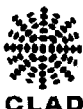


O PÚBLICO NÃO-ESTATAL NA REFORMA DO ESTADO

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

NURIA CUNILL GRAU

Organizadores



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
EDITORA

ISBN — 85-225-0272-2

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad)
Apartado 4181, Caracas 1010-A, Venezuela
Tels.: (582) 992-2395/3297/5953/4064 e 993-7277
Fax: (582) 991-8427
e-mail: cedai@clad.org.ve
http://www.clad.org.ve

Direitos desta edição reservados à
EDITORA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
Praia de Botafogo, 190 — 6º andar
22253-900 — Rio de Janeiro — Brasil
Tel.: (021) 536-9110 — Fax: (021) 536-9155
e-mail: editora@fgv.br
http://www.fgv.br/publicacao

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

É vedada a reprodução total ou parcial desta obra

1ª edição — 1999

REVISÃO DE ORIGINAIS: Luiz Alberto Monjardim
EDITORAÇÃO ELETRÔNICA: Jayr Ferreira Vaz, Marilza Azevedo Barboza
e Simone Ranna
REVISÃO: Aleidis de Beltran, Mauro Pinto de Faria e Sandra Pássaro
PRODUÇÃO GRÁFICA: Helio Lourenço Netto

CAPA: Eliana Lattuca

Agradecemos o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
à publicação desta edição.

As idéias e pensamentos contidos nos capítulos deste livro são dos autores,
não representando necessariamente o critério do BID e do Clad.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

O público não-estatal na reforma do Estado/Orgs.: Luiz Carlos
Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau. — Rio de Janeiro : Editora
Fundação Getulio Vargas, 1999.

500p.

1. Reforma administrativa. 2. Bem-estar social. 3. Estrutura so-
cial. I. Pereira, Luiz Carlos Bresser. II. Grau, Nuria Cunill. III. Fun-
dação Getulio Vargas.

CDD — 350

Sumário

Prólogo	7
Parte I — Introdução	
1. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal <i>Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau</i>	15
Parte II — A produção de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais	
2. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais <i>Carlos Antonio Morales</i>	51
3. As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou <i>Juan Carlos Navarro</i>	87
4. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro <i>Maria Inês Barreto</i>	107
5. Autogestão social de obras e serviços públicos locais — o "público não-estatal" a partir de um estudo de caso na cidade de Córdoba, Argentina <i>Gustavo Zilocchi</i>	151

6. Políticas sociais e justiça comunitária — ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile
Sebastián Cox Urrejola 191

Parte III — Controle social

7. Cidadania e controle social
Liszt Vieira 213
8. A observadoria cidadã na Colômbia — em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil
Fabio E. Velásquez 257
9. Democracia e controle social de fundos públicos — o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre (Brasil)
Zander Navarro 293
10. O controle social nas organizações sociais no Brasil
Marianne Nassuno 335
11. Poder Cidadão e ações de interesse público — um exemplo de controle a partir da sociedade civil: o programa de participação e fiscalização cidadã na Argentina
Beatriz Kohen 363
12. Controle social e controle de resultados — um balanço dos argumentos e da experiência recente
Evelyn Levy 387

Parte IV — Desafios prospectivos

13. Redistribuição de direitos e responsabilidades — cidadania e capital social
Charles A. Reilly 407
14. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal
Edgardo Lander 453

- Sobre os autores 491

Prólogo

A reforma do Estado, processo reclamado por múltiplos setores, tem também múltiplas conotações. Entretanto, paulatinamente, alcançam-se alguns consensos básicos. Um é que, nas novas condições históricas, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade para poder servir melhor ao deslanche da sociedade e, em última instância, ao desenvolvimento sócio-econômico. Outro consenso básico é que, para tais fins, é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal.

Orienta a construção desta obra precisamente a consciência de que é necessário reconceitualizar o público, para propiciar assim a sua revalorização e, inclusive, a sua delimitação com referência ao âmbito do privado. Nesses aspectos, a ênfase está colocada no público não-estatal, reconhecido em sua dupla dimensão como controle social e como forma de propriedade. A primeira refere-se ao espaço da democracia direta, que, expressada como controle social sobre as atividades públicas, facilita a democratização do Estado e da própria sociedade. Sua outra dimensão chama a atenção para as possibilidades que oferece a produção de bens e serviços coletivos por entidades que não se situam nem no Estado nem no mercado, para efeito do fortalecimento tanto dos direitos sociais como dos processos de auto-organização social.

Ambas as dimensões não podem ser desvinculadas. Entretanto, para facilitar uma análise mais profunda de cada uma dessas dimensões, os trabalhos que compõem a obra se organizam segundo sua ênfase no controle social ou na produção social. Eles, de fato, foram enco-

mendados tendo em consideração o caráter multifacetado da noção do público não-estatal, assim como as diferentes posições que é previsível encontrar num terreno ainda em construção e que está, inclusive, em disputa.

Para proporcionar um quadro global, que sirva por sua vez como articulador do conjunto dos trabalhos, a obra começa com uma introdução dos organizadores, a qual, numa versão resumida, também constituiu o documento de referência para a elaboração dos demais trabalhos.

Assim, na seção relativa à produção de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais, apresentam-se dois trabalhos de corte teórico e outros três com experiências e projetos que ilustram algumas das possibilidades e limites desse campo.

Assim, o primeiro trabalho, de Carlos Antonio Morales, discute as perspectivas para a solução do problema da administração dos serviços públicos sociais no contexto das propostas de reforma de Estado que dominaram a cena política nas últimas décadas do século XX. Mostrando que, para tais efeitos, as vias privatizantes e estatistas não são idôneas, recupera a validade da desestatização sempre que se mantenha o caráter público dos serviços, seja através do financiamento por parte do Estado, seja pela possibilidade de que eles sejam fornecidos por entidades sem fins lucrativos.

O trabalho de Juan Carlos Navarro concentra-se num tipo particular de organização pública não-estatal, as ONGs, que nos anos 90 chegaram a constituir-se em atores de primeira grandeza na dinâmica política e na oferta de serviços. Detendo-se, por sua vez, neste último aspecto e a partir da constatação do crescente envolvimento das ONGs com programas estatais, Navarro descreve essa relação com o Estado como de aprendizado mútuo, em pleno desenvolvimento. Recolhendo lições da experiência, o autor expõe alguns cursos de ação desejáveis para ambos.

Incursionando em experiências concretas, Maria Inês Barreto analisa as oportunidades e desafios do projeto de "organizações sociais", inscrito no programa de reforma do aparato de Estado iniciado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil. Esse projeto, que consiste na transferência das entidades públicas prestadoras de serviços sociais para o setor público não-estatal, mantendo-se uma responsabilidade básica por parte do Estado na provisão de recursos, segundo o parecer de Maria Inês Barreto, implica profunda mudança estrutural na relação do Estado com a área social, bem como enseja uma oportunidade para enfrentar os obstáculos legais e administrativos que limitaram o desenvolvimento do setor. A partir daí, a autora procura analisar a di-

menção política e a dimensão gerencial do projeto, bem como alguns de seus nós problemáticos. Reconhecendo que a participação e o controle social são críticos, a autora desenvolve, entre outras, uma proposta concreta sobre o particular.

A seção em referência conclui com dois estudos de caso, cujas versões originais foram apresentadas no I Congresso do Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, celebrado no Rio de Janeiro em 1996. O trabalho de Gustavo Zilocchi expõe o caso da gestão cooperativa de serviços públicos urbanos na cidade de Córdoba, Argentina, mostrando que ele é uma opção legítima de autogestão ou de gestão com o governo local (e inclusive com empresas privadas), contra a imperante tendência à privatização. Conclui que as cooperativas de usuários, ao reduzir custos e incrementar as possibilidades financeiras de setores sociais baixos e médios terem acesso a determinados serviços públicos, ampliam o número de demandantes solventes desses serviços e, por essa via, realizam o sentido da participação social: estender a distribuição de bens públicos a uma porção maior da população. Destaca, no entanto, que os possíveis avanços dependem, entre outras coisas, de que se reconheça ser este ainda um campo em disputa, dados os interesses econômicos que se enfrentam.

Por sua vez, o trabalho de Sebastián Cox apresenta importante aplicação no campo da justiça comunitária, assumida como serviço social. Trata-se especificamente das ações empreendidas no referido campo no Chile, a partir da sociedade civil, impulsionadas, entre outros, pela Forja (Corporação de Formação Jurídica para a Cidadania e a Democracia), da qual o autor faz parte. O reconhecimento e a valorização de líderes comunitários e dirigentes sociais preparados técnica e juridicamente constituem, como afirma Cox, uma expressão concreta de que os agentes do público em matéria de justiça e convivência podem ser muitos outros mais que não apenas os advogados e juízes. Desse modo, mostra como, num contexto institucional propício, a partir de ONGs combinadas com outros atores públicos e privados, é possível obter não só que o direito seja um instrumento para a melhoria das condições de vida da população, mas também que ela mesma se constitua em agente-chave de sua prática.

A seção do livro dedicada ao controle social se inicia com o trabalho de Liszt Vieira, que analisa os diferentes conceitos de cidadania e confirma que sua prática depende dos atos de reativação da esfera pública, onde os indivíduos podem atuar coletivamente e envolver-se em deliberações comuns sobre os assuntos que afetam a comunidade política. O autor acolhe assim o modelo discursivo, de inspiração habermasiana, onde a esfera pública atua como instância intermediadora entre

os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas. Vieira, no entanto, também reivindica a necessidade do uso das instituições da democracia direta e das colegiadas, assumindo que a cidadania é a base para a construção de uma nova institucionalidade política.

Na continuação, Fabio Velásquez expõe as experiências da "observadoriedade cidadã" na Colômbia, país onde, segundo reconhece o autor, o público mostra grande fragilidade. A prática das observadorias, a partir da Constituição de 1991 e de seus desdobramentos legislativos, converteu-se num dos mecanismos fundamentais do controle cidadão da gestão de bens e serviços públicos. Submetida ainda a uma série de limitações que Velásquez expõe, a experiência ilustra, entretanto, a possibilidade de que o controle social seja exercido não apenas sobre instituições estatais, mas também sobre entidades privadas que utilizem recursos públicos. De qualquer forma, Velásquez sugere que, para poder analisar os obstáculos e as condições de tais experiências, é preciso levar em conta três tipos de fatores: a estrutura de oportunidade política, a identidade coletiva e as motivações individuais para a participação.

Zander Navarro, por sua vez, apresenta o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre, que pouco mais de nove anos após sua implementação adquiriu enorme impacto nacional e internacional. Trata-se, de fato, de notável experiência de criação de um espaço público não-estatal que reformulou quase por completo a estrutura de decisões relativa à mais central das tarefas públicas num município: a elaboração e implementação de seu orçamento, estendendo-se mais recentemente a outras áreas de discussão. Navarro analisa as condições que explicam o surgimento da experiência, descreve a implementação do processo e apresenta alguns de seus principais resultados políticos, administrativos e materiais. Finalmente, argumenta que há um conjunto de condições, apresentadas no trabalho sob a forma de "limites", no sentido de que podem representar barreiras que obstaculizem a repetição de uma experiência similar em outras cidades. Seria necessário, por exemplo, haver vontade política para compartilhar o processo de tomada de decisões; preservar a autonomia total das organizações comunitárias; dispor de uma base mínima de tradição de organização social; e que a cidade tenha uma "capacidade de produção de renda" de forma a poder traduzir a participação social em conquistas materiais.

Os dois trabalhos seguintes também se dedicam a expor estudos de casos. O de Marianne Nassuno retoma o projeto de "organizações sociais" do Brasil, mas concentrando-se no tema da participação social e abordando-o de um ponto de vista metateórico. Argumenta que a participação dos usuários na gestão e controle das organizações sociais

constitui um instrumento de gestão para garantir a eficiência e a qualidade na implementação das políticas públicas. Sustenta, entretanto, que para tanto cumpre satisfazer três tipos de requisitos: as informações sobre o desempenho dos burocratas devem provir realmente dos usuários; são necessários instrumentos de gestão que permitam a resposta imediata às demandas dos usuários; e devem existir canais que possibilitem que a informação sobre o desempenho dos burocratas chegue aos políticos. Cada um desses requisitos impõe, de fato, condições tanto de superação do estilo burocrático de administração, como de fortalecimento das instituições políticas.

Beatriz Kohen muda o eixo da análise mostrando as possibilidades que oferece um programa de participação e fiscalização cidadã, liderado por uma ONG. A experiência se refere especificamente ao trabalho desenvolvido pelo poder cidadão da Argentina, que, tendo em conta o escasso conhecimento cidadão sobre os novos mecanismos legais de participação social consagrados na Constituição de 1994 e reconhecendo a diferença entre direitos estabelecidos e seu real exercício por parte da cidadania, se propôs iniciar ações nesse sentido.

Encerra essa seção relativa ao controle social o trabalho de Evelyn Levy, que pretende estabelecer uma conexão entre aquele e o controle de resultados. Postula que tal conexão é possível e desejável, tendo em conta que o controle de resultados (que é uma das expressões das modalidades de organização "pós-burocráticas"), ainda que aumente as possibilidades de *accountability* das organizações públicas, pode ser um instrumento pouco democrático se não incorporar as distintas concepções que a sociedade apresenta sobre as políticas públicas.

A obra finaliza com dois trabalhos que se situam no plano dos desafios prospectivos. Charles Reilly, nesse sentido, sustenta que está havendo uma tensão criativa na qual o Estado, a sociedade civil e o mercado se sobrepõem. Reconhece que, ainda que dessa confluência estejam surgindo novas configurações, o futuro é incerto. Isso pelo fato de que, na América Latina, a maior parte da população não é nem consumidora nem cidadã. Para enfrentar alguns dos desafios, Reilly destaca a importância de relacionar a sociedade civil não apenas com a democracia, mas também com o desenvolvimento; reconhecer as tensões e contradições que existem em seu interior e com os demais atores; enfrentar a tendência à destituição dos direitos econômicos e sociais; e assumir a importância das interdependências entre Estado, sociedade e mercado para a universalização dos direitos e das responsabilidades.

Edgardo Lander assume posição mais crítica. Pretende discutir a noção do público não-estatal, colocando-a no contexto das transformações políticas e econômicas em curso. Sustentando que existe um cres-

cente processo de concentração do poder político e das relações econômicas, propõe que um dos desafios para o futuro é estender o controle social ao mercado e democratizar os principais instrumentos de interpretação e criação de sentido, a escola e os meios de comunicação. Lander destaca assim a importância primordial da democratização da sociedade — das relações econômicas e das relações de poder. Também previne contra os riscos de definir a sociedade civil simultaneamente em termos topológicos e normativos, tendo em conta, entre outros, que os valores da solidariedade não prevalecem em toda ação da sociedade civil, assim como não há âmbitos sociais nitidamente separados.

Os trabalhos oferecem, pois, diferentes perspectivas de análise. Todos, no entanto, reconhecem a importância da esfera pública não-estatal e admitem que há importantes desafios, tanto para as próprias entidades que a conformam como para o próprio Estado, no que se refere à ampliação e ao fortalecimento da referida esfera.

A consciência de que essa é uma dimensão-chave da reforma do Estado nos umbrais do século XXI criou no Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento — Clad o estímulo para desenvolver os trabalhos de pesquisa aqui apresentados. Contou para isto com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, como co-patrocinador de I Congresso Interamericano do Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, também reconheceu a importância de começar a explorar de maneira mais sistemática as possibilidades que oferece o público não-estatal para o fortalecimento da sociedade.

Os organizadores agradecem, portanto, a ambas as instituições e em particular a José Alberto Bonifacio, secretário-geral do Clad, assim como a Enrique Iglesias, presidente do BID, e a Edmundo Jarquín, chefe da Unidade do Estado e Sociedade Civil do BID, todos ativamente comprometidos com os processos de reforma do Estado no contexto do desenvolvimento sócio-econômico da região.

Além disso, cabe um especial reconhecimento a Leticia Schwarz, que, do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil, constituiu um esteio permanente na organização, na participação e, em geral, em todas as ações que permitiram dar à luz esta obra.

Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*

Luiz Carlos Bresser Pereira
Nuria Cunill Grau

A crise do Estado que marca o último quartel do século XX abriu oportunidade para dois tipos de respostas. Nos anos 80, assistimos à onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo; nos 90, quando começa a tornar-se claro o irrealismo da proposta neoliberal, o movimento em direção à reforma ou, mais propriamente, à reconstrução do Estado se torna dominante. Reconstrução que é necessária quando promove o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial; que pode ser meramente conservadora quando se concentra na flexibilização dos mercados de trabalho; mas que se torna progressista quando aprofunda o regime democrático e amplia o espaço público não-estatal.

Nos anos 80, há uma grande crise econômica nos países em desenvolvimento — exceto os do Leste e Sudeste da Ásia — e uma desaceleração das taxas de crescimento nos países desenvolvidos, cuja principal causa é a crise endógena do Estado social — do Estado de bem-estar nos países desenvolvidos, do Estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento e do Estado comunista —, crise que o processo de globalização acentuou ao aumentar a competitividade internacional e reduzir a capacidade dos Estados nacionais de proteger suas empresas e seus trabalhadores. Essa crise levou o mundo a um generalizado processo de concentração de renda e a um aumento da violência sem pre-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

cedente, mas também incentivou a inovação social na resolução dos problemas coletivos e na própria reforma do Estado.

Uma das inovações fundamentais se vincula com a importância que crescentemente adquirem as formas de propriedade e de controle social públicos não-estatais, de modo que é possível presumir que o século XXI será o século em que o público não-estatal poderá constituir-se numa dimensão-chave da vida social. O Estado social-burocrático foi dominante durante o século XX: social porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático porque o fazia através de um sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos. No início do século, este tipo de Estado constituiu a única forma de ação disponível para fazer frente à crise do Estado liberal. Era a forma que garantia o processo de acumulação de capitais aos países de industrialização tardia. Além disso, era a forma pela qual os direitos sociais podiam ser protegidos. Mas com o Estado social-burocrático se fez também dominante o corporativismo, bem como os problemas do burocratismo. Foi esse Estado, ineficiente e capturado por interesses particulares, que entrou em crise nos anos 70.

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo social-burocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado.

O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por "terceiro setor", "setor não-governamental" ou "setor sem fins lucrativos". Por outro lado, o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. Neste trabalho se utilizará a expressão "público não-estatal", que define com maior precisão do que se trata: são organizações ou formas de controle "públicas" porque voltadas ao interesse geral; são "não-estatais" porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais. A expressão "terceiro setor" pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se limita

ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. A expressão "não-governamental" é anglicismo que reflete uma confusão entre Estado e governo; finalmente, a expressão "sem fins lucrativos" carece de limites porque as organizações corporativas também não têm fins lucrativos, sem que por isso sejam necessariamente públicas. O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado.

Em outras palavras, estamos supondo a existência de quatro esferas ou formas de propriedade relevantes no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. A pública estatal detém o poder de Estado e/ou é subordinada ao aparato do Estado; a pública não-estatal está voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que regida pelo direito privado; a corporativa também não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação; a privada, finalmente, está voltada para o lucro ou o consumo privado. Neste trabalho se pretende examinar o público não-estatal, seja em termos de produção ou de forma de propriedade, seja em termos de controle social ou expressão da democracia direta.

Por meio do reforço das organizações não-estatais produtoras de serviços sociais, como escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus, orquestras sinfônicas, abre-se uma oportunidade para a mudança do perfil do Estado: em vez de um Estado social-burocrático que contrata diretamente professores, médicos e assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, ou de um Estado neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, um Estado social-liberal — que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais — que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social — e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços. Um Estado que, além de social e liberal, seja mais democrático, pelo fato de suas atividades submeterem-se diretamente ao controle social.

A reforma do Estado que está ocorrendo nos anos 90 deverá conduzir a um Estado fortalecido, com suas finanças recuperadas e sua administração obedecendo a critérios gerenciais de eficiência. Mas a reforma também deverá alcançar a garantia, pelo Estado, de que as atividades sociais, que não são monopolistas por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais. Assim, inclusive como condição para o desdobramento de suas outras dimensões, a reforma visa renovar o sistema

político incorporando a própria participação cidadã mediante o controle social. Um Estado assim reconstruído poderá resistir aos efeitos perturbadores da globalização e garantir uma sociedade não somente mais desenvolvida, mas também menos injusta.

Que fatores subsistem na pressão pela reforma do sistema político na direção sugerida? A deterioração dos mecanismos tradicionais de representação e participação social, produto da mudança de papel dos partidos políticos, a perda de centralidade dos parlamentos e o debilitamento das cosmovisões têm sido citados como alguns dos elementos desencadeadores da mudança. Com isso, afirmou-se que "as intenções de trabalhar de maneira sistemática em ações de interesse público parecem estar associadas a suprir o vazio deixado por essa crise das formas de participação social" (González Morales, 1997:16). Mas na realidade não se trata somente de "preencher um vazio". Há pelo menos três fatores relacionados que pressionam a democratização e a pluralização das formas de representação política. Um é a descentralização da política; outro é o aumento da diversidade social; o terceiro é a crescente preocupação com a defesa do patrimônio público, e logo, a maior importância dos "direitos republicanos". Como pano de fundo temos, de um lado, a suspeita de que a própria democratização dos mecanismos da democracia representativa — em particular, parlamentos e partidos políticos — requer novas formas de representação social que pressionem por tais transformações, e, de outro, que essas formas de democracia direta ou participativa envolvem um ativo republicanismo por parte dos cidadãos.¹

Aliás, que fatores estariam promovendo a incorporação de organizações não-mercantis na produção de bens públicos? Um, certamente pertinente, é a própria crise fiscal. Mas há outras razões vinculadas aos limites das organizações mercantis para proteger direitos públicos e às potencialidades das organizações não-lucrativas na produção de certos bens.

A seguir, nos referiremos a ambos os tipos de fatores que pressionam a favor da necessidade do controle social e que mostram as vantagens da propriedade pública não-estatal na produção de serviços sociais. Com isso pretendemos delimitar algumas das condições de possibilidade do público não-estatal. Também enunciaremos alguns dos problemas e tensões que enfrentam seu desdobramento, tentando com isso contribuir para delimitar as condições de desenvolvimento do público não-estatal.

¹ Sobre a emergência dos direitos republicanos em defesa da *res publica*, ver Bresser Pereira (1997a). Sobre a importância de uma perspectiva republicana, além da democrática, ver Rosenfield (1997).

Estado, sociedade e mercado

Referir-se ao público não-estatal poderia ser um contra-senso para aqueles que circunscrevem o público estritamente ao Estado. Também pode sê-lo para os que assumem que o que não é estatal é necessariamente privado e, como tal, sujeito ao âmbito da soberania pessoal e das regulações do mercado. Uns e outros, no extremo, representam as posições radicais que marcaram as discussões dos últimos dois terços do século XX, ao atribuir ao Estado ou ao mercado o papel de organizador exclusivo da vida social.

No entanto, não só as evidências empíricas dos fracos resultados alcançados pelas estratégias radicais contradisseram, a seu tempo, a promessa da reificação tanto do Estado como do mercado, mas também a prática histórica mostrou que nenhum deles pode existir e desenvolver-se sem o outro. É, nesse sentido, cada vez mais evidente que o próprio desenvolvimento do mercado não pode assegurar-se sem um Estado democrático que, entre outras questões, preserve a própria atribuição enquanto bem público e exerça as funções protetoras, mediadoras e redistributivas necessárias ao desenvolvimento sócio-econômico.

Mas, assim como nos derradeiros momentos do século se insinua que não é possível nem reificar nem prescindir do Estado e do mercado, também começa a desenvolver-se uma consciência crítica sobre a noção que a partir de múltiplas frentes se tentou erigir nos últimos anos como uma alternativa a ambas, a "sociedade civil". Nesse sentido, atualmente é crescentemente questionada a atribuição à sociedade de um lugar preestabelecido ou de uma virtude intrínseca. Ainda diferenciada das instituições políticas e das associadas ao mercado, a sociedade civil não constitui corpo homogêneo que tanto seja fonte da solidariedade e do sentido comunitário, como também esteja impregnada de desigualdades econômicas e sociais. Nas sociedades latino-americanas, as contradições se acentuam como produto dos processos de desintegração gerados por políticas econômicas excludentes.

A sociedade civil era vista pelos filósofos iluministas como sinônimo de sociedade política, em oposição à sociedade ou ao estado de natureza. A partir de Hegel, a sociedade civil se opõe ao Estado, englobando o mercado. Nos últimos anos, a sociedade civil vem sendo entendida como terceira esfera entre o Estado e o mercado — este constituído pelas empresas e os consumidores. Existe algo de verdade nessa posição, mas é importante ver a sociedade civil como a sociedade organizada e ponderada de acordo com o poder que detenham os diversos grupos e indivíduos. A sociedade civil é, de fato, um conceito político, já que envolve poder. É formada por indivíduos com poder derivado de

sua riqueza, de seu conhecimento ou de capacidade organizadora, por organizações corporativas e por entidades públicas não-estatais, do terceiro setor, que são as focalizadas neste trabalho.

Não é, pois, razoável associar um valor necessariamente positivo à sociedade civil como um todo. Além disso, na América Latina, existem áreas cinzentas que impedem demarcar com nitidez um espaço ocupado por associações que somente apelam à racionalidade comunicativa para coordenar sua ação ou que constitua o âmbito institucional de um modo de vida estabilizado por direitos fundamentais, no sentido em que é definida usualmente a sociedade civil.² Em si, pode resultar enganoso atribuir *a priori* essa lógica a certas organizações sociais que podem estar atuando em função de interesses privados. Mais importante, por esse caminho pode-se desdenhar daquele amplo universo de práticas sociais que, embora tradicionais e informais ou acudindo a diferentes racionalidades, satisfazem necessidades públicas e/ou representam interesses públicos.

A partir de tais considerações, pode deduzir-se que um dos nós críticos para a transformação social é o deslocamento do foco de análise, de espaços predeterminados a práticas sociais, partindo de duas premissas. Primeiro, a democratização das instituições políticas e da sociedade são processos interdependentes nos quais é fundamental ampliar as possibilidades de realização do que concerne a todos e interessa a todos: o público. Segundo, o Estado não monopoliza nem necessariamente realiza o interesse público, mas a sociedade em abstrato tampouco. Para viabilizar o desenvolvimento de círculos virtuosos entre Estado, mercado e sociedade é preciso hoje revisar os modos de definir e realizar os interesses públicos. Colocar-se em termos do público não-estatal vai nessa direção, insinuando que a sociedade "civil" não é equivalente ao público, assim como o Estado não o esgota, mas que é precisamente na ruptura dessa dicotomia que se pode encontrar uma das maiores potencialidades para a mudança social. Trata-se, em suma, de abrir a discussão sobre a institucionalidade, que tanto pode favorecer a satisfação

² De acordo com formulação já clássica (Cohen & Arato, 1992:429), a sociedade civil remete, em primeira instância, àquele espaço onde a coordenação da ação se produz através de normas reconhecidas intersubjetivamente; inclui, portanto, todas as instituições e formas associativas que requerem a interação comunicativa para sua reprodução e que primariamente contam com processos de integração social para a coordenação da ação dentro de seus limites. Nessa perspectiva, as "associações voluntárias" ou os "movimentos sociais" que apelam a essa lógica constituem o coração institucional da sociedade civil, e os direitos são vistos como o princípio organizador de uma sociedade civil moderna.

de necessidades públicas a partir da sociedade, como pressionar a partir dela para que a esfera pública estatal se faça real e efetivamente pública, ou seja, esteja aberta à participação de todos e possa assim regular adequadamente os centros de poder social e econômico, respeitando concomitantemente os espaços de liberdade que são crescentemente reclamados.

De fato, constituir círculos virtuosos entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, em vez de atribuir-lhes virtudes (ou defeitos) imanentes a alguns deles, supõe entre outras coisas repensar a própria noção do público e distingui-lo tanto do estatal como do corporativo.

Por um lado, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto mais representativas forem as organizações corporativas. Mas será ainda mais democrática na medida em que organizações de serviço público não-estatais, de defesa de direitos, e práticas de controle social alcancem maior desenvolvimento.

Por outro lado, assim como não é possível conceber mercado sadio sem Estado que não abdique de seu papel de regulação econômica, também é impossível imaginar sociedade democrática sem Estado que controle os centros de poder privado e opere sobre as desigualdades sociais. Assumir, no entanto, a importância do Estado nesses termos ultrapassa sua identificação mecânica a "público". A democracia no Estado e o fato de ser ele capaz de favorecer o empreendimento social no tocante às necessidades coletivas constituem por si mesmos objetivos a alcançar para que se possa criar uma nova arquitetura social que não só responda aos limites reconhecidos atualmente ao Estado, como também recupere as funções básicas deste quanto ao bem-estar geral.

O público e os direitos republicanos

O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativo, que está orientado para a defesa política de interesses setoriais ou grupais (sindicatos ou associações de classe ou de região) ou para o consumo coletivo (clubes). Por sua vez, dentro do público, pode-se distinguir entre estatal e público não-estatal.

A importância crescente que adquire o público não-estatal se associa de maneira fundamental à necessidade de proteger os "direitos republicanos": os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato público e não capturado por interesses particulares (Bresser Pereira, 1997a). Os direitos republicanos têm-se constituído, no último quartel do século XX, num tema dominante. Várias causas con-

vergem para isso. Uma é a violência contra o patrimônio público, originada nos grupos corporativos. Outra é a ameaça que o neoliberalismo tem causado à visão da cidadania ligada à idéia de interesse público e valores cívicos. Outra, é a crescente indignação cívica com as violências que sofrem o patrimônio ambiental, o patrimônio histórico-cultural e o patrimônio econômico público. São expressões de tais violências a corrupção, o nepotismo e a perspectiva corporativista do Estado, que confunde o interesse público com o dos grupos de interesse e que se expressa, por exemplo, em políticas econômicas e "sociais" que beneficiam uma minoria.

A própria esfera pública estatal, para tornar-se realmente pública, requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado. A importância crescente da noção do público está diretamente vinculada à consciência de que o Estado tem sido exposto, sobretudo no século XX, a um processo de privatização dominado e capturado por interesses particulares, tanto de corporações privadas como das próprias burocracias.

Na medida em que a proteção dos direitos republicanos passa a ser tema dominante em todo o mundo, torna-se cada vez mais claro que é preciso "refundar a república"; que a crise do Estado faz de sua reforma uma nova prioridade; que a democracia não pode limitar-se a afirmar uma liberdade negativa de não ser incomodado, e sim que deve compreender uma liberdade republicana e participativa voltada para a proteção da *res publica*; que a democracia e a administração pública burocrática — as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público — devem mudar: a democracia tem que ser aperfeiçoada para tornar-se mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática deve ser substituída por uma administração pública gerencial. Nesse processo refundacional se adquire consciência de que a proteção dos direitos públicos e, particularmente, do direito à coisa pública é tarefa essencial à obtenção do desenvolvimento humano, sendo para tanto indispensável a própria ampliação do espaço público.

O espaço público é a fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública. Está plasmado, em primeira instância, nos parlamentos, nos partidos políticos e na imprensa, através dos quais se configura a vontade e a opinião política. Mas, nos umbrais do século XXI, adquire máxima importância a ampliação do espaço público, tanto porque tais instituições atualmente se revelam insuficientes para o exercício da cidadania, como porque, na medida em que a esfera pública transcende cada vez mais os limites do Estado, se requerem modalidades de controle social que também se exerçam sobre a sociedade e, em particular, sobre as organizações públicas não-estatais.

Tudo isso, certamente, não supõe o desconhecimento da importância das instituições tradicionais para o desenvolvimento da democracia. Entretanto, não existem alternativas aos parlamentos e aos partidos políticos, sobretudo em suas funções de agregação de demandas e interesses. Mas, junto com a consciência de sua importância, cresce o descontentamento com suas atuais formas de expressão. Os altos — e crescentes — índices de abstenção eleitoral, assim como o destaque que adquirem as figuras políticas que dizem estar à margem dos partidos, podem ser interpretados como sintomas, mais que um repúdio à própria política, de inconformidade com sua configuração atual. Concorrem para essa inconformidade pelo menos três fatores. Primeiro, o conflito sobre os limites do espaço da política que constitui um dos símbolos da cultura política recente, relativizando a centralidade do Estado, dos partidos e da própria política (Lechner, 1986). Segundo, o valor que adquire o respeito à diversidade social e, concomitantemente, a ampliação dos espaços da autonomia social e da liberdade pessoal, a tal ponto que a reivindicação de suas bandeiras permitiu aos movimentos neoconservadores ganhar importante capital político (Held, 1993). O terceiro fator que incentiva a inconformidade é a própria consciência de que os arranjos institucionais atuais, não obstante proclamarem-se formalmente sobre o princípio da igualdade política, reproduzem as desigualdades econômicas e sociais, traduzindo-se na exclusão, em termos das políticas públicas substantivas, dos interesses das maiorias e ferindo os direitos republicanos.

Com efeito, existe uma constante desconfiança quanto à legitimidade dos parlamentos e dos partidos políticos como mecanismos de que a sociedade dispõe para assegurar o caráter público das decisões estatais. A afirmação de sua legitimidade depende da democratização dessas instituições. As reformas políticas em curso em vários países latino-americanos têm esse propósito. No entanto, é cada vez mais evidente que a reforma das instituições de representação política, através das quais os cidadãos influem indiretamente na formação da vontade e da opinião políticas, tem que ser impulsionada e complementada com mecanismos de participação direta dos cidadãos.

A renovação da institucionalidade política começa assim a erigir-se em tema central, colocada em dupla dimensão: a *accountability* como demanda expressa perante as instituições públicas; e a cidadania como sujeito político direto, mais além de sua expressão através do voto. Ambos os assuntos ocupam parte das teorias sobre a democracia na década de 90 e adquirem expressões práticas nas últimas reformas constitucionais, a tal ponto que já não é somente o problema da "democracia

local" que chama a atenção, mas também o da "democracia participativa" em nível nacional e inclusive internacional.

Mecanismos de participação cidadã associados à formulação e/ou controle de políticas setoriais, como saúde ou educação, afloram em praticamente todos os países. Por outro lado adquirem importância e respaldo jurídico as instituições da democracia direta (referendo, iniciativa popular, revogação de mandato), e se consagram ações de interesse público (direito de petição, amparo coletivo, ação de tutela, ação popular etc.) associadas aos direitos de terceira geração relativos à defesa de direitos coletivos e difusos, bem como ao direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, à competição etc. Além disso, ampliam-se os direitos à informação pública e instituições vinculadas ao controle da gestão pública, como as defensorias e as controladorias. Com tudo isso, cresce a consciência de que a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos e a privatização da *res publica*. Mas, além disso, aumenta a convicção de que, junto com a transparência, é necessário o controle social para proteger os direitos públicos. Democracia e perspectiva republicana se complementam.

O controle social constitui a forma através da qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativo clássico. É também a forma pela qual o Estado pode prescindir dos recursos e instituições governamentais para exercer regulações sociais necessárias (Grabosky, 1995). Em si, o controle social constitui também um controle sobre as organizações públicas não-estatais e as entidades descentralizadas do Estado — distinto e complementar ao controle de procedimentos (burocrático), ao controle por resultados, ao controle por quase-mercados ou competição administrada (controle gerencial) e ao controle exercido diretamente pelo mercado. A reforma gerencial da administração pública que está ocorrendo em nossos dias com o apoio das altas burocracias públicas, para substituir as velhas formas de administração burocrática, envolve assim uma combinação de formas e fontes de controle.³

A proteção do direito à coisa pública, de fato, implica recriar o espaço público como o espaço que torna possível a conexão do princí-

³ Bresser Pereira (1997b) afirma que existe uma "lógica" na utilização combinada de formas de controle que caracteriza a reforma do Estado nos anos 90: a preferência é por formas mais difusas (mercado), mais democráticas (controle social e sistema representativo) e mais eficientes (controle gerencial de resultados), ainda que continue existindo espaço para o controle burocrático de procedimentos.

pio da igualdade política com o da participação dos cidadãos no que é de interesse comum, qualquer que seja o âmbito em que ele esteja situado. No entanto, é preciso destacar que esse processo não está isento de dificuldades. Pelo contrário, seu desdobramento acarreta uma série de dilemas e desafios.

O controle social: dilemas e desafios críticos

O controle da sociedade sobre os assuntos públicos usualmente tem-se institucionalizado por meios que supõem a expressão e a defesa de interesses particulares, coletivos e difusos que brotam na sociedade. O meio privilegiado de controle social tem sido a representação funcional, que, levada às últimas conseqüências, pode significar legitimar as desigualdades sócio-econômicas ao permitir sua expressão aberta no plano político. Intrinsecamente, o corporativismo, como sistema de regulação social, apresenta o risco da exclusão social em duplo sentido. Primeiro porque, ao sustentar a participação cidadã na representação através de organizações de interesses, privilegia aqueles interesses que dispõem de recursos de poder — entre outros, o organizativo. Segundo porque exclui da discussão a possibilidade de apelar a um interesse público como tal (Cunill, 1997).

O interesse público não existe de forma absoluta e, portanto, autoritária. Existe, porém, de forma relativa, através do consenso que se vai formando sobre o que constitui uma moral comum. Esse consenso parte de uma distinção entre o auto-interesse e os valores cívicos como fatores determinantes de motivação humana. A sociedade civilizada e a constituição de um consenso republicano e democrático sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva, orientada para fins (e não da racionalidade instrumental).

A consciência disso, o reforço da esfera do controle social, provavelmente implicará o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a exposição pública dos interesses particulares — em vez de seu encobrimento espúrio sob forma de interesse público — e que dêem ensejo a processos de deliberação pública, através dos quais os sujeitos sociais possam chegar à definição de temas e problemas de interesse comum e a seu respectivo acompanhamento. Para tanto será preciso distinguir entre o controle social difuso e o institucionalizado, bem como aquele exercido através de organizações que representam interesses particulares — as organizações corporativas —, a respeito dos cidadãos como tais — sem mediações de partidos ou movimentos — e daquelas organiza-

ções e movimentos que apelam à propagação de convicções práticas, mais ligadas à defesa de direitos que de interesses.⁴

Não se pode, no entanto, desconhecer que não é fácil estabelecer uma distinção clara entre o público e o corporativo. Em termos formais, o controle social institucionalizado de caráter público está orientado para o interesse geral, embora o controle institucionalizado corporativo se relacione com a defesa dos interesses de determinado grupo. De qualquer maneira, assim como não é trivial definir o que é o interesse público, tampouco é simples distinguir o que é público do que é corporativo, ainda mais se considerarmos que, ao defender interesses particulares, as organizações corporativas podem também estar defendendo o interesse geral.

Nesse sentido, os desafios maiores parecem dizer respeito a duas questões. Primeiro, a possibilidade de estender uma função reguladora sobre a esfera política. Segundo, a necessidade de que essa função não seja somente exercida pelos sujeitos sociais na defesa de interesses particulares, setoriais, e sim de interesses gerais. Essa questão é de fundamental importância, pois a experiência mostra que os mecanismos instituídos para a expressão de interesses setoriais tendem a redundar na corporativização do processo político, favorecendo demais interesses que, por seu poder econômico ou social, já dispõem de meios de influência sobre o aparato do Estado.

Centrado, pois, o tema no controle social sobre a esfera pública estatal, as principais questões que surgem podem sintetizar-se nas seguintes interrogações: a) como conseguir que, além dos instrumentos da democracia direta — referendo, revogação e iniciativa popular — e do direito de eleição dos representantes políticos, o cidadão comum disponha de meios eficazes e estáveis para influir nos assuntos públicos e, em particular, no processo de formulação e/ou controle das políticas públicas? b) por outro lado, como assegurar que os interesses setoriais sub-representados no processo político tenham canais de expressão? Em outros termos, quais são os meios e as condições que permitem assegurar que os canais de expressão e controle social não sejam monopolizados pelas corporações privadas, incluindo as associações que já dis-

⁴ É preciso recordar que há quem sustente o espaço público somente neste último tipo de organizações. De fato, Habermas (1990) desenvolveu um conceito normativo do espaço público e afirma que são as associações voluntárias formadoras de opinião os principais atores daquele. Para uma discussão sobre essa colocação e outras relacionadas, ver Cunill (1997).

põem de meios de influência política, mas que dêem acesso aos grupos excluídos?

Existem, de fato, tanto desenvolvimentos teóricos quanto experiências práticas que se destinam a resolver essas questões.⁵ A solução da última, por exemplo, parece chamar a atenção para a necessidade de apelar ao princípio da discriminação positiva para criar uma estrutura de oportunidades de participação cidadã. Com efeito, como os grupos social e culturalmente excluídos estão em desvantagem no processo político, somente pela via da provisão de meios institucionalizados para seu explícito reconhecimento e representação é que seria possível compensar ao menos em parte sua situação de exclusão. Essa demanda se reforça ao se considerar que seguidamente tais grupos têm necessidades distintas que só podem ser atendidas através de políticas diferenciadas.

Em todo caso, a participação cidadã não pode circunscrever-se apenas à expressão de interesses setoriais. A primeira pergunta que abre esse ponto assinala a condição de cidadania como algo que concerne diretamente à *res publica*. Apela, pois, aos sujeitos sociais enquanto cidadãos, ocupados na promoção e defesa de interesses públicos. Experiências como a do "orçamento participativo" ou dos "comitês municipais de Saúde", em vários municípios do Brasil, assim como múltiplas práticas em outros países, ilustram intervenções orgânicas nesse sentido. O caráter no qual os sujeitos sociais intervenham é crítico. Por isso atualmente se reivindica a importância de apelar não só à representação funcional, mas também à territorial e inclusive ao "sorteio" para assegurar o pluralismo na representação social em processos de formação ou controle de políticas e decisões públicas.

Nesse sentido, além dos sujeitos sociais enquanto cidadãos, adquirem relevância as associações e movimentos sociais que se ocupam da geração e propagação de convicções práticas, de temas importantes para toda a sociedade. O conceito normativo do público, desenvolvido por Habermas (1990), chama a atenção para o papel de tais agentes, ficando subentendido que, através do enriquecimento do debate público no seio da sociedade, esta pode exercer uma função de crítica e controle sobre o Estado.

Podendo-se distinguir uma esfera pública estatal e outra social, cabe estender o controle social também a esta última. O sistema das *veedurias ciudadanas*, recentemente implantado na Colômbia, abrange ambas as es-

⁵ Um desenvolvimento amplo sobre esse tema, assim como dos que se seguem nesse ponto, está em Cunill (1997, cap. 2).

feras, ao assumir que, toda vez que estão implicados recursos públicos, sejam eles mobilizados por agentes estatais ou privados, existe o direito da sociedade de controlar seu uso e destino. Os *comités de vigilancia* implantados na Bolívia — ainda que circunscritos ao nível municipal — também parecem apontar nessa direção. O caráter global dessas tentativas de controle social justifica seu acompanhamento, para poder definir suas condições de sucesso. Em todo caso, um dos assuntos críticos que já se vislumbra é o nível de agregação no qual se desenvolvem as intervenções sociais. Outro é relativo aos obstáculos criados à participação cidadã, pela forma e o conteúdo da informação disponível, toda vez que seu acesso parece exigir conhecimento específico.

Problemas similares, ainda que em outra escala, poderiam estar se apresentando nas modalidades de controle social que operam no interior das organizações de serviço público não-estatais. Pelo menos a experiência britânica de autogestão das escolas públicas locais, ainda que recente, já revela importantes problemas. Com efeito, ao contrário de seu lema "poder aos pais", a tendência aponta para o reforço do poder dos profissionais, em particular os das próprias escolas. A causa central disso parece residir no próprio modelo normativo que tem orientado a formação dos *school governing bodies* — os que, mesmo depois da reforma de 1988, têm substancial representação dos pais, esta é de caráter técnico-administrativo, em vez de política. A confusão de papéis, segundo sugere essa experiência, constitui um déficit na representação social e ainda reforça as desigualdades: dada a capacidade de seus membros (em termos de experiência profissional, de saberes técnicos), os conselhos das escolas localizadas em áreas pobres não têm possibilidades de exercer influência em sua condução.

Dada a centralidade que adquire o controle social para assegurar que a esfera pública não-estatal opere em função de critérios públicos, esse tipo de problema não pode ser deixado de lado e tampouco a relação entre representantes e representados, entre outros.

As evidências tendem a sugerir que, no próprio setor público não-estatal ou terceiro setor, há sério déficit nessa matéria e, em geral, escasso envolvimento dos destinatários e, inclusive, dos voluntários. Assim, por exemplo, Cardarelli et alii (1995:163-4), apoiando-se em pesquisa empírica na Argentina, concluem que "salvo exceções, os voluntários [os que realizam as tarefas institucionais, as prestações ou a difusão] estão excluídos de todas as instâncias decisórias: não participam nos corpos diretivos, não votam e tampouco possuem um corpo próprio, uma organização interna, com algum tipo de poder dentro da organização". Gunn (1997), por sua vez, embora referindo-se aos Estados Unidos, afirma que o controle democrático e, em especial, a participa-

ção social nas decisões que afetam o uso de fundos não costumam ser a norma nas organizações religiosas nem naquelas relacionadas à saúde ou à educação. Talvez seja possível estender essa conclusão, mostrando a relevância da abordagem desse tema.

Uma área crítica de especial relevância aponta, de qualquer maneira, para a relação entre a representação cidadã e aquela exercida pelos representantes eleitos. Seguindo com o exemplo das escolas públicas, supondo que a balança penda a favor dos pais, resta saber se eles, não sendo um grupo homogêneo, podem por si mesmos calcular a provisão de um serviço e, especialmente, se através deles se pode ter uma perspectiva global que opere a favor da responsabilização (*accountability*) perante a sociedade. Considerando que as respostas podem ser negativas, simultaneamente haveria que admitir que a formação e o desenvolvimento do público não-estatal implicam recuperar (ou criar) o controle representativo exercido pelas instâncias políticas, junto com o controle cidadão direto (além do gerencial, auto-exercido pelas agências). Uma questão maior, nesse sentido, é o modelo de relação que se estabeleça entre o cidadão e a política. De acordo com a tradição republicana, a democracia, em particular sua capacidade de representar valores públicos, está vinculada ao procedimento pelo qual se adotam as decisões. Os cidadãos, como corpo político, nessa tradição, detêm a soberania de legislar. Esse caráter pode desaparecer ao se debilitar a capacidade de influência dos cidadãos no nível macro da política pública e de sua gestão geral, enquanto se privilegiam a transação e a negociação quase privadas e no nível de serviços singulares.

A consciência de que na esfera pública não-estatal não só se produzem bens ou serviços, mas também se defendem valores coletivos obrigaria a recriar os cidadãos como corpo político para o exercício do controle social. Obrigaria ainda a considerar que o exercício da cidadania exige fortalecer também as instituições políticas clássicas. Se, nessa perspectiva, se concorda que a sociedade governa a si mesma através de um Estado democrático, a reforma nessa direção é propósito relevante para o próprio fortalecimento da esfera pública não-estatal. Esta, no século XXI, necessitará não só do apoio financeiro do Estado, mas também de um sistema de autoridade política plural para assegurar a governabilidade democrática.

Os fatores mencionados, em todo caso, tentam dar conta de uma dinâmica social ainda em pleno desenvolvimento e, como tal, não isenta de contradições. Para esboçar mais integralmente essa dinâmica, é preciso fazer referência aos fatores que pressionam desde outra perspectiva pela ampliação do público não-estatal.

O público não-estatal enquanto produção: relevância e vantagens

A noção do público não-estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político, atribuindo-lhe papel expresso — bem além do voto — na conformação da vontade política e reivindicando suas funções de crítica e controle do Estado e, em geral, sua preocupação com a *res publica*. Mas o tema do público não-estatal também implica atribuir à sociedade uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas, mostrando que também nesse campo o Estado e o mercado não são as únicas opções válidas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, este último tema não constituiu preocupação senão depois do início do século XX; e isso porque até então se considerava que a produção de bens e serviços públicos, em particular os sociais, estivesse fundamentalmente a cargo de organizações de tipo público não-estatal (Corman, 1987:99). Somente depois da crise dos anos 30 é que essa tendência se altera, quando o Estado assume responsabilidades nesses campos. Na América Latina, porém, a produção pública estatal foi a modalidade de prestação proeminente, posta em questão só a partir da década de 80, quando a onda das privatizações irrompe também aqui. No entanto, a América Latina também foi berço de significativas redes e instituições de solidariedade que datam da cultura indígena e que continuam tendo plena validade nos setores populares, entre outros.

Essa fugaz referência histórica, por si, poderia servir para rechaçar a dicotomia entre Estado e mercado que costuma estabelecer-se quando se alude à produção de bens públicos. Sempre existiu, ainda que com fluxos e refluxos, uma forma de propriedade que não é estatal nem é privada: as associações de indivíduos que satisfazem necessidades coletivas sem que exista um sentido de propriedade entre seus membros. De fato, essas associações, que costumam agora encobrir-se sob a expressão de terceiro setor tiveram um crescimento vertiginoso nas três últimas décadas também na América Latina (Fernandes, 1994).

As razões que podem ser apresentadas para explicar o auge que adquire atualmente a propriedade pública não-estatal são múltiplas e algumas inclusive contraditórias. Uma delas, fundamental, sustentada a partir do campo de seus defensores (Capella, 1993; Fernandes, 1994; Stiefel & Wolfe, 1994), é relativa à demanda de auto-organização social. Parte das práticas que se desenvolvem o fazem não só para enfrentar déficits e/ou vazios deixados pelo Estado ou o mercado, mas sim a partir de um projeto de contenção da influência de ambos sobre a vida social. Seu propósito expresso é, pois, a constituição de âmbitos públicos voluntários de inter-relação social, capazes de autodeterminar-se. No

entanto, parecem também influir no desenvolvimento do setor público não-estatal as recentes políticas governamentais e multilaterais que, com o agravamento da crise fiscal, promovem a transferência de ações para as ONGs, entre outras, através de amplas isenções e/ou subsídios (Brudney, 1990). Por outro lado, também se afirma que as modificações tecnológicas em curso e o novo regime de acumulação, com sua incidência nas mudanças na sociedade baseada no trabalho e a substituição de empregos por atividades, estariam abrindo uma oportunidade para o terceiro setor (Ribeiro, 1997).

Qualquer que seja o caso, um assunto crucial que cabe aqui salientar é que a existência de uma forma de propriedade não-estatal encontra um importante fundamento nas vantagens que ela teria tanto sobre a propriedade pública estatal como sobre a privada, vantagens tais que podem redundar na maximização dos direitos sociais, via prestações de maior diversidade e qualidade. Nesse sentido, é preciso destacar que a diferença crítica da propriedade pública não-estatal em relação à privada é que, enquanto esta implica a acumulação de capital para ganhos privados, aquela existe para servir um bem público. Por outro lado, compartilhando esse mesmo propósito com as entidades estatais, delas se distingue por serem cidadãos privados, voluntários, e não políticos eleitos, os responsáveis por criar essas agências, adotar suas políticas e selecionar seu pessoal (Corman, 1987:100).

Tais diferenças remetem por sua vez a outras, de singular importância. Por si, havendo propósitos distintos entre a propriedade privada mercantil e a não-mercantil, esta pode cumprir papéis que dificilmente são exercidos pela primeira. Um dos mais importantes é a confiança (Rose-Ackerman, 1996), que representaria uma vantagem competitiva para as organizações sem fins de lucro, sobretudo nos casos em que os usuários têm informação incompleta sobre a qualidade do serviço. Sustenta essa colocação a teoria desenvolvida por Hansmann em 1980 (Rein, 1989) a respeito das "falhas de contrato" que se produzem toda vez que o consumidor não pode avaliar efetivamente um serviço, necessitando por isso ser protegido pelo provedor. Conforme observa Weisbrod (1988:25), quando a oferta de serviços é muito heterogênea e a capacidade do usuário de obter informações é limitada, as organizações públicas não-estatais tendem a ser mais eficientes (considerada a qualidade) que a produção privada ou a estatal. Vale acrescentar que a produção pública não-estatal é particularmente vantajosa quando o usuário não tem condições de repactuar seu contrato com a necessária frequência. Os serviços de educação e saúde se enquadram particularmente bem nessas condições.

Em primeira instância, a vantagem que oferece um provedor sem fins de lucro é que a disciplina que o mercado propicia é suplementada pela proteção adicional que nasce do compromisso legal da organização de dedicar seus ganhos inteiramente à produção do serviço. No entanto, mais importante que o compromisso legal ou a falta de estímulos para falsear a informação⁶ é o compromisso ideológico que vincula os membros da organização ou, segundo Mintzberg (1996), o controle sustentado sobre uma base normativa, que converte a dedicação humana no sustento da administração de tais organizações.⁷

De fato, a solidariedade, o compromisso, a cooperação voluntária, o sentido do dever, a responsabilidade pelo outro são todos princípios que tendem a caracterizar as organizações sem fins de lucro e, em termos mais amplos, a "comunidade" enquanto mecanismo de atribuição de valores, diferenciável do mercado, baseado na competição, e do Estado, fundado no poder coercitivo. Estes últimos, precisamente porque no plano organizativo se baseiam na separação entre a propriedade e a administração, requerem um controle que é essencialmente hierárquico, ainda quando pretende moderar.⁸

Das considerações precedentes se deduziria que a propriedade compartilhada, tanto quanto a não-propriedade, ao permitir que a motivação de serviço supere a do dinheiro ou a do poder e ao fundar-se mais num autocontrole que num controle heterônomo, favorece maior qualidade nas prestações. Assim, é por tal razão que o setor público não-estatal agregaria um valor a mais naqueles serviços onde o consumi-

⁶ Rose-Ackerman (1996:716) afirma a respeito: *"customers, like donors, may favor nonprofits because they believe that they have less incentive to dissemble because the lack of a profit motive may reduce the benefits of misrepresentation. Thus if poorly informed customers find it costly to determine quality before purchase, or even after purchase, they may prefer a non-profit to a for-profit provider"*.

⁷ Existem, segundo Mintzberg (1996:81), cinco elementos que caracterizam o modelo normativo como forma de administração e controle: *"a) Selection. People are chosen by values and attitudes rather than just credentials. b) Socialization. This element ensures a membership dedicated to an integrated social system. c) Guidance. Guidance is by accepted principles rather than by imposed plans, by visions rather than by targets. d) Responsibility. All members share responsibility. They feel trusted and supported by leaders who practice a craft style of management that is rooted in experience. Inspiration thus replaces so-called empowerment. e) Judgment. Performance is judged by experienced people, including recipients of the service, some of whom sit on representative oversight board. The motto of the normative model might be select, socialize, and judge. But the key to all is dedication, which occurs in two directions: by and for the providers of the services"*.

⁸ Todas as teorias da organização, desde a denominada Escola de Relações Humanas que surge nos anos 30 até as múltiplas correntes em voga, sugerem prescrições para esses efeitos.

dor não pode discernir por si mesmo sobre sua qualidade, como por exemplo em relação a meninos ou a pessoas com deficiências mentais, e, em termos mais amplos, quando há informação incompleta sobre os insumos e os resultados (Rose-Ackerman, 1996). Sua importância, entretanto, seria extensiva a todos os serviços profissionais orientados às pessoas, tais como saúde e educação, onde é de central importância a dedicação humana, a "alma". Como diz Mintzberg (1996:82): *"We need to free professionals from both the direct controls of government bureaucracy and the narrow pressures of market competition. That is why non-ownership and some cooperative ownership seem to work so well in those areas"*.

Definitivamente, a limitação do motivo de lucro facilitaria que a provisão de serviços atendesse ao interesse do cliente além do que é especificável em contrato. Por isso é que, mesmo assegurado um financiamento público, as experiências de privatização não costumam ser bem-sucedidas quando se trata de serviços complexos, indefiníveis, de alcance vasto e subjetivo, e quando existem vários objetivos implicados, aspectos todos que tendem a dominar no campo dos serviços sociais (Bendick, 1989).

Em tais casos, é provável também que a provisão de serviços através das entidades sem fins lucrativos seja mais eficiente ou administrada a custos mais baixos, basicamente pela utilização de voluntários e doações. A generosidade e o compromisso ideológico são também papéis que cumprem tais instituições. Por isso, tendencialmente, são mais credoras de aportes pecuniários e em espécie. No entanto, os estudos a respeito não são conclusivos. Por exemplo, Rose-Ackerman (1996) afirma que alguns deles sugerem que a alta qualidade pode resultar em maiores custos e eventualmente em maiores preços em relação à provisão privada.⁹ Entretanto, como destaca Bendick (1989:160), são relativamente escassas as comparações rigorosas em termos de eficiência na produção, inclusive com a provisão por parte do setor público estatal. O importante, em todo caso, é que a principal razão para recorrer às entidades sem fins lucrativos não é porque sejam mais eficientes na provisão de serviços do que poderia ser qualquer outra entidade, mas sim porque permitem desenvolver papéis que nem o Estado nem o mercado podem cumprir. E assim como a confiança, a dedicação, a so-

⁹ Isso leva a autora em referência a afirmar que: *"when nonprofits and for-profits compete directly on quality and price, each may inhabit a different market niche. When the nonprofit form provides no special advantage, however, prices and quality can be expected to converge"* (Rose-Ackerman, 1996:722).

lidariedade constituem papéis que lhes imprimem uma especificidade em relação ao setor lucrativo, a flexibilidade, a experiência especializada e a habilidade para chegar a clientes difíceis de alcançar são exibidas como algumas das maiores vantagens que o setor não-lucrativo ou público não-estatal teria sobre o setor público estatal.

Numa perspectiva ampla, tais vantagens redundariam num aporte à diversidade, em termos de ajustar as prestações às características e necessidades de destinatários específicos, sobretudo quando os gostos e as crenças são muito variados. Essa diversidade, inclusive no plano ideológico, é que crescentemente leva a exigir um equilíbrio entre os três setores — o estatal, o privado e o terceiro setor — como meio de fortalecer a própria democracia.¹⁰

O reconhecimento da relevância do setor público não-estatal na produção de bens públicos não pode, no entanto, conduzir à negação do aporte do Estado para seu sustento.¹¹ A transformação de serviços sociais estatais em públicos não-estatais não significa que o Estado deixe de ser responsável por eles. Pelo contrário, todas as evidências apontam para a conclusão de que o financiamento público estatal será cada vez mais necessário. Cabe, nesse sentido, primeiro recordar que uma das razões centrais que, de acordo com a teoria econômica, justifica a atribuição dos bens coletivos ao setor público é que só por meio da tributação obrigatória é possível assegurar sua produção em quantidades socialmente desejáveis. Em si, as instituições do mercado falham em suprir os bens e serviços públicos (em particular, aqueles sujeitos a consumo coletivo, onde a exclusão é mais difícil de obter) porque os mercados requerem exclusão, intercâmbio e transações voluntárias (Ostrom & Ostrom, 1991:172). A separação entre a provisão (pública estatal) e a produção se apóia em tal conclusão, considerando ainda que o financiamento obtido com impostos permite muito pouca ou nenhuma

¹⁰ Mintzberg (1996:83) apóia expressamente essa tese contra a suposta vitória do capitalismo que teria acontecido após a queda do muro de Berlim. Afirma que uma sociedade democrática necessita de um equilíbrio entre as quatro formas de propriedade: pública estatal, privada, compartilhada (ou cooperativa) e não-propriedade. Referindo-se, como exemplo, aos jornais, pergunta: *"Can any democratic society afford to have all newspapers in the private sector, especially when they are concentrated in a few hands that can exercise great political influence should they choose?"* Recorda, nesse sentido, que *"other models of ownership can be found, indeed in some of the most prestigious newspapers in the world — for example, non-ownership of The Guardian in England and multiple cooperative ownership [journalist and readers, alongside some institutions] of Le Monde in France"*.

¹¹ Na teoria econômica, os "bens públicos" são apenas os indivisíveis, como a defesa externa, a manutenção da ordem interna. Mas, nesse contexto, podemos ampliar o conceito para os serviços de educação, saúde e cultura, que, a rigor, são bens quase-públicos.

informação sobre as preferências sociais.¹² O pressuposto implícito na maioria dos acertos institucionais que se promovem atualmente é que a organização de "quase-mercados" entre a provisão e a produção, ao estimular a competição, aumenta as possibilidades de escolha dos usuários e a eficiência produtiva.

Esse tipo de conclusão reforça sua importância se considerarmos que as atividades que tendencialmente desenvolve o setor público não-estatal ou terceiro setor se vinculam aos direitos sociais da cidadania. Os valores humanos e as externalidades ali implicadas (Bresser Pereira, 1997b) justificam, por si, o financiamento público estatal. Mas, além disso, a tendência parece apontar para a necessidade de seu crescimento, tendo em conta que as evidências factuais disponíveis (Rose-Ackerman, 1996; Bendick, 1989) mostram um decréscimo do apoio financeiro de outras fontes e, em particular, das doações privadas.¹³ Assim, referindo-se ao caso dos Estados Unidos, Bendick (1989:146) afirma que: "nos anos finais deste século, o nível absoluto de recursos gerados em forma privada mas com propósitos públicos, por exemplo bem-estar social, provavelmente se incrementará de maneira modesta, mas a habilidade relativa dessas atividades para autofinanciar-se seguirá diminuindo". Os dados disponíveis na Argentina (Gadis, 1997:19), por exemplo, apóiam essa conclusão, mostrando que, no tocante às fundações empresariais, nos últimos três anos há um ciclo de desativação de seus programas de doações, acrescentando dificuldades principalmente no encaminhamento dos negócios das empresas às quais se encontram vinculadas.

Se forem consideradas tais evidências e reconhecidas as vantagens da propriedade pública não-estatal para a ampliação da democracia, é possível esperar que ela constitua a forma por excelência através da qual a sociedade organizará seus serviços sociais e científicos de forma competitiva, com financiamento em parte do Estado e em parte diretamente do setor privado em forma de contribuições ou de pagamentos por serviços prestados. Será a forma através da qual o Estado poderá manter seu caráter social — comprometido com os direitos sociais, a proteção do patrimônio público cultural e ambiental e com o desenvolvimento tecnológico e científico — mas assegurando simultanea-

¹² A maioria das colocações a respeito rechaça que a produção fique reservada ao próprio Estado; mas não costuma discriminar entre o setor privado e o público não-estatal para tais efeitos.

¹³ Entre as razões argüidas por Bendick figuram a decadência da identificação com relações pessoais estreitas e as alterações demográficas (menos jovens, por exemplo), que redundam na diminuição da doação voluntária de tempo.

mente a eficiência na medida em que induz as entidades públicas não-estatais a competir entre si para prestar os serviços à comunidade com financiamento parcial pelo Estado. De maneira que é previsível que, no século XXI, o espaço público se amplie com a consciência de que a produção de bens públicos não pode ser um monopólio do Estado nem do mercado, atendendo tanto aos próprios limites de ambos como às crescentes exigências de auto-organização social. Três grandes vantagens, do ponto de vista da produção social, poderiam assim ser desdobradas:

- ♦ Pluralização da oferta de serviços sociais. Ante a provisão monopolista e autoritária que caracteriza a oferta de serviços públicos do âmbito estatal, a esfera da produção social oferece a oportunidade de desenvolver o princípio da competição. Com isso, não só se possibilita que os usuários exercitem o direito à "saída", mas também se estimula imediatamente maior qualidade e eficiência das prestações. A qualidade é também favorecida pela ênfase na dedicação, a vocação de serviço e a solidariedade que tendem a aflorar nas entidades não-mercantis. Outro resultado previsível é também uma economia maior no gasto, ao concorrerem — eventualmente — distintas fontes de financiamento, inclusive o trabalho voluntário.
- ♦ Flexibilização e desburocratização da gestão social. A produção não-estatal de serviços sociais possibilita obter prestações adaptadas aos públicos envolvidos, em oposição às prestações uniformes que tendem a caracterizar a oferta pública estatal. Outro benefício, que tem uma expressão mais micrororganizativa, é o desenvolvimento de um estilo de gestão "pós-burocrático". A autonomia financeira e administrativa e seu correlato na discricionariedade criam condições para organizações menos piramidais e fragmentadas.
- ♦ Responsabilidade de dirigentes e participantes pela organização. Não contando com a certeza do apoio financeiro do Estado e dispondo de autonomia muito maior que a existente nas organizações estatais, os integrantes das entidades de serviços públicos não estatais tendem a ser mais responsáveis pelos destinos de suas organizações. Eles não podem transferir essa responsabilidade para fora da organização — em especial para "o governo", que não garante recursos suficientes. Finalmente, como a responsabilidade do governo é por um orçamento global, permanece na própria organização o poder e a responsabilidade de utilizar adequadamente esses ou outros recursos para alcançar os objetivos propostos.

Tais considerações dão conta de algumas das condições para o desenvolvimento do público não-estatal enquanto produção. Por outro lado, as experiências práticas e os estudos ajudam a caracterizar essa função, bem como a delimitar algumas áreas de problemas que necessitariam ser exploradas a fim de contribuir para a consolidação do público não-estatal no século XXI. Desses temas nos ocuparemos a seguir.

Organizações públicas não-estatais: condições de desenvolvimento

Como observa Ruth Cardoso (1997:8), "o conceito de terceiro setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e fazer sobre a realidade social... É um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização". Com efeito, o setor público não-estatal não só aumenta as possibilidades de introduzir a diversidade nas formas de produção social, como ele mesmo está marcado por ela. Assim, ainda que as organizações públicas não-estatais (Opnes) sejam "formadas por grupos de cidadãos na sociedade civil, originalmente privados, mas cuja atuação ocorre como uma ampliação de uma (nova) esfera social-pública e cujo funcionamento, em termos coletivos, se caracteriza por uma racionalidade extramercantil, extracorporativa e extrapartidária" (Franco, 1997:115-6), é preciso considerar que existem entre elas diferenças e gradações que podem afetar as políticas a respeito de seu desenvolvimento.

De fato, as Opnes não têm fins lucrativos, utilizam em algum grau o trabalho voluntário e de alguma forma participam do controle social. No entanto, esses aspectos diferem substancialmente entre umas e outras. Assim, podem existir organizações como as ONGs, baseadas principalmente no trabalho voluntário e voltadas para a defesa de direitos de cidadania, que combinam produção de serviços e controle social. Por outro lado, as organizações de ajuda ou de caridade compreendem trabalho voluntário, mas não têm como missão o controle social. As fundações que financiam outras entidades públicas não-estatais, de origem empresarial (como são principalmente as americanas) ou de origem estatal ou religiosa (como as alemãs), por sua vez, raramente utilizam trabalho voluntário, e o controle social somente ocorre em algumas organizações por elas financiadas. Finalmente, as organizações produtoras de serviços sociais de educação e saúde que podem ser chamadas "organizações de serviço público não-estatais" (Ospnes) não estão voltadas principalmente para o controle social e utilizam pouco trabalho voluntário.

Ao assinalar essas diferenças, não se pretende insinuar que a tendência deveria ser para a homogeneidade. Pelo contrário, todas as evi-

dências apóiam a necessidade de manter a pluralidade, inclusive dentro do próprio terceiro setor. Não é este, pois, o problema a destacar, e sim que existem condições para o desenvolvimento das Opnes que poderiam precisar de um tratamento diferencial.

A principal consideração aponta para a necessidade de reivindicar o tratamento do público não-estatal simultaneamente em termos políticos e econômicos. Nesse sentido, é preciso considerar que as práticas sociais cujo objeto de atenção expresso é a satisfação de necessidades coletivas, apelando à cooperação voluntária e à responsabilização pelo outro e incorporando relações sociais simétricas, constituem o núcleo do espaço público que permite, como tal, atualizar o sentido de compromisso cívico: "liberdade e igualdade para todos" (Cunill, 1997). Assim, o desenvolvimento de condições políticas para a construção da cidadania é altamente dependente da capacidade dos indivíduos para desenvolver um sentido de comunidade que, preservando os espaços de liberdade, tenda por sua vez a incrementar os níveis tanto de responsabilidade como de controle social. Por outro lado, é óbvio que as condições materiais para a construção da cidadania dependem de os direitos sociais e econômicos poderem ser ampliados para todos os indivíduos. As práticas sociais fundadas na solidariedade contribuem para criar ambos os tipos de condições. As econômicas se associam, além disso, à possibilidade de aumentar os níveis de auto-organização social. Ou seja, a satisfação da crescente demanda para o fortalecimento da sociedade civil depende de que se suscitem em seu seio práticas orientadas para o "empoderamento" dos setores mais vulneráveis e a auto-regulação social. A construção de uma "equipotência" que contribua para combater as desigualdades na distribuição do poder social — e, logo, do poder político — depende do incremento das capacidades de auto-organização social. Estas, na medida em que redundam no desenvolvimento de capacidades e habilidades para resolver problemas, criam por sua vez condições estáveis para a retirada do Estado como produtor direto de bens e serviços.

Agora, tendo em conta tais questões, é preciso considerar que a satisfação de necessidades públicas a partir da sociedade sempre constituiu um objetivo de organizações de auto-ajuda (de base, comunitárias, de usuários).

Atualmente, a esfera pública que se ocupa da produção social tende a ampliar-se com a incorporação de novos atores, como as organizações de defesa de valores básicos, geralmente conhecidas como ONGs (organizações públicas não-governamentais), que às suas funções originais de interlocução política e organização popular, tendem a agregar a de prestação de serviços sociais (saúde, educação etc.), e às quais se cos-

tuma atribuir o caráter de entidades privadas de utilidade pública, sendo por isso credoras de isenções tributárias ou outros benefícios especiais.

Outro ator que irrompe na esfera pública são as "organizações de serviço público não-estatais" (Ospnes), que já existem há muito tempo, mas que recentemente se originam sobretudo da "publicização" — transformação em organizações públicas não-estatais — de organizações estatais ou de entidades constituídas voluntariamente por particulares aos quais se atribui uma relação formal com o Estado, expressa em fomento e fiscalização. Usualmente estruturadas em forma de fundações de direito privado e associadas ao movimento de reforma da administração pública, elas representam a recuperação da prática antiga de ver as universidades e os hospitais como organizações públicas de direito privado. As universidades americanas, por exemplo, ainda que sejam divididas em universidades "privadas" e "provinciais" ou "estatais", na verdade são todas públicas não-estatais. Não são privadas porque não visam ao lucro; não são estatais porque não têm servidores públicos em seus quadros, nem estão subordinadas diretamente ao governo. Por outro lado, quanto aos hospitais, existe uma longa tradição de organizá-los como sociedades beneficentes.

A tendência recente à publicização (que se opõe à privatização tanto quanto à estatização) foi acelerada a partir da experiência de reforma do Reino Unido, que transformou todas as suas universidades e hospitais, que anteriormente faziam parte do aparato do Estado, em entidades autônomas, usualmente chamadas Quangos (*quasi non-governmental organizations*). Essas novas instituições atuam no campo social, em particular educação e saúde, com recursos assegurados pelo Estado, submetidas a uma relação contratual com ele e a certas exigências a respeito da conformação de seus órgãos deliberativos.

Vários casos ilustram mais recentemente essa tendência. Um, de caráter integral, é trazido pelo Brasil através da proposta de transformação dos serviços sociais e científicos prestados diretamente pelo Estado em "organizações sociais", ou seja, em entidades autônomas que, por sua importância, participarão diretamente do orçamento do Estado.¹⁴

¹⁴ Modesto, em trabalho recente (1997:33), faz excelente caracterização das "organizações sociais", estabelecendo suas diferenças e semelhanças em relação às tradicionais pessoas jurídicas privadas de utilidade pública. Conclui que, embora ambas sejam entidades do mesmo gênero, "as organizações sociais são entidades de utilidade pública qualificadas por maiores restrições e maior vigilância do Estado, ao mesmo tempo que podem receber deste maiores benefícios e vantagens incomuns — embora não vedadas — às atuais entidades privadas de utilidade pública". Por outro lado, o autor esclarece que "não serão criaturas do Estado, nem sucessoras necessárias de entidades públicas extintas", mas sim de constituição voluntária.

Também se observam movimentos similares na Colômbia, com os hospitais públicos ("empresas sociais do Estado"), no Peru e em El Salvador, com a educação municipal, entre outros. Em todas essas experiências, propõe-se a transformação das entidades públicas estatais em entidades descentralizadas (habitualmente como pessoas jurídicas de direito privado), dotadas de autonomia financeira e administrativa e com organismos colegiados de direção.

As vantagens da esfera pública não-estatal destinam-se fundamentalmente às organizações de auto-ajuda — inclusive o voluntariado — cujo objetivo primário é a satisfação de necessidades públicas com base na solidariedade. Por outro lado, podem estender-se àqueles tipos de ONGs que, além de prestar um serviço, tenham como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento da auto-organização social por meio de práticas orientadas expressamente para a organização, autovalorização ou articulação de demandas dos setores mais vulneráveis. Ambos os tipos de entidades, incluindo as práticas não-institucionalizadas que expressam esses aspectos, são o que tradicionalmente se conhece como terceiro setor. A integração a este do espaço da produção social que começa a ser ocupado pelas Ospnes — "organizações sociais", "empresas sociais do Estado" etc. — depende da capacidade delas poderem acolher em suas práticas e estilos de gestão os aspectos em referência. No caso da proposta relativa às "organizações sociais" em curso no Brasil, sustenta-se que "a relação entre as organizações sociais e o poder público deve ter fundamento numa ética de solidariedade e numa ética de serviço" (Modesto, 1997:8). No entanto, esta não é necessariamente a norma. Wyszomirski (1990), por exemplo, recorrendo a evidências factuais, propõe que no terceiro setor se discriminem "as organizações intervenientes" (*intervening organizations*) das organizações voluntárias e das organizações mediadoras, conforme o grau de congruência existente entre suas partes: doadores/financistas, membros/voluntários e clientes. Nas primeiras, cada uma dessas partes é discernível e diferenciada, enquanto suas funções costumam ser instrumentais para o Estado, sendo criadas para prover um tipo especial de perícia profissional ou de serviços a organizações governamentais. As Quangos (*quasi non-governmental organizations*) constituem a melhor expressão desse tipo de entidade, onde os traços de voluntariado praticamente não existem.¹⁵

¹⁵ A autora afirma que: "the personnel of these organizations is diversely expert and highly professional. The inability of the public service to fill such personnel requirements quickly, comprehensively, and flexibly is often a contributing reason for the establishment of such organizations. Volunteer staff, if present at all, is only a vestigial element".

Assim, para a definição de políticas nessas matérias, convém distinguir entre a institucionalidade de solidariedade, que se baseia principalmente na cooperação voluntária, no compromisso sustentado, e aquela constituída pelas ONGs e as organizações de serviço público, Ospnes. Na primeira, sua força baseia-se na horizontalidade das relações sociais e no fato de que seu principal recurso é a solidariedade. Portanto, tratando-se de práticas automatizadas e auto-sustentadas, estão expostas a menos riscos de desnaturalização: sua marca é a auto-gestão social e, com ela, o autocontrole e sua relação com o Estado é eventual. Dada a necessidade de apoios estatais — de financiamento ou assistência —, o problema crítico é a preservação da total autonomia dessa institucionalidade. Seu limite, em todo caso, poderia basear-se no fato de que se trata de práticas voltadas a públicos limitados, circunscritas muitas vezes a ações imediatas e, por fim, marcadas pela circunstancialidade e por um tipo de particularismo cuja transcendência depende de estarem direta ou indiretamente associadas a práticas socio-políticas mais amplas.

Na segunda, parecem ser outros os problemas. Com respeito às ONGs, como não se trata de entidades auto-sustentadas, um dos principais desafios é conciliar suas funções de promoção da auto-organização social com as de caráter mais empresarial. Nesse sentido, torna-se fundamental resistir à tendência à mercantilização e à burocratização, para preservá-las como integrantes do público não-estatal e, sobretudo, possibilitar que atuem como catalisadoras e promotoras da ampliação do espaço público, através do "empoderamento" dos setores mais vulneráveis. O mesmo problema aflige as fundações de serviço público, que sempre enfrentam riscos de privatização e feudalização.

Portanto, um ponto da maior importância, sobretudo em relação às Ospnes, é assegurar um fluxo estável de financiamento público e privado, para evitar a pressão pela mercantilização de todas as suas atividades.¹⁶ Outro ponto diz respeito à necessidade de desenvolver as devidas regulações estatais e sociais para minimizar os riscos de privatização e feudalização. Mas tudo isso leva por sua vez a outros problemas. Um deles é como assegurar que as regulações não atentem contra a diversidade (que é uma das maiores contribuições que pode fazer o setor

¹⁶ Corman (1987) chama a atenção para a tendência de as entidades do terceiro setor fazerem negócios com fins lucrativos em outros setores para financiar suas atividades originais. O problema não necessariamente está aqui, mas sim no fato de que em muitos casos a tendência é realmente à privatização. Daí a importância da responsabilidade do Estado nessa matéria, não apenas na provisão de recursos públicos, mas também no estabelecimento de incentivos às doações privadas.

público não-estatal à produção de serviços sociais), conseguindo simultaneamente preservar a responsabilidade do Estado pela execução de uma política social abrangente e profunda. Outro problema é como assegurar um financiamento estatal que concilie as necessidades de autonomia das entidades sociais com a preservação de sua responsabilidade pelo uso de recursos públicos.

De fato, o financiamento estatal coloca uma série de questões críticas, entre as quais as seguintes: como o aparato estatal pode assegurar o uso público dos recursos públicos sem obstaculizar a operação das agências? Que critérios de ordem procedimental podem ser adotados para definir onde aplicar os recursos públicos de modo a minimizar os riscos de discricionariedade burocrática e de clientelismo político?

Assim, tendo em conta as lições da experiência, surgem vários temas que precisam ser explorados. Um, por exemplo, é a adoção de um esquema de contratualização das relações entre o Estado e as associações públicas não-estatais que evite os riscos que as regulações uniformes criam para a diversidade ideológica e a diferenciação de serviços. Por meio dos contratos de gestão, pode-se estabelecer um sistema de direitos e obrigações recíprocas, ainda que a experiência nessa matéria já mostre que há também aqui pelo menos três pontos críticos.¹⁷ Um é o estabelecimento de critérios públicos como base da avaliação de desempenho, de forma a considerar não só os critérios tradicionais de eficiência, eficácia e efetividade, mas também até que ponto se satisfazem valores públicos. Outro ponto crítico são os meios para conseguir a publicidade dos contratos, de modo que possam constituir-se em instrumento da *accountability* das organizações. Finalmente, a adaptação da legislação jurídica, para que se possa preservar a flexibilidade das organizações.¹⁸

Todos esses nós aludem tanto à garantia do caráter público do sistema de responsabilidades recíprocas, como à preservação da especificidade do "público não-estatal". Mas é necessário também explorar mais a fundo as possibilidades de fomentar a auto-organização social. Por exemplo, cabe averiguar a potencialidade dos concursos públicos em relação às licitações, tendo em conta que estas, ainda sendo válidas como meca-

¹⁷ Tem-se afirmado que o termo "contrato" é talvez menos apropriado que "convênio", porque o primeiro remete a uma situação de conflitualidade. Entretanto, o uso comum tem favorecido mais aquele.

¹⁸ Referindo-se à experiência do Brasil, Ferrarezi (1997:16-7) afirma expressamente a necessidade de atualizar a legislação que ainda desconhece a existência legal do terceiro setor, pautando suas relações com o Estado segundo a lógica do setor estatal ou do setor privado.

nismos para qualificar o acesso de recursos públicos, supõem que é o Estado (e não a sociedade) que determina a necessidade. Assim, é fundamental explorar modalidades para evitar o risco de só favorecer às organizações "visíveis", reforçando as desigualdades nos recursos de poder.

Por outro lado, uma ordem de problemas de extrema importância se relaciona com o controle social. A rigor, a tensão entre autonomia e responsabilidade social que experimentam as Opnes encontra suas maiores probabilidades de resolução no aporte que a sociedade pode fazer à sua direção e controle; e mais, na medida em que o público não-estatal domine a cena da produção social no século XXI, depende de como se viabilize o controle social, de forma a assegurar que os agentes sociais que provêm serviços sociais o façam eficientemente em função da e para a sociedade, evitando que as organizações sejam privatizadas (submetidas a interesses privados) ou feudalizadas (controladas autoritariamente por uma pessoa ou grupo, ainda que voltado para o interesse público).

Conclusões

Habitualmente, os trabalhos que aludem ao público não-estatal o fazem a partir de perspectivas demarcadas: ou como produção de bens ou como controle social. Mas uma das principais conclusões que se pode extrair da experiência é que um não é possível sem o outro; e que a principal condição para assegurar a ampliação dessa esfera é tratá-la como assunto multidimensional. O fenômeno do público não-estatal é simultaneamente econômico e político. Produção e controle estão intimamente relacionados quando se trata do público não-estatal. Esse mesmo tratamento multidimensional é exigido em relação a seus atores: o público não-estatal não interpela só organismos não-governamentais ou organizações arraigadas na sociedade, mas também o cidadão comum. Isso não nega, no entanto, que as ONGs ou, mais amplamente, as organizações públicas não-estatais

"parecem ser as entidades que usualmente se encontram na melhor posição para empreender, na prática, ações de interesse público. Seu caráter independente do aparato estatal e a experiência que um número significativo de ONGs possui na litigação e levantamento de temáticas na sociedade são dois elementos favoráveis para que sejam elas a desempenhar o papel central nas iniciativas práticas em ações de interesse público" (González Morales, 1997:44).

Uma segunda conclusão é que não será possível propender ao desenvolvimento do público não-estatal se este for visualizado em termos auto-referenciais. Avalizam tal exigência duas considerações. Primeiro, não se trata de criar "ilhas", mas sim de pressionar pela mudança social. Segundo, tal pressão não será possível se não se começar por reconhecer as tensões que afloram entre a emergência desse âmbito e o Estado, os partidos políticos e o setor privado-mercantil, e se não se assumirem as contradições que existem no próprio seio do público não-estatal.

Cabe, em todo caso, reconhecer que a produção de serviços sociais como os de educação, saúde e cultura pode ser mais eficientemente realizada através de Opnes do que através de organizações privadas ou de organizações estatais. O fato de os usuários terem uma informação incompleta sobre a qualidade do serviço dá uma vantagem competitiva às organizações sem fins lucrativos. No entanto, mais importante é o compromisso ideológico que vincula os membros da organização, que converte à dedicação humana no sustento da administração de tais organizações.¹⁹

O fundamento último do reforço do público não-estatal é a construção da cidadania em sua dimensão material e política. Por fim, há que se expressar numa redistribuição do poder político e social. Para que essa contribuição possa ser realizada é necessário uma série de transformações. Muitas delas se referem expressamente ao público não-estatal. Mas outras, incidindo sobre ele, transcendem. De fato, é preciso um Estado disposto a reconhecer sua responsabilidade pelo bem-estar geral, mantendo com este um compromisso e aceitando seus papéis redistributivos. É preciso ainda uma sociedade responsável por seus deveres e também um forte sistema de partidos, bem como um sistema judicial eficaz.

Outras transformações serão crescentemente demandadas no nível dos paradigmas dominantes. Uma, já no cerne, alude ao próprio tratamento dos problemas sociais. Como assinala Lander neste livro, a própria separação das denominadas "ciências sociais" reforça a abordagem unidi-

¹⁹ *The Economist* (15-3-1997) comparou a provisão de serviços de saúde no Reino Unido, onde o financiamento é estatal e a provisão é pública não-estatal, com a americana, onde financiamento e provisão são privados, tendo chegado à conclusão de que o sistema britânico é consideravelmente mais eficiente. O custo por habitante/ano no Reino Unido é de US\$1.300 contra US\$3.800 nos Estados Unidos. No sistema francês de saúde, estatal, o custo por habitante/ano é de US\$2.600. Supondo-se que a qualidade dos três sistemas seja aproximadamente a mesma, a vantagem do sistema público não-estatal, que no caso britânico é controlado através de um sistema de competição administrada, é evidente.

mensional e por fim oblíqua dos problemas sociais e assenta a dicotomia entre o político e o econômico que permite a cada um transitar por caminhos distintos, a tal ponto que possa aflorar o paradoxo de "mais democracia" junto com "mais exclusão econômica". Recuperar a política para a economia é, nesse sentido, um desafio para o futuro. Outro, de singular importância, é a superação do paradigma tradicional do direito que estabelece uma distinção e uma separação profunda entre as noções do público e do privado, tanto remetendo a processos e direitos distintos (o penal e o civil, respectivamente; o público, protetor de interesses estatais; e o privado, protetor de interesses individuais) como descuidando de um espaço jurisdicional para o exercício das ações de interesse público e, sobretudo, circunscrevendo a um estreito âmbito o que é "público". Assim, só recentemente é que se aceita o uso do direito em favor de interesses supra-individuais, sejam públicos não estritamente estatais, coletivos, difusos ou de classe (Viveros, 1997:93-4), abarcando-os na noção de "ações de interesse público" via recursos tais como o da proteção. No entanto, esse campo ainda se encontra limitado pela forma e a organização das instituições jurídicas e pela própria cultura legal na maioria dos países.

Há, de qualquer maneira, tal como se pretendeu mostrar neste trabalho, condições criadas (a partir do Estado e na sociedade) para que a institucionalidade pública se renove. Só que também há condições para que ela se constranja. Reconhecer que estamos diante de um campo ainda em disputa e assumir a necessidade de dar-lhe viabilidade é um dos desafios maiores nos albores do novo século. Nesse século, as demandas sociais, a busca da afirmação dos direitos sociais e republicanos se aprofundarão. A resposta neoliberal a esse desafio é evidentemente tão insuficiente quanto o é a estatal. Se concordarmos nisto e no aqui argumentado, teremos também que concordar que o espaço para o público não-estatal, especialmente na produção de serviços sociais e nas formas de controle social, será cada vez mais amplo no século XXI.

Referências bibliográficas

- Bendick, Marc, Jr. Privatizar la distribución de los servicios de bienestar social: una idea a ser considerada seriamente. [1989]. *Selección de Documentos Clave*. Caracas, Clad, 9(1), jun. 1992.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1, 1997a. (Nova Série.)

- . Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1, jul. 1997b. (Texto apresentado à segunda conferência do Círculo de Montevideu, Barcelona, maio 1997.)
- Brudney, Jeffrey L. *Fostering volunteer programs in the public sector: planning, initiating, and managing voluntary activities*. San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
- Capella, Juan Ramón. *Los ciudadanos siervos*. Madrid, Trotta, 1993.
- Cardarelli, Graciela; Kessler, Gabriel & Rosenfeld, Mónica. Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias: los espacios del altruismo y la promoción de derechos. In: Thompson, A. (org.). *Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires, Unicef; Losada, 1995.
- Cardoso, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: Ioschpe, E. B. (org.). *Terceiro setor — desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- Cohen, Jean L. & Arato, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- Corman, Robert P. The realities of "profitization" and privatization in the nonprofit sector. In: Carroll, Barry J.; Conant, Ralph W. & Easton, Thomas A. (eds.). *Private means, public ends: private business in social service delivery*. New York, Praeger, 1987.
- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Clad/Nueva Sociedad, 1997.
- Fernandes, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumarã, 1994.
- Ferrarezi, Elisabete. Estado e setor público não-estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. São Paulo, 1997. mimeog.
- Franco, Augusto de. *O novo partido*. Brasília, Instituto de Política, 1997.
- Gadis. *Fondos privados, fines públicos*. Buenos Aires, Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social/Pnud, 1997.
- González Morales, Felipe. Relatoría general. Proyecto sobre acciones de interés público. In: Morales, Felipe González (ed.). *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1997.

- Grabosky, Peter N. Using non-governmental resources to foster regulatory compliance. *Governance*. Oxford, 8(4), 1995.
- Gunn, Christopher. The nonprofit sector: radical potential? *Review of Radical Political Economics*, 29(3), 1997.
- Habermas, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (26), 1990.
- Held, David. *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza Universidad, 1993.
- Ioschpe, Evelyn Berg (org.). *Terceiro setor — desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- Lechner, Norbert. *La democratización en el contexto de una cultura postmoderna*. Santiago, Flacso, 1986. (Documento de Trabajo.)
- Mintzberg, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May/June 1996.
- Modesto, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 48(2):27-58, maio 1997.
- Ostrom, Vincent & Ostrom, Elinor. Public goods and public choices: the emergence of public economies and industry structures. In: Ostrom, Vincent. *The meaning of American federalism: constituting a self-governing society*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1991.
- Rein, Martin. The social structure of institutions: neither public nor private. In: Kamerman, Sheila B. & Kahn, Alfred J. (eds.). *Privatization and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Ribeiro, Sheila Maria Reis. Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal. Brasília, 1997. mimeog.
- Rose-Ackerman, Susan. Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*, 34(2), June 1996.
- Rosenfield, Denis L. Democracia e reforma do Estado. *Revista de Filosofia Política*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1, 1997. (Nova Série.)
- Stiefel, Matthias & Wolfe, Marshall. *A voice for the excluded: popular participation in development: utopia or necessity?* London, Zed Books, 1994.
- Viveros, Felipe. Relatoría sobre las acciones de interés público en Chile. In: González Morales, F. (org.). *Las acciones de interés público: Argentina*,

Chile, Colombia y Perú. Santiago, Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho, 1997.

Weisbrod, Burton A. *The nonprofit economy.* Cambridge, MA, Harvard University Press, 1988.

Wyszomirski, Margaret Jane. The puzzle of organization: a tri-sectorial perspective. *International Journal of Public Administration.* New York, 13{1-2}, 1980. (Special Issue.)

Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais

Carlos Antonio Morales

Introdução

A provisão dos serviços públicos sociais, que nunca deixou de ser um grave problema, sobretudo nos países não-desenvolvidos, ganhou tons dramáticos nas duas últimas décadas em razão do aprofundamento da crise do Estado. O objetivo central deste estudo é discutir as perspectivas para a solução desse problema no contexto das propostas de reforma do Estado que dominam a cena política contemporânea.

Profundamente abalados pela crise fiscal e pelo crescimento dos gastos sociais, os governos têm sido compelidos a fazer revisões das políticas de bem-estar, que resultaram na precarização dos serviços sociais. No âmbito do Estado, o problema do financiamento das políticas públicas sociais obrigou a repensar a distribuição dos recursos escassos e a maneira pela qual os Estados iriam prover os bens públicos. Isso provocou um intenso debate acerca do papel do Estado. Há concordância razoável de que, entre os diversos problemas envolvidos, um dos mais importantes é a incapacidade dos governos de levar a bom termo as propostas de políticas públicas por eles encampadas programaticamente.

Essa crise, correntemente definida como crise de governança, tem três componentes; um de natureza financeira, referente ao déficit das contas públicas; outro de natureza administrativa, decorrente da ineficiência do modo burocrático de gerir as organizações estatais; e um terceiro de caráter estratégico, que corresponde à maneira inadequada

na qual o Estado está organizado para intervir nas atividades sociais e econômicas.

O esforço de superação da crise do Estado, quando se trata de rever a forma de intervenção do Estado no desenvolvimento social, vem-se traduzindo em redefinir o modo de financiamento e de organização das políticas públicas sociais para garantir efetividade na resposta às demandas sociais e maior eficiência na produção dos serviços.

Assim, quando examinamos as alternativas que se apresentam para reordenar a intervenção estatal, verificamos que são três as possíveis formas de organizar a provisão de serviços e atividades que envolvem externalidades positivas importantes e asseguram direitos sociais, como a provisão de serviços de saúde e educação, a assistência e previdência sociais, a proteção ao meio ambiente, ao desemprego e à cultura. A primeira é a que se faz diretamente através das organizações estatais, justamente a maneira associada à crise de governança que se pretende superar.¹ A segunda é deixar que o mercado regule a prestação dos serviços, privatizando ou terceirizando; é a alternativa de minimizar o Estado, tentada por governos conservadores e que não produziu os resultados esperados, sobretudo no plano social.² A terceira é desestatizar, mantendo o caráter público do serviço; nessa modalidade, o Estado financia as políticas sociais através de instituições públicas não pertencentes ao Estado nem à esfera privada.³

Meu intuito neste ensaio é discutir os aspectos estratégicos envolvidos na emergência da terceira via ante a crise de governança, concentrando a análise nas formas pelas quais o Estado e a sociedade se organizam para intervir no campo das políticas públicas sociais. O pressuposto que está por trás desse objetivo é que há algo de novo na produ-

¹ Essa alternativa tem duas modalidades; uma que a identifica com a forma tradicional do Estado social-burocrático, tendendo a manter dentro do Estado a provisão de bens e serviços que o mercado pode oferecer com vantagens, e outra que é na verdade resultante do recuo das posições privatistas mais radicais, que, ao perceberem os perigos políticos da posição que adotavam, passaram a usar estratégias de descentralização e focalização.

² Esperava-se reduzir os gastos do Estado, entretanto as eleições pressionavam os governos conservadores a manter o nível de despesas com as políticas sociais.

³ Os EUA, através da tradição de parceria entre governos e organizações voluntárias, como demonstra Salamon (1966), e a Grã-Bretanha, através de seu esforço para criar instituições e parcerias previamente inexistentes, ao longo do período Thatcher, são os países em que essa via mais se generalizou. Sem que se constitua em forma institucionalizada de organizar a provisão de serviços sociais, mantém-se um alto grau de espontaneidade na articulação e no financiamento dos programas implementados por ONGs e fundações.

ção de bens públicos, que não por acaso se revigora em meio à crise do Estado contemporâneo. Pretendo ficar no círculo das mudanças institucionais que venham a afetar a relação entre Estado e sociedade, tendo por referência a propriedade (pública, estatal ou privada). Por essa razão não trataremos do tema da descentralização político-administrativa, a partir da qual alternativas de solução para a problemática da precarização das condições sociais também são discutidas. São abordagens que não necessariamente precisam se cruzar.⁴ O objetivo é examinar a forma mais eficiente e democrática de organizar os serviços sociais no contexto da reforma do Estado.

Cada vez mais, instituições que não são nem do Estado nem do setor privado prestam serviços sociais de caráter público. Em geral, são organizações sem fins lucrativos que promovem atividades relacionadas com os direitos sociais dos cidadãos e que expressam a vitalidade da sociedade civil ao ocupar os espaços vazios deixados pelo mercado e o Estado. Essas organizações adquirem uma diversidade muito grande de formas e nomes: organizações não-governamentais (ONGs), associações comunitárias, organizações religiosas, fundações privadas, entidades assistenciais. Prestam serviços também muito diversificados quanto à extensão e ao público que alcançam; serviços educacionais básicos, intermediários e universitários, técnicos e especializados, serviços de saúde preventivos e hospitalares, serviços assistenciais e culturais variadíssimos.⁵ No conjunto, essas formas organizativas constituiriam o que Salamon (1992:15) e muitos outros autores chamam de "terceiro setor": "Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um terceiro setor".

A participação dessas organizações nos serviços sociais é muito expressiva. Segundo dados tabulados por Fernandes,⁶ 40% delas se ocupam com educação e formação, 30% com desenvolvimento e promoção social, mais de 20% com saúde e 15% com pesquisa. Dados do mesmo levantamento dão conta de aproximadamente mil ONGs registradas nos

⁴ A descentralização da qual trataremos não tem expressão geográfica, mas macrororganizacional.

⁵ O universo de organizações que pertencem ao "terceiro setor" é muito mais amplo do que o conjunto que será referido aqui. Como descreve Miguel Darcy de Oliveira no prefácio ao livro de Fernandes (1994), "um sem-número de ações que visam ao interesse comum se desdobram ao norte e ao sul do planeta, em um terceiro setor — não-lucrativo e não-governamental".

⁶ Esses dados foram publicados em Fernandes (1994).

diretórios de ONGs latino-americanas.⁷ Dados mais recentes da Abong⁸ registram em torno de 2 mil organizações reconhecidas como organizações que se enquadram no perfil definido por essa entidade, atuando somente no Brasil. Estimativas que partem de critérios mais liberais de definição de organizações voltadas para os interesses gerais da sociedade chegam a 17 mil.

Não estamos diante apenas de quantidades significativas, mas de qualidade socialmente reconhecida e de importância cultural inquestionável. Tomando alguns exemplos esparsos, podemos alinhar, no caso do Brasil, algumas instituições de grande prestígio nacional que se enquadram no terceiro setor, produzindo serviços sociais, como a Pontifícia Universidade Católica e a Fundação Getúlio Vargas, na área de ensino, e as Santas Casas de Misericórdia, o Hospital Sírio Libanês de São Paulo e a Beneficência Portuguesa, na área da saúde.⁹ Nos países desenvolvidos, existe larga tradição de instituições sem fins lucrativos organizadas pela sociedade civil. A partir dos anos 80, entretanto, vimos nascer novas organizações públicas não-estatais a partir de organizações estatais transformadas. Esse é o caso, na Inglaterra, dos *Quangos*, *quasi non-governmental organizations* — sociedades civis que passaram a receber recursos orçamentários do governo inglês; dos museus nacionais, na Holanda; das *chartered schools*, escolas comunitárias gratuitas, financiadas com recursos públicos, nos EUA, todos eles exemplos de organizações públicas não-estatais que assumiram papel institucional de grande relevância social.

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

O caso das escolas primárias espanholas ilustra bem a possibilidade de revisão do papel do Estado na execução de políticas sociais, em função da emergência de uma nova esfera de relações societárias

⁷ "Dispomos de 32 diretórios referidos a 24 países da América Latina e do Caribe. O número total de ONGs existentes é certamente bem maior do que o apresentado pelos diretórios" (Fernandes, 1994).

⁸ Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. Os dados foram obtidos em entrevista com o presidente da Abong, Silvio Caccia Bava.

⁹ O Parque Nacional da Serra da Capivara, o maior e mais importante sítio arqueológico brasileiro, onde se encontram os indícios da presença humana no continente americano há mais de 40 mil anos, é administrado por uma organização não-governamental, a Fundham — Fundação Museu do Homem Americano.

impulsionada pela multiplicação das organizações públicas não-estatais. A Constituição espanhola determina que todo ensino primário deve ser gratuito. O governo Felipe González encontrou, ao assumir, 2 milhões de crianças de um total de oito, estudando em escolas pagas. O então ministro da Educação José María Maravall encampou o desafio de fazer cumprir o direito que a sociedade espanhola constituía. Depois de superar os obstáculos que se opunham ao projeto o Estado passou a financiar escolas comunitárias e religiosas que já prestavam serviços de educação básica, remunerando-as com base no custo médio por aluno das escolas públicas,¹⁰ desde que nada cobrassem de seus alunos.

A lição mais importante que podemos extrair daí não é que a constituição deve ser cumprida, mas como superar obstáculos ao cumprimento dos direitos sociais previstos nas constituições. Esse exemplo nos ensina como é possível romper com uma visão dicotômica da relação entre o público e o privado, que no mais das vezes não permite que se aproveitem as potencialidades que a sociedade apresenta. Havia uma situação problemática — oferecer estudo básico gratuito e universal com recursos escassos — e havia uma solução potencial — os investimentos, materiais e humanos, feitos pelas escolas comunitárias e religiosas. Faltava a criação de uma nova esfera de relações entre o Estado e a sociedade: a esfera pública não-estatal, na qual se pudessem reorganizar os recursos do Estado e da sociedade para atender às demandas reprimidas da população.

A importância da formação e consolidação da nova arena das relações públicas não-estatais, a partir da emergência e consolidação do terceiro setor, está na possibilidade de se vir a ter uma equação viável para prover os serviços sociais e executar políticas sociais, capaz de superar os obstáculos que apresentam as soluções encaminhadas exclusivamente por intermédio do Estado ou do mercado.

As políticas sociais de educação, saúde, pesquisa e cultura caracterizam-se por produzir não só serviços que respondem a direitos sociais, razão pela qual devem ser de acesso universal, mas também importantes externalidades positivas. Ocorre que o mercado oferece esses serviços de forma incompleta, porque a iniciativa privada não consegue otimizar seus rendimentos vendendo para a totalidade do mercado. Em razão das falhas de mercado, de um lado, e da importância política e

¹⁰ Fato narrado por Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado, em entrevista ao autor deste estudo. Há uma referência, com menos detalhes, em Bresser Pereira (1997).

econômica dessas atividades para o conjunto da sociedade, de outro, o Estado entra na provisão desses serviços. Entretanto, a crise do Estado contemporâneo, sobretudo nos aspectos fiscal e de ineficiência das organizações burocráticas públicas, colocou uma grave limitação a essa forma de enfrentar o acirramento dos conflitos pela diminuição das iniqüidades sociais.

Caso tivéssemos de contar somente com os dois instrumentos clássicos do desenvolvimento econômico e social, o mercado e o Estado, possivelmente estaríamos numa situação grave. O mercado já se mostrou incapaz de regular a produção e a distribuição de bens que correspondem a conquistas de direitos sociais. O Estado esgotou sua capacidade de expandir os investimentos sociais. Sem mercado e sem Estado, o preenchimento das demandas sociais tenderiam a ter uma existência pendular de avanços e retrocessos, ao sabor das tensões políticas e econômicas. A emergência de organizações públicas não-estatais pode ser vista como uma saída viável para esse problema? Essa pergunta não é original, pois vem sendo feita e analisada por número crescente de estudiosos, governantes e atores da sociedade civil, mas também não é trivial, porque é um dos capítulos da reforma do Estado contemporâneo sobre o qual há menos conclusões.

À primeira vista parece haver convergência entre a tendência espontânea da sociedade de auto-organizar-se para prestar os serviços sociais que lhe faltam e a proposta de "publicização",¹¹ que vem pelo lado do Estado. Além de atacar o problema comum da precariedade dos serviços públicos,¹² a convergência traria benefícios adicionais para questões específicas de cada lado. Para o Estado, representaria a possibilidade de equacionar o problema da crise da governança e a oportunidade de criar um ambiente competitivo na prestação de serviços públicos, afastando-se, dessa forma, da armadilha do monopólio. Para a sociedade civil organizada, seria a chance de avançar na participação política e no controle social.

¹¹ Publicização refere-se à produção não-estatal de bens e serviços públicos por entidades do terceiro setor. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do governo brasileiro, é a forma pela qual atividades não-exclusivas do Estado são transferidas para organizações não-estatais, sem implicar privatização.

¹² Além do efeito imediato sobre a população desatendida, já bastante grave pelo sofrimento e as desigualdades que produz, a precarização dos serviços sociais de saúde, educação, pesquisa e cultura tem conseqüências negativas mais amplas sobre a sociedade. Trata-se de perdas e retrocessos em relação aos aspectos redistributivos, às externalidades positivas e ao avanço dos direitos da cidadania.

A via privatizadora

A crise do Estado social¹³ dos anos 80 foi enfrentada de imediato com alguns remédios que adquiriram rapidamente consenso geral. O ajuste fiscal e a abertura comercial foram adotados por praticamente todos os países. Houve variações nos prazos e nos métodos, mas em essência essas medidas foram adotadas universalmente.

As diferenças surgiram nas distintas visões de como deveria ser o novo Estado que iria substituir os modelos superados. Uma grande divisão se estabeleceu. De um lado, alinharam-se as propostas de inspiração liberal e conservadora, designadas genericamente de neoliberais, porque viam no retorno ao Estado liberal do século XIX, restrito às funções de garantir os contratos entre particulares e a defesa nacional, a melhor solução para superar a crise, por apostarem que, junto com a supressão das funções sociais e econômicas do Estado, desapareceriam os problemas do Estado contemporâneo, sobretudo a crise fiscal e a ingovernabilidade. Essa postura radical adotada inicialmente pelos liberais, mais teórica do que prática, mais bravata do que insensatez política, foi substituída por alternativas mais brandas, como a descentralização das políticas sociais e a focalização das ações do Estado nos grupos sociais mais pobres. De outro lado, alinharam-se as propostas de reforma e reconstrução do Estado que reconheciam a necessidade de rever o tamanho e o papel do Estado, sem abrir mão do papel de assegurar direitos sociais e bens públicos.

O caminho da privatização de empresas estatais teve grande sucesso ao contribuir decisivamente para o equilíbrio das contas públicas e por encontrar no setor privado os capitais e a competência para adquirir, investir e sanear as empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado. Revistas e jornais ao alcance do público estampam o êxito das privatizações nos setores energético, de telecomunicações, petrolífero, de transportes e indústria de base.¹⁴

¹³ Estados sociais, na classificação de Bresser Pereira, são: o Estado de bem-estar, nos países desenvolvidos, o Estado desenvolvimentista, nos países em desenvolvimento, e o Estado socialista, nos países socialistas.

¹⁴ Na edição de 6 de agosto, a revista *Veja* sumariza os principais tópicos do estudo de Armando Castelar Pinheiro, chefe do departamento econômico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, Brasil, sobre o desempenho de 46 estatais, "No que deu, afinal, a privatização", apresentando os benefícios que a privatização trouxe para a Companhia Siderúrgica de Tubarão, a Rede Ferroviária Federal, a Light do Rio de Janeiro, a Companhia Siderúrgica Nacional — CSN, a Companhia Siderúrgica Paulista — Cosipa, a Vale do Rio Doce, a Acesita, a Embraer e a Usiminas.

No campo da infra-estrutura, privatizou-se em larga escala, mais através de concessões do que de vendas. A privatização, nesse caso, não produziu entrada de recursos, mas possibilitou novos investimentos e portanto economias futuras com pagamento de empréstimos. Dessa maneira, serviços como os de saneamento básico, captação e distribuição de água, transporte rodoviário e conservação de estradas passaram da forma estatal de produção para a esfera privada de provisão.

Embora não se possa afirmar que essa passagem tenha ocorrido sempre de forma tranqüila, o fato é que não se concretizaram os sérios problemas que os argumentos pessimistas previam com a transferência. Aconteceu o oposto. Vantagens para os Estados, que reuniram importantes recursos financeiros para amenizar o déficit público, equacionaram parte da crise fiscal, reduziram gastos públicos com o fim dos subsídios, reduziram a remuneração indireta de pessoal e aumentaram a arrecadação de impostos. Vantagens para usuários e clientes, que, quase sem exceção, passaram a receber produtos e serviços melhores a menores preços e com garantia de fornecimento. Vantagens para o setor privado, que na maioria das vezes adquiriu, junto com capital e estoque, monopólios naturais que, mesmo fiscalizados, representam uma forma segura de maximizar lucros, especialmente em mercados com demanda fortemente reprimida.

O calcanhar de Aquiles dos defensores da via privatista tem sido seus insucessos na prestação de serviços públicos sociais. Não que nesses setores também não houvesse grandes ineficiências, desperdícios e incapacidades que pudessem ser transformadas em lucros; há e muitas, mas, uma vez conquistados os primeiros ganhos de eficiência, as taxas de lucro passam a cair na mesma proporção em que diminui a renda da população atendida. O resultado é a tendência de que esses mercados sejam atendidos de forma incompleta, deixando grande parcela de potenciais consumidores desatendida. A América Latina foi pródiga em criar casos clássicos de fracasso nas tentativas de desregulamentação e privatização de serviços públicos. Ademais, a privatização de bens e serviços públicos socialmente reconhecidos como direitos dos cidadãos encontrou forte barreira política na oposição organizada pelos movimentos de cidadãos.

A variante da terceirização também não produziu bons resultados na área social. A contratação de empresas privadas, atraídas inicialmente pelas vantagens de um possível mercado cativo — mas que logo perceberam que não poderiam equilibrar-se financeiramente com os preços pagos pelos governos —, não produziu estímulos suficientes para a sustentação dessa estratégia no campo social. Quase sempre o equacio-

namento econômico foi conseguido à custa de serviços com qualidade abaixo das aceitáveis pelos usuários.

A terceirização foi mais bem-sucedida em áreas de apoio como limpeza, manutenção de prédios, manutenção de cadastros e outros serviços administrativos, e generalizou-se nos serviços públicos federais, estaduais e municipais, como observa Carvalho Neto (1996:100). Mas mesmo nessas áreas a repercussão dessa estratégia sobre o serviço público oferecido ao cidadão foi pequena. Em alguns casos, a terceirização nem sequer representou economia direta, mas uma tática para evitar aumentos de gastos futuros com os servidores estatutários. No caso específico do Brasil, a economia é significativa, dado que os salários dos servidores dessas áreas é muito superior aos salários praticados pelo mercado (Mare, 1995).

Em resumo, a privatização caminhou bem no caso dos bens e serviços relacionados com as condições de reprodução do capital e não produziu resultados no caso das condições de reprodução da força de trabalho. Esse divisor de águas entre os interesses privados e públicos é muito semelhante ao adotado pelos especialistas do Banco Mundial, que apontam para a importância estratégica dos investimentos em políticas sociais a partir da divisão do capital das sociedades em quatro tipos: natural, produtivo, humano e social. O setor privado não consegue desenvolver os dois últimos tipos e protege muito mal o primeiro.

Ocorre que, mesmo ferindo no âmago as convicções econômicas liberais, até mesmo o mais renitente dos seus adeptos reconhece que as externalidades positivas e as vantagens competitivas derivadas dos gastos com educação, saúde pública, pesquisa científica e cultura são fundamentais para o progresso econômico, e por isso sua oferta não pode ser decidida pelos mecanismos de mercado.

Como foi mencionado, as experiências liberais de reforma adotaram estratégias de descentralização e focalização para diminuir o impacto negativo da retração do Estado na provisão de serviços sociais. Porém, hoje, há mais dúvidas do que apoio a essas formas de enfrentar o problema, sobretudo porque o diâmetro do foco se estreita ao sabor de decisões tecnocráticas tomadas em função do déficit público, e a descentralização torna-se uma maneira de empurrar o problema para os níveis locais. Com o fracasso da via privatizadora no campo das políticas sociais, hoje se observa a predominância, tanto como corrente positiva quanto em experiências concretas, da via reformadora, por dentro do Estado, através de reformas administrativas cuja matriz teóri-

ca é a tese do paradigma pós-burocrático como caminho acertado para resolver os problemas da crise de governança.¹⁵

A via reformadora

O problema da provisão de bens e serviços públicos voltou às mãos do Estado, como o "mico" do jogo de baralho, não pela vontade do jogador, mas pelo fato de que ninguém quer ficar com ele. Mais porque o problema não encontrou solução na esfera privada do que por firmeza de convicção política no acerto da via estatal.¹⁶ O que não quer dizer que não haja diferenças fundamentais entre privatistas e reformistas. Os privatistas procuram soluções paliativas para os problemas sociais, procurando reduzir ao mínimo o envolvimento do Estado, cujo corolário é reduzir o Estado ao mínimo. Os reformadores buscam alternativas dentro ou fora do Estado porque não abrem mão de atribuir ao Estado a responsabilidade política pelo futuro da sociedade. E aí o tamanho do Estado deixa de ser uma questão de princípio para ser uma das conseqüências das estratégias adotadas.

A tese do paradigma pós-burocrático, na prática denominada também gerencialismo,¹⁷ em razão da origem anglo-saxônica das suas teses, propõe-se encontrar respostas para os problemas da provisão de serviços públicos, em particular dos serviços sociais, a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho burocrático do Estado.

¹⁵ Barzelay, em *Breaking through bureaucracy*, um dos livros fundadores da crítica ao modelo burocrático, questiona o insulamento e a autonomia da burocracia, o processo licitatório, o orçamento público e a legalidade processual. Esses obstáculos a ações eficazes e eficientes afetam de forma mais aguda a provisão de serviços sociais do que a formulação e a fiscalização, por causa da natureza competitiva da produção de bens sociais.

¹⁶ Processo análogo ao que ocorreu quando o Estado interveio nos monopólios de serviços públicos, infra-estrutura e indústria de base, por falta de investimentos privados capazes de enfrentar o desafio da industrialização.

¹⁷ Segundo Abrucio (1997), "embora tenha surgido em governos de cunho neoliberal (Thatcher e Reagan), o modelo gerencial e o debate em torno dele não podem ser circunscritos apenas a esse contexto. O modelo gerencial e suas aplicações foram e estão sendo discutidos em toda parte. Modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos 'consumidores', métodos típicos do *managerialism*, são hoje parâmetros fundamentais a partir dos quais diversos países, de acordo com as condições locais, modificam as antigas estruturas administrativas".

Um dos eixos da mudança, nessa proposta, gira em torno de novas práticas e estruturas voltadas para a eficiência, a produtividade e a redução de custos. Tem como requisito o rompimento com as regras e procedimentos uniformes e gerais do modo burocrático de administrar e a adoção de práticas gerenciais da esfera privada. Um segundo eixo se assenta sobre a redefinição dos objetivos das organizações estatais. Busca superar a noção de que o principal compromisso dessas organizações é com o estrito cumprimento de normas e que a partir daí é que devem ser avaliadas. No seu lugar coloca a avaliação de resultados, medidos em valor para o usuário, como critério de bom desempenho a ser seguido. Um terceiro eixo separa a formulação de políticas da provisão dos serviços, ou da execução de programas, como condição para criar um espaço de concorrência e relações contratuais entre financiadores, consumidores e provedores dos serviços.

Há uma engrenagem única unindo esses três eixos. Embora o mercado não se interesse pela totalidade do setor constituído pelos serviços sociais, o que os aproxima do conceito de bem público da teoria do bem-estar social de Stiglitz, algumas características desses bens e serviços são típicas dos bens privados:¹⁸ são divisíveis, seu custo marginal de provisão é relativamente baixo, e é possível excluir consumidores. A solução engenhosa para resolver esse paradoxo (bens privados, de grande interesse público e interesse restrito para produtores privados) foi criar uma forma privada de produzir os serviços, transformando organizações estatais em fac-símiles das organizações privadas e organizando um quase-mercado, uma quase-concorrência.¹⁹ A função dessa simulação é conferir os atributos virtuosos da produção privada para o mercado à produção dos bens e serviços sociais — competição, efetividade, eficiência e qualidade.

Mas esse é apenas um lado da moeda do problema macrororganizacional que a reforma gerencialista tem de enfrentar. Do outro lado está

¹⁸ Stiglitz (1996), analisando o comportamento do mercado em face dos bens públicos e privados, na perspectiva da teoria do bem-estar, postula que a provisão privada de um bem público cuja exclusão é possível e o custo marginal de provisão é zero provoca subutilização, perda de bem-estar e *deadweight loss*. E que o consumo de um bem privado exclui outro indivíduo de seu consumo.

¹⁹ É curioso notar que o nome dado pelos ingleses à sua versão dessas organizações é *Quangos (quasi non-governmental organizations)*. Veremos mais adiante que a denominação inglesa pode fazer mais sentido do que os argumentos usados aqui permitem supor. Manuel Castells, na citação de Bresser Pereira (1997), usa o termo organizações quase públicas para designar as ONGs, que seria um nome ainda mais apropriado para as organizações desestatizadas.

o problema do equacionamento da responsabilidade social do Estado para com o cidadão. A produção para o mercado tem como critério último o equilíbrio entre o interesse do comprador e o do produtor. Havendo equilíbrio, há consumo, produção e mercado. Não havendo, a tendência é que o mercado apresente falhas. Mesmo que as organizações desestatizadas produzissem segundo os métodos otimizadores das empresas privadas, isso não seria suficiente para garantir o equilíbrio entre o interesse delas e o do conjunto dos cidadãos. Porque, embora um lado queira consumir, o outro só produzirá a quantidade e qualidade demandadas pela totalidade do mercado, se não depender do equilíbrio de preços para otimizar seus ganhos. Em outras palavras, essas organizações só produzirão nas quantidades demandadas se forem subsidiadas com recursos públicos.²⁰

Visto o outro lado da moeda, cabe acrescentar que, nas regras atuais, o Estado pode produzir com recursos públicos apenas dentro dos procedimentos legalmente estabelecidos para qualquer tipo de organização estatal, direta ou indireta. Por isso, a organização que se busca construir não poderia estar no Estado; por outro lado, para estar fora dele, sem ser uma cópia perfeita da empresa privada, deverá ser impedida de acumular privadamente seus lucros ou distribuir entre particulares os resultados positivos de suas operações. Terá que ser "sem fins lucrativos".

A reforma gerencialista ou pós-burocrática propõe como estratégia para descentralizar serviços públicos, mantendo a responsabilidade financeira e regulatória do Estado, a criação de um novo tipo de organização que vem recebendo vários nomes, dependendo da filologia do país de origem e da criatividade dos tradutores: agência autônoma, organização social, fundação de serviços públicos, agência pública etc. A falta de uniformização do conceito e dos termos que o designam cria razoável confusão terminológica, que algumas vezes se reflete em polêmicas inócuas e outras cria sérias dificuldades de comunicação. O molde que a distingue é o de uma organização nem estatal nem privada, sem fins lucrativos, cuja finalidade é prestar serviços de interesse público de natureza concorrencial, com financiamento público e métodos de funcionamento do setor privado, submetida a duplo controle: estatal e social.

²⁰ Voltando aos argumentos de Stiglitz (1996), veremos que, num mercado competitivo, o equilíbrio de mercado é obtido quando a demanda iguala a oferta, o benefício marginal iguala os custos marginais e há eficiência econômica, e que o mercado competitivo ou não oferta bens públicos ou os oferta em quantidade insuficiente. Em relação às externalidades positivas (educação, saúde etc.), quando elas vêm associadas a um bem, produzem um ponto de equilíbrio muito baixo e resultados ineficientes.

O modelo apresentado no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), elaborado pelo governo brasileiro, é exemplar, pois contém os ingredientes analisados até aqui. O modelo de organização social em foco deriva de uma tese de delimitação da área de atuação do Estado que parte da separação das atividades sociais e econômicas em três grandes blocos: atividades exclusivas de Estado; serviços sociais e científicos; e produção de bens e serviços para o mercado.²¹

Exclusivas de Estado são as atividades monopolistas através das quais o poder do Estado é exercido. São atividades que o Estado não pode delegar, contratar ou privatizar, como criar leis, fazer justiça, manter a ordem, tributar e arrecadar, disciplinar as atividades econômicas e representar o país. Além dessas, sobre as quais não há divergência quanto à sua pertinência como atividade exclusiva de Estado, a proposta do Plano Diretor inclui as atividades de formulação de políticas públicas e de transferência de recursos para as áreas sociais, o que constitui um divisor de águas com relação às teses privatizadoras, muito mais restritivas quanto a esse papel do Estado. Por serem exclusivas, devem permanecer dentro do Estado, exercidas pelas organizações do núcleo estratégico do Estado.²²

O segundo conjunto de atividades é de definição muito mais complexa, porque a compreensão de sua delimitação supõe o rompimento com o paradigma institucional vigente. A sistematização dos argumentos que justificam a intervenção do Estado na economia (Stiglitz, 1996) fornece a base conceitual para entender a delimitação proposta, do ponto de vista da economia do setor público. As atividades desse conjunto se distinguem das demais porque produzem importantes externalidades positivas, têm efeitos distributivos e constituem mercados incompletos, o que equivale a dizer que o mercado não tem capacidade para remunerá-las adequadamente em regime de concorrência.²³ A outra fonte conceitual que fundamenta essa delimitação é a teoria do

²¹ Ver Bresser Pereira (1996,1997).

²² São organizações que, com a reforma, terão que passar por alguma oxigenação nos métodos de trabalho, mas que essencialmente deverão continuar no paradigma racional-legal das organizações burocráticas. Para melhor entendimento, consultar Weber e seus inúmeros comentaristas.

²³ Conforme Stiglitz (1996), toda vez que um indivíduo ou uma firma produz uma ação cujo efeito sobre outros indivíduos ou grupos não é pago, dizemos que há uma externalidade. Sempre que houver externalidades, a alocação de recursos será ineficiente. Ademais, quando o mercado privado não provê um bem, mesmo que o custo da provisão seja inferior ao que os indivíduos estão dispostos a pagar, há uma falha de mercado conhecida como mercado incompleto.

interesse público. Essa teoria diz que qualquer instituição, organização ou atividade cuja finalidade e ação visem à consecução do interesse geral é pública, não importando o estatuto jurídico de que se reveste.²⁴ Sendo assim, as atividades financiadas com recursos públicos, ao visar ao interesse geral, não podem favorecer interesses privados. Portanto, não devem participar dessas atividades as organizações que tenham por finalidade gerar lucros privados. Por outro lado, sendo atividades competitivas, sua execução pelo Estado, amarrado pelos procedimentos burocráticos, fere a lógica da busca de eficiência e da qualidade, ponto central da tese gerencialista e um dos pilares da reforma.

Para executar essas atividades públicas, em conformidade com o paradigma pós-burocrático, o Plano Diretor propõe o processo de "publicização", ou seja, sua transferência para organizações de propriedade pública que não pertençam ao Estado, denominadas "organizações sociais".²⁵

O terceiro grupo de atividades — de produção de bens e serviços para o mercado — não apresenta problemas complexos de definição. Entretanto, persiste certa polêmica quanto às atividades que incidem sobre monopólios, sobretudo monopólios naturais. Isso porque, durante todo o período de predomínio das políticas econômicas keynesianas, o Estado interveio diretamente sobre os monopólios, pois entendia-se ser essa a melhor maneira de controlá-los. Mas hoje predomina a visão de que o Estado deve se utilizar dos instrumentos de regulação para controlar os efeitos indesejáveis das atividades econômicas, inclusive dos monopólios. Esse é o pressuposto mais importante das propostas reformadoras: fortalecer a capacidade regulatória do Estado para garantir o controle dos processos de descentralização das atividades. Essas atividades de regulação, controle e fiscalização se enquadram no núcleo estratégico do Estado, sob forma de agências reguladoras, enquanto todas as atividades de produção de bens e serviços para o mercado, remuneradas pelo mercado, devem ser executadas por organizações privadas.

²⁴ Bresser Pereira (1997:17) entende que "se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode ser limitado ao estatal, e que fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos, mas para o interesse geral, não podem ser consideradas privadas".

²⁵ "No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em 'organizações sociais' — uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público." Ver Bresser Pereira (1997).

Da delimitação esboçada resulta um modelo geral da reforma do Estado de cunho gerencialista, através do qual Bresser Pereira (1997) procurou identificar, de modo simplificado e esquemático, a posição e o papel das organizações públicas não-estatais, na transformação do Estado social burocrático em Estado social gerencialista (ver figura).

Instituições resultantes da reforma do Estado

	<i>Atividades exclusivas do Estado</i>	<i>Serviços sociais e científicos</i>	<i>Produção de bens e serviços para o mercado</i>
<i>Atividades principais (core)</i>	Estado (em termos de pessoal) ²⁶	Entidades públicas não-estatais	Empresas privadas
<i>Atividades auxiliares</i>	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

No corte horizontal podemos observar um quarto grupo de atividades de apoio que perpassa as outras três. Trata-se de serviços produzidos para o mercado, e sua forma organizativa é privada. Como não são privatizáveis, porque nesse caso os clientes não são os indivíduos mas as organizações estatais e sociais, a alternativa coerente com os princípios gerenciais tem sido contratar esses serviços no mercado (processo não muito adequadamente chamado de terceirização),²⁷ obtendo

²⁶ O quadro de pessoal, ligado ao Estado, que antes da reforma abrangia toda a área sombreada, nessa proposta fica reduzido à área desse retângulo. Ver Bresser Pereira (1997).

²⁷ O termo terceirização foi cunhado originariamente para definir o mecanismo de redução de custo do trabalho pela contratação dos serviços de antigos empregados, individual ou coletivamente, com benefícios mútuos. No processo, as empresas perceberam vantagens decorrentes da competição, e com isso ampliou-se o conceito de terceirização, até que se confundisse totalmente com a pura e simples contratação de serviços, sem nenhuma parceria envolvida.

dessa forma a redução de custos decorrentes da diminuição dos quadros de pessoal das organizações estatais.²⁸

A terceira via: aprofundar a publicização

Enquanto conservadores e reformistas disputam a hegemonia de suas teses no campo político e das idéias, emergem da sociedade civil novas formas de propriedade e ação social que, passando ao largo da via estatal preferida pelos reformistas e da iniciativa privada privilegiada pelos liberais, atacam o problema das demandas sociais diretamente no espaço público em que elas se formam.

A democratização da sociedade faz emergir e consolidar-se uma nova esfera de relações sociais que, contendo grande diversidade de atores, rompe com a dicotomia teórica e prática formada pelo Estado, de um lado, e o mercado, de outro. Diversidade e inovação são as marcas dessa esfera de relações societárias. Segundo Portantiero (1988:57), o espaço público democrático é geneticamente plural. Na forma de gestão: autogestão, co-gestão, cooperativização. Na forma de tomada de decisão: socializada, descentralizada e autonomizada. Na forma de gerência: desburocratizada, transparente e participativa.

Enquanto a crise do Estado repercutia nas organizações burocráticas estatais como crise de governança e se traduzia em termos práticos na incapacidade crescente de prestarem os serviços sociais demandados pela população, crescia a importância das organizações não-governamentais, tanto na provisão como no controle social sobre a ação governamental. As ações voltadas para a defesa de interesses comunitários através de associações autogestionadas não constituem novidade. Em maior ou menor grau, conforme a particularidade histórica de cada configuração social, elas fazem parte do repertório político das sociedades contemporâneas. Em muitos países, entre os quais o exemplo mais notável é o americano, o associativismo tem forte tradição de ação na esfera pública, independentemente da participação do Estado na resposta às demandas sociais. A novidade está na vitalidade que as socie-

²⁸ Não seria de todo descabido pensar essas atividades numa perspectiva que incluísse o interesse público. O fundamento estaria no fato de que essas atividades tendem à automatização e a produzir desemprego tecnológico. A forma de organização poderia ser repensada com base em experiências de cooperativas de trabalho que visassem também à requalificação dos trabalhadores. Para tanto, teriam que ser modificados aspectos importantes das regras de contratação de serviços pelo Estado.

dades estão demonstrando ao criar uma rica multiplicidade de organizações em meio à crise do Estado.

Embora esse vigor seja mais evidente no hemisfério Norte, em praticamente qualquer quadrante mundial as organizações não-governamentais, a partir de meados da década de 70, cresceram a taxas muito superiores do que antes.²⁹ Outro aspecto relevante desse surto recente é o reconhecimento e a legitimidade que essas organizações adquiriram junto à sociedade e aos governos. Um terceiro aspecto tem valor crucial para o futuro das relações da sociedade com o Estado; essas formas associativas criam, ao se condensarem numa teia de relações, uma nova arena de relações sociais e políticas, o espaço público não-estatal. Um quarto ponto notável é a capacidade de articulação política combinada — a de prestar serviços sociais com alto grau de efetividade e eficiência.³⁰ Um quinto aspecto é a diversidade e adaptabilidade; a diversidade refere-se à pluralidade interna das organizações, e a adaptabilidade, à flexibilidade das estruturas organizacionais.

Esse conjunto de associações e organizações recebe uma variedade de nomes e definições: terceiro setor, setor não-governamental, setor sem fins lucrativos.³¹ Bresser Pereira (1996) propôs a denominação de "setor público não-estatal", formado por organizações públicas não-estatais, assim caracterizadas porque o motor de suas ações é o *interesse público* e porque não fazem parte do aparelho do Estado. Alternativamente, usaremos a definição de terceiro setor porque expressa com precisão o fato de estarmos diante de uma terceira forma de propriedade, distinta da Estatal e da privada. Tanto uma como outra englobam a expressão "não-governamental", com a vantagem de serem mais precisas. Quanto

²⁹ Como diz Fernandes (1994), "as ONGs tornaram-se um fenômeno massivo no continente, a partir da década de 70. Cerca de 68% surgiram depois de 1975".

³⁰ Cada vez mais as agências internacionais de desenvolvimento dão preferência às ONGs na alocação dos seus recursos. Entrevista com Silvio Caccia Bava, presidente da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais — Abong.

³¹ Cernea (1992:17), entre outros autores, critica a expressão "sem fins lucrativos", usada freqüentemente para designar as Opnes, por considerá-la inadequada e causadora de confusões desnecessárias. Interpretações equivocadas dessa expressão podem deixar de fora as associações econômicas de base, já que estas buscam realizar o interesse econômico de seus membros, entre os quais podem estar cooperativas de crédito e de produção e associações voltadas para a obtenção de insumos e infra-estrutura, como água, luz, estradas e linhas de transmissão, bens e serviços que, apesar de serem necessários para o desenvolvimento econômico, não implicam obrigatoriamente apropriação e acumulação privada de capital. Ademais, há que se considerar que a conquista de um objetivo econômico é eficaz incentivo à organização e à ação coordenada.

à definição "sem fins lucrativos", seria redundante porque, por definição, as entidades públicas não têm fins lucrativos.

É até certo ponto surpreendente o esforço dos estudiosos do terceiro setor e de suas relações com o Estado para classificar as organizações públicas não-estatais. Embora seja clara a intenção de identificar que tipos de instituições seriam mais adequados para eventuais parcerias com o Estado, resta uma ponta de dúvida sobre os resultados práticos dessa tarefa, dada a riqueza da dinâmica desse setor, sempre recriando novas formas de ação. Covarrubias (1992) distingue três tipos de organizações públicas não-estatais: as ONGs,³² as organizações privadas subvencionadas e as organizações de base, reunindo-as sob a denominação de organizações privadas de desenvolvimento social (OPDS).³³ Entendo que este não é um nome feliz porque destaca o caráter privado dessas organizações, que as associa às iniciativas privadas para o mercado, ao passo que elas se dirigem basicamente para o interesse público.

Descendo a um nível mais detalhado de classificação, Mantilla (1992)³⁴ entende que o termo ONGs pode incluir grande variedade de instituições, como grupos recreativos, instituições de caridade, associações profissionais, sindicatos e clubes. Classifica-as utilizando três critérios: segundo o financiamento, em receptoras e doadoras;³⁵ segundo a atividade, em assistenciais e consultivas; e ainda segundo a distribuição geográfica, em internacionais, nacionais e locais. Martínez Nogueira (1992:49) estabelece uma tipologia das ONGs dividindo-as em organizações que procuram modelos alternativos de relações sociais, voltadas para a auto-suficiência e a resistência ao Estado, e organizações voltadas para a profissionalização e a formalização de metodologias. Salamon (1996) e Fernandes (1994) apresentam clas-

³² "São instituições da sociedade civil que operam como corpos intermediários entre o Estado e as comunidades de base." Essa definição ressalta o caráter de intermediação das ONGs. Covarrubias destaca ainda a natureza alternativa das ONGs e seu cunho ideológico de afirmação política, em contraposição às políticas oficiais.

³³ Para Covarrubias, os termos "não-governamental" e "alternativa" são infelizes por se referirem ao que as ONGs não são. Segundo ele, deveriam chamar-se "organizações privadas de desenvolvimento social".

³⁴ Para Mantilla (1992:127), o nome ONG é inadequado porque enfatiza uma característica comum — estar fora do Estado — que não permite a definição operacional das organizações, por deixar o objeto excessivamente vago. Entretanto, aceita o fato de que o nome já se disseminou e, bem ou mal, designa um fenômeno social emergente amplamente reconhecido.

³⁵ Ou ONGs do Norte e ONGs do Sul.

sificações que refletem preocupações mais abrangentes, nas quais incluem as organizações da sociedade civil cujo objetivo principal é enfrentar o problema do financiamento das políticas sociais, seja através de coleta de doações, seja pela cobrança parcial dos serviços que prestam.

Salamon dá o nome de *non profit organizations* (NPO) às Opnes e as divide em quatro categorias:

- ♦ *Funding agencies*. Em geral fundações privadas cujo objetivo principal, se não único, é levantar recursos e canalizá-los para organizações que prestam serviços sociais (Blue Cross, Ford etc.).
- ♦ *Member serving organizations*. Existem para prover bens e serviços para seus membros, e não para a sociedade como um todo (entidades profissionais, sindicatos, cooperativas, sociedades de ajuda mútua e similares).
- ♦ *Public benefit organizations*. Sua finalidade é servir aos necessitados ou ao bem-estar geral (instituições educacionais, culturais, agências de bem-estar, hospitais etc.).
- ♦ *Religious congregations*. Organizações dedicadas essencialmente a funções religiosas e sacramentais.

Fernandes (1994) define o terceiro setor como aquele em que agentes privados visam à produção de bens públicos.³⁶ Classifica as organizações desse setor em quatro grandes grupos: a) formas tradicionais de ajuda mútua, de caráter marcadamente assistencial; b) movimentos sociais e associações civis, dedicados ao "trabalho de base", feito junto às comunidades, a partir de problemas sociais que afetam o cotidiano dos cidadãos; c) as ONGs, expressão mais apurada do "setor privado com funções públicas", dedicadas a desenhar estratégias e políticas para atender a demandas socioculturais das associações comunitárias e dos movimentos sociais que não são satisfeitas nem pelo mercado nem pelo Estado; d) a filantropia empresarial, que, ainda incipiente na Amé-

³⁶ Nessa categoria caberiam todas as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que dirigem suas atividades total ou principalmente para a prestação de serviços públicos, empresas prestadoras de serviços de saúde, seguro previdenciário, escolas de todos os tipos, laboratórios de pesquisa, instituições culturais etc.

rica Latina (Fernandes, 1994), vem crescendo na última década, junto com a afirmação da democracia social.

Analisando as várias taxinomias desenhadas e discutindo suas consistências com Bresser Pereira, chegamos à conclusão de que uma boa classificação funcional e conceitualmente adequada separaria as organizações públicas não-estatais em quatro grandes grupos:

- ♦ organizações de base (OBs);
- ♦ ONGs;
- ♦ Opnes de serviço continuado;
- ♦ Opnes financiadoras.

Essas quatro categorias se agrupam em duas gerais. Na primeira estariam as organizações dedicadas a levantar fundos para financiar atividades de apoio social; fundações privadas, empresariais ou religiosas. A segunda grande categoria englobaria as organizações voltadas direta ou indiretamente³⁷ para a provisão de serviços e bens públicos, e que não cobram dos usuários o custo total dos serviços que prestam. Nesse grupo se incluem as organizações de base, as associações comunitárias, os movimentos sociais, as organizações não-governamentais de todos os tipos, e uma categoria pouco explorada na sua especificidade pela maioria dos estudiosos, as organizações que prestam serviços continuados, em geral de saúde, educação, pesquisa e culturais, que muito se assemelham operacionalmente aos serviços estatais, e junto às quais estariam reunidas, por sua similitude, as organizações que assumem atividades desestatizadas.

Para Bresser Pereira, o caráter estratégico das ONGs está na sua característica de organizações vocacionadas e de *think tank* — são organizações com uma visão de futuro e projeto político. Mas podem ser vistas também como reserva de capacidade profissional e de formação de agentes públicos. Nesse sentido, há dois aspectos também estratégicos a considerar: elas servem para complementar salários de pessoas vocacionadas para o serviço público e que por diversas razões estão

³⁷ Esse termo designa assessorias, projetos e similares, pressão política, articulação etc.

fora do âmbito estatal, e oferecem a oportunidade de acúmulo de experiência prática.³⁸

Durante o período autoritário, o trabalho de base animava muito mais as pessoas que lutavam pela democracia e tinham um compromisso com o interesse público. Pensar em formar uma ONG só passou a ser parte dos projetos dessas pessoas depois da abertura democrática, sobretudo porque, procurando atuar através do Estado, aprenderam que o aparelho burocrático era um sério entrave aos avanços que queriam imprimir às políticas públicas.³⁹ Também não viam a administração como instrumento "democrático", mas submetida ao clientelismo e ao patrimonialismo, portanto inadequada para levar adiante os projetos de políticas públicas que haviam sido gestados e experimentados nas organizações de base, de forma participativa e inovadora. A ONG dessa época foi criada para resolver os problemas das amarras burocráticas do poder público, e do espontaneísmo e amadorismo das organizações de base.

O que diferencia uma ONG de uma OB, entre outras coisas, é a mudança de abordagem dos problemas sociais. As ONGs correspondem a uma passagem da assistência de emergência executada pelas OBs, para a assistência permanente, e do enfrentamento de problemáticas pontuais para o enfrentamento de problemas gerais.⁴⁰ Em vez de concentrar-se na defesa social imediata, ela se fixa na formulação e na articulação da execução de políticas públicas.⁴¹ Outra distinção importante é

³⁸ Muitas ONGs nasceram devido à exclusão de alguns profissionais do âmbito público e universitário e à necessidade de amparo político. Nos últimos anos, observa-se o ingresso voluntário de especialistas jovens e tecnicamente bem treinados nas ONGs, constituindo o que Chambers (1987) chama de novo profissionalismo. Em geral motivadas por valores morais, filosóficos, religiosos ou políticos, essas pessoas buscam as ONGs para se realizar profissionalmente. Para Korten (1987:93), ao escolher as OVPs como meio de inserção no mundo do trabalho, profissionais vocacionados para o setor público buscavam evitar as formas burocráticas centralizadas das organizações estatais.

³⁹ Segundo Korten (1987:109), as organizações centralizadas que dependem de controles burocráticos para canalizar o desempenho de seus membros em rotinas bem definidas possuem baixo nível de competência estratégica (competência estratégica é a medida da capacidade da organização de colocar seus recursos para atingir seus objetivos). Ao invés de fazer os ajustes nos recursos existentes, usam as novas demandas e oportunidades como meio de aumentar seu pessoal e orçamento, resultando em maiores custos e ineficiência.

⁴⁰ Podemos dar como exemplos a educação de um grupo específico de uma determinada favela, em contraposição a um programa de educação para favelados. Ou ações de combate à fome numa situação emergencial, em contraposição a programas de criação de emprego e renda nas periferias urbanas.

⁴¹ Ver Tendler (1982).

que, enquanto as OBs são criadas para defender, quase sempre de forma exclusiva, seus próprios membros, as ONGs voltam-se para a defesa dos grupos sociais precarizados, fora de seu quadro de membros.⁴²

As ONGs se distinguem dentre as Opnes pela abordagem centrada na organização e mobilização de grupos sociais para autodesenvolvimento, independência e autonomia, melhoria no uso dos recursos disponíveis, criação de novos recursos, promoção da equidade e redução dos níveis de pobreza, bem como para influenciar os governos nesse sentido e contribuir para a formação de novas instituições, novas arenas e novas agendas públicas voltadas para a superação da pobreza. Já as Opnes de "serviço continuado", permanente e regular se distinguem das ONGs e das OBs pelo seu caráter de longo prazo e seu comprometimento institucional com as políticas sociais.

Nem todas as ONGs podem se adaptar às funções de prestação continuada de serviços sociais, mas a conclusão de que somente as organizações desestatizadas e as grandes Opnes consolidadas de serviços continuados poderiam cumpri-las a contento pode ser precipitada. Há muitas Opnes de serviços continuados emergentes, a exemplo de vários hospitais ligados a faculdades de medicina financiados por planos de saúde; há instituições de educação esportiva, escolas, centros de saúde comunitários etc. Assim como há uma transição entre as OBs e as ONGs, há também uma transição entre as ONGs e as Opnes de serviços continuados que não pode ser desconsiderada nesta análise. Em suma, mesmo que se conclua, como Salamon, que as *public benefit service organizations* (similares, na sua definição, às Opnes de serviço continuado) são as organizações capazes de promover o bem-estar e o interesse público de forma profunda e duradoura em cooperação com o Estado, devemos considerar as possibilidades que têm as instituições pertencentes a outras categorias de exercer o mesmo papel com igual eficiência e, eventualmente, vantagens decorrentes da sua especificidade.

A emergência de organizações públicas não-estatais — Opnes — com as características esboçadas, combinada com a revisão do papel do Estado, oferece a oportunidade de uma ampla experiência inovadora na relação entre o Estado e a sociedade civil na provisão de serviços públi-

⁴² Como registra Cernea (1992:18), alguns autores distinguem as ONGDs (ONGs de desenvolvimento, voltadas para as necessidades dos setores de base) das OBs (organizações de base, constituídas por pessoas da base social), enquanto outros (Uphoff, 1986) sugerem a distinção entre "organizações de ajuda mútua para seus membros" e "organizações de serviço"; nas primeiras, os benefícios ficam restritos a seus membros, e nas últimas, a ajuda se destina a terceiros. A tradição da literatura antropológica e sociológica define as associações voluntárias como "associações de interesse comum" (Kerri, 1976).

cos sociais.⁴³ Essa experiência poderia ser a fórmula para a superação dos entraves inerentes ao Estado social burocrático,⁴⁴ — que provê serviços sociais de forma monopolista e ineficiente, através de um corpo de funcionários propenso a atuar em função de interesses particularistas — e às limitações do Estado liberal, omissos na sua responsabilidade social. As vantagens dessa nova via, em que o Estado financiaria as organizações públicas que prestam serviços de educação, saúde, assistência social, apoio à pesquisa e à cultura, estaria na oportunidade de contar com maior eficiência e promover a competitividade e a flexibilidade na execução dessas atividades. Ademais, propiciaria maior controle social.

Além desses, outros fatores, de interesse estratégico para os atores sociais, concorrem para maior participação das organizações públicas na provisão de serviços públicos. O Estado, levado pela crise fiscal e o esgotamento da sua capacidade operacional, abre a possibilidade de dividir suas tarefas com outros atores sociais. Os usuários começam a ver com esperança as alternativas de provisão de serviços, fora da via estatal, na expectativa de virem a ter serviços de melhor qualidade e efetividade na provisão. As organizações não-governamentais e comunitárias procuram se aproximar dos governos na busca de novas fontes de financiamento, em face da redução da oferta de financiamento por parte dos parceiros tradicionais. A iniciativa privada interessa-se em executar apenas parcela muito restrita dos serviços sociais que permitem maximizar lucros. Os organismos internacionais favorecem as inversões de recursos públicos que envolvem as organizações públicas porque as consideram de retorno social mais seguro.

Aos aspectos relevantes já vistos, devem-se adicionar fatores críticos de sucesso associados à expansão das organizações públicas. O primeiro se refere ao número expressivo de novas organizações que surgiram a partir de 1975 (Fernandes, 1994); em segundo lugar, a consistência que esse surto vem apresentando ao longo dos anos seguintes; terceiro, a multiplicidade e pluralidade dessas organizações; quarto, a tendência de aglutinação que elas apresentam (redes, federações, associações de abrangência nacional, alianças etc.); quinto, sua capacidade

⁴³ Tarso Genro, prefeito de Porto Alegre (1993-96), adiantou essa idéia no espaço público, em discursos e pela imprensa, por entender que a sociedade pode ter uma alternativa concreta para as privatizações na atuação das organizações públicas.

⁴⁴ Segundo Bresser Pereira (1997), "o Estado tornava-se social burocrático na medida em que, para promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas etc."

de criar uma arena própria de debate (fóruns, conferências, encontros); sexto, a capacidade de articulação e interlocução interinstitucional⁴⁵ (incluindo Estado, instâncias de representação política, sindical, corporativas etc.); sétimo, a capacidade de se organizarem como produtoras de bens e serviços; oitavo, a capacidade de produzirem conhecimento e acúmulo de força política, que as habilita a exercer controle social sobre os demais atores da esfera pública.

Essas características poderiam, pelo menos em tese, vir a qualificar as organizações públicas não-estatais a se tornarem o principal elemento através do qual a sociedade poderá organizar os serviços sociais de maneira competitiva e eficiente. Por seu lado, o Estado, por intermédio do financiamento e do controle dos resultados dos serviços prestados pelas organizações públicas, estaria se comprometendo com a garantia dos direitos sociais, de modo muito mais participativo e permeável ao controle social do que na forma de provisão monopolista estatal.⁴⁶

A seguinte afirmação de Betina Levy (1996:3) dá uma boa noção da importância que os governos latino-americanos têm conferido à parceria com as organizações públicas não-governamentais na implementação da estratégia recomendada pelo Banco Mundial de enfrentamento da crise social através dos fundos sociais:

"Los fondos han desencadenado un proceso de estrecha colaboración entre el Estado — es decir, gobiernos locales o municipales — y las ONGs y también constituyen pruebas de lo que debe ser la modernización de la administración pública y de la posibilidad de actuar como espacios de transferencia de experiencias a otros organismos."

Será que essas potencialidades são suficientes para assegurar que o Estado não abandone sua responsabilidade pública, deixando de atuar em função da sociedade? A retração do Estado do seu papel de provedor pode significar o enfraquecimento da sociedade civil, sobretudo da sua parte não-mercantil, ao reforçar a assimetria do poder na formação da agenda pública? A descentralização da provisão dos serviços sociais

⁴⁵ Spink (1989) vê com preocupação a dificuldade institucional que as organizações estatais têm demonstrado em analisar e desenvolver as relações entre as diversas organizações que contribuem na tarefa de desenhar e implementar políticas públicas, enquanto organizações não-governamentais mostram grande desenvoltura neste aspecto.

⁴⁶ Nuria Cunill (1995:12) vê positivamente as mudanças em curso: *"La 'explosión' de iniciativas que hay en estos campos [das organizações públicas] pudiera servir para afirmar que hay en curso una transformación real de los modelos institucionales de prestación de servicios públicos, que no sólo asegura un mayor peso de la sociedad civil, sino una mayor calidad de los servicios, en el marco de una nueva institucionalidad pública"*.

coloca a sociedade democrática diante do desafio de resolver como manter a responsabilidade do Estado para com o interesse público, no momento em que este deixa de ter vínculo direto com os direitos sociais. Nessa difícil travessia, há duas dimensões a considerar: uma, referente a ações dirigidas para a afirmação de direitos e ampliação da participação política nas decisões; e outra, de ações voltadas para a produção de bens e serviços públicos. As duas dimensões são inseparáveis e se alimentam de uma dupla relação com o Estado: de um lado, exigir o cumprimento de sua responsabilidade histórica, pressionando, protestando, numa relação de natureza conflitante; de outro, substituí-lo na prestação de serviços sociais, colaborando, associando-se, numa relação de natureza solidária.

O êxito das mudanças em curso depende da criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, na tomada de decisão e na gestão de serviços e programas públicos. Trata-se de mostrar como transitar do estatal para o público, garantindo que a provisão de serviços públicos não dependa exclusivamente do Estado.

A convergência depende de que as expectativas sociais encontrem uma iniciativa do lado do Estado, tanto no que concerne à participação dos cidadãos quanto na disposição de ampliar sua influência na formulação das políticas e na produção de bens públicos, criando-se um modelo de ações complementares entre o Estado e a sociedade. A permeabilidade ao controle social e à participação ampla da sociedade na gestão dos serviços públicos será fundamental para a defesa dos direitos associados a esses serviços contra os ataques, por parte dos grupos privados e corporativos, ao patrimônio público (cultural, ambiental e econômico) e ao interesse coletivo. A finalidade de fortalecer a presença da sociedade civil no espaço público é ampliar os benefícios das políticas públicas. Nesse aspecto, a transparência efetiva dos negócios públicos é o instrumento mais eficaz contra os ataques aos direitos sociais. Outro aspecto positivo é a substituição da forma burocrática de administrar as coisas públicas por práticas gerenciais mais efetivas, eficazes e eficientes.

Uma variante, representada pelo que seria a via corporativa, não pode ser teoricamente descartada, sobretudo quando se leva em consideração o importante papel que teve na constituição das economias nacionais e nos pactos sociais que sustentaram o Estado do bem-estar e o Estado desenvolvimentista. Entretanto, a realidade empírica contemporânea não permite entusiasmo com a hipótese de que o fortalecimento do corporativismo poderia contribuir para a solução das demandas sociais atuais. Mesmo a versão contemporânea do neocorporativismo não sinaliza na direção do fortalecimento do espaço público no sentido mais

amplo, uma vez que restringe os atores que participam das arenas decisórias, excluindo, em geral, justamente as camadas mais desprotegidas e carentes de participação.

A via corporativa implicaria a exclusão da parte da sociedade que não está representada nas organizações de defesa de interesses particulares. Nas palavras de Bresser Pereira e Nuria Cunill, "em termos formais, o controle social institucionalizado de caráter público está orientado para o interesse público, enquanto que o institucionalizado corporativo, com a defesa de interesses de determinado grupo". Apesar de predominante, essa análise não pode deixar de reconhecer que a distinção entre interesse público e interesse corporativo não é simples, porque em determinadas circunstâncias as organizações corporativas defendem interesses gerais ao defenderem interesses particulares.

Vantagens das organizações públicas não-estatais

A diversificação das organizações públicas (ONGs e similares) acrescentou novas estratégias de mudança social às atuações assistencialistas originais; a articulação política, a organização da base social e a produção de bens públicos. Bresser e Cunill distinguem três tipos de Opnes: organizações de auto-ajuda; organizações não-governamentais; e fundações de serviço público, desestatizadas. As primeiras são organizações comunitárias, baseadas no trabalho voluntário, de ação direta sobre as demandas e carências populares. As ONGs apresentam um grau de organização mais permanente e elaborado, e acumulam as funções de interlocução e organização política da população, além de incluir a prestação de serviços sociais. As fundações têm origem ou em doações privadas ou em fundos estatais. Nesta segunda versão, como fundações desestatizadas, fazem parte da estratégia de descentralização administrativa das reformas recentes. Do diagnóstico da crise da burocracia estatal emerge, com a finalidade de executar atividades de interesse público que não são exclusivas do Estado, a proposta de publicização das organizações estatais. Agências estatais encarregadas de prestar serviços sociais se transformam, por iniciativa governamental, em organizações públicas com o objetivo de reduzir o déficit público, avançar na administração pós-burocrática e fortalecer o controle social.

As Opnes apresentam as seguintes vantagens na provisão de serviços públicos sociais:

- ♦ incentivar a concorrência, aumentar a oportunidade de escolha para os usuários, reduzir os custos dos serviços e incentivar a eficiência e melhoria da qualidade, a partir de uma vivência "empreendedora", que as organizações desestatizadas não têm, e de um compromisso social, que as organizações privadas não se propõem ter;
- ♦ permitir a multiplicidade da oferta e maior atenção às especificidades das demandas, propiciando maior satisfação para os usuários e economia dos desperdícios decorrentes da oferta uniforme;
- ♦ ter um modelo organizacional de características pós-burocráticas, inseridas num sistema de avaliação de resultados pelas agências internacionais de financiamento, bem como estruturas flexíveis, já adaptadas a trabalhar por objetivos e metas;
- ♦ contar com o comprometimento e a responsabilização das lideranças com relação ao futuro das organizações e sua democracia interna;
- ♦ ter o domínio dos espaços e da linguagem da participação política, permitindo menores áreas de atrito com os grupos desatendidos nos momentos de crise de oferta;
- ♦ contar com grande capacidade de articulação interorganizacional e interinstitucional, comprovada por anos de negociação de recursos escassos em ambiente de grande competitividade, inclusive internacional;
- ♦ disseminar *ethos* com características muito semelhantes àquelas originais do *ethos* do serviço público, ao qual se somam os valores da solidariedade, da tolerância, da democracia direta, e certa dose de austeridade e estoicismo.

O recuo do Estado como produtor direto de bens e serviços depende em grande medida do êxito das iniciativas da sociedade para substituí-lo de forma eficaz e duradoura. As organizações comunitárias e as ONGs contribuem para criar hábitos de auto-regulação e fortalecem a capacidade da sociedade de responder autonomamente aos problemas de interesse comum, mas papel cada vez mais estratégico será desempenhado pelas fundações desestatizadas. O enfoque na produção de serviços implica assumir de pronto um tipo específico de participação social e política. Participação complementar ao Estado e portanto ao governo no poder e que pressupõe de algum modo a resolução das questões de participação no processo político e de formulação e das po-

líticas sociais. A experiência recente na América Latina contém, segundo Cunill (1995), aspectos positivos representados pela participação em casos particulares, mas não apresenta, no todo, avanço significativo na tomada de decisões públicas. Certamente, a complementaridade na provisão de políticas e serviços públicos pressupõe muito mais do que reformas administrativas. Dependerá de toda uma mudança político-institucional mais ampla; da reforma política, da reforma jurídica e da solução das questões político-administrativas.

Problemas e desafios

As organizações comunitárias se apóiam principalmente na solidariedade e na autogestão. Sua relação com o Estado é constitucionalmente fortuita. Uma relação permanente de base contratual com o Estado poderia significar sua desfiguração. Para as ONGs, mais estruturadas e mais dependentes de financiamentos externos para sua sustentação, o desafio está em manter sua vocação missionária organizadora — a par dos requisitos da produção contínua de serviços públicos — e preservar sua flexibilidade ante as pressões mercantilizantes e de enrijecimento da sua organização interna.⁴⁷ A ameaça para as fundações públicas são as tentações de descolamento dos compromissos públicos em direção à privatização, ao encastelamento e ao distanciamento do controle social ou estatal.

O *trade-off* entre a necessidade de autonomia e a responsabilização pelo uso dos recursos públicos é um problema comum a qualquer forma de organização pública. À medida que novas organizações passarem a usar recursos públicos para atender a demandas sociais, muitos dos problemas apresentados pelas organizações burocráticas estatais tenderão a se apresentar também nelas. Como evitar a captura de recursos públicos pelos grupos privados? Como delimitar a discricionariedade? Como evitar que direcionem os recursos em proveito de grupos de interesse ou em proveito da própria organização?

Outra questão fundamental é estabelecer os princípios de contratualização que devem reger a relação entre o ente financiador e os executores dos serviços. Estabelecer os critérios a partir dos quais serão feitas as avaliações de desempenho e resultado, as regras de transparência e publicidade, a pauta constitutiva da relação.

⁴⁷ Nesse sentido, tem papel muito importante o alerta de Bernardo Kliksberg (1996) para a necessidade de preparar gerentes sociais para a prática de um estilo gerencial "adaptativo".

As perguntas que o novo arranjo sugere se referem ao alcance que ele terá sobre a autonomização da esfera pública em relação à estatal e à privada. Será possível compartilhar o poder e as decisões? De que forma a associação entre o Estado e o terceiro setor poderá contribuir para reduzir a influência do patrimonialismo e do clientelismo e sanar as fraquezas burocráticas? De que forma poderá colocar barreiras à captura dos recursos públicos por interesses particularistas? Será possível criar uma nova "cultura de co-responsabilidade política e social"? Em que medida e em que condições? (Cunill, 1995.)

Não se pode perder de vista que o que estará sob exame é a possibilidade e a oportunidade de, por um lado, fortalecer as organizações públicas não-estatais e, por outro, ampliar a cobertura, a qualidade, a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos sociais com vistas a alcançar maior justiça social. As experiências conhecidas apontam para alguns problemas que aparecem com constância:

- ♦ aumento dos custos associado à melhoria da qualidade;
- ♦ resistência burocrática "empurrando" as experiências para áreas periféricas e complementares;
- ♦ eficiência e efetividade se comprovam quando a escala é pequena, e a multiplicação das experiências tem baixo índice de sucesso;
- ♦ custos de reprodução muito altos, associados ao caráter inovador e participativo;
- ♦ tempo de maturação muito longo dos projetos novos;
- ♦ dificuldade de manter padrão uniforme e de estabilizar a oferta;
- ♦ dificuldade de dar sustentabilidade aos serviços;
- ♦ tendência a criar relações assimétricas nos espaços de decisão, provocando sua fragmentação;
- ♦ dificuldade de manter a estabilidade dos organismos de gestão compartilhada.

Esses elementos reforçam a idéia de que é necessário promover mudanças institucionais e culturais no âmbito estatal e ter especial cuidado na definição e escolha dos atores sociais para que a colaboração

tenha resultados estáveis e duráveis. Implicam fundamentalmente fortalecer as funções de regulação e coordenação do Estado. A opção de criar mecanismos e estratégias de associação entre as esferas estatal e pública só se justifica se for social e politicamente fundamentada numa clara escolha política de descentralização de recursos, autoridade e responsabilidade. No fundo, trata-se de reconhecer, no terceiro setor, outro ator fundamental da sociedade, além do Estado e do mercado. Ator heterogêneo como o mercado e, logo, de natureza competitiva e criativa, voltado para os interesses do conjunto da sociedade, tal como o Estado, e portanto intrínseca e exclusivamente público, com identidade própria e maduro o suficiente para compartilhar das decisões e ações relacionadas com a satisfação dos direitos sociais.

A segunda decisão a ser tomada pelas lideranças políticas é relativa à importância estratégica do terceiro setor para o futuro desenvolvimento da sociedade. A crise dos anos 80 colocou em evidência os resultados positivos dos investimentos nas áreas sociais, apontados pelos especialistas como um dos fatores decisivos para o excelente desempenho macroeconômico dos tigres asiáticos naquele período. A globalização veio aumentar ainda mais a importância dos gastos sociais em função da forte correlação entre melhorias na educação, na saúde e na produção cultural e científica, e acumulação de vantagens competitivas.⁴⁸

Klikberg (1997) chama a atenção para documentos do Banco Mundial que identificam os quatro tipos de capital com que as sociedades contam: os ativos naturais; os ativos produzidos pela sociedade; o capital humano formado pela população; e o capital social representado pelas instituições e pelos valores sociais. A questão em análise refere-se a dois dos quatro itens mencionados, o que não é nada desprezível, principalmente se considerarmos que a sustentabilidade dos avanços econômicos depende de um correspondente desenvolvimento social.⁴⁹ Justifica inclusive a inversão do sinal das iniciativas de aproximação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, quase sempre determinada pela dinâmica e a vitalidade destas.

Uma decisão que venha importar em primazia estratégica à institucionalização e ao desenvolvimento do terceiro setor representaria um tipo de discriminação positiva que deve ser considerada com muito cuidado. No modelo de regulação e coordenação reside o segredo de como superar os conflitos inevitáveis das organizações públicas entre si e, so-

⁴⁸ Para Thurow (1996), o conhecimento é fator decisivo na competição global.

⁴⁹ James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, em reportagem do *Clarín*, de Buenos Aires.

bretudo, destas com o setor privado. Trata-se de descobrir como evitar que os resultados positivos esperados corram o risco de serem anulados pelo esgarçamento do tecido social decorrente dos embates entre os atores.

Outro cuidado importante se refere à existência de organizações públicas que perderam ou venham a perder o sentido do interesse público ao privilegiar, nas suas ações, relações clientelísticas com grupos específicos da sociedade, ou que se dobrem a ataques clientelistas dos órgãos estatais que as supervisionam. Trata-se de reconhecer que a sociedade civil não é em si virtuosa e que, sob a capa da participação e da organização política da sociedade, podem perfeitamente estar escondidas práticas políticas atrasadas. Há que se considerar também os problemas intrínsecos dos processos participativos. Como observa Nassuno (1996:8), eles podem ter caráter cíclico, decorrente da natureza curto-prazista das pressões reivindicativas, o que talvez resulte na fragmentação dos laços entre as organizações públicas e os usuários. O problema é que a falta de estímulo leve as Opnes a uma apatia muito mais intensa do que aquela que acomete as organizações burocráticas estatais, menos imersas na sociedade⁵⁰ e mais automáticas na ação.

Outro ponto delicado na regulação desse "novo contrato social" é a "tensão entre as tarefas políticas das organizações públicas e a orientação para a produção de serviços públicos", destacada por Nuria Cunill ao analisar a questão. Essa nova contratualização implica o estabelecimento de parâmetros de produção de bens e serviços que não podem deixar de ser cumpridos em função dos requisitos de eficiência e efetividade que se busca alcançar na provisão social e que fundamentam a opção estratégica pelas organizações do terceiro setor. A rigidez dos critérios de avaliação de desempenho organizacional está em contradição latente com os objetivos mais amplos das organizações públicas participativas, voltados para a mudança das relações sociais e cujos resultados são de difícil mensuração e sobretudo tendem a ser questionados pelas estruturas burocráticas estatais, na medida em que afetam a distribuição do poder e do produto social.

Em relação ao papel do Estado, colocam-se alguns desafios. O primeiro é que o processo de descentralização só pode ser responsabilizada do próprio Estado, que por isso terá de assumir totalmente suas conseqüências. A mais importante refere-se ao financiamento e à regulação das atividades descentralizadas. A segunda se refere ao conteúdo da

⁵⁰ Imersas tem aqui o mesmo sentido de *embedded* dado por Peter Evans ao conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*).

descentralização, sobre o qual não pode restar dúvidas sob pena de fracasso. Se se entende que a opção política correta para a descentralização administrativa é através do terceiro setor, essa parceria/associação deve expressar-se em algo mais do que relações contratuais. Nesse caso, o terceiro setor deveria ser tratado como prioridade de governo, como instituição responsável pelo avanço social, não como parceiro (eventual) de segunda classe, destinado a tarefas (complementares) menos nobres. Isso significa tratamento institucional; financiamento e regulação do próprio setor, além de financiamento e regulação das atividades que ele exerce.

Desses dois desafios deriva-se um terceiro, que os compreende e por isso é mais complexo. O respeito à autonomia e à independência do setor, no contexto da contratualização⁵¹ e da institucionalização, como condição de sobrevivência do novo arranjo entre o Estado e a sociedade. Um quarto desafio é combinar com os anteriores o princípio da coresponsabilidade, pelo qual as organizações públicas aportam recursos, inclusive financeiros, em contrapartida aos recursos estatais. Da parte das organizações, isso implica assumir riscos e responsabilidade semelhantes aos das organizações privadas, e da parte do Estado, o fomento e o apoio a doações privadas, cooperativas de crédito comunitário e similares, ou seja, a reforma do sistema financeiro.

Outra ordem de questão é levantada pelo cenário descrito. Em muitas experiências de cooperação, as organizações públicas foram levadas a subsidiar a provisão dos serviços acordados em razão de impedimentos e limitações burocráticas da parte estatal. Do outro lado da moeda estão casos em que os recursos públicos foram desviados para finalidades estranhas ao objeto acordado, inclusive com a concordância dos eventuais beneficiários.

A solução desses problemas implica mudanças no aparelho burocrático do Estado e no seu "quadro regulatório". Como criar condições favoráveis à atuação das organizações públicas no novo quadro de relações? Como assegurar a autonomia, de um lado, e a responsabilização, de outro?

Na medida em que fornece recursos financeiros, o Estado deve impor limites e regras para o uso dos recursos públicos pelas organizações públicas. Além da transparência e coerência das regras e da necessária autoridade e competência específica das instituições de controle, isso significa a revisão da institucionalidade regulatória, uma vez que

⁵¹ Para aprofundar esse tema, no quadro da reforma administrativa brasileira, ver Ramos (1996).

nem as regras estatais nem as regras aplicadas ao mercado poderão ser simplesmente transplantadas para o espaço público não-estatal. Caberia a proteção legal dispensada às organizações estatais? Ou caberiam as puras regras da concorrência "darwiniana"? E nas relações de trabalho? Valeriam regras especiais, do tipo das estatutárias, ou as quase universais do mercado, ou talvez outras mais flexíveis ainda?

A tendência futura é que a regulação venha a se tornar central nas relações do Estado com a sociedade. Talvez o caminho correto para enfrentar os dilemas do avanço social fosse começar redefinindo o quadro regulatório em que a provisão de serviços sociais se inscreveria, para então estabelecer as melhores estratégias para atingir os resultados viáveis já definidos dentro da nova realidade institucional.

No plano das relações de poder interinstitucionais e interorganizacionais, que se formarão a partir do novo quadro, assoma como principal problema o que parece ser uma característica típica das burocracias estatais, que é sistematicamente se opor à abertura do Estado à sociedade,⁵² na medida em que essa mudança possa vir a afetar a maximização dos seus benefícios. Nessa hipótese, seria crucial a reforma institucional do aparelho do Estado como condição para os novos contratos, compreendendo inclusive a revisão da concepção dominante de direito administrativo.

O importante é considerar as condições de constituição de uma esfera pública que possa atuar em simetria com o Estado e o mercado como possível solução duradoura e democrática para a produção de bens e serviços sociais através de organizações públicas, e como uma das principais tarefas teóricas e práticas que se colocam para a administração pública atual.

Referências bibliográficas

- Abrucio, Fernando L. O impacto do modelo gerencial da administração pública; um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *CADERNOS Enap* (10), 1997.
- Barreto, Maria Inês. O modelo de organizações sociais e o terceiro setor. *Documentos*. (I Congresso Interamericano do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Rio de Janeiro, 1996.)

⁵² Como bem observa Cunill (1997), ao destacar que "el propio despliegue de la participación social encuentra uno de sus límites más importantes en la administración pública".

- Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Bresser Pereira, Luiz C. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília, Enap, 1996. (Texto para Discussão.)
- . *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Papers-Homepage Mare: www.mare.gov.br.
- & Cunill Grau, Nuria. *Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI*. Caracas, Clad, 1997. (Documento de Referencia.)
- Carvalho Neto, Antonio M. *Terceirização dos serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira*. *RSP*. Brasília, Enap, 120(2):99-112, maio/ago. 1996.
- Cernea, Michael M. *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*. *Selección de Documentos Clave*. Clad, 9(1), jun. 1992.
- Chambers, Robert. *Sustainable livelihoods, environment and development: putting poor rural people first*. Sussex, Institute of Development Studies, 1987. (Discussion Paper, 240.)
- Covarrubias, Francisco. *Ampliando el concepto de lo no gubernamental*. *Selección de Documentos Clave*. Clad, 9(1), jun. 1992.
- Cunill Grau, Nuria. *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- . *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Clad/Nueva Sociedad, 1997.
- Diniz, Eli. *Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*. *RSP*. Brasília, Enap, 120(2):5-21, maio/ago. 1996.
- Donahue, John D. *Privatização: fins públicos, meios privados*. Rio de Janeiro, Zahar, 1992.
- Draibe, Sonia. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. In: *Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina*. Campinas, Nepp, Unicamp/Cepal, 1992.
- Esperança, Maria do Carmo T. *Organizações sociais e espaços públicos não-estatais*. Brasília, Enap, 1996. (Trabalho final do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.)
- Evans, Peter. *O Estado como problema e solução*. *Lua Nova*. São Paulo, Cedec (28/29):107-56, 1993.

- Fernandes, Rubem C. *Público porém privado*. Rio de Janeiro, Civicus, Relume-Dumará, 1994.
- Ferreira, Caio M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *RSP*, Brasília, Enap, 120(3):5-33, set./dez. 1996.
- Jenkins, Kate. Civil service reform in the United Kingdom. Brasília, Mare, maio 1996. (Seminário Internacional Reforma do Estado na América Latina e no Caribe.)
- Kaufman, Robert. The politics of State reform: a review of theoretical approaches. The political economy of administrative reform. Evanston, IL, Northwestern University, May 30-31, 1997.
- Kerri, J. N. Studying voluntary associations as adaptative mechanisms: a review of anthropological perspectives. *Current Anthropology*, 17(1), 1976.
- Kliksberg, Bernardo. Hacia una gerencia social eficiente. *RAP*, FGV, jan. 1996.
- . Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas. *Revista del Clad* (7), 1997.
- Korten, David C. Micro policy reform: the role of private voluntary development agencies". In: Korten, D. (ed.). *Community management: Asian experience and perspectives*. West Hartford, Kumarian Press, 1987.
- Levy, Betina. Límites y oportunidades de la participación ciudadana en las políticas sociales. In: I Congresso Interamericano do Clad, *Documentos*. Rio de Janeiro, 1996.
- Mantilla, Fernando L. Las organizaciones no-gubernamentales y los sistemas locales de salud. *Selección de Documentos Clave*. Clad, 9(1), jun. 1992.
- Mare — Ministério da Administração e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- Martinez Nogueira, Roberto M. Los pequeños proyectos: micro soluciones a macroproblemas?" *Selección de Documentos Clave*. Clad, 9(1), jun. 1992.
- Martins, Humberto F. Burocracia e a revolução gerencial. Brasília, Enap, 1996. (Trabalho final do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.)
- Nassuno, Marianne. Comentários sobre a participação dos usuários nas organizações sociais do Estado. Brasília, Enap, 1996. (Trabalho final do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.)

- Nathan, Richard P. Reinventing government: what does it mean? *Public Administration Review*, 55(2):213-15, Mar./Apr. 1995.
- Norman, Richard. New Zealand's re-invented government: experiences of the public sector managers. *Public Sector*, 18(2):22-5, 1995.
- Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego. In: I Congreso Interamericano do Clad. *Documentos*. Rio de Janeiro, 1996.
- Portantiero, Juan C. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.
- Przeworski, Adam. Reforming the State: political accountability and economic intervention. In: *Inequality, the Welfare State and social values*. Spain, El Escorial, July 12-14, 1995.
- Ramos, Marcelo M. Contratos de gestão. Instrumentos de ligação entre setores do aparelho de Estado. Brasília, Enap, 1996. (Trabalho final do Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.)
- Richardson, Ruth. The New Zealand public sector reforms. Brasília, Mare, maio 1996. (Seminário Internacional Reforma do Estado na América Latina e no Caribe.)
- Rothschild-Whitt, Joyce. The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. *American Sociological Review*. Ithaca, Cornell University, 44:509-27, Aug. 1979.
- Salamon, Lester. *Partners in public service*. Baltimore, Johns Hopkins, 1996.
- & Anheier, Helmut K. In search of non-profit sector: the question of definitions. *Voluntas*. Manchester University Press, 3/2, 1992.
- Sheperd, Geoffrey & Valencia, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis. *RSP — Revista do Serviço Público*. Brasília, Enap, 3(120), 1997.
- Spink, Peter K. Reforma administrativa, modelos e processos. *Executivo — FDRH*. Porto Alegre, 12(2):11-21, ago./dez. 1989.
- Stiglitz, Joseph E. *Economics of the public sector*. New York, W. W. Norton, 1996.
- Tendler, Judith. Turning private voluntary organizations into development agencies. Questions for evaluation. Washington, D.C., 1982. (AID Program Evaluation Discussion Paper, 12.)
- Uphoff, Norman. *Local institutional development: an analytical sourcebook with cases*. West Hartford, Kumarian Press, 1986.

As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou*

Juan Carlos Navarro

Introdução

As últimas décadas presenciaram o surgimento, o crescimento e a multiplicação, em todos os países da América Latina e do Caribe, de organizações dedicadas a trabalhar em projetos e programas sociais cuja característica distintiva é não fazer parte do aparato do Estado. Trata-se de organizações privadas, mas não de natureza empresarial, pois se distinguem por não ter fins lucrativos, mas que atuam em esferas classicamente consideradas próprias da atividade governamental, como a prestação de serviços sociais e, em geral, a produção de bens públicos ou quase-públicos, como educação, saúde, nutrição infantil, habitação de baixo custo, promoção comunitária, proteção do meio ambiente natural etc.

Em seu conjunto, essas organizações configuram um fenômeno muito significativo do recente desenvolvimento social das sociedades latino-americanas. Chegaram, nos anos 90, a se constituir em atores de primeira linha na dinâmica política e na oferta de serviços de praticamente todos os países da região. Grupos sociais de tamanho considerável, entre eles boa parte dos mais carentes, dependem do trabalho

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola. Este trabalho se beneficiou dos comentários da maioria dos autores que participam deste volume, e em particular dos seus organizadores. O autor quer expressar seu agradecimento ao mesmo tempo que se reserva toda a responsabilidade pelas falhas que o trabalho possa conter.

desse tipo de organizações para ter acesso à satisfação de necessidades básicas. A opinião pública e os centros de pesquisa acadêmica as consideram uma referência para o debate ou aprofundamento de temas de interesse público. Mesmo as políticas públicas, especialmente nos setores sociais, não podem mais ser planejadas ou executadas sem pelo menos questionar o papel que cabe atribuir em determinada iniciativa ou programa à ação de organizações como as que comentamos, que ficaram conhecidas pelo impreciso rótulo de organizações não-governamentais, ONGs.¹

Este trabalho discute os principais aspectos das ONGs enquanto provedoras de serviços sociais. Ainda que esta não seja a única faceta importante dessas organizações, as demais — em particular seu papel como representantes de certos grupos, comunidades ou interesses — serão consideradas somente no que se refere ao aspecto aqui examinado; nos termos sugeridos por Cunill e Bresser Pereira (1997), o trabalho se concentra nas ONGs como entidades que pertencem à esfera da produção social, mais do que em sua faceta de atores de controle social.

¹ Dedicou-se energia substancial para encontrar denominação mais apropriada para essas organizações. Geralmente as distinguimos com bastante clareza das organizações de base — *grassroot organizations* —, que têm propósitos limitados a uma comunidade particular e geralmente estão menos orientadas à gestão e mais à representação de interesses. Justamente para sublinhar essa diferença, Carrol (1992) sugeriu o nome de GSO (*grassroot support organizations*), entendendo como as organizações que criavam os vínculos entre grupos de base e o governo, as agências internacionais ou públicas mais amplas. Também se distingue, em muitos contextos, entre ONGs e organizações que formalmente têm também caráter não-lucrativo e ao mesmo tempo não são estatais, como as fundações privadas de origem empresarial, mas, em alguns países, as fundações empresariais são normalmente consideradas como ONGs e se encontram em reunião e associação com elas. Alternativa apenas parcialmente bem-sucedida para enfatizar essa distinção está em minha própria contribuição à confusão terminológica (1994): organizações de participação comunitária ou OPCs, nome que pretendia referir-se àquelas ONGs para as quais a participação constituía um elemento central de sua ação, o que facilitava até certo ponto distingui-las de caridades tradicionais e filantropia empresarial, ao menos de perfil tradicional; o problema certamente é que a filantropia empresarial também se modernizou e se aproximou dos conceitos modernos de participação e desenvolvimento social. A denominação proposta pelos compiladores deste volume, organizações públicas não-estatais, sublinha os fins públicos dessas organizações, deixando a negação no nome para referir-se a sua autonomia do aparelho do Estado. A literatura internacional inclui as ONGs como um tipo de entidades classificadas dentro do "terceiro setor" da economia (Salamon, 1987). No entanto poderiam mencionar-se muitas outras siglas e tentativas de definição. Neste trabalho, pretende-se evitar a controvérsia adotando o uso que segue sendo mais comum, ainda que algo impreciso: organização não-governamental, entendida como entidade não-estatal, não-lucrativa e orientada principal mas não exclusivamente à gestão e provisão de serviços sociais.

Seguem-se uma revisão da natureza e conduta das ONGs, e as implicações de seu crescente envolvimento com programas estatais, descrevendo-se essa relação com o Estado, idealmente, como de aprendizagem mútua em pleno desenvolvimento. Até o final do trabalho, tentaremos mostrar o papel atual das ONGs na política social num contexto mais amplo e enunciaremos brevemente alguns planos de ação que consideramos desejáveis tanto para o Estado como para as ONGs. Ao longo do trabalho, mencionam-se brevemente exemplos de um ou outro ponto que interesse ilustrar, mas, como em todo escrito que requer generalizações, admite-se, em princípio, que muitas realidades locais ou nacionais possam apresentar variações importantes a respeito das tendências gerais aqui identificadas; admitida essa culpa, pedimos desculpas antecipadas a todos a quem não se tenha feito justiça aqui.

A que se dedicam as ONGs?

De forma pouco surpreendente, as ONGs concentram-se principalmente em setores sociais, definidos em sentido amplo. No âmbito de uma investigação comparativa sobre organizações do tipo que nos ocupa, tivemos oportunidade de reunir informação acerca de campos de atividade de ONGs no Chile, na Costa Rica e na Venezuela, com o resultado de que a soma de sete setores de atividade — educação, saúde, nutrição infantil, habitação, desenvolvimento comunitário rural e urbano, e ambiente — concentrava 78% das organizações (Navarro, 1994). É freqüente encontrar organizações trabalhando numa combinação desses serviços para as mesmas comunidades, constituindo-se em centros de serviço integrados para populações de baixa renda em algumas localidades da região.

Considerando que esses campos de ação privilegiados pelas ONGs são setores geralmente tidos como característicos da ação do Estado, a primeira pergunta natural é: por que surge uma oferta privada significativa, embora não lucrativa, onde o Estado interveio e intervém quantitativamente, e praticamente todos consideram legítimo e vantajoso tal fenômeno? Uma primeira pista talvez seja dada pela diversidade encontrada nos três países quanto à intensidade da atividade não-governamental por setor. Assim, na Venezuela há relativamente poucas organizações trabalhando nos setores de meio ambiente e habitação, enquanto o contrário ocorre na Costa Rica, onde esses setores são privilegiados. Paralelamente, pouca atividade significativa de ONGs em educação se identifica nesse último país, enquanto na Venezuela existe variada e forte atividade nesse setor. Esses contrastes guardam correspondência bastante exata com ca-

racterísticas institucionais próprias dos países em questão, e, fundamentalmente, com duas delas: primeiro, o acesso e a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado; segundo, o modelo de política que rege determinado setor social em cada país.

Assim, a Venezuela, apesar da imensa expansão de cobertura de seu sistema educacional nas décadas de 40, 50 e 60, encontrou rapidamente problemas de qualidade e cobertura de educação básica e pré-escolar, particularmente em setores sociais especialmente inacessíveis, tanto em áreas urbanas como rurais, o que tornava relativamente natural esperar o surgimento — nos anos 90, uma verdadeira multiplicação — de iniciativas não-governamentais em educação. De certo modo, dir-se-ia que o aparecimento do "terceiro setor" em serviços educativos pode ser interpretado, nesse caso, como uma resposta ao déficit de eficiência ou equidade da provisão pública.

Mas não é só ocupando um vazio que pode crescer o não-governamental: ao mesmo tempo, a Venezuela se caracterizara, até os anos 80, por programas intensivos de construção de moradias para grupos de baixa renda pelo Estado, o que provavelmente inibiu por bastante tempo a formação de oferta privada correspondente — há dois anos é visível a atividade de ONGs em habitação na Venezuela —, enquanto na Costa Rica se produziu, a partir da década de 70, um planejamento de programas públicos de habitação que incorporava organizações comunitárias como atores completamente integrados no esquema de construção. A Costa Rica, por sua vez, é um bom exemplo de ganhos educacionais significativos para um país de seu nível de desenvolvimento; além disso, em educação, o modelo de organização do setor tem sido muito mais tradicional — entendendo-se por tradicional dominado por provisão pública direta — e não parece ter deixado tanto espaço, como nos outros exemplos mencionados, para o desenvolvimento de um setor de ONGs em educação: nem como conseqüência de um déficit, nem como conseqüência da aplicação de um modelo de política inovadora e participativa.

Tais explicações para o surgimento das ONGs na América Latina enfatizam o que poderíamos chamar de "o lado da demanda" e se enquadram nas peculiaridades encontradas na história particular e na tradição institucional de cada país, dentro das linhas gerais de interpretação sugeridas na literatura internacional sobre a razão da existência do "terceiro setor": este aparece onde a oferta de serviços sociais é ineficiente, insuficiente ou de qualidade diferente daquela desejada por um grupo significativo de pessoas; ou onde o setor público estimula ativamente sua expansão, quando não sua própria criação (Powell, 1987). Existem também princípios de explicação "do lado da oferta": determinados gru-

pos religiosos ou ideologicamente motivados podem, em determinado momento, oferecer serviços sociais com características que eles consideram especialmente valiosas — tais como educação numa fé particular ou em determinado conjunto de valores; ou condições de repressão política ou exclusão social de certos grupos podem provocar a criação de ONGs como instrumento de organização capaz de representar um papel de refúgio político ou porta-voz de interesses sub-representados no funcionamento regular de um sistema político. Também aqui vale apontar a freqüência com que ambos os tipos de origem ou razão de ser se combinam. Não é à toa que a condição de excluído social e a de excluído político estão altamente correlacionadas: não admira que, com o tempo, iniciativas de autodefesa ou organização comunitária se organizem e se consolidem como unidades de prestação de serviços sociais, ou que grupos organizados da comunidade ou fora dela, preocupados em aliviar as necessidades de certos grupos vulneráveis, terminem cumprindo papel político como porta-vozes dos grupos a que servem. Não é de estranhar que às vezes apareçam certas tensões entre esses dois papéis, tema a que retornaremos mais adiante.

A conduta das ONGs

Contudo, além dos aspectos gerais descritos, resta muito o que saber, quando se visam precisão descritiva e possibilidades de comparação internacional, em matéria do que fazem as ONGs. É igualmente difícil fazer generalizações com a devida precisão quanto ao que caracteriza sua ação como entidades que prestam serviços sociais. Embora a literatura de estudos de casos de organizações como as que nos interessam seja extensa, sua análise enquanto organizações de serviço é relativamente menos comum que outras que concentram sua atenção nas ONGs como atores políticos, culturais ou sociais.

Dito isto, com todas as precauções do caso, pode-se afirmar que geralmente a ação das ONGs como provedoras de serviços sociais tende a ser acompanhada de inovação, de incorporação de metodologias participativas nos programas sociais e, freqüentemente, de ações conjuntas ou de alguma maneira apoiadas ou coordenadas com programas sociais estatais, embora outra constante, neste último aspecto, seja manter margens muito significativas de autonomia tanto na elaboração de programas quanto na gestão concreta de unidades de prestação de serviço, como escolas, hospitais etc.

A inovação está na diversidade de iniciativas em cada país, região, localidade ou campo de ação em que operem as ONGs. O difícil,

na região, seria encontrar número significativo de ONGs que sigam um modelo preestabelecido em determinado setor. E seria simplesmente impossível encontrar casos em que as ONGs se tenham conformado em repetir o modelo oficial ou estatal de prestação de serviços sem antes submetê-lo a importantes modificações. As poucas exceções poderiam ser encontradas naqueles modelos de organização e gestão de muito sucesso que logo inspiraram sua adoção — geralmente com modificações locais, por sua vez — em outros contextos, às vezes através de fronteiras nacionais: o modelo educativo Fe y Alegría, originado nos anos 50 na Venezuela, se estende hoje por mais de 10 países da região; e em alguns países africanos, o modelo de fomento e gestão microempresarial da Fundação Carvajal, na Colômbia, foi amplamente copiado como base de programas microempresariais em outros países.

A participação também é freqüentemente um componente integrado à proposta organizadora ou programática de uma ONG. Entretanto, muito mais difícil é encontrar uma definição clara e distinta do que se deve entender por participação. A diversidade encontrada vai desde a utilização de metodologias participativas radicais, nas quais comunidades inteiras contribuem para determinar prioridades para a ação das ONGs numa localidade ou setor, ou nas quais as próprias comunidades assumem a gestão das unidades de prestação de serviços ou controlam os seus órgãos diretivos, até as simples mas eficientes caixas de sugestões.

Grande parte das iniciativas de ONGs que trabalham em setores como saúde e educação, por exemplo, visa a reavivar e reforçar os vínculos das famílias e pequenas comunidades, bem como ao acompanhamento de escolas e hospitais de vários tipos, quer através da criação de conselhos escolares com expressiva representação de pais e alunos, quer de ambulatórios em que os médicos são selecionados por pessoas com forte representação da comunidade. Muitas das que trabalham em desenvolvimento comunitário ou economia popular partem das capacidades organizativas e das preferências e necessidades expressadas pelas comunidades pobres para planejar sua ação de promoção social. O que chamamos de "caixas de sugestões" nada mais são que os variados mecanismos de *feedback* engenhosamente postos em prática por tantas ONGs, com a particularidade de que não raro a caixa é regularmente aberta, seu conteúdo lido, e se age de acordo. Essa característica participativa muito influi em várias das contribuições que não a ação das ONGs no quadro da oferta de serviços sociais dos países da região: na legitimidade que costuma ter sua ação entre as comunidades em que operam; na vizinhança com os usuários de seus serviços; na "integralli-

dade" ou caráter humano e personalizado que costumam imprimir aos serviços que prestam etc. Voltaremos a esse ponto.

Em terceiro lugar, a associação com iniciativas do Estado em matéria de política e programas sociais também é comum, embora tenham atravessado etapas diversas e caminhado em diferentes ritmos em cada país. Ainda se encontram exemplos de ONGs cuja origem foi um programa público, do qual se desprenderam ou tornaram-se independentes ao faltar ao Estado recursos ou vontade política para continuá-lo. O mais freqüente é o caso de uma ONG que, nascida como iniciativa expressamente não-estatal — e não poucas vezes antiestatal, seja por condições de exclusão política reinante ou porque há forte reação aos modelos de gestão implantados de forma oficial —, evolui para um esquema de cooperação com programas públicos no setor de sua especialidade, geralmente como resposta à iniciativa do Estado, que chama as ONGs a incorporarem-se ao esquema de política social. Esse esquema de relação governos-ONGs, enormemente simplificado mas bastante comum na região na última década, suscita toda uma série de perguntas de interesse.

Primeiro, por que o Estado deveria chamar as ONGs? Aqui cabe dizer que a necessidade, mais que uma compreensão clara dos benefícios e custos relacionados com as ONGs, foi o motivo inicial das experiências de cooperação entre os dois atores que nos ocupam. Certamente há exceções, como por exemplo a expressa incorporação das ONGs às ações iniciais do primeiro governo democrático chileno, resultado de uma valorização da importância social, econômica e política do setor, mais que de urgências da política social do Estado nesse país.

Mas o mais comum é que o Estado, a braços com consideráveis limitações de sua rede de distribuição de benefícios sociais, tenha que valer-se de ONGs com experiência e alcance próprios em certos tipos de programas, criando mecanismos de "execução delegada" de programas, nos quais, tipicamente, se transferem fundos públicos para ONGs para que estas implementem determinado programa governamental — por exemplo, apoio a microempresas, nutricional, proteção infantil, investimento social/rural etc. Essa modalidade de execução ocupa hoje em dia espaço considerável na política social de muitos governos da região: a cooperação com ONGs foi importantíssima na bem-sucedida execução do Fundo de Emergência Social boliviano, nos programas de treinamento e emprego juvenil no Chile, nos programas de microempresas e proteção infantil na Venezuela, nos programas de habitação na Costa Rica, e em vários outros programas públicos de muitos países. Dadas as limitações administrativas e técnicas do aparelho de Estado dos países latino-americanos — e aí também existem importantes diferenças de grau —, reforça-

das nos anos 80 pela escassez de fundos públicos, característica de períodos de ajuste fiscal como os que atravessava a região nesses tempos, pode-se afirmar que, se as ONGs não tivessem entrado em cena como executoras das políticas públicas nos setores sociais, muitos programas de grande magnitude, como os assinalados, não teriam tido a cobertura que alcançaram nem teriam sido desenvolvidos da maneira oportuna e relativamente rápida com que o foram, e alguns nem sequer teriam sido lançados com sucesso.

A segunda pergunta, complementar à primeira, é por que as ONGs aceitaram cooperar com o Estado? A pergunta não é artificial. Dir-se-ia, sem exagero, que a maioria das ONGs contava em seu início com uma agenda política de conteúdo questionador do *status quo* político, o que se observou em praticamente todos os países, com os matizes próprios das condições de cada lugar. Nas nações que sofreram prolongadas ditaduras militares nos anos 70 e boa parte dos 80, o caráter alternativo da ação das ONGs no tipo de trabalho de sua especialidade — educação, saúde, habitação etc. — esteve em geral associado estreitamente a posições democráticas e antiditatoriais, como o atestam as experiências de Chile, Peru, Argentina, Brasil e boa parte das nações centro-americanas. Nos países que não passaram nesses anos por interlúdios militares, como Colômbia, Costa Rica e Venezuela, a associação foi com agendas de transformação social radical, muitas vezes socialistas ou no mínimo de oposição aos partidos políticos e às elites dominantes e seus modos de fazer política social e de se relacionar com os setores populares.

A entrada nos processos de cooperação também não foi imediata nem fácil, e era pouco realista esperar que o fosse com antecedentes como os mencionados, tendo em conta que coube em geral a governos democraticamente eleitos ser os protagonistas da mobilização das ONGs em cada país. Enfim, tanto os esforços deliberados por parte do Estado para se fazer merecedor da confiança das ONGs, quanto a oportunidade para estas de expandir sua base de recursos, sua escala de operações, sua influência e inclusive o reconhecimento político pelo Estado terminaram por vencer resistências ideológicas e políticas presentes nas organizações.

Mas, por mais limitada e mesmo superficial que tenha sido a motivação dos governos para se abrir à cooperação com ONGs na prestação de serviços sociais, ou a destas organizações para terminar aceitando semelhante abertura, o certo é que se iniciou nova etapa na forma com que as sociedades latino-americanas enfrentam a pobreza e a prestação de serviços sociais. A bem dizer, o que se podia ver em determinado momento como fenômeno eventual de coincidências pontuais, em

torno de certas emergências sociais de curto prazo, se transformou numa alteração permanente dos atores principais da política social. E junto com essa transformação se produziram modificações tanto no processo e no conteúdo das políticas sociais do Estado quanto na conduta e nas características das ONGs, que tampouco são, em muitos sentidos, as mesmas que eram antes de iniciar intensos processos de cooperação com o Estado.

Efeitos sobre a política social

Que caracteriza essa nova etapa em matéria de prestação de serviços sociais na região? Primeiro, a entrada em cena das ONGs como provedoras de serviços sociais e sua associação com a política social pública; segundo, o desenvolvimento de uma nova política, ou economia política, da política social. Aspectos tradicionais das políticas sociais na América Latina têm sido, por um lado, um grande desequilíbrio político quanto à base de sustentação das políticas sociais empreendidas pelo Estado, e, por outro, uma inserção estreitamente clientelista no funcionamento de cada um dos sistemas políticos da região.

Por desequilíbrio político deve-se entender a idéia de que as grandes desigualdades sociais que caracterizam a América Latina fizeram com que grandes maiorias de baixos salários ou socialmente excluídas careçam de voz e capacidade de pressão para contribuir a dar forma à política social, enquanto outros grupos, às vezes também numerosos mas geralmente em níveis de renda relativamente mais altos — em particular a classe média e os trabalhadores sindicalizados —, tenham em boa parte capturado o orçamento e os programas de intenção redistributiva. Eis por que, em geral, na América Latina, as políticas sociais favoreceram a educação superior em detrimento dos níveis básicos; as leis trabalhistas protegeram sobretudo os trabalhadores mais fortemente organizados, em particular os do setor público, deixando à margem considerável proporção da população trabalhadora no chamado setor informal; e, com as devidas exceções, as políticas sociais tiveram viés urbano e pouco fizeram para focalizar seus benefícios nos grupos mais necessitados, ou não desenvolveram redes de distribuição de benefícios sociais capazes de alcançar os grupos mais excluídos.

Por inserção clientelista, por outro lado, deve-se entender a conexão direta e quase exclusiva que teve a política social com o funcionamento de redes de clientelismo político a serviço de partidos e movimentos de diferentes orientações, mas dispostos todos a reduzir a ação do Estado no social à relação do político que troca benefícios concretos

— terra, tijolos, comida, habitação, dinheiro — por apoio político-eleitoral quando esta relação se deu em contextos democráticos.

A entrada das ONGs no cenário da política social criou oportunidades para a transformação desses dois aspectos da política social na América Latina, pois em geral as ONGs derivam sua ação do trabalho social com grupos excluídos, justamente aqueles para os quais a oferta governamental de serviços sociais é francamente inadequada, insuficiente ou inacessível. Assim, ainda que as ONGs não pretendam necessariamente erigir-se em representantes políticos não-eleitos dos excluídos, o fato de que provenham de um trabalho com eles tem o potencial de trazer novos *stakeholders* à tomada de decisões sobre política social, aquelas vozes não ouvidas até agora, as vozes justamente dos que deveriam ser os beneficiários primários dessa política, ainda que não o tenham sido sempre no passado. Além disso, ao não funcionar segundo a lógica da luta pelo poder político, as ONGs podem contribuir para gerar e disseminar um tipo de relação social diferente em face dos programas sociais, uma relação livre do *quid pro quo* do apoio político e possivelmente mais universalista — no sentido de que quem recebe um serviço ou benefício social o recebe porque a isso faz jus por critérios profissionais, e não por sua adesão a uma facção política — e socialmente construtiva. Curiosamente, esse tipo de relação social promovido geralmente pelas ONGs, que implica tratar o beneficiário de um serviço ou programa social como cidadão adulto e responsável, tem sido menos comum nos programas estatais, mas existem experiências de reforma de política social em que as ONGs têm, por assim dizer, "contaminado" os organismos estatais com novos padrões de relação, limitando excessos de manipulação política e introduzindo critérios diferentes para o manejo de programas e o trato com indivíduos e famílias (Navarro, 1994).

Os novos ares que as ONGs trouxeram para as formas em que o cidadão se relaciona com a política social não se limitam apenas à esfera política. Existe ampla evidência episódica, e alguma sistemática (Irrarázabal, 1994; Navarro & González, 1994), de que os usuários dos serviços sociais prestados pelas ONGs percebem um tratamento "integral", sentem que são tratados com humanidade e consideração, e não como números ou "casos". Ainda é arriscado fazer disso uma tese geral no presente estágio do conhecimento sobre o tema. A ser confirmado, viria a representar um achado de grande importância para a elaboração de futuros esquemas de prestação de serviços sociais, pois é sabido que os programas sociais estatais estão muitas vezes associados à estigmatização e ao paternalismo, e não raro provocam baixa auto-estima naqueles que pretendem beneficiar.

Além disso, muitas ONGs consideram seu trabalho de provedores de serviços como um instrumento de desenvolvimento social, mais que um fim em si mesmo. Para essas organizações, o objetivo principal costuma ser o desenvolvimento social, o fomento de capacidades de organização social e autogestão em comunidades e indivíduos com que trabalham. Apesar de conhecido há várias décadas, esse tipo de objetivo de desenvolvimento social ganhou destaque recentemente com a introdução do conceito de "capital social" por Putnam (1993), e com a ênfase contemporânea no desenvolvimento institucional e nas redes informais de confiança como fundamentos do desenvolvimento econômico (North, 1981). Esse é um tipo de trabalho que tem sido tradicionalmente muito mais difícil de gerar a partir de organizações estatais e que representa uma genuína contribuição das ONGs à política social na região.

Finalmente, o advento das ONG como provedoras de serviços sociais traz à política social um potencial de ganhos em eficiência bastante considerável. A multiplicação de provedores cria as condições para a competição entre os mesmos, a qual deve melhorar a eficiência dos serviços sociais tanto pela via de pressões para um melhor desempenho, na medida em que os usuários comparam a qualidade do serviço prestado por diversas ONGs ou comparam estas com as agências do Estado com funções similares, como pelo caminho mais rápido da imitação de modelos bem-sucedidos e da difusão de melhores práticas. Estudos pontuais que comparam provedores estatais e não-estatais dos mesmos serviços — por exemplo, postos de saúde, crédito para microempresas — em vários países da região indicam que as ONGs podem ser mais eficientes, no sentido de operar com melhor custo/benefício, do que as agências correspondentes do Estado (Irrazabal, 1994; Navarro & González, 1994). Ainda seria precipitado realizar uma generalização a respeito desse tema com a evidência muito parcial de que se dispõe; essas descobertas são coerentes com a maior parte da literatura teórica e empírica sobre outros setores e regiões do mundo no tocante ao problema da eficiência relativa de provedores de serviços estatais e não-estatais (Mueller, 1989; Le Grand, 1991), por razões facilmente explicáveis: mesmo em mercados que funcionam de maneira extremamente imperfeita — como os mercados típicos de serviços sociais como saúde e educação —, a separação das funções de financiamento e gestão e a introdução de alguns modestos elementos de competição podem ter efeitos benéficos no uso de recursos e na satisfação dos usuários.

O balanço da discussão apresentada nesta seção é que a presença das ONGs como atores significativos na produção de serviços sociais encerra, de várias maneiras, um potencial construtivo considerável. Numa era em que a idéia de reforma da política social, reforma da edu-

cação e reforma dos serviços de saúde reúne cada vez mais partidários, as ONGs têm-se convertido em certa medida em agentes de mudança na direção geral que se costuma postular como desejável para as reformas: menos paternalismo, maior participação, melhor prestação de contas, melhor qualidade de serviço, maior equidade, maior eficiência no uso de recursos.

Exemplos não faltam de que esse potencial se realizou em parte, mas seria ingênuo não advertir sobre o risco de que ele não se realize: as ONGs poderiam perder sua autenticidade inicial e se converterem em outro grupo de interesse capaz de pressionar o Estado para arrancar-lhe concessões que lhes convêm como organizações, mais que a seus usuários. Mas em geral, o emergir das ONGs como atores relevantes no terreno da política social produziu e vai continuar produzindo tensões e mudanças dentro delas e também, como em parte já se explicou, dentro do Estado.

A transformação dos atores da política social

Ao entrar em processos de cooperação com programas sociais estatais, muitas vezes as ONGs tiveram que expandir a escala de suas atividades, a tal ponto que muitos passaram a duvidar que as principais qualidades das ONGs como provedoras de serviços sociais possam se manter quando suas operações passam da escala microsocial à produção maciça de serviços, ocasionalmente em grandes áreas geográficas. Trata-se sem dúvida de preocupação relevante, compartilhada também por muitos líderes de ONGs. Não está em jogo somente um problema de escala. O trabalho com o Estado impõe inevitavelmente requisitos administrativos e legais que geralmente sobrecarregam as ONGs sem suficiente preparação prévia: as contas devem ser feitas de maneira diferente, os requisitos de controle público são inteiramente novos, além de outros tanto detalhes trabalhosos.

O assunto é tão sério que não poucas ONGs decidiram resistir à tentação de entrar em convênios com o governo — renunciando assim às possibilidades de expansão correspondentes — para tentar preservar suas condições de trabalho e sua missão institucional. Mas tampouco faltam experiências de ONGs que cresceram inteligentemente, preservando características descentralizadas e de pequena escala no campo de participação maciça em programas públicos. Fe y Alegría, na Venezuela, por exemplo, tem 100 mil alunos em suas escolas e em boa parte financia suas operações mediante convênio global com o Ministério de Educação, mas funciona a partir de fortes princípios de autonomia para as unidades

escolares e para as regiões em que atua no país, de forma que tem conseguido evitar o lado negativo da massificação. Afinal, o problema da escala se mostra menos grave do que pareceria a princípio, sobretudo se levarmos em conta que, no fundo, os esquemas de subsídio público a provedores privados não-lucrativos de serviços sociais operam geralmente com uma multiplicidade de ONGs, em vez de uma só grande ONG, e que as ONGs grandes, onde existem, têm em sua maioria expandido suas atividades tratando de preservar princípios de gestão descentralizada que são essenciais à manutenção do tipo de ação que lhes é própria. De outro ponto de vista, não é necessariamente mau que as ONGs ganhem experiência em matéria administrativa ao tratar com o Estado, pois isso pode fortalecer sua capacidade de prestação de contas num sentido amplo e inclusive facilitar relações posteriores com os organismos internacionais e outras agências não-estatais de financiamento.

Outro assunto que merece consideração é até que ponto a missão institucional das ONGs, ou sua capacidade para concentrar-se nela, fica comprometida por processos de intensa cooperação com o Estado. O problema é que, do ponto de vista da política pública, do Estado, as ONGs são estritamente provedoras de serviços sociais que recebem subsídios para a execução de programas estatais; obviamente, a maioria das ONGs não se vêm dessa maneira. As ONGs tendem a definir sua missão institucional, como já se mencionou, em termos de contribuições ao desenvolvimento social entendido de maneira ampla ou, em todo caso, bastante além da pura e simples prestação de serviços a populações carentes. O risco então é que as ONGs se concentrem tanto em cumprir seus compromissos com o Estado, que percam de vista, no que seria um caso clássico de deslocamento de objetivos, sua missão original.

A prova mais clara desse risco é talvez o fato de as ONGs estarem sempre se queixando ao Estado da necessidade de serem levadas em conta na definição e elaboração de políticas sociais, e não exclusivamente no plano da execução de programas. A queixa expressa uma tensão real, sintetizada numa frase do principal dirigente do Cesap, uma ONG venezuelana: "é preciso entender que não somos o braço executor do Estado, mas as mãos criativas da sociedade". Esse problema faz parte das expectativas e aprendizados que o surgimento das ONGs trouxe para elas próprias e para o Estado.

Um processo de aprendizagem mútua

Na aproximação entre ONG e Estado não faltou uma boa dose de tentativas e erros, mal-entendidos e conflitos.

Da parte do Estado, o mais freqüente tem sido que a integração de ONGs em programas governamentais, fase geralmente marcada por um sentido de urgência e até entusiasmo, seja sucedida por uma reação e às vezes um distanciamento decorrente da desconfiança. Logo se descobre que alguma ONG fez uso ilegítimo ou até ilegal de certos fundos públicos. Ou surgem dificuldades para acostumar as ONGs a prestarem contas da maneira usual no governo. Ou, pura e simplesmente, quando um governo começa a tratar não só com as ONGs mais conhecidas, mas com um espectro mais amplo de organizações pequenas, muitas delas surgidas ou consolidadas graças precisamente à existência de subsídios públicos, surgem sérias dúvidas acerca da confiabilidade, competência ou honradez dos novos sócios da política social. Tipicamente, o assunto transcende o grupo de funcionários pioneiros que iniciaram os contatos com as ONGs e chega às altas esferas do Executivo ou Legislativo, onde a entrada de ONGs como receptoras de fundos públicos causa receio, seja porque afeta interesses criados, seja por ausência de antecedentes: muitos ministros ou parlamentares começam a perguntar: que é uma ONG?

As ONGs, por outro lado, descobrem o lado menos feliz de trabalhar com o Estado. Os governos mudam regras e tomam decisões programáticas importantes, freqüentemente afetando compromissos previamente acertados com as ONGs: hoje se priorizam as microempresas, amanhã, com novo ministro, as cooperativas; hoje quer-se dar conteúdos pedagógicos aos programas de assistência à primeira infância, amanhã prefere-se expandir o pré-escolar formal, e assim por diante. Além disso, os governos, acoitados muitas vezes por escassez de recursos, nem sempre comprometem os recursos inicialmente previstos para certas iniciativas e nem sempre os pagam oportunamente, criando a paradoxal circunstância de que certas ONGs financiam o governo quando decidem não suspender atividades que consideram vitais para os beneficiários de certos programas, apesar da inconstância e irregularidade da política pública.² Tipicamente, surgem temores nas ONGs quanto à excessiva dependência de fundos públicos e à perda de sua missão ori-

² Algumas das dificuldades próprias da relação Estado-ONGs podem colocar-se de maneira direta no campo de referência que proporciona a economia da organização: trata-se claramente de um problema de assimetria de informação em que, do ponto de vista do Estado, a informação sobre qual ONG é confiável, honesta ou eficiente é muito difícil de adquirir, e, do ponto de vista das ONGs, uma mudança oportunista no comportamento do Estado tem impacto tão grande em suas operações que pode criar-lhes riscos muito onerosos, a ponto de elas preferirem recusar contratos que nos demais aspectos relevantes seriam mutuamente convenientes (Milgrom & Roberts, 1992).

ginal como conseqüência de sua concentração em tarefas de execução de programas estatais, como já foi dito. Finalmente, os requisitos de prestação de contas formais ao Estado criam pressões financeiras e burocráticas com as quais as ONGs estão pouco familiarizadas. Do ponto de vista político, colaborar com o governo pode significar, em certos contextos, aparecer ante o público como co-responsáveis ou solidários com uma série de políticas ou personalidades que as ONGs repudiam, comprometendo ao mesmo tempo seu papel de porta-vozes de determinados interesses e causas humanitárias.

Dada a considerável quantidade de problemas mencionados, o surpreendente é que os processos de cooperação entre ONGs e Estado tenham tido continuidade. Mas esse é o caso, o que mostra que não se deve exagerar a irreversibilidade ou inevitabilidade desses problemas.

A forma mais adequada de abordar o tema das dificuldades que têm aparecido na relação entre ONGs e governo é entender essa relação como um processo de aprendizagem mútua (Navarro, 1996), em que ambas as partes enfrentam desafios novos que se vão resolvendo gradualmente e na maioria das vezes por tentativa e erro. De fato, em vários países da região surgiu paulatinamente, e em geral de forma não totalmente deliberada, o que se poderia chamar de quadro regulador e contratual das relações ONGs/Estado e da inserção das primeiras no campo da política social.

É essencial que não se interprete mal a idéia de quadro regulador. Não se trata de tentativas de legislar ou definir políticas públicas com o propósito de supervisionar tão de perto cada uma das operações das ONGs que se termine por intervir em sua gestão interna, tornando difícil preservar justamente as vantagens e inovações de método e gerência que tornam essas organizações valiosas. Não faltaram tentativas nessa direção — como o provam projetos de lei para a regulamentação dos salários que as ONGs pagam a seus empregados ou da maneira como se organizam internamente — que descansam em gavetas de mais de um parlamento latino-americano. Felizmente, na maioria dos casos, esse tipo de proposta não foi muito longe, mas certamente constitui ameaça à modernização da política social nos países latino-americanos, pois põe em perigo o avanço registrado no terreno da cooperação entre Estado e ONGs, bem como até a existência de muitas ONGs que hoje operam sob a simples mas provavelmente suficiente cobertura do direito civil e associativo de cada nação.

Tal quadro regulador consistiria num conjunto de incentivos e compromissos ajustados apropriadamente de modo a aumentar a produtividade e eficiência da cooperação entre as partes, assegurando uma supervisão efetiva mas compatível com o objetivo principal, e não aten-

tando contra ele. Idealmente, um quadro regulador sempre está em evolução a partir da aprendizagem que resulta das tentativas de firmar e acertar contratos satisfatórios entre as partes, neste caso as ONGs e o Estado. Se a estabilidade dos compromissos financeiros por parte do Estado é um problema para as ONGs, ou se a honradez ou eficiência de determinada ONG constitui problema importante para o setor público, por exemplo, os contratos entre as partes deveriam tratar de reduzir estas dificuldades para facilitar a relação.

Disto, felizmente, tampouco faltam exemplos. O governo da cidade de Cali, na Colômbia, está desenvolvendo justamente um quadro regulador das relações com as ONGs. O governo do Estado de Aragua, na Venezuela, utilizou os chamados "convênios de co-responsabilidade" para regulamentar o que as autoridades consideravam uma política previamente existente, que não permitia distinguir entre vários tipos de organizações civis aspirantes a receber apoio orçamentário; os convênios estipulam os compromissos financeiros do governo regional mas também os compromissos de desempenho firmados pelas ONGs. Situação análoga a tentativas como essas vem a ser o projeto de reforma do Estado no Brasil, que prevê o estabelecimento de contratos de gestão entre o Estado e organizações que até aqui faziam parte do aparelho do Estado — como um hospital ou uma universidade, por exemplo —, mas que de agora em diante adquirem compromissos de desempenho em troca de garantias de financiamento público, transformando-se em entidades públicas não-estatais.

Raras vezes essas experiências produzem de uma só vez e inicialmente um campo ideal de relações Estado/ONGs. O importante é que se fundamentem na consciência de que essa relação é um dado permanente de uma política social moderna, e que a partir daí se aperfeiçoem e se adaptem a novas circunstâncias e desafios. Eis o que se chamou aqui de processo de aprendizagem mútua. Essa aprendizagem não põe em questão a relação em si, mas pretende torná-la cada vez mais eficiente. A aprendizagem começou — não só a partir de governos nacionais ou federais, mas também de governos locais e regionais. Mas ainda resta muito por caminhar.

ONGs e reforma na América Latina

A ascensão das ONGs no horizonte da política social da região deve ser vista no contexto de processos mais amplos que dizem respeito às sociedades latino-americanas e em particular ao papel do Estado ne-

las, com as exceções, matizes e variações que toda enumeração de tendências gerais necessariamente deve reconhecer.

Uma dessas tendências tem a ver com a extensão e aprofundamento do processo de democratização, que nas políticas sociais teve diversos impactos, sobretudo no tocante à incorporação — ainda muito parcial — de novas vozes no processo de formação de políticas, e à maior participação na gestão dos serviços. Seja no terreno de saúde, educação, infra-estrutura urbana ou rural, seja em quase qualquer outro, é claramente perceptível um deslocamento das políticas para modelos em que se privilegiam a gestão local e participativa, o fomento à inovação social.

Em estreita relação com a participação estão as crescentes exigências de maior e melhor prestação de contas de todas as entidades públicas à sociedade em geral e aos diretamente envolvidos em determinado serviço ou política — *stakeholders*. O que por sua vez está estreitamente associado a fortes demandas sociais por maior eficiência e justiça nos objetivos e no funcionamento dos programas públicos. Tudo isso levou em geral a idéias até recentemente desconhecidas na região — como a distinção entre responsabilidade pública pelo social e financiamento estatal, ou entre financiamento e gestão no que se aplica a muitas atividades até há pouco completamente dominadas por organizações estatais — ou a pressões competitivas nos diferentes serviços públicos. Também ganham terreno aceleradamente, e não só na América Latina, os modelos "associativos" de combate à pobreza e outros problemas sociais, em que organizações comunitárias e ONGs cooperam não só com o Estado, mas também com o setor empresarial para aproveitar as vantagens comparativas de cada um e ganhar eficácia, produzindo a chamada "sinergia" (Evans, 1996).

Todas essas tendências atuam a favor de maior e mais orgânica incorporação das ONGs na prestação de serviços sociais na América Latina. Só para recapitular brevemente, as ONGs estão geralmente associadas a modelos participativos e inovadores de gestão; costumam estar em estreito contato com grupos tradicionalmente sub-representados no processo de formação de políticas públicas sociais; são capazes de melhorar a eficiência e pertinência dos programas sociais públicos, quando se associam a eles no campo adequado, e de atuar como provedores não-estatais de serviços sociais onde o Estado não pode satisfazer diretamente a demanda de serviços ou onde convém introduzir elementos de competição entre provedores.

Tanto o Estado como as ONGs podem fazer muito, tanto em conjunto como separadamente, para estimular esse desenvolvimento da política social da região. Os governos poderiam ganhar muito terreno e

melhorar sua capacidade de negociação com as ONGs se procurassem sensibilizar os funcionários públicos para a natureza e o papel dessas organizações, ainda estranhas para muitos deles. Também poderiam realizar substanciais progressos em matéria de sistemas de informação que facilitassem o acompanhamento e a avaliação das atividades de cooperação entre governo e ONGs, para não falar do já aludido esforço, que poderia ser mais deliberado e intenso, de aprender com a experiência e melhorar sua capacidade de incentivar e supervisionar, sem intrometer-se naqueles programas estatais em que existe intensa participação de ONGs.

As ONGs, por sua vez, poderiam fazer sua parte no processo de aprendizagem, melhorando sua capacidade de relacionar-se com funcionários públicos e legisladores em todos os níveis, através da maior transparência de suas operações e da devida divulgação de sua trajetória, objetivos e conquistas àqueles que necessitam e têm o direito de estar informados para tomar decisões públicas. Para tanto, seria especialmente importante criar mecanismos formais ou informais de associação ou credibilidade que permitissem ao Estado lidar com maior confiança com as ONGs ou distinguir seus vários tipos e potencialidades. Isso está em parte relacionado com a tendência a criar associações com ONGs, principalmente, mas não só, iniciando pelas mais antigas, de melhor currículo ou reputação em muitos países da região. Também cumpre às ONGs evitar excessiva vulnerabilidade a respeito do financiamento estatal: numa era de crescente auto-sustentabilidade e forte crítica aos excessos do Estado, seria paradoxal que as ONGs se movessem na direção contrária, ainda que operem em setores essencialmente públicos. Assim, cumpre cultivar as fontes tradicionais de apoio financeiro às ONGs — filantropia nacional, cooperação e doações internacionais, contribuições dos usuários —, e abrir novas, como em parte está ocorrendo com o crescente envolvimento de organismos financeiros multilaterais e sua abertura para financiar projetos de ONGs.

Contudo, talvez a responsabilidade mais importante de ambas as partes seja encontrar em cada país e, dentro de cada país, em cada setor de política, a combinação social e economicamente ótima de provedores estatais e não-estatais de serviços sociais. As debilidades do Estado na América Latina podem criar a tentação de converter a natural complementaridade entre ambos em substituição permanente: seria talvez demasiado fácil, em certos contextos, assistir à abdicação da responsabilidade estatal pelo desenvolvimento e a política social, colocando sobre os ombros das ONGs ou outras organizações não-estatais uma responsabilidade que excede seus limites. Noutra extremo, o excesso de estatismo pode cortar possibilidades socialmente valiosas derivadas da

incorporação integral das ONGs ao contexto da política social. A reforma da política social na América Latina terá que navegar entre esses dois riscos. Como a incorporação das ONGs à paisagem da política social na região é suficientemente importante a essa altura para que se possa evitar essa travessia, só resta esperar que tenha o maior sucesso possível.

Referências bibliográficas

- Argüello, M. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Costa Rica. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Bresser Pereira, L. C. & Cunill Grau, N. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. Caracas, 1997. mimeog. (Documento de Referencia.)
- Carrol, T. F. *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroot development*. Connecticut, Kumarian Press, 1992.
- Evans, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6):1.119-32, 1996.
- Irarrázabal, I. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Le Grand, J. Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101 (408):1.257-67, Sept. 1991.
- Milgrom, P. & Roberts, J. *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992.
- Mueller, Dennis. *Public choice II*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Navarro, J. C. Organizaciones de participación comunitaria: una aproximación a su papel en la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de*

- participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- . *Las ONGs y la política social en gobernaciones y alcaldías en Venezuela*. Caracas, Centro al Servicio de la Acción Popular, 1996.
- & González, R. A. Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Venezuela. In: Navarro, Juan Carlos (ed.). *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- North, O. *Structure and change in economic history*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Powell, W. W. (ed.). *The non-profit sector: a research handbook*. New Haven, Yale University Press, 1987.
- Putnam, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton Press, 1993. Trad. bras.: *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1996.
- Salamon, L. M. Partners in public service: the scope and theory of government-nonprofit relations. In: Powell, W. W. (ed.). *The non-profit sector: a research handbook*. New Haven, Yale University Press, 1987.

As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro*

Maria Inês Barreto

Este texto objetiva discutir o modelo institucional de organizações sociais, contido no Anteprojeto de Lei das Organizações Sociais e na Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997.¹ Para tanto, procura situá-lo no contexto das transformações em curso na esfera pública brasileira, em grande parte determinadas pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em novembro de 1995. Tenciona, ainda, refletir sobre sua importância relativa no âmbito do processo de reforma propriamente dito, assim como tecer considerações a respeito das alterações que envolve, de forma a evidenciar elementos críticos que possam contribuir para seu aperfeiçoamento. Nessa reflexão, procura-se ampliar a perspectiva do debate para além da dimensão jurídico-administrativa — adstrita ao mero significado formal desse novo modelo organizacional —, mediante incorporação, na análise de elementos políticos relacionados com a compreensão de seu significado substantivo, ou seja, com a qualidade de seu impacto no sistema social.

* A autora agradece ao prof. Alvaro da Silva e à dra. Eda Castro Lucas de Souza pela valiosa contribuição; ambos chamaram sua atenção para aspectos relevantes da análise.

¹ A Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, ao mesmo tempo que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, dispõe também sobre a extinção de duas entidades públicas, o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e a Fundação Roquete Pinto, bem como sobre a absorção de suas atividades por organizações sociais.

Introdução

A dinâmica do capitalismo internacional — caracterizada pela globalização das economias e dos mercados e pelo acirramento da competitividade — deflagrou, nos anos 80 e 90, simultaneamente a emergência de três movimentos na esfera pública: a redefinição do papel do Estado nacional e de suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não-estatal — ou terceiro setor — como espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos.

Esses movimentos, na verdade, são reflexos de uma crise maior, configurada pelo esgotamento do modelo de Estado contemporâneo nos planos jurídico-institucional, econômico, social e político. O impacto da globalização — aliado à crise fiscal enfrentada por quase todos os países centrais e periféricos — colocou em xeque o atual arcabouço jurídico-institucional dos estados, expondo o anacronismo do modelo de Estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocratizado e pouco comprometido com resultados.²

Na esfera econômica, assiste-se à passagem desse modelo para o do Estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função é exercer a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção internacional. No plano social, assiste-se à crise do Estado do bem-estar social e, nos países onde essa experiência nem sequer chegou a se concretizar plenamente — como é o caso do Brasil —, essa crise traduz-se na redução, com tendência ao desaparecimento, dos programas estatais de caráter social que já funcionavam de forma precária. No campo político, questiona-se sua atuação discriminatória — ou protecionista — e, especialmente no caso brasileiro, sua aparente incapacidade de institucionalizar a democracia e prover uma cidadania adequada.

Esse quadro de crise estrutural demanda respostas imediatas e inovadoras, ensejando um debate a respeito das novas bases sobre as quais deverão se estabelecer as novas fronteiras entre o Estado e a sociedade. No âmbito desse debate, o conflito se estabelece na medida em que os diversos atores sociais, comprometidos com referências ideológi-

² No caso brasileiro, além do impacto da globalização, a crise fiscal deflagrada a partir do período 1979-82 foi um fator determinante do aprofundamento da crise do setor público, pois colocou em xeque o padrão de financiamento prevalecente, baseado em endividamento externo e investimento estatal (Bresser Pereira, 1992).

ças distintas, elaboram diagnósticos e propõem alternativas para seu enfrentamento.

Esse debate, entretanto, até muito recentemente, tem alternado posições que enfatizam ora a importância e o papel social do Estado, ora do mercado, como se não houvesse saída possível além dessas duas dimensões. Até o presente momento, a proposta neoliberal — que enfatiza o fortalecimento do mercado e a conseqüente redução do tamanho e do âmbito de atuação do Estado — tem prevalecido,³ gerando, em muitos países, programas de governo com essa perspectiva, cujo efeito tem comprometido gravemente as políticas sociais.

Recentemente, entretanto, alguns autores começam a identificar uma disfunção no interior do próprio sistema formado pelo mercado e pelo Estado, uma vez que este parece não ser mais capaz de integrar parcelas significativas da sociedade. Por essa razão, como observa Kurz,⁴ esse sistema estaria fadado a deixar de ser a forma predominante de sociedade, dando espaço ao desenvolvimento de atividades autônomas, de caráter voluntário e local.

Nessa mesma linha de pensamento, o economista e crítico social norte-americano Jeremy Rifkin⁵ encontra no setor público não-estatal a única saída possível para a atuação das sociedades ante o desemprego estrutural. No seu entender, estamos no limiar de uma era pós-mercado, onde o espaço público não-estatal emerge como o único capaz de absorver o contingente de mão-de-obra excluída do setor público e do mercado. Nesse contexto, o enfrentamento da situação consiste em superar — e in-

³ Segundo Diniz (1997), nesse contexto de crise do Estado, "a ascensão de governos conservadores em países de posição estratégica no jogo de poder mundial, como os Estados Unidos, a Inglaterra e o Canadá, criou condições para o predomínio do diagnóstico neoliberal, segundo o qual o gigantismo estatal e o excesso de gastos seriam o grande mal a ser debelado. Coerentemente com esse tipo de interpretação, a terapia proposta consistiu na drástica redução do tamanho do Estado, paralelamente ao esforço para restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos".

⁴ A autora refere-se ao artigo de Robert Kurz intitulado "Para além de Estado e mercado", publicado no jornal *Folha de S. Paulo* (3-12-1995). Esse tema é aprofundado pelo mesmo autor no livro *O colapso da modernização*, de 1986. Para Kurz, a derrocada dos países socialistas deve ser entendida como um dos sintomas de uma crise mais geral, a crise do próprio capitalismo. No seu entender, essa crise, que teve início nos países do Terceiro Mundo e alastrou-se para o Leste europeu, ocorrerá também no Ocidente. Dois desses indícios são o desemprego em massa e a nova pobreza, que se vêm espalhando pelo Ocidente desde a década de 70.

⁵ A autora refere-se à palestra proferida por Jeremy Rifkin, "Identidade e natureza do terceiro setor", no III Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, realizado no Rio de Janeiro em setembro de 1996. Esse tema é aprofundado em Rifkin (1995).

terromper — a dualidade do paradigma político segundo o qual a centro-esquerda defende o Estado e a centro-direita o mercado. Para tanto, há que desenvolver o espaço público não-estatal mediante a recomposição da comunidade cívica, pois é nessa esfera que se cria o capital social, que é a cola que une a sociedade. Para tanto, à sociedade compete construir uma nova força política intermediária em cada local e em cada país, e ao Estado, instituir parcerias oficiais com a sociedade civil nos vários setores sociais: saúde, educação, habitação e meio-ambiente, entre outros.

Mintzberg, ao analisar essa questão, rechaça a tese do "triunfo do capitalismo", fundamentada na dicotomia Estado-mercado, à qual contrapõe a do "triunfo do equilíbrio". Para ele, o atual sistema está fora de controle devido à prevalência de valores privados na sociedade. Argumenta que é necessário recuperar o equilíbrio entre os diversos setores da sociedade — privado, estatal, cooperativo e não-governamental. Para tanto, propõe ampla utilização das várias formas de propriedade e dos diversos modelos de gestão disponíveis⁶ para a realização de atividades públicas, de acordo com as peculiaridades dos serviços envolvidos.

Em sua análise, Mintzberg considera o tipo de propriedade não-estatal mais adequado para a prestação de serviços públicos sociais, como educação e saúde, por exemplo. Isso porque o modelo de gestão adotado por essas organizações, denominado *controle-normativo*, adapta-se melhor à natureza desses serviços por ter caráter mais missionário e igualitário.

⁶ Mintzberg (1996) distingue quatro tipos de organizações segundo a forma de propriedade: primeiro, as organizações privadas (*privately owned organizations*), individuais ou por ações; segundo, as organizações públicas ou estatais (*publicly owned organizations*); terceiro, as organizações cooperativas (*cooperatively owned organizations*); quarto, as organizações sem proprietários (*nonowned organizations*), também chamadas organizações não-governamentais — ONGs (*nongovernment organizations* — NGOs), que são também organizações não-empresariais e não-cooperativas (*nonbusiness* — NBOs and *noncooperative organizations* — NCOs). Quanto aos modelos de gestão governamental, Mintzberg (1996) distingue cinco formas de organização, que variam segundo a maneira pela qual estabelecem o controle da autoridade pelo governo (a superestrutura) e as atividades de suas agências (a microestrutura). São elas: a) *modelo de governo como máquina* dominada por regras, regulamentos e padrões de toda espécie; b) *modelo de governo como uma complexa rede* de relações temporárias, organizada para resolver problemas e conectada por canais informais de comunicação; c) *modelo controle-desempenho*, que propõe a organização do governo à semelhança do modelo empresarial; d) *modelo de governo virtual*, que propõe a prestação de todos os serviços pelo setor privado e a existência de uma superestrutura mínima; e) *modelo controle-normativo*, fundamentado na percepção de que o que conta são as atitudes, e não números. Nesse caso, o controle é baseado em valores. Isso significa que as pessoas são selecionadas, socializadas, orientadas, responsabilizadas e julgadas de acordo com os princípios e valores estabelecidos pelo sistema social.

Em face do exposto, pode-se afirmar que o setor público não-estatal, caracterizado como instância intermediária entre o Estado e o mercado, emerge como possibilidade de conciliação da eficiência das empresas privadas com a finalidade social dos serviços públicos. Além disso, constitui espaço de ampliação da representação social e de abertura para a democratização do processo decisório das políticas públicas, aqui entendida como condição para garantir resultados sociais efetivos.

O projeto brasileiro de reforma do aparelho do Estado

O projeto de reforma do governo brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apóia-se num diagnóstico que aponta a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos 90: trata-se de uma necessidade imposta pela *globalização da economia* e pela própria *crise do Estado*.

Ao intensificar a competição e promover a reorganização da produção em escala mundial, a *globalização* apresenta novos desafios aos Estados: de um lado, a promoção da competitividade de seus respectivos países no plano internacional como condição de sobrevivência econômica; de outro, a proteção dos cidadãos contra a tendência de concentração de renda por países e por cidadãos de um mesmo país.

A *crise do Estado* é definida em três dimensões: como uma *crise fiscal*, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como *crise do modo de intervenção do Estado*, que na maioria dos países em desenvolvimento corresponde ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações; e como *crise do modelo burocrático de gestão pública*, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

De acordo com esse diagnóstico, o esforço de reconstrução do Estado consiste em propiciar a recuperação da poupança pública e a superação do déficit fiscal, redefinir as formas de intervenção nos campos econômico e social, e implantar um novo modelo de gestão que ultrapasse os obstáculos criados pela administração burocrática. Esse processo deve ser entendido no contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (através da produção de bens e serviços) e passa a exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a reforma do Estado brasileiro conjuga quatro processos interdependentes, a seguir explicitados:

- ♦ a *redefinição das funções do Estado* orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal, mediante adoção de programas de *privatização, terceirização e "publicização"*;⁷
- ♦ a *redução do grau de interferência do Estado*, mediante adoção de *programas de desregulação e realização de reformas econômicas orientadas para o mercado*, visando sobretudo à promoção da capacidade de competição internacional do país;
- ♦ o *aumento da governança do Estado* — aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, ou seja, de implementar políticas públicas de forma eficiente e conjugada com a sociedade —, envolvendo o *ajuste fiscal* — direcionado à recuperação da autonomia financeira do Estado —, e a implantação da *administração pública gerencial*;⁸
- ♦ o *aumento da governabilidade*, que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

⁷ Entende-se por *processo de "publicização"* a *transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal ou terceiro setor mediante transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais*, denominadas *organizações sociais*. São considerados serviços não-exclusivos aqueles que, embora não envolvam o exercício do poder de Estado, devem ser apoiados pelo Estado em razão de serem fundamentais para a sociedade. Museus, universidades, escolas, centros de pesquisa e hospitais são exemplos de instituições prestadoras de serviços considerados não-exclusivos do Estado. Ver a respeito, Brasil, Secretaria da Reforma do Estado (1997).

⁸ A denominada *administração pública gerencial*, ou *"nova administração pública"* foi implantada, nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e, nos anos 90, nos Estados Unidos. Segundo Bresser Pereira (1997a), suas principais características são: "a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou 'corpos' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão (em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos) e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado".

Essas orientações deram origem a um modelo conceitual de reforma do Estado, que distingue setores característicos da ação estatal segundo a natureza de suas atividades, associando-os a diferentes formas de propriedade e modelos gerenciais, conforme especificado no quadro 1. A opção pela construção desse modelo, segundo seus autores, tem como principal vantagem permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado, evitando a alternativa simplista de propor soluções genéricas para atividades de distintas naturezas. Nesse modelo, o aparelho do Estado compreende quatro setores:

- ♦ o denominado *núcleo estratégico* — correspondente aos três Poderes e ao Ministério Público, ou seja, ao governo, em sentido lato —, é o setor que toma todas as decisões estratégicas, define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; no Poder Executivo, compreende as atividades do presidente da República, dos ministros e de seus auxiliares e assessores diretos;
- ♦ o setor das *atividades exclusivas do Estado*, que abrange o exercício de um poder que só o Estado pode realizar: o “poder extroverso do Estado”, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; compreende as atividades da Polícia, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade Social, entre outras;
- ♦ o setor dos *serviços não-exclusivos — ou competitivos — do Estado*, que envolve as atividades não referidas ao poder extroverso do Estado, realizadas simultaneamente pelo Estado, pelo setor privado e pelo setor público não-estatal; corresponde, notadamente, às áreas sociais (saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica;
- ♦ o setor designado de *bens e serviços para o mercado*, que corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro, caracteriza-se pelas atividades econômicas orientadas para o lucro; compreende, por exemplo, as empresas do setor de infra-estrutura do Estado.

A distinção entre setores específicos de atuação estatal constitui aspecto crucial desse projeto porque fornece um esquema conceitual para a efetivação dos quatro processos fundamentais da refor-

ma já mencionados.⁹ As próprias características desses setores oferecem critérios para o reexame do que o Estado deve financiar e realizar, do que deve financiar mas não executar e do que não deve nem financiar nem executar.¹⁰ Esses elementos servem como base para a redefinição das funções e dos campos preferenciais de atuação do Estado, para a delimitação de seu grau de interferência na economia, assim como para a concepção de toda uma estratégia de elevação da capacidade administrativa e política do governo.

A consequência dessa análise é a identificação de uma forma ideal de propriedade para cada setor de ação governamental, a qual, por sua vez, apresenta maior compatibilidade com um modelo específico de gestão.

No caso do *núcleo estratégico* de governo, por exemplo, essa análise aponta a propriedade estatal como mais adequada. Isso porque esse setor desenvolve atividades de governo por excelência, o que torna o modelo de gestão burocrático-hierárquico mais adequado por garantir maior compromisso com a observância das normas e com a efetividade das decisões.

Da mesma forma, no setor das *atividades exclusivas do Estado*, a propriedade deve ser também estatal. Porém, como se trata tão-somente da execução de serviços públicos típicos do Estado, propõem-se a adoção do modelo da administração gerencial e a descentralização de sua execução para agências estatais autônomas ou executivas.

No setor de *produção de bens e serviços para o mercado*, a proposta da reforma é óbvia: como a lógica prevaiente é a da propriedade privada, esta será a regra, exceto nos casos de inexistência de capitais privados disponíveis — o que, segundo os formuladores do plano, não ocorre do Brasil —, ou de monopólio natural. Mesmo neste último caso, a forma mais adequada continua sendo a propriedade privada, desde que acompanhada de um efetivo sistema de regulação. E, em qualquer situação, impõe-se a administração gerencial.

A estratégia da reforma para o *setor dos serviços não-exclusivos do Estado* assume que a forma ideal de propriedade é a não-propriedade, ou seja, a denominada propriedade pública não-estatal, que corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários. São organizações públicas não-estatais, também cha-

⁹ Os quatro processos a que a autora se refere consistem: a) na redefinição das funções do Estado orientada para a redução de seu tamanho; b) na redução do seu grau de interferência; c) no aumento da governança; e d) no aumento da governabilidade.

¹⁰ Essa distinção entre o que o governo deve ou não realizar e financiar constitui um dos elementos centrais da "nova administração pública" ou "administração pública gerencial". Ver Barzelay (1992), Osborne & Gaebler (1994) e Mathiasen (1996).

madas organizações não-governamentais, não-empresariais e não-cooperativas, voltadas ao atendimento do interesse público.

Segundo os formuladores do Plano Diretor da Reforma, a adoção dessa forma de propriedade — assim como do modelo de administração gerencial — para a realização dos serviços sociais, culturais, de pesquisa científico-tecnológica e de proteção ambiental apóia-se nas seguintes considerações:

- ♦ primeiramente, o problema central desse setor consiste na rigidez administrativa inerente ao modelo burocrático de gestão;
- ♦ como esses serviços não são típicos de governo e nem se apóiam no poder extroverso do Estado, não há por que submetê-los aos constrangimentos impostos pela administração burocrática ou mesmo mantê-los dentro no âmbito do Estado;
- ♦ ademais, esse modelo de propriedade permite um tipo de gestão muito mais autônoma e flexível, impossível de ser exercida dentro do aparelho do Estado, que resolve os problemas burocráticos arrolados no diagnóstico.

Quadro 1

Setores do Estado, forma de propriedade e modelo gerencial

Setores de atuação do Estado	Natureza da atividade	Forma de propriedade	Modelo gerencial
1º Setor Núcleo estratégico ¹¹ (Presidente da República, ministros, auxiliares e assessores diretos)	Atividades de governo: <ul style="list-style-type: none"> ♦ tomada de decisões estratégicas; ♦ definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento; ♦ manutenção da ordem. 	Propriedade estatal	Modelo burocrático-hierárquico

continua

¹¹ O Núcleo estratégico corresponde ao governo, em sentido lato. Envolve, portanto, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público. No quadro 1, a título de exemplificação, optou-se por explicitar somente as instâncias do núcleo estratégico afetas ao Poder Executivo.

Setores de atuação do Estado	Natureza da atividade	Forma de propriedade	Modelo gerencial
<p>2º Setor Atividades exclusivas do Estado (Política, Fazenda, Receita Federal, Segurança Pública, Seguridade Social etc.)</p>	<p>Atividades nas quais se exerce o “poder extroverso do Estado”, ou seja, atribuições que só o Estado pode realizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ regulamentação; ♦ fiscalização; ♦ fomento; ♦ cobrança de impostos 	<p>Propriedade estatal</p>	<p>Administração gerencial</p>
<p>3º Setor Serviços não-exclusivos do Estado (ou serviços competitivos)</p>	<p>Atividades nas quais não existe o “poder de Estado”. Envolve áreas nas quais o Estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e privadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ saúde (hospitais); ♦ educação (universidades); ♦ cultura (museus); ♦ ciência e tecnologia (centros de pesquisa); ♦ meio ambiente. 	<p>Propriedade pública não-estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos, orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.</p>	<p>Administração gerencial</p>
<p>4º Setor Produção de bens para o mercado</p>	<p>Atividades econômicas orientadas para o lucro. Correspondem à área de atuação das empresas.¹² Exemplo: setor de infra-estrutura</p>	<p>Propriedade privada</p>	<p>Administração gerencial</p>

¹² O setor de produção de bens e serviços para o mercado é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro. De acordo com o diagnóstico orientador do projeto de reforma, atividades dessa natureza estão no aparelho do Estado ou porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou porque são atividades naturalmente monopolistas. Neste último caso, para que seja viável privatizá-las, será necessário um efetivo sistema de regulação.

Com base nessas referências, o modelo conceitual de reforma do Estado define critérios de êxito administrativo para cada setor de atuação estatal. Esses critérios, por sua vez, norteiam o estabelecimento de objetivos específicos a serem alcançados pela reforma em cada setor, assim como a formulação de políticas e programas governamentais visando a sua implementação, conforme indicado no quadro 2.

Quadro 2
Setores do Estado, objetivos da reforma e políticas,
programas governamentais

Setores de atuação do Estado	Critério de êxito administrativo	Objetivos para a reforma do Estado	Políticas e programas governamentais
Núcleo estratégico do governo	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Correção e adequação das políticas e normas; ♦ Efetividade das decisões tomadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Elevar a capacidade administrativa/gerencial; ♦ Aumentar a efetividade da ação governamental; ♦ Introduzir a cultura gerencial, baseada no desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Política de profissionalização do serviço público, envolvendo: política de carreira; concursos públicos anuais; educação continuada; administração salarial.
Atividades exclusivas do Estado	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Eficiência, eficácia e efetividade dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Implantar o modelo de administração gerencial, orientada para resultados (em substituição ao modelo burocrático-hierárquico) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas (ou agências executivas) administradas segundo contratos de gestão

continua

Setores de atuação do Estado	Critério de êxito administrativo	Objetivos para a reforma do Estado	Políticas e programas governamentais
Serviços não-exclusivos do Estado	♦ Garantia de maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais	♦ Superar a rigidez burocrática decorrente da aplicação de normas burocráticas ♦ Lograr maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços	♦ Transferir esses serviços para o setor público não-estatal (ou terceiro setor), através de programa de publicização, mediante transformação das atuais entidades públicas em organizações sociais
Produção para o mercado	♦ Obedece à lógica do setor privado : o critério de êxito é o lucro	♦ Adotar a mesma lógica de atuação do setor privado: propriedade privada e administração gerencial	♦ Transferir essas atividades para o setor privado , dando continuidade ao programa de privatização ♦ Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados

♦

Como se pode verificar no quadro 2, grande parte da estratégia da reforma se apóia nos programas de *publicização* das atividades não-exclusivas do Estado e *privatização* do setor de produção de bens e serviços para o mercado. Além desses dois programas, está também previsto um processo de *terceirização*, que abrange as atividades auxiliares ou de apoio, em todos os setores, conforme explicita o quadro 3.

Quadro 3
**Áreas de competência do Estado e dos setores
 público não-estatal e privado**

	Atividades principais	Atividades auxiliares
Núcleo estratégico	Atuação direta do Estado (enquanto pessoal)	
Atividades exclusivas do Estado	Atuação direta do Estado (enquanto pessoal)	
Atividades não-exclusivas (serviços sociais e científicos)	Programa de publicização (transferência para organizações públicas não-estatais) Campo de abrangência do Estado (enquanto despesa)	Processo de terceirização (contratação de empresas terceirizadas, mediante licitação pública)
Produção de bens e serviços para o mercado	Programa de privatização (transferência para empresas privadas)	

É interessante notar que, como resultado do tríplice processo de privatização, publicização e terceirização em curso, a ação governamental direta (enquanto atuação direta do contingente de pessoal estatal) fica reduzida ao núcleo estratégico e ao setor das atividades exclusivas do Estado. Porém, como o Estado continuará a promover e financiar as atividades sociais e científicas, de forma parcial ou total, seu campo de abrangência (enquanto despesa) deverá estender-se para além de seu campo de ação direta, envolvendo grande parte dos serviços não-exclusivos ou competitivos.¹³

Com base nessas grandes definições sobre funções, campos preferenciais de atuação e grau de intervenção desejável para o Estado,

¹³ Ao explicar a utilização da expressão "Estado enquanto pessoal", Bresser Pereira (1997a) esclarece bem essa questão: "Enquanto pessoal' porque é preciso estar claro que o Estado é maior do que seu pessoal, na medida em que temos um Estado social e não um Estado Liberal, como o foi o do século XIX. Para medirmos o tamanho do Estado em relação ao país ou Estado-nação do qual faz parte, a melhor forma não é saber qual é a proporção de funcionários em relação ao total da mão-de-obra ativa, mas qual é a participação da despesa do Estado em relação ao produto interno bruto".

assim como na distinção entre seus diferentes setores de atuação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado — Mare e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado,¹⁴ em 21 de setembro de 1995, e pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em novembro do mesmo ano.

O projeto das organizações sociais

Inserido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o projeto das organizações sociais inscreve-se nesse contexto de transformações da esfera pública: trata-se de promover a “publicização” dos serviços sociais, culturais, de pesquisa científica e tecnológica e de proteção ambiental, considerados não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência da esfera estatal para o campo público não-estatal.

Baseada num diagnóstico que considera a rigidez burocrática o problema central da administração pública, essa iniciativa presume que esses serviços ganharão em qualidade e eficiência se, mantidas as dotações orçamentárias e as subvenções sociais transferidas pelo poder público, eles saírem do âmbito de atuação do Estado.

Através desse programa, o Estado abre espaço para a transformação de entidades estatais em organizações públicas não-estatais. Estas últimas, ao serem qualificadas como organizações sociais, são reconhecidas como de interesse coletivo e de utilidade pública e ficam habilitadas a receber recursos financeiros do Estado e a gerenciar bens, equipamentos e servidores cedidos pelo Poder Executivo para a execução de serviços públicos.

De acordo com a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização (...) e dá outras providências”, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais. Para ter di-

¹⁴ A Câmara da Reforma do Estado é constituída da seguinte forma: presidente, ministro chefe da Casa Civil; membros: ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, ministro do Trabalho, ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e Orçamento, e ministro chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

reito à dotação orçamentária, essas entidades deverão obter autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo.

A implantação desse modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão: o Estado assume o financiamento total ou parcial, e as organizações sociais qualificadas para tanto absorvem a prestação desses serviços, ficando responsáveis pelos resultados pactuados através de contratos de gestão. Com essa iniciativa, o Estado oferece aos dirigentes de órgãos e entidades públicas estatais responsáveis pela prestação de serviços sociais a possibilidade de se libertarem das disfunções operacionais do Estado e, portanto, de assumirem plenamente a gestão estratégica de suas respectivas organizações.

Uma vez transformada em organização social, a instituição sai do campo público estatal, passa a ser regida pelo direito privado e a dispor de autonomia financeira e administrativa,¹⁵ recebe em cessão o patrimônio e o quadro de pessoal da entidade original e mantém, pelo menos no momento inicial, o mesmo nível de recursos orçamentários transferidos pelo governo.¹⁶ Além dos recursos governamentais, essa organização poderá também obter outros ingressos, de várias procedências, tais como: da produção e comercialização de bens ou serviços; de doações, legados e heranças; de contribuições voluntárias; de financiamentos; de rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e de outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração; de *royalties* e direitos autorais etc.

A manutenção do apoio do Estado para a realização desses serviços — que englobam notadamente as áreas de educação, saúde, cultura, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica — é justificada por dois motivos: primeiro, porque atenuam os efeitos da distribuição desigual de renda promovida pelo mercado; segundo, pelas "economias externas" que geram, ou seja, pelos benefícios que trazem à sociedade e

¹⁵ Cabe aqui ressaltar que a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, impõe condições específicas para que as entidades privadas se habilitem à qualificação como organização social. Tais condições limitam sua autonomia em alguns aspectos, envolvendo, sobretudo, a estrutura, composição e atribuições normativas de seus órgãos de deliberação superior e de direção, assim como seu próprio modo de funcionamento, no que concerne à execução do contrato de gestão.

¹⁶ A autora, aqui, faz alusão à possibilidade de redução, a médio prazo, dos repasses do orçamento público para as organizações sociais, seja em virtude de constrangimentos políticos, seja pela obtenção de maior grau de independência econômica por parte de algumas dessas organizações.

às empresas, benefícios que ultrapassam o âmbito de atuação da organização que os produz, não podendo ser vendidos ou transformados em lucros. Por essa razão, argumenta-se que essas entidades não poderiam estar sujeitas exclusivamente às leis de mercado, o que significaria fazê-las depender unicamente da cobrança pela prestação de serviços.

As relações entre as organizações sociais e o Estado são reguladas por compromissos mútuos estabelecidos nos (já mencionados) contratos de gestão celebrados com o Poder Executivo. Esse é o único vínculo que essas organizações, anteriormente estatais, passam a manter com o Estado. Nesses instrumentos, enquanto o Poder Público se compromete a garantir o provimento de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, a organização assume a responsabilidade pelo desempenho dos serviços atinentes à sua missão social, com qualidade e eficiência. Por essa razão, esses instrumentos devem especificar objetivos, metas e indicadores precisos de desempenho, para fins de avaliação posterior.

A participação social nessas organizações é prevista porquanto a Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, determina a participação de representantes da comunidade (pessoas físicas e jurídicas) em seus respectivos órgãos colegiados de deliberação superior, o que abre espaço para o controle direto da sociedade sobre suas atividades.¹⁷ Além disso, esse modelo de organização estimula a busca de novas formas de parceria com a sociedade, especialmente no que respeita a busca de novas fontes de financiamento.

¹⁷ A participação social no conselho de administração é prevista no art. 30 da Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, que "Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências", conforme segue:

"Art. 30 — O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I — ser composto por:

- a) 20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- d) 10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

II — os membros eleitos ou indicados para compor o conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III — os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% do conselho;

A transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em organizações sociais é realizada de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, no âmbito do Programa Nacional de Publicização. A operacionalização desse programa é de responsabilidade do Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.

Em linhas gerais, o processo de constituição de organizações sociais envolve sete etapas, a saber:

- ♦ a decisão do governo;
- ♦ a criação da entidade pública não-estatal;
- ♦ a proposta de publicização;
- ♦ a aprovação legal;
- ♦ o inventário simplificado;
- ♦ a implementação do contrato de gestão;
- ♦ a gestão do contrato de gestão e
- ♦ a gestão das organizações sociais.

Por iniciativa do ministério interessado, este e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — Mare propõem a publicização de atividade desempenhada por entidade estatal vinculada ao primeiro e, para essa finalidade, assinam protocolo de intenções, definem e instituem equipe para induzir o processo e aprovam plano de trabalho.

IV — o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V — o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI — o conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII — os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII — os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.”

A entidade estatal proponente do protocolo é incumbida de constituir nova entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.¹⁸ A questão crucial, nesse momento, reside na definição da composição e das atribuições de seu órgão de deliberação superior — com representantes do poder público e da sociedade —, que deterá exclusivamente o poder decisório da organização social assim constituída.

As etapas de publicização e aprovação legal consistem na elaboração e encaminhamento da proposta de publicização¹⁹ às instâncias de aprovação, quais sejam o Congresso Nacional e a Presidência da República. Nesse processo, o mais importante reside na negociação política dessa proposta no âmbito do Congresso.

Uma vez sancionada e publicada a lei, o presidente da República baixa decreto qualificando a entidade como organização social, determinando a realização de inventário simplificado e nomeando o inventariante. Além disso, abre créditos orçamentários destinados a viabilizar o funcionamento da nova organização. O processo de inventário simplificado resulta na transferência dos recursos orçamentários, humanos e patrimoniais da entidade estatal para o ministério supervisor, que deverá repassá-los à nova organização social. É interessante notar que, diferentemente dos casos de inventário tradicional, nesse processo simplificado as atividades são transferidas antes do encerramento da entidade estatal, logo após o arrolamento de contratos, bens e pessoal.

A cessão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais é realizada mediante assinatura de contrato de gestão. A partir desse momento, inicia-se a fase de operação experimental, na qual toda a formulação organizacional, envolvendo estrutura, processos e sistemas de gestão, é posta em funcionamento. Concomitantemente, é realizada a gestão desse contrato, que consiste num processo contínuo de acompanha-

¹⁸ Para a constituição formal dessa entidade é necessário providenciar: a) a aprovação e registro de seu estatuto, b) a instalação do conselho de deliberação superior e c) a eleição da diretoria.

¹⁹ Conforme explicita o documento oficial "Organizações sociais" (Secretaria de Reforma do Estado, 1997), a proposta de publicização é constituída por três elementos: a) as proposições institucionais, consubstanciadas em atos legais e formais; b) as proposições organizacionais, que estabelecem a orientação estratégica e a formulação organizacional da nova organização; e c) a indicação da entidade a ser qualificada como organização social. Uma vez elaborada a proposta, o ministério proponente, juntamente com o Mare, procede ao seu encaminhamento à Casa Civil do governo, com indicação da composição de seu órgão colegiado de deliberação superior. A Casa Civil, então, encaminha o projeto de lei ao Congresso Nacional e acompanha sua tramitação.

mento e avaliação da atuação da organização com base em indicadores de desempenho preestabelecidos. Essa avaliação contínua é extremamente relevante, pois dela depende a eficácia do contrato de gestão como duplo instrumento de implementação de políticas públicas e de administração estratégica da entidade.

Após o período de operação experimental, o projeto prevê a internalização, pela nova organização, de uma cultura e um modelo estratégico de gestão orientados para a maximização de resultados com redução de recursos, tendo em vista a satisfação do cliente-usuário. Para tanto, o novo modelo estabelece novos requisitos de gestão, que compõem um quadro de referência para os processos de transformação e gestão organizacional. Esses requisitos, porém, devem ser suficientemente amplos e flexíveis para permitir a adoção de abordagens diferenciadas de otimização organizacional. São eles:

- ♦ maior grau de consciência e de comprometimento do corpo de funcionários e da comunidade envolvida com a missão institucional;
- ♦ maior ênfase na capacitação dos quadros gerenciais, especialmente no que respeita ao desenvolvimento do pensamento estratégico;
- ♦ introdução de novas formas motivacionais, que alterem a relação desempenho-recompensa.

O projeto das "organizações sociais" no contexto da reforma do Estado

A importância relativa do projeto

A implementação do projeto organizações sociais constitui, sem dúvida, um dos maiores desafios a serem superados no âmbito da reforma administrativa do governo federal. Seus resultados, ainda que parciais, influenciarão decisivamente os rumos e a avaliação da sociedade a respeito de todo o processo de transformação em curso no setor público. Isso porque a natureza e, portanto, o critério de êxito desse setor governamental — que envolve a prestação dos serviços caracterizados como competitivos ou não-exclusivos do Estado — diferem profundamente dos de outros setores do governo.

No núcleo estratégico do governo, o critério de êxito administrativo é a correção e a adequação das normas, assim como a efetividade

das decisões tomadas. O grande desafio, nessa área, é o desenvolvimento de capacidade gerencial, através da implantação de política de profissionalização do serviço público, envolvendo a adoção de medidas como a política de carreiras e a realização de concursos públicos, entre outras.

No setor das atividades consideradas exclusivas do Estado, tais como regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social básica, o desafio é a elevação do padrão de eficiência, eficácia e efetividade dos serviços. Daí a importância da implantação de uma administração gerencial orientada para resultados, ou seja, da superação da administração pública burocrática, rígida, centrada no controle *a priori* de processos.

No setor produtivo, caracterizado pelas empresas estatais, o objetivo do governo consiste em adotar a propriedade privada e a administração gerencial como regra, dando continuidade ao processo de privatização, através do Conselho de Desestatização. Além disso, nos casos de privatização de monopólios naturais, o governo propõe-se, prioritariamente, a reorganizar e fortalecer os respectivos órgãos de regulação.

Como se pode verificar, a reforma do setor dos serviços competitivos — ou não-exclusivos do Estado —, nesse momento, é a que apresenta maior desafio ao governo, na medida em que promove profundas alterações, envolvendo aspectos culturais, valorativos, conceituais, jurídicos e institucionais, entre outros. Como nessa área o critério de êxito é a garantia de maior agilidade, qualidade e aderência às demandas sociais, vai exigir maior esforço de transformação jurídico-institucional e gerencial. A busca de maior flexibilidade esbarra nos padrões culturais e na moldura jurídico-institucional do setor público, impedindo a introdução de instrumentos modernos de gestão nas áreas sociais. Além disso, por atuar em contato direto com a sociedade — na medida em que envolve a prestação de serviços sociais fundamentais —, esse setor é mais visível e mais exposto ao controle social.

O governo, ao caracterizar as atividades sociais do Estado como serviços competitivos ou não-exclusivos e ao promover a transferência das entidades públicas prestadoras desses serviços para o setor público não-estatal mediante sua transformação em organizações sociais de direito privado, altera profundamente a natureza da relação — e, portanto, do compromisso — do Estado com essa área. Trata-se de profunda mudança estrutural, cuja aceitação dependerá, em grande parte, da capacidade de atendimento desse novo tipo de arranjo institucional.

Por outro lado, através dessa mudança, o governo oferece às instituições públicas atuantes nas áreas sociais condições de enfrentar e superar obstáculos tradicionais, de ordem legal e administrativa, que têm

dificultado e muitas vezes inviabilizado seu funcionamento, o que dá ensejo à promoção de uma verdadeira revolução gerencial. Analisando-se desse ponto de vista, trata-se de estratégia que, ao mesmo tempo em que descentraliza, concede real autonomia de gestão e, portanto, maior responsabilidade aos dirigentes dessas entidades.

Como se pode verificar, a reestruturação desse setor governamental, seja por sua posição de fronteira entre o governo e a sociedade civil, seja pela natureza social dos serviços envolvidos, ou ainda pelo conteúdo revolucionário das transformações pretendidas, constitui o ponto nevrálgico de todo o processo de reforma, podendo vir a lograr resultados positivos — como é o caso de algumas experiências anteriores, especialmente na área da saúde —²⁰ ou profundamente negativos, dependendo da forma pela qual venha a ser conduzida.

Análise dos aspectos centrais do modelo

A solução encontrada pelo governo para reestruturar a gestão das atividades sociais — centrada numa estratégia de retirada do Estado desses setores —, reflete, de certa forma, o reconhecimento da impossibilidade de enfrentar um dos problemas estruturais do setor público: a excessiva regulamentação, determinada por uma cultura burocrática baseada no princípio da desconfiança prévia, que justifica a existência de um rígido sistema de controle *a priori* sobre os processos administrativos.

Revela ainda, implicitamente, a constatação de que, dentro da lógica jurídico-institucional prevalecente no setor público, não há solução para questões essenciais como a alocação eficiente de recursos, o compromisso dos servidores com a coisa pública e o controle efetivo dos resultados. Não fosse assim, o objetivo de flexibilização da administração pública poderia ser alcançado através de iniciativas de outra natureza, voltadas para a “desamarração” — ou desregulamentação — dos setores considerados críticos, como foi o caso, no passado recente, do Decreto-

²⁰ Cabe aqui mencionar, a título de exemplificação, a experiência da Fundação Pioneiras Sociais, que foi transformada, em 1991, em Associação Pioneiras Sociais — Rede Sarah, utilizando a moldura jurídico-institucional de serviço social autônomo para subtrair-se às amarras jurídicas impostas pela Constituição de 1988 e o instrumento do contrato de gestão para regular sua relação com o Ministério da Saúde. Embora anterior ao atual processo de reforma do Estado, essa experiência, extremamente exitosa, por sua similaridade, pode ser considerada como precursora do projeto “organizações sociais” elaborado pelo governo federal. Ver Fundap (1996).

lei nº 200/67.²¹ Assumindo que o Estado é intrinsecamente ineficiente nessas matérias, o atual governo decide transferir as atividades de natureza social para o âmbito de atuação da sociedade civil como estratégia para a elevação do padrão de qualidade e produtividade desses serviços.

Analizando esse aspecto mais detidamente, verifica-se que a retirada do Estado desses setores é parcial, uma vez que se mantém o provimento de recursos humanos, físicos (instalações e equipamentos) e financeiros pelo poder público, através do instrumento gerencial intitulado "contrato de gestão". Além disso, o poder público terá assento no órgão de deliberação superior dessas entidades — Conselho de Administração ou Conselho Curador —, o que lhe assegura participação efetiva no direcionamento geral de suas atividades. Aliás, dependendo dos dispositivos dos estatutos sociais dessas entidades, assim como do percentual de representação e de influência do poder público em relação aos demais membros desses conselhos, há grandes chances de o poder público vir a deter, na prática, o controle efetivo de suas administrações. É interessante notar que a questão-chave desse projeto não é jurídica nem mesmo institucional: seus aspectos centrais são de natureza política e gerencial, tendo como núcleo a questão social. Essas dimensões estão presentes na medida em que se pretenda dar resposta às seguintes questões: a) quais são os objetivos do governo para as áreas sociais? b) até que ponto a nova moldura jurídico-institucional das organizações sociais conduz aos objetivos pretendidos?

Primeiramente, o êxito desse modelo vai depender, em grande parte, da vontade política do governo, tanto na determinação de uma agenda para as áreas sociais quanto no que respeita ao volume e à continuidade da dotação de recursos orçamentários. Além disso, as ameaças de cunho político e o não-cumprimento de compromissos contratuais por parte do poder público são aspectos potencialmente cerceadores da ação dessas entidades. Dessa forma, o campo das decisões políticas revela um potencial ao mesmo tempo facilitador e inibidor da eficácia desse modelo jurídico-institucional.

A dimensão política

O modelo de organizações sociais promove profunda mudança institucional que corta o vínculo direto dessas organizações com o Esta-

²¹ O Decreto-lei nº 200/67, de 25-2-1967, ao estabelecer diretrizes para a reforma administrativa, criou alternativas institucionais dotadas de autonomia e flexibilidade para a gestão descentralizada dos serviços públicos no âmbito do próprio Estado.

do. Nesse modelo não existe nenhum instrumento jurídico ou institucional que garanta a manutenção do aporte dos recursos necessários à sua sobrevivência, mesmo quando atingidos todos os resultados determinados no contrato de gestão.

Mesmo o instrumento do contrato de gestão, se analisado sob o aspecto da reciprocidade, não garante o cumprimento, pelo Estado, de seus compromissos. Em suma, não há como garantir a reciprocidade. Assim, sob esse aspecto da relação da organização social com o Estado, a eficácia do contrato tem conotação eminentemente política.

Ora, se a sobrevivência das organizações sociais depende exclusivamente da vontade de um governo, então esse modelo carece de uma base mais sólida de sustentação política e institucional. A ausência de instrumento formal que garanta o compromisso do Estado com as áreas sociais revela-se particularmente crítica no atual momento de reestruturação produtiva que põe em crise os modelos conhecidos de proteção social, precariza as relações de trabalho e promove a instabilidade ocupacional, o desemprego e a fragmentação social.

Na realidade, o que está em questão não é a sobrevivência, em si, dessas organizações, mas a legitimidade das políticas sociais como responsabilidade do Estado e a criação de mecanismos jurídico-institucionais que garantam esse compromisso.

A análise mais aprofundada desse tema reabre a discussão sobre a questão social nas sociedades modernas. Segundo Castel (1995), a questão social envolve sobretudo o enfrentamento de um dos dilemas fundamentais das sociedades contemporâneas, qual seja, o conflito entre a lógica do mercado (eficácia econômica) e a universalização dos direitos. Pensar a questão social implica aprofundar o debate sobre o tema da justiça social, que remete a considerações sobre o papel do Estado, a responsabilidade pública do Estado perante seus cidadãos e os parâmetros que regem a vida em sociedade.

Segundo Telles (1996), a pergunta inicial pode ser incluída na indagação sobre qual seria o lugar da questão social no cenário político brasileiro. No seu entender, "a nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva". Mas não é só isso: utilizando o argumento da ficção regressiva do mercado auto-regulável, Telles sustenta que nossas elites assumem a pobreza como algo inevitável ante os imperativos da modernização tecnológica e da globalização. Assim, "a pobreza é projetada para fora de uma esfera propriamente política de deliberação, já que pertinente às supostas leis inescapáveis da economia".

A concepção de novo aparato institucional para a prestação de serviços sociais depende diretamente da resposta dada a essa pergunta ini-

cial. Deve, portanto, ser considerada num contexto mais amplo, de rearticulação das forças políticas, econômicas e sociais em torno de um projeto de arquitetura social,²² pois as mudanças jurídicas e institucionais envolvidas promovem transformações muito mais profundas, que transcendem a dimensão meramente gerencial, afetando as interações Estado-sociedade. Daí a necessidade de nova base de sustentação conceitual, política e institucional para a nova parceria que se estabelece entre Estado e sociedade. Essa perspectiva de análise impõe a necessidade de revisão e complementação do diagnóstico que informa o projeto das organizações sociais, tanto no que concerne ao entendimento das razões que explicam a crise do Estado no Brasil, como na caracterização — e enfrentamento — do problema central da administração dos serviços sociais.

Segundo Diniz (1997), dois fatores explicam o esgotamento do Estado: o primeiro — plenamente incorporado no diagnóstico elaborado pelos idealizadores do plano da reforma —, reside na crise fiscal, cujo aprofundamento pôs em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica. O segundo, mais complexo, consiste num conjunto de fatores estruturais, envolvendo todos os níveis da ação estatal, tais como as formas predominantes de articulação entre Estado e sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

No seu entender, "esse processo de desgaste tem raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas as abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto dos anos 70, ainda no regime militar, o país experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera internacional" (Santos, 1985).

Por essa razão, Diniz (1991, 1993) propõe a adoção de enfoque que integre esses dois planos de análise, ou seja, que associe à dimensão externa os condicionamentos internos responsáveis pela crise do setor público. Nessa perspectiva, a crise institucional deve ser definida em função do aprofundamento do descompasso entre Estado e socieda-

²² A autora refere-se à expressão "arquitetura social" cunhada por Dror (1996), ao defender que a tarefa essencial do Estado é restabelecer novas trajetórias para o futuro da sociedade. Para Dror, compete aos governos centrais identificar quando há necessidade de mudanças nas tendências e nas situações, assim como desempenhar as funções cruciais de promover transformações na dinâmica social. No seu entender, essas alterações deveriam estar no centro dos esforços de reforma do Estado.

de, a par da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes, tais como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência.

De acordo com esse diagnóstico, o Estado perdeu a capacidade de atuar como fator de contenção de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente, adquirindo cada vez mais densidade organizacional. "O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela" (Diniz, 1997).

Essas questões estruturais foram agravadas ainda mais por fatores de ordem conjuntural, que aprofundaram a defasagem entre Estado e sociedade. O caráter urgente e prioritário atribuído aos programas de estabilização, por exemplo, acabou afastando importantes itens da agenda pública, especialmente aqueles voltados para a atenuação das desigualdades sociais. Como conseqüência, no campo da formulação de políticas públicas, congelaram-se todas as iniciativas associadas à abertura democrática que pretendiam o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais.

No que concerne à execução de políticas públicas, no Brasil foram privilegiadas as formas coercitivas de implementação, ao contrário do que ocorreu em alguns países que promoveram políticas de ajuste com base em pactos de ampla envergadura. Para tanto, os instrumentos legais adotados foram aqueles capazes de garantir a precedência do Executivo em relação ao Legislativo. Isso significa que, na prática, deu-se continuidade à tendência prevalecente durante o regime militar, qual seja, a utilização dos decretos-leis, que foram substituídos pelas medidas provisórias, a partir da Constituição de 1988.

Assim, conforme ressalta Diniz, "no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas situam-se fora do controle político e do escrutínio público".²³

²³ A título de exemplificação, cabe mencionar que entre 1985 e 1988 foram promulgados 376 decretos-leis, enquanto entre fins do governo Sarney e os primeiros cinco meses do governo Fernando Henrique Cardoso foram editadas e reeditadas mais de 900 medidas provisórias (Diniz, 1996).

A adoção desse diagnóstico implica pensar a reforma do Estado em estreita associação com o tema da consolidação democrática. Nesse sentido, a reforma do Estado insere-se num projeto mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática. O novo modelo institucional das organizações sociais admite inúmeras formas de implementação e desenvolvimento institucional. A questão que se coloca, portanto, é a seguinte: como esse modelo pode contribuir para a redução progressiva do atual divórcio que se estabelece entre o Estado e a sociedade brasileira? A simples transformação de entidades estatais em organizações sociais não garante resposta adequada a essa pergunta.

Uma fragilidade desse modelo de organização reside na sua aparente vulnerabilidade perante grupos de interesse atuantes tanto no setor público estatal como no setor privado. A primeira hipótese foi explicitada de forma contundente por Bandeira Lins,²⁴ que aponta a fragilidade desse modelo em relação aos próprios detentores do Poder Executivo. No seu entender, esse modelo falha ao permitir a transferência de recursos públicos para entidades privadas escolhidas pelo Executivo sem apoio em critérios previamente estabelecidos. Sugere, ainda, a possibilidade de essas organizações virem a ser controladas, de fato, pelos detentores do Poder Executivo. Daí o risco de uso político dessas organizações por parte de grupos atuantes no próprio setor público, agravado pela inexistência de controles de processo.

A segunda hipótese — relativa à utilização do modelo por grupos privados para realização de seus interesses — foi levantada por vários autores, dentre os quais destacam-se Fingermann e Loureiro (1992) e Lopes (1997). Para Fingermann e Loureiro, esse tema é recorrente: "se as formas tradicionais de alocação de políticas públicas têm implicado a presença marcante de interesses privados no seio do Estado, como evitar ou diminuir o risco de um processo de maior privatização do Esta-

²⁴ A autora refere-se ao artigo intitulado "As organizações sociais e o governo", de Carlos Francisco Bandeira Lins, publicado na *Folha de S. Paulo* (13-11-1997). Embora sua crítica seja talvez excessivamente contundente e indignada, esse artigo é representativo na medida em que expressa o ponto de vista de um promotor de justiça que exerce o cargo de curador de fundações no estado de São Paulo. Em sua opinião, o projeto das organizações sociais estaria promovendo "monumental transferência de recursos públicos para entidades privadas discricionariamente escolhidas, cuja direção poderá ser tomada de assalto pelos detentores do Poder Executivo". Um dos aspectos críticos de sua análise reside na ausência de critérios para a qualificação das entidades que receberão recursos orçamentários e bens públicos, prevalecendo, nessa escolha, a vontade do Executivo. Assim, é aventada a possibilidade de uso político desse modelo institucional por parte de grupos atuantes no setor público, o que, a seu ver, seria facilitado pela ausência dos controles atualmente existentes.

do, na situação atual, onde se propõe, por exemplo, a alocação de serviços urbanos, através da associação capital privado-patrimônio público?"

Segundo Lopes, esse modelo institucional pode afastar essas entidades dos objetivos essencialmente públicos. Isso porque o modelo estimula que essas organizações complementem os recursos advindos do governo via parcerias na sociedade. Na medida em que os recursos advindos do setor privado são injetados nessas entidades, abre-se uma brecha para a ingerência dos interesses privados sobre a prestação dos serviços. Essa possibilidade é inclusive agravada pela perspectiva de redução gradual dos recursos estatais, na proporção em que aumenta a participação do capital privado no financiamento das organizações.

Nesse processo, a participação e o controle social são elementos críticos, na medida em que exercem pressão sobre o Estado e a organização social, exigindo maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços sociais e inibindo a utilização dessas entidades para fins políticos ou econômicos. Assim, quanto maior o espaço de participação — tanto nas decisões quanto na implementação de políticas sociais —, menor a vulnerabilidade dessas organizações perante grupos de interesse privados ou públicos estatais atuantes nas burocracias centrais ou setoriais do Estado. A participação social emerge, portanto, como importante elemento de contrapeso na balança, capaz de atenuar — ou mesmo eliminar — esse risco político que poderia vir a comprometer a legitimidade do próprio modelo institucional.

Embora o tema do controle social esteja contemplado no projeto das organizações sociais pela participação de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil nos seus respectivos órgãos de deliberação superior — Conselho de Administração ou Conselho Curador —, cabe aqui uma análise um pouco mais aprofundada. As questões que se apresentam são:

- ♦ qual o alcance da participação social nas decisões estratégicas afetas às políticas sociais?
- ♦ até que ponto a participação de membros da comunidade no Conselho é suficiente para o exercício efetivo da participação e do controle social?

Essas questões se colocam, primeiramente, pelo fato de não estar previsto nenhum mecanismo de participação da sociedade civil nas instâncias do *núcleo estratégico do governo* responsáveis pela formulação de políticas públicas. Como às organizações sociais compete tão-somente a

execução dessas políticas — tendo em vista a realização de resultados preestabelecidos no contrato de gestão —, a participação social em seu respectivo conselho de deliberação superior envolverá somente decisões a respeito de formas de execução, não abrangendo questões substantivas sobre estratégias e definições de políticas públicas.

Por outro lado, os critérios estabelecidos para a composição do conselho de deliberação superior da organização social podem conduzir à prevalência do poder da burocracia estatal nas decisões. Isso porque, embora a Medida Provisória nº 1.591 estabeleça um percentual de 20 a 40% para membros natos representantes do poder público — assim como de 20 a 30% para membros natos representantes de entidades da sociedade civil —, a órbita de influência do poder público pode extravasar desse parâmetro, uma vez que existe espaço para a inserção de outros membros, que podem ser indicados ou eleitos. Dependendo da correlação de forças entre os atores estatais e não-estatais envolvidos nas etapas iniciais de constituição da nova organização, a decisão sobre a composição de seu conselho pode, perfeitamente, vir a garantir total controle da burocracia estatal sobre a organização social, uma vez que essa decisão inicial ocorre dentro do campo estatal e depende, fundamentalmente, da decisão dos dirigentes signatários do protocolo de intenções.

Como se pode constatar, no que concerne à participação social, o projeto das organizações sociais demanda aperfeiçoamento institucional em dois aspectos: na criação de possibilidade de expressão das demandas sociais, nas instâncias responsáveis pela concepção das políticas públicas e na revisão do critério de composição dos conselhos de deliberação superior dessas organizações. Isso porque esse tema acaba assumindo importância estratégica para a implementação do modelo, já que seu correto funcionamento dependerá, em grande parte, da eficácia do controle social. Nesse sentido, é a existência do controle social que viabiliza a eliminação de controles burocráticos, permitindo a instauração de sistema de avaliação *a posteriori* dos resultados.

Além disso, a própria legitimidade política do projeto dependerá, em grande parte, da forma com que for conduzida a questão da participação e do controle social. Daí a importância de se atribuir caráter prioritário ao aperfeiçoamento dos atuais mecanismos institucionais de participação social, de forma a garantir um controle social eficaz tanto nas instâncias de formulação como de implementação de políticas sociais.

Analisando-se o projeto das organizações sociais numa perspectiva mais abrangente, envolvendo o conjunto dos setores sociais — e não somente casos organizacionais isolados —, verifica-se que seu êxito dependerá, em grande parte, do papel a ser desenvolvido pelo Estado

como orientador, articulador e coordenador estratégico de todo o processo de concepção e implementação do novo modelo e, posteriormente, durante toda sua existência. Trata-se de promover profunda alteração do papel do Estado nas áreas sociais, e não a transferência pura e simples de sua propriedade para o setor público não-estatal. Isso porque:

- ♦ os setores envolvidos tradicionalmente demandam investimentos significativos de médio e longo prazos e, na maioria das vezes, não geram lucros, o que dificulta uma atuação completamente autônoma;
- ♦ o setor público não-estatal envolve grande número de instituições que, embora compartilhem da mesma estrutura de valores, são muito dispersas, o que inviabiliza uma ação coordenada e integrada dos setores envolvidos.

Conforme analisa Dror (1996),²⁵ *"critical functions setting societal trajectories into the future can and should be fulfilled only by governments, with the most critical choices being the legitimate and effective domain of central governments"*. Isso significa que somente os governos centrais possuem legitimidade e capacidade para formular e coordenar a implementação do conjunto das políticas públicas com visão abrangente de toda sua complexidade, nos assuntos cruciais relacionados com a moldagem do futuro da sociedade.

Aqui, a questão da coordenação de governo, conjugando ações intra e intersetoriais, estatais e não-estatais, emerge com toda a potência. Isso porque a maioria das políticas públicas exige articulação entre organizações de um mesmo setor, assim como entre vários setores, tais como: saúde, educação, saneamento, habitação, transportes, segurança etc. Nesse caso, as abordagens baseadas na mera busca da eficiência individual das organizações revelam-se insuficientes porque desconsideram a importância vital do papel das instâncias governamentais de coordenação, responsáveis pelo que Metcalfe denomina *gestão da interdependência*.

²⁵ De acordo com Dror (1996), "as funções críticas de estabelecer as trajetórias da sociedade para o futuro podem e devem ser desenvolvidas exclusivamente pelos governos, sendo as escolhas mais críticas do domínio legítimo e efetivo dos governos centrais".

As políticas relativas às atividades exclusivas do Estado, portanto, devem ser concebidas e executadas de forma coordenada e articulada, envolvendo os setores e as organizações — estatais e não-estatais — nelas intervenientes e abrindo espaço para a participação social. Para tanto, compete ao Estado constituir espaços de participação social e de articulação intra e intersetorial, de modo a identificar as demandas sociais e gerenciar os elementos críticos de interdependência entre setores e entidades, nas etapas de formulação, regulamentação, implementação, avaliação e controle de políticas sociais.²⁶

A mera transferência de atividades sociais para o setor público não-estatal, embora possa propiciar ganhos de eficiência no plano micro, apresenta o risco de provocar enorme fragmentação e dispersão de esforços. Sem efetiva coordenação e articulação dessas ações, existe grande probabilidade de que ganhos de eficiência eventualmente alcançados no nível individual das organizações sociais não resultem na melhoria do resultado do conjunto da ação social. Da mesma forma, a participação social não pode ficar adstrita às entidades executoras de serviços; isso porque as políticas públicas só passarão a expressar as expectativas sociais na medida em que houver espaço para participação nas instâncias estratégicas de formulação.

A dimensão gerencial

A dimensão gerencial assume posição central no Plano Diretor da Reforma, na medida em que toda a argumentação em prol do novo modelo se apóia na aposta de que a conquista da autonomia conduzirá, necessariamente, à elevação dos padrões de desempenho na prestação dos serviços e à melhoria do resultado global da ação social.

Na verdade, o ganho de autonomia propiciado pelo projeto das organizações sociais apresenta avanço real para a gestão de recursos em dois aspectos: primeiro, pela possibilidade de realização de licitações de acordo com regulamento próprio da instituição, o que se traduz em maior agilidade para efetuar compras e celebrar contratos; segundo, pela total liberdade para admissão, remuneração e demissão de pessoal.

²⁶ Veja-se, a respeito, o modelo conceitual de uma nova organização para o Poder Executivo do estado de São Paulo desenvolvido pela Fundap (1995:68-71), que adota o pressuposto da multidisciplinaridade como alternativa para elevar o desempenho do setor público, articulando e integrando a ação setorial em função das políticas públicas consideradas prioritárias.

Embora o maior grau de autonomia propicie liberdade de ação tanto para a estruturação interna dessas organizações como para a escolha das soluções mais adequadas a cada situação, essa autonomia só se traduzirá em excelência dos serviços se vier acompanhada de competência gerencial. A liberdade para alocação de recursos humanos, financeiros e materiais não se traduz de forma automática em melhoria de qualidade e produtividade dos serviços.

É fato que a maioria das organizações estatais responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado apresentam, atualmente, realidade gerencial muito aquém das condições requeridas pelo novo modelo institucional. São muitas as razões dessa fragilidade gerencial: de um lado, o processo de escolha de dirigentes tende a privilegiar aspectos políticos ou corporativos, desconsiderando o critério da capacidade gerencial. De outro, a própria falta de autonomia dessas entidades acabou reduzindo a base técnica necessária à administração de pessoal e à elaboração orçamentária e financeira de forma compatível com os objetivos e metas organizacionais. Esses fatores — aliados à ausência de informações gerenciais e à carência de pessoal qualificado — estabeleceram uma cultura de "administração por inércia" que tende a repetir as práticas anteriores.

Em face dessa situação, essas entidades não apresentam os recursos técnicos e administrativos necessários para promover a mudança cultural e gerencial requerida para a implantação e gestão das organizações sociais, nos termos estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997. Isso significa que não há capacidade instalada para realizar atividades essenciais do novo modelo institucional, tais como o planejamento das ações futuras, o estabelecimento das prioridades de atuação ou mesmo a negociação do orçamento. Ademais, até o momento, essas organizações não dispõem de instrumentos de gestão voltados para a identificação de seus custos operacionais. Nesse contexto, não há como supor que a mera alteração de estatuto jurídico-institucional venha a promover grandes avanços em termos de qualidade e produtividade, mesmo considerando o ganho de autonomia envolvido nessa mudança.

Outro aspecto importante a ser analisado é o modelo conceitual de contrato de gestão, compromisso institucional que regula a relação entre as organizações sociais e o Estado (Poder Executivo). Através desse instrumento, o poder público se compromete a assegurar o provimento de recursos financeiros, e a organização social a oferecer os serviços atinentes à sua missão, com qualidade e eficiência.

Do ponto de vista conceitual, o contrato de gestão é um instrumento gerencial por excelência, pois associa responsabilidade e com-

promisso: ao mesmo tempo em que propicia autonomia administrativa, gerencial e financeira, vincula a transferência de recursos do poder público ao cumprimento de metas e resultados previamente estabelecidos. Isso conduz à instauração de uma dinâmica de negociação permanente de recursos, com base num sistema de avaliação do desempenho da gestão.

A operacionalização desse processo, porém, não é tão simples. Primeiramente, porque esse contrato pressupõe que todas as atividades podem ser objetivamente avaliadas, ou seja, quantificadas e mensuradas com precisão, mediante utilização de indicadores de desempenho. Esse pressuposto, porém, nem sempre corresponde à realidade. A análise de Mintzberg a esse respeito é muito esclarecedora: embora reconheça a necessidade da medição, especialmente no que concerne aos custos, relativiza a importância de seu efeito no governo. Para Mintzberg, a medição freqüentemente não encontra o cerne da questão, causando, muitas vezes, profundas distorções.²⁷ Diz, ainda, que muitas atividades estão no setor público justamente pelos problemas de medição envolvidos. E finaliza o raciocínio afirmando que muitas atividades comuns de governo requerem outro tipo de avaliação — a avaliação subjetiva (*soft judgement*) —, ou seja, algo que a avaliação objetiva (*hard measurement*) não pode alcançar.

Mesmo nos casos das atividades que podem ser avaliadas objetivamente, o processo de operacionalização do contrato de gestão é, ainda, muito complexo. Isso porque exige uma etapa preliminar de construção de indicadores precisos de desempenho, ou seja, das condições necessárias à implantação de um adequado sistema de avaliação de de-

²⁷ Para ilustrar o problema da avaliação objetiva de certas atividades públicas, Mintzberg (1996) utiliza um exemplo do setor inglês de saúde pública: *"Consider an example from England's public-sector health care. A liver transplant surgeon in the National Health Service operated on ten patients. Two died. Of the eight who survived, one who had cancer years earlier suffered a recurrence. Another patient's liver began to fail, and he needed a second transplant. Of the remaining six patients, only three were able to resume normal working lives. Asked about his performance, the surgeon claimed his success rate as 8 in 10. (Indeed, as soon as he replaced that failing liver, he was prepared to claim 9 in 11. He counted livers, not people.) An immunologist put it at 7 in 10, believing that the surgeon should not have operated on the person who had had cancer. A cost-conscious hospital administrator put the figure at 6 in 10. The nurses claimed 3 in 10, taking into account postoperative quality of life. Now, picture yourself having to make your own assessment. Where is the magic envelope with the right answer? You won't find it. The fact is that assessment of many of the most common activities in government requires soft judgement — something that hard measurement cannot provide. So when management is allowed to take over, it drives everyone crazy. And no one more so than the customer, who ends up getting the worst of it"*.

sempenho. Não há como promover a transformação de instituições governamentais em organizações sociais sem a existência, *a priori*, de um quadro de referências adequado para lastrear a análise dos resultados.

Tanto a impossibilidade de avaliação objetiva quanto a inexistência de indicadores adequados de desempenho inviabilizam o controle preciso e *a posteriori* dos resultados. Nesses casos, o sistema de avaliação fica sem parâmetros e, portanto, sem possibilidades efetivas de atuação. Essa situação, em tese, impede o repasse de recursos pelo poder público.

O risco que se corre, portanto, é a transformação prematura de entidades estatais em organizações sociais, sem o prévio desenvolvimento de condições efetivas de gestão e avaliação. Se o governo, por alguma razão, prescindir dessa etapa preliminar, estará instituindo um processo de publicização que tenderá a reproduzir o padrão gerencial anterior, baseado no controle formal, sem âncora em referências sólidas. Nesse caso, o que se estará promovendo será uma situação de descontrole, onde existe liberdade para gastar os recursos públicos sem a devida contrapartida, que reside na apresentação de resultados consistentes.

Considerações finais

O projeto das organizações sociais revela, ao mesmo tempo, grandes oportunidades e desafios. A oportunidade consiste em apresentar uma possibilidade concreta de superação da atual situação de imobilidade e impotência administrativa por que passa o setor público estatal, especialmente nas áreas sociais. Nesse sentido, o modelo avança na medida em que concilia a finalidade social dos serviços públicos com a eficiência do setor privado, abrindo espaço para a ampliação da representação social. O desafio reside em contemplar as questões centrais apontadas no diagnóstico, principalmente no que concerne à dimensão política: além de enfrentar os problemas advindos da crise fiscal do Estado, é necessário que o modelo esteja orientado para a superação do atual descompasso Estado-sociedade.

Nesse contexto, a eficácia do Estado não depende somente do desempenho gerencial da máquina burocrática responsável pela prestação dos serviços. Antes disso, há que se levar em consideração os aspectos que garantem a legitimidade dos fins que se pretende alcançar e a sustentabilidade política das decisões (Diniz, 1996). Assim, a inclusão da dimensão política — ao lado da dimensão gerencial — constitui referência básica para o desenvolvimento institucional do projeto. O que está

em questão é a construção de novos vínculos que dêem suporte à relação que se estabelece entre Estado e sociedade, a partir do novo modelo institucional.

Conforme mencionado anteriormente, a participação social emerge, aqui, como elemento crítico. Isso porque, nesse modelo, compete à sociedade civil exercer duplo papel: de um lado, atuar como canal de explicitação e reivindicação das demandas sociais; de outro, funcionar como importante fator de contenção da atuação de grupos de interesse públicos ou privados.

O Estado também ocupa posição central nesse processo, já que o êxito do modelo dependerá, em grande parte, da qualidade de seu desempenho como orientador, articulador e coordenador estratégico de todas as etapas, envolvendo concepção, aperfeiçoamento, implementação e avaliação sistemática. Na verdade, o que estará em permanente questionamento será a capacidade desse modelo de viabilizar a incorporação — e superação — de questões sociais ainda não resolvidas. Ora, isso depende, essencialmente, da capacidade do Estado de elaborar uma agenda que corresponda efetivamente às expectativas sociais, de formular e viabilizar o financiamento de políticas capazes de enfrentá-las, de mobilizar apoios que garantam sua sustentabilidade política e de contratar organizações sociais — ou outras entidades — capazes de executá-las, responsabilizando-se, inclusive, por assegurar um padrão satisfatório dos serviços, assim como sua continuidade.

Para que o modelo de organizações sociais represente real avanço em relação à situação atual, ele tem que apresentar as condições requeridas para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios, tais como se apresentam. Embora os principais problemas do modelo das organizações sociais dependam sobretudo de decisões políticas — envolvendo estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões —, muitas questões podem ser solucionadas com arranjos jurídico-institucionais complementares ao modelo inicial.

O compromisso do Estado com as áreas sociais, por exemplo, pode ser perfeitamente assegurado no plano jurídico-institucional, desde que haja vontade política para tanto. Já foi mencionado que o novo modelo não garante às organizações sociais um fluxo estável de recursos capaz de garantir sua sobrevivência, mesmo quando cumpridos todos os compromissos previamente acordados nos contratos de gestão. Esse fato deixa tais entidades numa posição de dependência de repasses voluntários dos recursos federais, sempre sujeitos às turbulências da conjuntura política.

Tal situação de vulnerabilidade pode levar à descontinuidade da execução de políticas sociais de reconhecida utilidade e interesse públicos, sob responsabilidade dessas organizações. Daí a importância de complementação desse modelo, mediante desenvolvimento de instrumentos ou mecanismos institucionais capazes de garantir a responsabilidade e o compromisso do Estado no provimento dos recursos necessários à manutenção desses serviços, dentro de padrões preestabelecidos de qualidade e eficiência.

Existem alternativas de desenho institucional que podem garantir um fluxo regular mínimo de recursos para essas atividades. Uma é a criação de fundos de financiamento administrados por conselhos constituídos por representantes dos setores público estatal, público não-estatal, setor privado e sociedade civil, sob coordenação do Estado, que vinculem recursos públicos — e, eventualmente, privados — a setores e finalidades sociais específicos.

Evidentemente, a distribuição dos recursos provenientes desses fundos estaria condicionada ao desempenho das entidades executoras, havendo sempre a possibilidade de interrupção ou não renovação de um contrato de gestão, ou mesmo de desqualificação de uma organização social. Nesses casos, porém, a existência de fundo com destinação específica de recursos garante a continuidade dos serviços envolvidos, que poderão vir a ser contratados de outras organizações públicas, estatais ou não-estatais.

Cabe ressaltar que, num arranjo institucional desse tipo, o que se preserva é a estabilidade da prestação dos serviços públicos considerados essenciais ou imprescindíveis para a sociedade, e não a existência das organizações executoras desses serviços. Esse aspecto é importante porque revela um avanço em relação à situação atual, na qual o Estado tende a perpetuar o funcionamento de entidades estatais, mesmo nos casos de comprovada ineficiência.

Outra necessidade de desenvolvimento institucional do modelo reside na criação de condições que promovam avanço efetivo em termos de ampliação da representação social e de democratização do processo de definição e implementação de políticas públicas. Isso pode ser alcançado de duas formas: primeiramente, com a constituição de espaços efetivos de participação social no processo de construção da decisão sobre formulação de políticas sociais. Segundo, mediante alteração do atual critério de composição do órgão de deliberação superior das organizações sociais: o conselho de administração ou o conselho curador.

No primeiro caso, propõe-se a constituição de espaços de participação social — envolvendo o setor público não-estatal, o setor privado e a sociedade civil — no núcleo estratégico do governo. Considerando ex-

clusivamente o aspecto institucional, trata-se de iniciativa semelhante àquela promovida pela área econômica do governo, quando da criação de câmaras setoriais envolvendo o setor privado na discussão das políticas relativas aos diferentes setores econômicos.

Essa iniciativa, na verdade, teria dupla finalidade: primeiro, contribuir para reduzir a defasagem Estado-sociedade, ampliando os canais de participação nas discussões sobre políticas sociais e criando condições para maior mobilização social em torno de objetivos públicos específicos. Nesse sentido, esse projeto viria ao encontro de expectativas acalentadas pela sociedade brasileira desde o início do processo da transição democrática, associadas à ampliação da participação e à diversificação das demandas sociais.

A segunda finalidade dessa iniciativa seria criar condições institucionais que facilitassem o exercício, pelo Estado, de seu papel crucial de garantir sustentabilidade política às decisões. Nessa proposta está subentendida a noção de que governar não depende apenas do plano, ou do projeto do governo, tão enfatizado pelo senso político comum, nas campanhas eleitorais. De acordo com Matus (1996) e Diniz (1996), o ato de governar extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda — e sobretudo — a capacidade de gerar adesão e garantir suporte político às decisões. Daí a necessidade de adotar modelo institucional abrangente, que focalize não apenas os aspectos técnicos e administrativos, como também os requisitos políticos imprescindíveis a uma ação efetiva por parte do Estado.

Mesmo não sendo possível atender a todas as demandas sociais, com essa iniciativa o poder público estaria assumindo a coordenação do processo de formulação e implementação de políticas, promovendo a socialização dos problemas e articulando os diferentes segmentos sociais em torno de projetos concretos de desenvolvimento social. Não é difícil imaginar que esse tipo de ação possa desencadear uma série de iniciativas inovadoras, envolvendo os mais diversos tipos de parcerias entre os setores públicos estatal e não-estatal, o setor privado e a sociedade civil. É que, na maioria dos casos, as organizações sociais ocupariam posição central, enquanto entidades executoras das políticas públicas envolvidas.

Com relação à composição dos conselhos de deliberação superior das organizações sociais, já foi mencionado que os atuais critérios podem possibilitar, na prática, a prevalência do poder da burocracia estatal nas decisões. Isso pode ser facilmente superado com a modificação desses parâmetros. A questão é relativamente simples: trata-se de estabelecer percentuais exclusivamente para a representação do poder público e da sociedade civil, eliminando-se qualquer possibilidade de

inserção de membros indicados ou eleitos, tanto pelos membros do conselho quanto pelos associados. Para tanto, basta suprimir as alíneas *c*, *d* e *e* do inciso I, do art. 30, da seção II, da Medida Provisória nº 1.591, de 9-10-1997, procedendo-se, logicamente, aos necessários ajustes, decorrentes dessa alteração, nos incisos II, III, IV e VIII.

Nesse caso, seria necessário estabelecer novas diretrizes e critérios para a representação do poder público e da sociedade civil nesses conselhos, de forma a assegurar o compromisso dos respectivos representantes com a missão institucional da organização social. Uma alternativa seria manter o percentual de 40% para a representação do setor público, sendo esse percentual dividido entre:

- ♦ membros representantes do ministério diretamente envolvido com a atividade desenvolvida pela organização social;
- ♦ membros representantes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; e
- ♦ membros representantes de ministérios responsáveis por setores sociais afins, ou seja, cujos campos de ação estejam inter-relacionados com as atividades exercidas pela organização social.²⁸

Quanto à representação do setor privado, o percentual poderia ser alterado para 60%, distribuído entre representantes comunitários e de diferentes setores sociais, conforme segue:

- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil representativas da comunidade localizada no âmbito de atuação da organização social;
- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil atuantes em setores sociais relacionados com a área de atuação da organização social;

²⁸ Essa proposta apóia-se em metodologia elaborada pela Fundap (1995), baseada no entendimento de que as atividades dos diversos setores públicos — como saúde, educação, habitação, transportes, saneamento, abastecimento etc. — são inter-relacionadas e interdependentes, o que significa que as atividades de um setor repercutem nos outros. Nesse sentido, a articulação intersetorial é fator-chave no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Daí a proposta de inclusão, nesses conselhos, de representantes do poder público de áreas sociais afins.

- ♦ membros representantes de entidades da sociedade civil cuja missão institucional corresponda à mesma área de atuação da organização social.

Além da redefinição dos critérios para a composição do conselho, esse modelo institucional poderia ser reforçado com o desenvolvimento de sistema de informações sobre as associações civis atuantes nos diferentes setores sociais. Caberia ao Estado incentivar a inscrição dessas entidades no sistema, de forma a criar uma rede de instituições capazes de participar no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

É importante salientar que a abertura institucional desse modelo para um maior grau de participação social contribui de forma decisiva para a consolidação democrática, de dois modos: primeiro, porque cria condições para maior adesão entre os setores públicos estatal, não-estatal e a sociedade; segundo, porque inibe a utilização indevida de organizações públicas — estatais e não-estatais — para fins políticos ou econômicos, vinculados a interesses particulares ou corporativos.

A par dessas necessidades de desenvolvimento institucional, é importante salientar que o modelo das organizações sociais depende de ação eficaz do Estado enquanto orientador, articulador e coordenador estratégico do processo de concepção e implementação das políticas sociais. De acordo com Matus (1996), o exercício dessa função presume um projeto de governo competente, que determine o conteúdo programático de uma gestão, explicitando objetivos, diretrizes e políticas. O projeto de governo, porém, depende da existência — ou da criação — de condições favoráveis de governabilidade, assim como de capacidade de governo, aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal.

A governabilidade é dada pela relação entre as variáveis que o governante controla e as que ele não controla em sua gestão. A capacidade de governo consiste nas condições de desempenho da ação estatal para a implementação de políticas e para a consecução de metas coletivas. Baseia-se no capital intelectual, organizacional e técnico requerido para conduzir o processo social, dadas as condições de governabilidade do sistema e o compromisso com o projeto de governo.

Se o projeto das organizações sociais depende de atuação direta e efetiva do Estado, ele não pode avançar de forma independente, dissociado da ação global do governo. Isso significa que o modelo das organizações sociais só adquire legitimidade, conteúdo e significado substantivo na medida em que estiver inserido num projeto de governo que se proponha avançar na área social.

Nesse sentido, tal projeto só faz sentido numa perspectiva abrangente de desenvolvimento econômico e social, onde as organizações sociais desempenhem o papel de executoras de um conjunto de políticas sociais articulado, coordenado e financiado (total ou parcialmente) pelo Estado. Caso contrário, o projeto fica limitado a promover mudanças no formato institucional das entidades envolvidas, sem possibilidade concreta de alteração da presente situação.

Por fim, cabe ressaltar a dimensão valorativa desse modelo. Já foi mencionado que o setor público não-estatal é o espaço da autonomia, da construção da sociedade civil e da cidadania. Esse fato introduz importante questão: a constituição de uma organização social não significa apenas a transferência da execução de um serviço público — antes prestado pelo Estado — para o setor público não-estatal.

Ao ingressar nesse setor, as organizações sociais estarão mergulhando num universo repleto de ideários e valores que diferem da lógica prevalecente no âmbito estatal. Sua inserção nesse novo espaço implica sobretudo a incorporação desse conjunto de valores. Além disso, considerando as características do novo ambiente em que estarão inseridas, assim como da natureza dos serviços que prestam, pode-se antecipar que essas organizações estarão submetidas a permanente controle social.

Assim, é muito importante que a implementação do projeto seja compatível com os valores democráticos inerentes ao campo público não-estatal. Nesse sentido, a implementação de organizações sociais mediante medidas provisórias não parece ser a estratégia mais recomendável, pois impede o debate político necessário à obtenção de adesão ao projeto, elimina qualquer possibilidade de transparência e limita o acesso à informação. Além disso, essa forma de implementação tende a comprometer a credibilidade do projeto, uma vez que conflita com os argumentos que justificam sua própria concepção.

Por outro lado, à medida que os mecanismos institucionais desse modelo forem aperfeiçoados, o projeto ganhará pluralidade política, no sentido de assegurar o que Lopes (1997) identifica como "o sentido democrático do campo público não-estatal", ou seja, "a dimensão da pluralidade que tende a resgatar o estatal para o público".²⁹ Isso porque o setor público não-estatal "não se justifica pela busca de eficiência e

²⁹ Está implícita, nessa afirmação de Lopes (1997), a constatação de que "o estatal, *per se*, não é sinônimo de interesse público", e "o caráter público da esfera não-estatal somente se realiza pelo controle dos recursos legais e financeiros monopolizados pelo Estado, bloqueando o acesso privilegiado de grupos de interesse a esses recursos e dirigindo-os para fins coletivos".

qualidade próprias dos agentes econômicos, mas sim pela democratização do processo decisório das políticas públicas, vista como condição para assegurar resultados sociais efetivos”.

Em face do exposto, pode-se afirmar que um dos maiores desafios do modelo institucional das organizações sociais é obter ao mesmo tempo sinergia na relação com o governo e participação e controle sociais em todas as etapas do desenvolvimento das políticas públicas — e não somente na fase de execução dos serviços —, de modo a estabelecer real adesão com o público. Não se trata de instituir instâncias formais de participação, mas de incorporar a lógica do público não-estatal na cultura e na prática organizacionais, mediante constituição de canais de comunicação que permitam efetiva participação e controle sociais nas decisões substantivas e estratégicas afetas às políticas sociais.

Referências bibliográficas

- Aktouf, Omar. *A administração entre a tradição e a renovação*. São Paulo, Atlas, 1996.
- Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Brasil. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- Brasil. Secretaria da Reforma do Estado. *Projeto das organizações sociais*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995a.
- . *O que são organizações sociais?* Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b.
- . *Modelo conceitual de contrato de gestão*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995c.
- . *Anteprojeto de lei que “Dispõe sobre as entidades qualificadas como organizações sociais e sobre a criação do Programa Nacional de Publicização” e respectiva exposição de motivos*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.
- . *Organizações sociais (versão de 25 de junho de 1997)*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado.)

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 1992.
- . *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1.)
- . *Managerial reform in Brazil's public administration*. Mar. 1997.
- Castel, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.
- Castro, Paulo Rabello de. Reforma administrativa e governabilidade. Palestra proferida na Mesa-redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. (Série Papers, 19.)
- Costin, Cláudia Maria. Exposição realizada na Mesa-redonda sobre o tema Reforma Administrativa e Governabilidade, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. (Série Papers, 19.)
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del Clad*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (4), 1995.
- Degenszajn, Raquel Raichelis. A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social. São Paulo, PUC, 1997. (Tese de Doutorado em Serviço Social.)
- Diniz, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, 34(3), 1991.
- . A experiência das câmaras setoriais: retrocesso ou avanço na transição para um novo modelo? In: MCT/Finep/PADCT. Estudo da competitividade da indústria. Brasília, 1993. mimeog.
- . Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade, 10(4), out./dez. 1996.
- . *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- Dror, Yehezkel. Upgrading capacities to govern in Latin America. Rio de Janeiro, 7 a 9-11-1996. (I Inter-American Congress of Clad on State and Public Administration Reform.)

- Ewald, François. *L'État providence*. Paris, Grasset, 1985.
- Fernandes, Rubem César. *Privado porém público — o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Civicus, 1994.
- Figueiredo, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Cedec (39), 1997.
- Fingermann, Henrique & Loureiro, Maria Rita. Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira. In: Fingermann, H. (org.). *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais*. São Paulo, Summus, 1992.
- Fiori, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: Tavares, Maria da Conceição & Fiori, José Luís. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- Fundap — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Um novo Estado para São Paulo: subsídios para um projeto de reforma administrativa*. São Paulo, Fundap, 1995.
- . *Novas formas de gestão dos serviços públicos — a relação público-privado*. São Paulo, Fundap, 1996.
- Kliksberg, Bernardo. O redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. In: *O desafio da exclusão. Para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.
- Kurz, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caxemira à crise da economia mundial*. 4 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- Landim, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa Iser, 1993. (Série Textos de Pesquisa.)
- Lopes, João Roberto. O público não-estatal e a reforma administrativa. *A Sociedade na Reconstrução do Estado — Orçamento e Democracia*. Rio de Janeiro, Ibase, 4(8), jul. 1997.
- Mathiasen, David G. The new public management and its critics. Switzerland, July 1996. (Conference on The New Public Management, University of St. Gallen.)

- Matus, Carlos. *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Fundap, 1996.
- Metcalf, Les. Public management: from imitation to innovation. In: *Developing and maintaining the capacity of policy management to meet the challenges of the 1990's: the 1991 IASIA Conference*. Kota Kinabalu, Sabah, July-Aug. 1991.
- Mintzberg, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May/June 1996.
- Motta, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 1997.
- OECD. Statement by the chair of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March, 5-6, 1996.
- . Summary of the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, 1996.
- . Statement on the outlook for governance; Group to the OECD for the Ministerial Symposium on the Future of Public Services, October, 2-3, 1996.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo — como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, Comunicação, 1994.
- Oszlak, Oscar. Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego. Rio de Janeiro, 6 a 9-11-1996. (Trabalho apresentado no I Congresso Latino-Americano de Reforma do Estado, patrocinado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — Clad.)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — Pnud & Instituto de Pesquisa Aplicada — Ipea. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, 1996.
- Ramos, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1989.
- Rifkin, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo, Makron Books, 1995.

Santos, Wanderley Guilherme dos. A pós-revolução brasileira. In: Jaguari-
be, H. et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olym-
pio, 1985.

———. Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucio-
nal brasileiro. In: Velloso, J. P. dos Reis (org.). *O Brasil e as reformas polí-
ticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

Telles, Vera da Silva. Questão social: afinal, do que se trata? *São Paulo em
Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.

Wanderley, Luiz Eduardo W. Rumos da ordem pública no Brasil: a constru-
ção do público. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.

Autogestão social de obras e serviços públicos locais — o “público não-estatal” a partir de um estudo de caso na cidade de Córdoba, Argentina*

Gustavo Zilocchi

Apresentação

Esta é uma versão revista e ampliada do trabalho intitulado *Gestão cooperativa de serviços públicos urbanos*, apresentado no Congresso sobre *A Reforma do Estado e da Administração Pública*, realizado pelo Clad no Rio de Janeiro, em novembro de 1996.

Na versão original, assinalamos que o trabalho fora elaborado

“com base em alguns resultados preliminares da pesquisa intitulada *Análise de um estilo público não-estatal de gestão de obras e serviços urbanos* (...), que procura analisar o papel desse tipo de gestão no sistema cooperativo de obras e serviços públicos existente em municípios e comunidades da província de Córdoba, no âmbito dos processos de descentralização que lá se executam”.

Também dissemos que no documento

“se analisa a experiência efetuada entre meados dos anos 80 e 90 pelas cooperativas da cidade de Córdoba, e se consideram as vantagens e desvantagens, as oportunidades e obstáculos para cum-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

prir os objetivos substanciais do cooperativismo nas contingências que apresenta a realidade atual. A importância de abordar especialmente o caso da cidade de Córdoba deve-se ao fato de que nessa cidade se caminha para iminentes privatizações dos principais serviços públicos urbanos — e de suas obras de infraestrutura —, tais como abastecimento de água tratada, esgotos e eletricidade. A escala do centro urbano atrai as *holdings* empresariais mais fortes, que em alguns casos já operam em áreas similares em outros pontos do país e inclusive no exterior.

Experiências recentes indicam que confiar a prestação de serviços a essas empresas pode pôr em risco o acesso maciço da sociedade local ao consumo dos mesmos, devido aos prováveis aumentos de preços que deverão onerar os usuários. Essa estimativa baseia-se em diferentes privatizações realizadas na Argentina, que implicaram, de um modo ou de outro, aumentos que prejudicam diretamente o nível de vida de amplos setores da população. Isso não significa ignorar a necessidade urgente de recompor a qualidade dos serviços — alguns com elevado grau de deterioração — e que é mister realizar grandes investimentos para ampliar ou melhorar a infra-estrutura existente. No entanto, a virtual ausência do Estado na provisão de certos serviços, na atualidade, e o paulatino abandono que se verifica em outros não justificam como única solução possível a entrega de sua exploração a poderosos grupos monopolistas. Nesse campo, por sua experiência e pelo capital social que representam, as cooperativas de usuários existentes na cidade poderiam constituir — com as adequações necessárias — uma opção legítima de autogestão ou de co-gestão com o governo local e inclusive com empresas privadas, garantindo participação, equidade e controle social na produção e administração de serviços urbanos imprescindíveis.”

Na presente versão, retoma-se a mesma linha conceitual, considerando que se registraram avanços nas privatizações anunciadas — o serviço de água tratada da cidade de Córdoba —, o que a nosso critério aumenta a necessidade de realizar contribuições esclarecedoras sobre os alcances do “público não-estatal”. Aqui se agregam também reflexões emergentes do enriquecedor intercâmbio de idéias realizado com os outros autores desta coletânea.

Introdução

Este trabalho aborda diferentes temas — como *participação cidadã*, *equidade social* e *descentralização local* — que a partir de um estudo de caso parecem convergir para um estilo alternativo, *público não-estatal*, de gestão urbana. A proposta concreta é repensar esse conjunto de conceitos no contexto atual e prospectivamente, à luz da experiência que se desenvolve desde 1984 na cidade de Córdoba:¹ as Cooperativas de Usuários de Obras e Serviços Públicos (Cuosps).

As Cuosps são juridicamente organismos públicos de direito privado, *sem fins lucrativos*, criadas pela *demand*, ou seja, pelos usuários/consumidores de certas obras e serviços públicos. Autogerenciam e/ou co-gerenciam diversas obras e serviços urbanos, tais como infra-estrutura para gás natural, distribuição de água tratada, pavimentação de ruas, TV a cabo, seguros, correio, comunicações e atividades educativas, recreativas e culturais. Através dessas atividades, as cooperativas contam entre seus usuários mais de 20% da população da cidade, na qualidade de consumidores de algum ou vários de seus serviços. Têm por isso uma história muito dinâmica — particularmente até começo dos anos 90 —, permitindo realizar importantes avanços na produção e distribuição social de diferentes serviços públicos, facilitando seu acesso, principalmente a setores médios e baixos da sociedade local, que realizaram um processo de *mobilização associativa*, gerador de certas mudanças políticas e administrativas na escala municipal.

O tema apresenta duas linhas complementares. Primeiro, o interesse em avaliar os alcances potenciais de uma *alternativa aprovada* na abordagem de *questões públicas não-estatais* no nível local, conceitualmente diferente daquele visado pelos estilos de *reforma do Estado* que se executam em escala nacional e provincial. Segundo, o interesse em refletir sobre as possibilidades de recriação do tecido social — na complexidade das contingências atuais — com base *numa democracia política e economicamente participativa*. Para tanto, e ante as grandes e velozes transformações que, entre outras tendências, conduzem à dualização e exclusão social, parece mister desenvolver propostas de criação de âmbitos públicos *autogestionários* nos quais se estabeleça um estilo de relações socialmente integrador, tanto no seio da sociedade como nas relações desta com o Estado.

¹ A cidade de Córdoba possui em torno de 1,5 milhão de habitantes; é, junto com a cidade de Rosário na província de Santa Fé, a segunda cidade da Argentina, depois de Buenos Aires, e capital da província de Córdoba.

Um obstáculo a esse objetivo é a *existência de importantes níveis de fragmentação e individualismo e de preocupantes graus de anomia na atual sociedade argentina* — particularmente agravados a partir dos anos 90 —, que afetam a credibilidade em geral, inclusive de propostas participativas e associativas. Outro obstáculo — não menos importante — é a *resistência dos grupos de poder a perder espaços potenciais de acumulação, tais como a rendosa construção de obras e a exploração de serviços públicos mediante formas monopolistas*. Nesse sentido, beneficiam-se do "ocaso do Estado intervencionista", ao que também parece somar-se um "adequado" desmembramento social. Estes são sintomas da anomia citada, decorrente — em grande parte — da *tensão* entre a cultura preexistente e a do estilo neoliberal ou neoconservador que se vai instalando socialmente.²

No entanto, como se poderá constatar pela leitura deste trabalho, a experiência das Cuosps permite verificar importantes potencialidades, como a capacidade de associação, de solidariedade prática, de organização democrática para a tomada de decisões e de uma autogestão eficaz na obtenção de metas sociais comuns. Essas características configuram elementos genericamente opostos àqueles anteriormente mencionados e representam objetivos a buscar na tentativa de recriação dos âmbitos "públicos não-estatais" preexistentes e na construção do futuro.

Sobre a definição e os alcances "do público não-estatal" neste trabalho

Assumindo a *teoria* como uma *construção pensada do concreto*, dentro de um campo específico, a heterogeneidade e a complexidade que representam o *concreto* nesse campo constituirão o fator problematizador do pensamento teórico ao se tentar fundamentar uma explicação totalizadora da realidade da área em questão. Quando se constroem

² Referindo-se a uma definição de Durkheim, Isuani (1996:109, 111) diz que a anomia "é comum no mundo da indústria e do comércio, dominado por 'apetites que não costumam encontrar limites'. Nessa situação, não se sabe o que é possível e o que não é, o que é justo e o que não é. Nesse caso, a anomia se vê reforçada porque as paixões são debilmente disciplinadas num momento em que deveriam ser fortemente contidas. Assim, o mercado sem regulação estatal é para Durkheim uma importante fonte de anomia. (...) Os costumes que não se inspiram na civilidade, cooperação ou solidariedade e que podem ser percebidos em larga escala na sociedade argentina estão claramente relacionados com o conceito durkheimiano de anomia. Eles expressam problemas de integração, falta de solidariedade, desorganização, inconsciência das vantagens da cooperação, individualismo extremado".

pensamentos teóricos sobre a categoria — talvez provisória — do “público não-estatal”, tendo em vista o futuro, o século XXI, parece necessário, em função de certo rigor, delimitar as áreas e os alcances, desagregar o que agrupa indiscriminadamente o conceito, contextualizar social e historicamente a perspectiva global e particular dos diferentes componentes do mesmo e, sobretudo, *partir da compreensão da realidade atual*, que é a que parece permitir realizar avaliações “relativamente razoáveis” sobre o futuro.

Das múltiplas facetas, daí decorrentes, a serem analisadas, só abordaremos aqui uns poucos pontos — não menos importantes — que não devem ser omitidos porque guardam relação muito direta com o tema específico deste texto. Decerto os pontos restantes são, de um modo ou de outro, tratados com bastante propriedade por outros autores.³

Os trabalhos teóricos de Bresser Pereira e de Cunill, que representam avanços relevantes na sistematização do pensamento sobre “o público não-estatal”, constituem referências inevitáveis para situar os pontos que aqui interessa abordar, embora estes não sejam tratados especificamente nesses trabalhos. Bresser (1997), em particular, situa as organizações públicas não-estatais na prestação de serviços de *saúde, educação e cultura*. Em outros momentos, ao referir-se às “instituições resultantes da reforma do Estado”, as entidades públicas não-estatais estariam encarregadas, nesse projeto, dos *serviços sociais e científicos*. O trabalho não se aprofunda em definições explícitas sobre os alcances e limites desses âmbitos de intervenção, destinados ao vasto campo das organizações da sociedade civil ou do “terceiro setor”, mas deixa claro que se diferencia perfeitamente dos campos do Estado e do mercado, diferenciados por sua vez entre si. Além de diferenciados, os três campos são projetados com uma complementaridade harmônica em que não aparecem zonas de conflito entre os mesmos. Apesar de Cunill (1995:44) tampouco realizar uma classificação dos tópicos específicos que se incluem entre os chamados “serviços sociais” — nos quais se busca a ingerência das organizações públicas não-estatais —, parece deixar virtualmente marcado o terreno de disputa que pode significar “o público” ao se desestatizar: “(...) a eficiência e a efetividade na prestação dos serviços públicos, tanto preservando o exercício da responsabilidade pública, como fortalecendo a sociedade civil (...), podem tor-

³ Lander (1997) faz várias observações muito interessantes sobre a “esfera pública não-estatal”, que abrem largamente o contexto de um debate que, segundo suas palavras, “poderia estar se encaminhando para conclusões prematuras”.

nar-se elementos-chave ante os argumentos que buscam legitimar a privatização da produção pública dos serviços sociais apelando apenas para a suposta superioridade técnica do setor privado".

Donde se pode deduzir que a eficiência, a efetividade e a responsabilidade pública são condições necessárias para que as organizações públicas não-estatais da sociedade civil *possam competir com o mercado*, estando também implícita a existência de "tensões" entre os interesses da sociedade civil e os interesses privados no tocante à "produção pública dos serviços sociais". Fica assim aberta a possibilidade de aceitar que a fronteira divisória do campo do mercado com respeito ao "público" não é facilmente distinguível — como parece acontecer no texto de Bresser —, o que equivale a reconhecer um potencial campo de conflito, opondo os interesses do direito social sobre o "público" aos do mercado, que pretende convertê-lo num terreno de rentabilidade econômica.

Partindo da idéia consensual de que "o público é o que é de todos e para todos", não se deve considerar público tudo que não reúna essas amplas condições. Numa sociedade "dualizada", com desemprego — já estrutural — por volta de 20% da PEA, com pobreza e exclusão social crescentes, com um Estado minimizado e privatizado, "o público", conforme a definição esboçada, tende a não existir.

Isso é o que está acontecendo desde o começo dos anos 90 na Argentina, onde a maior parte da infra-estrutura e dos serviços "públicos" está sob pleno domínio do mercado, explorada de forma monopolista e tendo a sociedade em geral como clientela cativa.⁴ A população inadimplente — cada vez mais numerosa — não pode usufruir, pelo menos de

⁴ Nessa situação se encontram, em geral e nos principais centros urbanos, o tratamento e a distribuição da água potável para consumo humano; a captação de esgotos de saneamento ambiental; a produção e distribuição de eletricidade; a malha principal de estradas, tanto as novas como as antigas, que não receberam nenhum tipo de recursos para sua conservação; o gás natural, as telecomunicações e o serviço postal, além de outras áreas, como Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a linha aérea do país, Aerolíneas Argentinas, e projetos de privatização de aeroportos, parques nacionais etc. Nas mãos do Estado ficam a saúde e a educação — esta, porém, descentralizada para as províncias, com forte participação da educação privada e importante apoio financeiro dos pais na educação pública, através da organização de cooperativas. A deterioração da segurança pública é resolvida em bairros de médio e alto níveis pela contratação de sistemas de segurança particulares etc. Exemplos que se poderiam considerar patéticos — ou talvez caricaturescos — dos graus de desregulamentação estatal de que gozam as prestadoras dos serviços privatizados são o corte de água por atraso de pagamento sofrido por uma guarnição de bombeiros em Buenos Aires e o corte do serviço telefônico, durante uma semana, imposto à polícia da cidade de Córdoba, pelo mesmo motivo.

forma regular, do consumo desses serviços. Esse estilo *ultraliberal* de reforma do Estado e de acumulação de riqueza altamente concentrada, inclusive através do "público mercantilizado", abrange o nível nacional e as províncias e avança sobre as cidades do país que, por sua escala, se tornam atraentes para o mercado.

Então, cabe perguntar: o "público" deixa de sê-lo ao ser privatizado? Quais são, de todos os "existentes", os âmbitos públicos não-estatais "destinados" a serem geridos por organizações da sociedade civil? Serão os abandonados pelo Estado e que não interessem ao mercado? Ou serão aqueles que as organizações da sociedade civil consigam conquistar ao mercado? Esta última pergunta, convertida em afirmação, é a idéia que acompanha este documento, segundo a qual o campo do *público não-estatal* é uma arena em que se dirime a disputa tanto pela distribuição social da economia como pelo "público". Nesse caso, entre a utopia dos que o definem como *o que é de todos e para todos* e os que o levam a ser o nível máximo de mercantilização social.

Elementos descritivos e históricos das cooperativas de usuários de obras e serviços públicos da cidade de Córdoba

As Cuosps da cidade de Córdoba, como a grande maioria das que existem em numerosos municípios da província de Córdoba, são organizações da sociedade civil que intervêm em âmbitos públicos não-estatais, sem fins lucrativos — ou seja, não obtêm mais-valia — e formadas pelos próprios consumidores de obras e serviços públicos urbanos. São fundadas a partir de uma base territorial de vizinhança de bairro, para satisfazer demandas comuns de serviços para os quais, geralmente, é preciso construir previamente redes locais de distribuição domiciliar. Essa questão determinou inicialmente e reforçou posteriormente a necessidade e a importância da unidade territorial.

Sendo *cooperativas de usuários*, a figura que se desenha é a de *autoprestação* das obras e serviços que geram. Ou seja, gerenciam-se e produzem por e para si, mediante a combinação de um sistema de administração próprio com a contratação externa de algumas partes necessárias, buscando as condições mais vantajosas. Com isso se consegue reduzir significativamente a contraposição de interesses entre ofertantes e demandantes, que se apresenta normalmente através das regras clássicas do mercado. Em síntese, ante a existência de *necessidades* comuns determinadas, os demandantes, reunidos em Cuosps, auto-organizam intervenções *ad hoc* para satisfazê-las.

Por se tratar de *cooperativas*, são por definição organizações pluralistas que se regem por princípios democráticos, participativos, de solidariedade e igualdade entre seus membros, e rechaçam explicitamente todo tipo de discriminação social: racial, religiosa, política, sexual etc.⁵ A instância superior das decisões é constituída pela *assembléia de associados*, na qual se discutem e decidem os temas mais importantes e se elegem, dentre os participantes, os *vogais* para integrar o *conselho de administração* — órgão executor da gestão — e os *síndicos* para exercer o controle. O *conselho* renova um terço de seus membros a cada *assembléia anual ordinária de associados*, com vistas à continuidade e, por sua vez, à rotatividade dos *representantes*. Qualquer associado pode formalmente ser eleito representante e ocupar um lugar como vogal do conselho de administração da cooperativa a que pertence e inclusive chegar a presidir o mesmo.

Origem

O reencontro da sociedade argentina com o regime democrático em fins de 1983 — depois de padecer a mais feroz ditadura de sua história — parece definir um dado essencial para entender o nascimento e o posterior efeito multiplicador das Cuosps na cidade de Córdoba. Com efeito, o ambiente jurídico e político favorável existente no início de 1984 oferecia condições objetivas e subjetivas para que se gerassem projetos de diferentes setores da sociedade civil. O discurso oficial apoiava-se numa forte defesa do Estado de direito e de justiça, e diversos e numerosos setores da sociedade pareciam responder positiva e entusiasticamente à possibilidade de realizá-los.

⁵ Tomando como referência a definição da OIT, "a cooperativa é uma associação de pessoas (não de capitais) de número variável, que se organizam para enfrentar as mesmas dificuldades econômicas e que, livremente unidas, com igualdade de direitos e obrigações, buscam resolvê-las administrando uma empresa de forma conjunta, por sua conta e risco, à base do esforço próprio e da ajuda mútua, com o objetivo de obter um proveito material e moral comum" (Bragulat, 1989:123). Cabe assinalar que, sob os mesmos princípios, existem diferentes tipos de cooperativas. Um primeiro grau de diferenciação — útil para fins de compreensão deste trabalho — é, por exemplo: a) organizações cooperativas prestadoras de serviços ou de produção de bens diversos, que buscam legitimamente um ganho a ser distribuído igualmente entre seus integrantes, após a venda de seu produto no mercado; e b) as cooperativas do caso em pauta, criadas por consumidores para praticar um sistema de autoprestação do produto obtido, ao menor custo possível, e que obviamente não têm fins lucrativos.

Sob tais condições conjunturais do contexto sociopolítico, um grupo de vicinalistas dirigentes de centros vicinais, de comissões de bairro ou simples simpatizantes do cooperativismo considerou a necessidade de encarar de forma autogestionária a construção da infra-estrutura do serviço de gás natural para diferentes bairros que ainda não estavam incluídos nos planos governamentais. Ou seja, a não inclusão desses bairros nos programas do Estado — justificada por restrições econômicas e financeiras —, o alto custo e a má qualidade do gás em botijões, combustível até então usado domiciliarmente, e o cíclico desabastecimento gerado especulativamente pelos fornecedores contribuíram para que se formassem organizações vicinais para obter o serviço de gás canalizado. Em alguns bairros, os moradores formaram "*organismos pró-gás*", e em outros, com maior escala territorial, criaram-se cooperativas de usuários do tipo existente nas localidades do interior provincial.

Antecedentes de autogestão urbana na província de Córdoba

Um importante antecedente em matéria de autogestão — ainda vigente — foi o das cooperativas de usuários de obras e serviços públicos que operavam em nível urbano em numerosos municípios e comunidades da província de Córdoba.⁶ Essas cooperativas também são organismos não-estatais que intervêm no âmbito do "público" e estão constituídas pelas sociedades locais, oferecendo diferentes tipos de serviços urbanos. Assim, fazem as obras de infra-estrutura necessárias aos serviços prestados, tais como redes de água, gás, eletricidade etc. Mesmo com suas limitações, cooperativas com essas características prestam um ou mais serviços às sociedades locais em 230 dos 249 municípios da província de Córdoba (Frediani, 1986). Em sua maioria são antigas e fazem parte da história das localidades a que pertencem. Algumas cooperativas de eletricidade abastecem diferentes municípios vizinhos e suas zonas rurais intermediárias; ou seja, como a área atendida transcende a planta urbana das localidades, elas adquirem — conforme

⁶ Em seu art. 181, a Constituição provincial estabelece que "todo assentamento estável de mais de 2 mil habitantes será considerado município". Os municípios com mais de 10 mil habitantes adquirem o status de cidades, às quais a Constituição confere a possibilidade de ditar suas próprias Cartas Orgânicas. A partir do Censo Nacional de 1991, 36 dos 249 municípios da província de Córdoba são cidades. Destas, a de Córdoba é a de maior tamanho, sendo sua população 10 vezes maior que a de Río Cuarto, segunda cidade da província.

os limites jurisdicionais que regem a província de Córdoba — caráter de organismos públicos microrregionais.⁷

Para as Cuosps que se formaram na cidade de Córdoba em meados da década de 80 com o fim de construir a infra-estrutura para o serviço de gás natural, as cooperativas do "interior" provincial constituíram um modelo de organização que permitia satisfazer com eficácia as necessidades sociais de diversos serviços urbanos. Ou seja, aos tópicos iniciais — em geral o fornecimento de eletricidade — as cooperativas do interior foram agregando com similar eficácia o atendimento de outras demandas relacionadas a saúde, água potável, telecomunicações etc.

Os interlocutores governamentais mais assíduos dessas cooperativas são os prefeitos municipais e os presidentes das comunidades com os quais elas gerem, negociam e acertam políticas locais de obras e serviços públicos. Numa segunda instância temporal, e não necessariamente em seu nível de importância, relacionam-se com outras jurisdições estatais — tanto da província como da nação — das quais dependem conforme o nível de centralização existente no serviço a ser executado.⁸ Além disso, o governo provincial tem a função de regulamentar a organização e o funcionamento de todas as cooperativas da província, o que é feito pela Direção de Fomento Cooperativo, subordinada ao Ministério de Desenvolvimento Social.

Quanto à "supra-organizações" que as agrupam, as cooperativas de obras e serviços públicos — a exemplo das cooperativas de outros setores, como as agrárias — aderem a diferentes federações formadas na província com objetivos de integração e colaboração. Entre as principais está a Fecescor (Federação de Cooperativas Elétricas e de Obras e Serviços Públicos Limitada da Província de Córdoba), que reúne mais de 200 cooperativas associadas.

Alguns aspectos e dificuldades do "estilo" cooperativo provincial

A amplitude territorial, a diversidade de obras e serviços realizados, a quantidade de associados e o tamanho da população atendida

⁷ A Cooperativa Cemdo, da região denominada "traslasierra" — no oeste da província —, abrange distintas localidades urbanas de diferentes tamanhos e suas áreas rurais intermediárias, fornecendo diversos serviços a mais de 10 mil famílias associadas.

⁸ A Empresa Nacional de Gás do Estado foi uma interlocutora governamental permanente das cooperativas até sua recente privatização. Em outro caso, o Comfer é o órgão regulador em nível nacional para radiodifusão — incluindo também TV a cabo —, junto ao qual se devem realizar as gestões desse tópico. A escala provincial regula e gere, entre outros, o serviço de água tratada.

têm grande importância na medida em que influem nas economias internas e de escala a realizar. Quando as Cuosps são de maior porte, normalmente isso se traduz em menores custos dos serviços para os usuários. Entretanto, as economias de maior "aglomeração" não significam participação mais direta dos associados na tomada de decisões, pelo contrário, parecem conduzir no sentido inverso. A maior amplitude de empreendimentos e atendimentos também parece dificultar a proximidade dos sócios com seus representantes na condução das cooperativas, o que, em alguma medida, repercute negativamente na transparência dos processos de gestão. Também acontecem conflitos entre as cooperativas e os governos municipais; ao operarem num mesmo espaço urbano — ao urbanizarem ou melhorarem o nível de urbanização — os governos locais dependem das cooperativas, e vice-versa, para empreender ações locais, devendo ambos acertarem-se entre si. Nesse contexto, as cooperativas, ao manejar recursos diretos e relativamente constantes e prestar serviços de importante efetividade social, competem com a administração municipal pelo mesmo "público" e com certas vantagens com respeito ao poder político local, que muitas vezes não conta com recursos semelhantes, mesmo tendo que preservar sua legitimidade como governo. Numerosas variáveis influem nesses tipos de relações locais: políticas, econômicas, pessoais, regionais etc., e combinando-as poder-se-ia estabelecer uma ampla e diversa "casuística"; mas há situações em que se mantém uma relação totalmente inversa, e o governo e a cooperativa de uma mesma localidade guardam grande complementaridade e promovem objetivos e interesses plenamente convergentes.

Crescimento e desenvolvimento das Cuosps da cidade de Córdoba

Desde 1984, ano em que foi fundada a primeira cooperativa de usuários de obras e serviços públicos na cidade de Córdoba, formaram-se ao todo 12 cooperativas similares. As primeiras contribuíram para a formação de organizações semelhantes em outras áreas da cidade; além disso, desde 1988 instalou-se uma *reunião permanente intercooperativa*, tendente a constituir formalmente, no futuro, uma cooperativa de Cuosps da cidade de Córdoba. Essa "intercooperativa" visa a melhorar a colaboração recíproca e a aumentar a capacidade de negociação com o Estado em temas de interesse comum. Por sua vez, essa integração também contribuiu para favorecer as negociações com os fornecedores de material para as obras e serviços realizados simultaneamente por diferentes Cuosps, pois a aquisição de maior volume de material permitiu, em muitos casos, obter importantes reduções nos preços.

Concomitantemente, enquanto se ampliava o número de cooperativas, conforme avançavam as obras, também se incrementava o número de associados de cada uma delas, o que pode ser visto como sinal de valorização social da eficácia e economia do sistema. Mas esse crescimento deveu-se também ao fato de que as Cuosps eram, em grande parte da cidade, a única alternativa para ter acesso aos bens públicos requeridos pela população.

O efeito autodemonstrativo de capacidade de produção gerado pelo avanço das obras para o gás natural — redes e câmaras redutoras — prontamente deu ensejo ao desenvolvimento de novos projetos. Em alguns casos, para atender a demandas emergentes da população, como o abastecimento de água potável, e em outros, elaborando projetos de oferta para consumo opcional, como por exemplo TV a cabo. Dessa forma, e ainda setorialmente — de acordo com a área de influência de cada cooperativa —, no total criou-se uma oferta relativamente ampla de obras e serviços. Além dos já mencionados — distribuição de gás, abastecimento de água potável e serviço de TV a cabo — surgiram outros empreendimentos, tais como obras de pavimentação, captação de águas pluviais, centros culturais, recreativos e desportivos, creches, seguro de habitação, turismo cooperativo, convênios com o sistema de correio privado e outras compras em bloco de serviços e bens de consumo, em condições favoráveis para os associados.

Principal obra realizada: a infra-estrutura para o gás natural

O conjunto de obras e serviços realizados pelas Cuosps da cidade de Córdoba nesses anos mostra em parte a capacidade para atender às diversas necessidades de um sistema originado e desenvolvido a partir da sociedade. Pode-se ter uma noção mais precisa da diversidade de tópicos abrangidos pelas cooperativas observando os novos projetos que se elaboraram, mesmo que sua implementação vise a diferentes fins. No entanto, a análise das obras realizadas para o gás natural ajuda a compreender melhor a magnitude do universo abrangido, o efeito social conseguido e o potencial desse estilo público não-estatal de produção.

As primeiras obras para gás natural na cidade de Córdoba datam de 1962 e foram realizadas pela Empresa de Gás do Estado. Desde 1984, com a formação de cooperativas e organismos vicinais *pró-gás*, começou-se a incrementar consideravelmente a extensão dessa rede de infra-estrutura, a ponto de se poder considerá-la a obra urbana mais importante da década de 80 naquela cidade. O peso relativo da contri-

buição das Cuosps na construção dessa infra-estrutura pode ser visto no seguinte quadro:

Construção de redes para gás natural na cidade de Córdoba, 1984-91

Organismo	Quilômetros	Porcentagem
Municipalidade	196	14%
Empresa de Gás do Estado	218	15%
Organismos pró-gás	343	24%
Cuosps	677	47%
Total	1.434	100%

Fonte: Elaboração própria com dados da Empresa de Gás do Estado e da municipalidade de Córdoba.

Pode-se verificar no quadro que, somando o produto de organismos e cooperativas, 71% das redes foram construídas mediante intervenção direta de organizações *públicas não-estatais* formadas por vizinhos. Também fica claro que apenas as cooperativas de usuários realizaram praticamente metade da obra total.

O investimento realizado pelas cooperativas na construção de redes e câmaras redutoras até setembro de 1991 chegou a mais de US\$31,5 milhões — atualmente supera US\$40 milhões. Para situar comparativamente a magnitude da cifra, pode-se dizer que foi superior a todos os investimentos parciais em outros setores de obras e serviços realizados pela municipalidade no período. Ou seja, superior ao investimento efetuado na obra de recuperação do rio Suquía, que atravessa a cidade, ou no sistema de ônibus elétricos para transporte coletivo — ambos inferiores a US\$30 milhões —, duas das realizações de maior envergadura do município no mesmo período. Em relação aos beneficiários da obra das Cuosps, somavam até essa data mais de 62 mil famílias — hoje são mais de 80 mil —, conforme o número de conexões domiciliares realizadas. Esse número significa aproximadamente 20% da população total da cidade.

Financiamento das obras das Cuosps

O financiamento das obras se realizou fundamentalmente pela formação de um fundo de capitalização prévio, mediante cotas pagas pelos futuros usuários dos serviços. Ou seja, as obras se construíram com autonomia financeira em relação ao Estado ou outros organismos de crédito. É importante assinalar que os planos de cotas são adequados às possibilidades de pagamento de cada usuário. Essa amplitude de possibilidades, embora se possa supor o contrário, normalmente não impediu a progressão das obras programadas. Isso porque no planejamento se combinaram indistintamente bairros onde predominam habitantes de renda média — inclusive média-alta — com outros onde a maioria é de baixa renda, o que condiz com o princípio de solidariedade do sistema cooperativo.

Como as Cuosps, por não terem fins lucrativos, funcionam financeiramente com base em cotas mensais que rateiam os custos reais de produção — além de um pequeno fundo de reserva para cobrir gastos imprevistos e uma imprescindível capitalização para adquirir o equipamento necessário —, qualquer que seja a extensão do plano de cotas subscrito por cada usuário, este integralizará, em termos reais, um montante equivalente. Em outras palavras, a extensão dos prazos não implica uma carga financeira para o usuário que gere algum lucro à organização. A ausência do uso do crédito como alternativa financeira — salvo algumas exceções pouco significativas — deve-se em parte à eficácia do sistema de autofinanciamento utilizado pelos usuários e em parte à escassa oferta e aos altos custos do crédito no período 1984-92. Outra razão para não usar crédito, no entanto, foi certa resistência dos dirigentes a buscá-lo como alternativa, já que a autonomia financeira é vista — ainda hoje — como um elemento positivo do sistema.

A forma legal pela qual se realiza o aporte prévio dos vizinhos para integralizar o fundo de capitalização necessário à construção é a aplicação de uma regulamentação municipal que declara a obra de *utilidade pública e pagamento obrigatório*. Para tanto é necessária a assinatura dos vizinhos demandantes da obra, em número não inferior a 70% deles, na área urbana onde se pretende intervir. Isso garante uma vontade majoritária de realizar a obra e a expressa disponibilidade para amortizar seu custo. Não obstante, antes mesmo da coleta de assinaturas, a necessidade de cada serviço e da obra correspondente é debatida, às vezes exaustivamente, em reuniões e assembléias vicinais.

Formas de produção das obras e serviços

Apesar da quantidade de projetos e da magnitude dos mesmos, as Cuosps não possuem equipes muito grandes nem um quadro numeroso de pessoal contratado: as 12 cooperativas somam em torno de 280 pessoas em diferentes setores e relações trabalhistas: administradores, técnicos, operários e profissionais, contratados em caráter permanente ou por honorários profissionais. Por não contar com grande quantidade de pessoal e equipamentos e incorporar recursos humanos *ad hoc*, conforme as obras e os serviços que estejam em andamento, a forma produtiva das cooperativas de usuários torna-se flexível. Isso permite contratar, segundo a necessidade, por tarefa ou obra, pessoas ou pequenas empresas com suas equipes, obtendo-se custos favoráveis mediante concorrências de preços. Também o sistema de compras possui lógica semelhante.

A flexibilidade da forma produtiva permite às Cuosps corrigir erros e/ou aperfeiçoar o sistema com custos fixos relativamente baixos e sem possuir capital ocioso e oneroso de equipes ao final de uma obra ou em períodos intermediários das mesmas. Onde se fizeram investimentos importantes em termos relativos foi na informatização. Esta cumpre papel fundamental como tecnologia de gestão administrativa — contando com *softwares* específicos para cada tarefa — e também contribui para aperfeiçoar a elaboração dos projetos a serem empreendidos e para controlar os que se encontram em processo de implementação.

A relação das Cuosps com o Estado

Nos anos transcorridos, a relação das cooperativas com diferentes níveis do Estado passou por diferentes etapas. Os principais interlocutores estatais das Cuosps têm sido a municipalidade da cidade de Córdoba e a Empresa Nacional de Gás do Estado, já que foi nessa área que se realizou o empreendimento mais importante no período. No primeiro caso, o vínculo surge da necessidade de intervir fisicamente na via pública do município, o que produz uma série de modificações urbanas que devem ser executadas segundo certas normas e sob o controle da administração local. No segundo caso, a relação com uma instância de jurisdição nacional advém da centralização que existia na área de energia: a Gás do Estado — hoje privatizada —, que prestava o serviço e também era regida por uma série de normas específicas e controles.

Inicialmente, o vínculo das cooperativas com a municipalidade passou por um período de desconfiança por parte dos funcionários do

governo local, que se aferravam ao programa de governo legitimado pelo voto. Assim, a abertura para as demandas de um novo ator social, surgido depois das eleições de 1983, não estava prevista e gerava incertezas. Em conseqüência, no primeiro ano houve uma relação tensa e relativamente hostil de algumas autoridades municipais para com as cooperativas. Apesar de ser um organismo estatal mais "distante" que o município no vínculo com a população local, a Empresa de Gás do Estado estabeleceu uma relação fluida que facilitou a organização das cooperativas e sua posterior evolução. Nisso influiu favoravelmente a relação prévia, de origem política, que alguns dirigentes cooperativistas mantinham com as autoridades da Secretaria Nacional de Energia. Tanto assim que nas gestões se obteve, a favor de cada usuário, e uma vez habilitado o serviço em cada domicílio, a quantidade de mil metros cúbicos de gás natural, sem custos, a serem consumidos durante os 12 primeiros meses.

Transcorrido o primeiro ano, a capacidade de autogestão das primeiras Cuosps, a autonomia financeira demonstrada e os avanços obtidos mudaram a relação com a municipalidade, mantendo-se a partir desse momento um vínculo favorável e muito produtivo até o final do segundo mandato do intendente em exercício — dezembro de 1991 —, cumprido pela mesma equipe de governo. Assim, não só as cooperativas lograram maior facilidade e rapidez nos processos de gestão e tiveram concluídas várias redes, como também as autoridades municipais puderam exibir entre as realizações de "sua" gestão mais de mil quilômetros de redes de gás produzidas por vizinhos agrupados em Cuosps e organismos pró-gás.

Em fins de 1991, porém, ao assumirem novas autoridades políticas, pertencentes ao mesmo partido político das anteriores — a União Cívica Radical —, repetiu-se o distanciamento entre o município e as cooperativas. Estas foram qualificadas publicamente por alguns novos vereadores e funcionários como "empresas acobertadas". Além dos fatores "objetivos" que deram lugar a tal qualificação — tema que será abordado mais adiante — pode-se supor que as Cuosps foram identificadas pelas novas autoridades como órgãos vinculados ao setor político do governo precedente, com o qual a nova facção política em exercício do governo local tem, de forma direta ou latente, conflitos internos partidários. Outro fator complementar é o compromisso prévio, agora bastante evidente, que o novo grupo no poder local teria firmado com as empresas interessadas nas obras e serviços, às quais está sendo atualmente confiada a exploração de diferentes áreas públicas do município.

Com o tempo, porém, o confronto entre cooperativas e municipalidade também foi-se transformando num vínculo relativamente mais

cordial, mesmo sem refletir-se em novas atividades das Cuosps derivadas de políticas municipais. O ano de 1991 foi então o ponto de inflexão em que se freou, embora sem deter, uma atividade *pública não-estatal* vertiginosa e que coincidiu com o período em que o neoliberalismo se instalou plenamente na Argentina. A expectativa das cooperativas, nessa etapa dos anos 90, era cumprir papel-chave na construção do sistema de esgotos da cidade. Esta é considerada uma obra imprescindível de saneamento ambiental, e o executado até agora pela municipalidade foi confiado principalmente a empresas privadas e, em escassa medida, a algumas cooperativas.

Problemáticas "internas" das Cuosps

Às dificuldades enfrentadas pelas Cuosps para impor-se como ator social reconhecido, com presença ante as autoridades municipais — esforço que parece ter que se renovar a cada mudança de governo local —, somam-se diferentes problemas de ordem interna. Isso se refere não só a questões "intramuros" da organização, mas também, e principalmente, ao tipo de relação social estabelecida no contrato social cooperativo.

Entre as dificuldades internas específicas parecem destacar-se aquelas decorrentes da excessiva extensão territorial de cada cooperativa. Esse problema é gerado pela necessidade de abranger um grande número de bairros para conseguir economia de escala nos processos produtivos de obras e/ou serviços. Mas também a necessidade de expansão física surge como requisito para a sobrevivência das cooperativas como organizações sociais ativas, quando se esgotam as intervenções nos setores em que atuaram originariamente.

As conseqüências que se podem caracterizar como negativas da expansão territorial dos limites físicos inicialmente prefixados — respondendo à lógica vicinalista desse estilo de cooperativismo de auto-prestação — são a escassa ou nenhuma identidade dos associados entre si e inclusive deles com seus representantes nos conselhos de administração das cooperativas. Assim, certas áreas de bairro não têm conselheiros plenamente representativos na direção das cooperativas, ainda que se respeitem estritamente os mecanismos democráticos formalmente estabelecidos para sua eleição. Pesquisa realizada revela essa falta de identificação, mesmo em bairros onde se formaram originalmente as cooperativas, e, quando ela existe, foram reconhecidos majoritariamente os dirigentes "históricos" da primeira fase, inclusive alguns que deixaram de sê-lo e eram ignorados pelos associados.

Outro efeito, em alguma medida atribuível à extensão territorial, é a escassa participação dos associados na vida interna de sua cooperativa e em seus atos regulamentadores, como a assembléia anual ordinária. Nela, como se disse, renovam-se *conselheiros* e *síndicos*, mas também se prestam contas da gestão anual realizada e se decidem as tarefas fundamentais a executar no período subsequente; no entanto, comparece um número reduzido de associados. Quem participa desse e de outros tipos de reuniões — para tratar de temas setoriais — são principalmente os diretamente interessados em intervenções iminentes da cooperativa ou a serem programadas para executar a curto prazo. O contrário sucede com os usuários das obras ou serviços já executados ou em execução, salvo quando estejam apresentando problemas, como por exemplo os associados que enfrentam deficiências no serviço de água corrente, em geral por causa de baixa pressão na rede de distribuição. Eles se fazem presentes e reclamam do problema, às vezes dirigindo-se à cooperativa como “a empresa prestadora do serviço” e não como sua própria organização de autoprestação.

Mas a escassa representatividade dos dirigentes e a pouca participação dos associados não são causados unicamente pela amplitude territorial da área urbana atendida pelas cooperativas e a pouca identificação existente em certos casos. Também são atribuíveis a outros fatores próprios das características da organização, que vai modificando seus aspectos operacionais à medida que suas funções se tornam mais complexas. Com efeito, os representantes que integram os conselhos de administração e os comitês executivos aos quais se delegam as tarefas a princípio atuam como líderes arrematadores e mobilizadores do conjunto dos associados, mas pouco a pouco vão sendo “absorvidos” pelas numerosas funções criadas pela expansão do quadro de associados e dos empreendimentos das cooperativas, de modo que acabam por perder a comunicação com os reais destinatários de seu trabalho. O sistema de autoprestação adquire então um tipo de “dirigente provedor” que também dedica a essa atividade uma parte de seu tempo, daí retirando — de acordo com esse tempo — ao menos parte de sua renda.

As tarefas mais absorventes são as concernentes à administração dos diferentes empreendimentos, visando a satisfazer adequadamente os respectivos aspectos legais e a realizar os processos de gestão pública necessários. Isso inclui negociações diferentes com autoridades políticas e atores privados, incluindo aí o conjunto diverso e complexo de fornecedores de materiais. Assim, as decisões tomadas pelo conjunto de associados por meio das assembléias implicam quase sempre uma ampla generalização, dependendo finalmente de um sem-número de decisões “subalternas” tomadas pelos representantes eleitos. Estes, por-

tanto, durante o processo lidam com imensa quantidade de dados difíceis de hierarquizar, resumir e transmitir aos associados, de modo que elaborar comunicações e mensagens aos mesmos é tarefa sujeita a inevitáveis omissões, que podem levantar suspeitas de arbitrariedade. De fato, tais suspeitas, embora não tenham detido significativamente o avanço das Cuosps, geraram por vezes desconfianças e conflitos que impedem maior participação dos sócios das cooperativas, e estes não raro terminam delegando seus direitos às cúpulas e reforçando o poder de manobra das mesmas.

Em grande medida, os problemas assinalados parecem reproduzir o que acontece no conjunto das organizações autogestionárias. Assim, pode-se dizer que os movimentos de base:

"(...) ao se organizar, tendem a reproduzir o modelo que conhecem e sofrem de concentração de poder: aparece o reduzido grupo que lidera e mantém sua liderança manipulando a informação, o que o leva a monopolizar a tomada de decisões, enquanto as bases se limitam apenas a atuar. Esse mecanismo só se torna visível por meio de um intenso esforço de tomada de consciência, de reflexão compartilhada e de crítica, o qual permita tanto aos líderes como às bases descobrir como se acham enganados: os primeiros, na forma mencionada, e a base, ao reproduzir um estilo de relação social de tipo consumista, receptivo, dependente, assistencialista, na qual não se reconhece sua capacidade de produzir idéias e fatos, mas apenas de receber aquilo que foi feito e pensado por outros. Nesse sentido, é interessante observar como as organizações vicinais reproduzem as rígidas estruturas burocráticas" (Fontán, 1987).

Tais palavras indicam sintomas de "patologias" às quais costumam tender, segundo o autor, as organizações autogestionárias de base territorial, social, vicinal etc., entre as quais se acham as Cuosps. Indubitavelmente, um maior esforço educativo por parte dos mais esclarecidos, uma integração maior dos sócios que vêem a cooperativa somente como "uma empresa", um grupo dirigente que não se mostre como "empresário" com um discurso "participatório" — segundo Fontán — e opaco, em vez de participativo e transparente, tudo isso é fundamental para restaurar a credibilidade.

Mesmo não sendo uma questão especificamente "interna", cabe mencionar que a falta de participação não deixa de estar também asso-

ciada a questões culturais "externas". Em alguns casos, de caráter estrutural — uma democracia muito recente e cíclicos períodos autocráticos anteriores —, e em outros, talvez, produto da conjuntura atual — onde a incerteza parece acentuar as tendências a um individualismo defensivo gerado pelo crescente desemprego, a redução do salário, o temor à perda e a precarização do trabalho, o aumento do tempo de trabalho socialmente necessário ao sustento familiar, tudo isso acompanhado por processos políticos e institucionais "deslegitimadores" do sistema democrático, como corrupção, impunidade, frivolidade etc., que acarretam uma perda geral da credibilidade. Todos esses fatores enfraquecem as possibilidades de ação social coletiva no campo do público não-estatal.

Novos projetos de empreendimentos cooperativos

Como foi dito, os ganhos obtidos com o acionamento das Cuosps em obras de infra-estrutura para o serviço domiciliar de gás natural impulsionaram outros empreendimentos, vários deles já realizados ou em andamento. Atualmente também existem, em fase de anteprojeto ou estudos prévios, diferentes propostas de intervenção direta das Cuosps em obras e serviços públicos urbanos. Em alguns casos, ampliando áreas de intervenção já praticadas em outras zonas da cidade — como a própria obra de redes de gás, o serviço de água potável, obras de meio-fio, escoamento pluvial e pavimentação de ruas —, em outros casos, procurando abranger novos setores de intervenção urbana com o fim de melhorar em qualidade e custo, mediante autogestão ou co-gestão, as condições em que hoje são prestados — por exemplo, obras e serviços de iluminação pública, de saneamento, de melhoramento ambiental, como construção e manutenção de praças e espaços verdes, arborização de ruas e avenidas, além de serviços de cooperação em saúde pública em aspectos preventivos, junto a organismos públicos que exerçam funções correspondentes, e assim por diante.

Um dos projetos mais detalhados, embora não tenha sido implementado, é o de transporte urbano de passageiros apresentado por uma equipe técnica da Universidade Nacional de Córdoba, a pedido de uma das cooperativas. A necessidade do projeto surgiu do reconhecimento do incessante clamor social pela melhoria desse setor, num contexto urbano onde o transporte público é uma questão historicamente polêmica. Isso se deve em grande parte a um sistema monopolista de concessões de linhas de ônibus que, além do elevado custo relativo da passagem, é um mau serviço em termos de qualidade, frequência, itinerários, poluição ambiental etc. Tais características fizeram com que nos

últimos anos surgissem na cidade várias formas paralelas e desarticuladas de transporte alternativo: transporte individual, escolar, funcional, "pirata", lotações — em sua maioria não-autorizadas — e mais recentemente o transporte diferenciado. Todos, porém, de custo relativo igualmente elevado para os usuários e sem trazer melhorias substantivas nos outros aspectos. Assim, com base num exaustivo estudo sócio-econômico e urbano, elaborou-se o projeto de transporte cooperativo, para começar a implementar o sistema em determinadas áreas da cidade, introduzindo o conceito do próprio usuário como *dono* do sistema.

Mas a obra de redes de esgotos para numerosos bairros da cidade constitui o projeto prioritário para as Cuosps, estando o projeto técnico muito avançado, embora o processo de negociação com o governo municipal seja extremamente lento e difícil. A importância dessa obra compreende diferentes aspectos. Um deles é o impacto ambiental que ela teria, pois cerca de 70% da população da cidade de Córdoba — uns 900 mil habitantes — não dispõem atualmente desse serviço fundamental do saneamento urbano. Outro é que a magnitude da obra implica um investimento que provavelmente será o mais alto realizado durante a gestão das autoridades locais atuais. Esse fato mobiliza também, além das Cuosps, numerosas organizações vicinais e sobretudo grandes empresas privadas de construção, ao se configurar um novo e substancial campo de valorização do capital, tanto pelos trabalhos de construção como pela exploração do serviço ao final das obras.

Pode-se concluir que os projetos dos novos empreendimentos encontram-se relativamente paralisados. Para tanto contribuem em certa medida os problemas "internos" das cooperativas, mencionados anteriormente, mas o problema central é a virtual falta de vontade de negociação das autoridades municipais atuais com as cooperativas, visando a estabelecer acordos sobre os graus de intervenção social — pública não-estatal — das Cuosps na produção da cidade.

As Cuosps no contexto atual

Globalização, neoliberalismo e privatizações concentradoras

Apesar de não existir uma definição única nem uma teoria da globalização, o núcleo desta é tecnológico e econômico. Em outras palavras, a integração dos mercados financeiros é resultado da revolução na área de comunicação e informática, que permite um movimento diário

de US\$1,2 bilhão nas bolsas do mundo (Bodemer, 1997). Por isto, os últimos anos se caracterizam pela reterritorialização dos meios e processos de acumulação — relacionada com as profundas e vertiginosas mudanças no cenário mundial (Lipietz, 1990) e sedimentada em grandes transformações pós-fordistas nas estruturas produtivas industriais —, pelas constantes e velozes inovações tecnológicas em todos os campos e pelo grande desenvolvimento dos meios e fluxos de informação. Daí decorrem importantes transformações nas relações sociais (Neffa, 1990) sob o domínio hegemônico do mercado, da produtividade e da eficiência, ao mesmo tempo em que se reformulam as relações entre a sociedade e o Estado.

Não infensos a essa tendência globalizadora, os países da América Latina, mergulhados ainda na crise remanescente do capitalismo periférico — do padrão anterior — e com volumosas dívidas pela frente, vão prefigurando desde os anos 80 sua orientação dentro do padrão dominante, mediante processos relativamente semelhantes e simultâneos de democratização política, reformas do Estado, integração regional e transnacionalização do capital, guiados predominantemente por paradigmas neoliberais.

O caso argentino, subordinado ao contexto global e integrado à tendência latino-americana, em particular ao Cone Sul, seguiu a mesma corrente, inclinando-a com singular ênfase para o "binômio" redução do Estado/redistribuição econômica regressiva. A principal política nacional com que se montou a versão argentina no começo dos anos 90 foi a privatização dos principais bens e serviços públicos estatais. Num período relativamente muito curto e a preços mínimos, tais bens e serviços foram confiados a empresas de elevado nível de concentração, em condições de exploração monopolista, lucratividade fabulosa e escassa regulamentação estatal. A desregulação deixou praticamente a bel-prazer das empresas prestadoras as características dos serviços em aspectos tais como: formas de produção, obrigações públicas, qualidade oferecida aos consumidores, tarifas etc. Essa tendência vai-se disseminando entre as diferentes províncias argentinas — por exemplo, por meio de pactos federais fiscais *ajustistas*, impostos pelo governo federal — e também entre os municípios, num tipo de ajuste desestatizante geral que transfere todo o público rentável para mãos privadas, em todas as jurisdições possíveis do Estado.

Autogestão: uma alternativa possível?

O Estado populista — em plena vigência nos anos 50 — e o Estado "compensador" em geral, que permitiram em seu momento alimen-

tar expectativas de possíveis "mudanças progressistas redistributivas" patrocinadas pelo governos, tornaram-se fundamentos ideológicos esgotados. Mais ainda quando o Estado atual, que possui legitimidade democrática, se encontra, segundo Portantiero (1990), "feudalizado pelas corporações". Isso se expressa, entre outras formas, pelo domínio que estas últimas adquiriram sobre o âmbito dos serviços públicos. Diante disso, o mesmo autor mostra a necessidade de abordar a dimensão do "público" como instância diferenciada da visão dicotômica que confronta de maneira absoluta "o estatal" com "o privado". Desse modo, "o público" pode constituir alternativamente um âmbito de autogestão da sociedade civil: por um lado, descentralizando em diferentes graus a burocracia e a tomada de decisões públicas, e por outro, resistindo à tendência vigente de máxima mercantilização das relações humanas.

A sociedade civil, ao assumir a autogestão ou a co-gestão mediante a cooperativização dos serviços do âmbito do público, tende a configurar-se numa economia de estrutura mista que potencializa o controle social, torna transparente o cenário e as atuações, desburocratiza a gestão e "exige um tipo de organização política que aproxime representantes e representados" (Portantiero, 1990). Essa visão do público como *franja de socialização* permite situar um novo espaço de redistribuição social diferente do salário indireto do modelo keynesiano, em extinção desde o princípio dos anos 70. Possibilita igualmente a construção de um espaço aberto à participação dos setores sociais mais frágeis. Desse modo, tende a conjugar simultaneamente dois aspectos fundamentais do desenvolvimento de uma democracia participativa: o *econômico*, desde a fase redistributiva, e o *político*, ao aumentar nessa esfera os espaços e as alternativas de intervenção cidadã na tomada de decisões e no controle.

Tal proposta não pretende substituir o papel do Estado em suas atribuições substantivas, pelo contrário, reivindica nesse sentido. Tampouco pretende substituí-lo na prestação da totalidade dos serviços fundamentais que foram historicamente atribuições governamentais. Alguns autores propõem transferir para cooperativas e outras associações similares "aquela franja dos serviços sociais que está acima dos níveis básicos de bem-estar" (Torre & Gerchunoff, 1988). Por outro lado, a proposta de repassar atribuições públicas a organismos da sociedade civil contribui indiretamente para a reformulação do papel regulador do Estado no âmbito da necessidade — já socialmente instalada — de sua reforma. Esta "necessita ser encarada não só como incumbência dos governos, mas também como tarefa social (...), tarefa de construção coletiva", segundo Groisman (1988). Este assinala, por outro lado, que o problema mais grave do Estado tradicional — ainda

pior que sua ineficiência — é sua ineficácia para satisfazer as necessidades sociais. Para ele, um desafio fundamental de qualquer "modelo autogestionário" superador é alcançar eficácia nas funções exercidas, fator fundamental para legitimar-se como opção alternativa ao "privativismo".

Mas existem outros fatores não menos importantes para estimar as possibilidades *reais* da autogestão, e os anos 80 trazem dados a considerar. No discurso de Parque Norte pronunciado em 1985 pelo então presidente Alfonsín,⁹ aborda-se, entre outros temas, a reivindicação do "local", da democracia participativa, do pluralismo, do cooperativismo, da descentralização e do "público" como dimensão diferenciada do "estatal" e do "privado", contextualizado de forma similar àquela apresentada aqui inicialmente. Cumpre dizer que em 1989 deu-se o alijamento antecipado do governo devido à pressão das corporações econômicas mais concentradas e poderosas. Pode-se levantar a hipótese de que as mesmas não economizaram esforços nem meios para desalojar um governo que, entre outras coisas, produzia discursos de caráter redistributivo — dos quais o mencionado constituía um símbolo paradigmático, ou seja, tratava-se de um discurso "impertinente" para o advento do "público" como novo cenário de acumulação concentrada. Isso mostra bem a verdadeira magnitude do âmbito em disputa — a franja do "público" — e a dimensão do oponente do estilo autogestionário, participativo, redistributivo e cooperativo.

As Cuosps e o novo modelo de desenvolvimento do "local"

Os temas anteriormente mencionados e também outros de similar importância precisam ser detectados, analisados e avaliados. Não obstante, um dos interesses principais é observar esse complexo universo de relações à luz das tendências atuais. Não só as tendências privatizantes do "público", mas também outras que, noutra fase das mudanças globais já descritas, se firmaram, como o novo *paradigma localista*. Este reivindica "o municipal" a partir de diferentes esferas: a autonomia, a descentralização, a efficientização das políticas públicas, a democratização política e social, a participação cidadã, a equidade social e territorial, a recomposição do tecido social, o desenvolvimento sustentável, o meio ambiente, os direitos humanos etc.

⁹ Discurso originariamente intitulado "Convocatoria para una convergencia democrática", pronunciado no Parque Norte da cidade de Buenos Aires, em 1-12-1985.

Com efeito, nos últimos anos, os temas locais e regionais são objeto de interesse e propostas, coerentes com o auge dos esquemas de desenvolvimento "desde baixo", de pequena escala, abrangendo diferentes questões. Esse interesse pela esfera do *local* se expressa nos mais diversos setores sociais, econômicos, políticos, culturais e acadêmicos (Borja, 1989, 1987; Pachano, 1992). Segundo vários autores, esse tema também se vincula à crise do modelo de acumulação vigente desde a década de 30 e à busca de novo padrão de desenvolvimento (De Matos, 1989). Aquele "modelo" se encontra num ponto de inflexão do devenir histórico do sistema (Thurow, 1986). Tudo isso acontece no universo contemporâneo de grandes transformações por que passam as diferentes ordens da atividade social e o meio onde se manifestam, no qual as contínuas inovações tecnológicas e o conjunto de efeitos concomitantes, bem como o denominado "ajuste estrutural", propiciam novos cenários onde se reformulam os vínculos sociais tradicionais.

Essa preocupação está-se traduzindo em várias disciplinas. No *econômico*, enfatiza-se o papel das unidades produtivas menores; no *político*, instrumentos jurídico-institucionais descentralizados buscam fortalecer a democracia com maior participação e controle social, e maior eficiência e eficácia das políticas públicas; no *territorial*, preferem-se projetos de desenvolvimento social em âmbitos locais a outros de maior nível (Zilocchi & Bressan, 1997). Além disso, visando também a superar a declinante ordem social, promovem-se e/ou desenvolvem-se diferentes políticas e estratégias complementares, tanto públicas como privadas, tais como: desconcentração administrativa, estabilidade econômica, abertura e integração comercial, formação de blocos regionais. No entanto, no caso argentino considerado globalmente, não só não se observam resultados que permitam avaliar o "novo padrão de desenvolvimento" configurado no campo desse discurso, como também torna-se claro que certas forças sociais e políticas, com um enfoque pragmático de curto prazo, avançaram sem o respaldo teórico daquele modelo. Pelos parâmetros mencionados se avaliam as possibilidades da ação das Cuosps na dimensão do "público", no novo contexto que propõe o modelo municipalista reivindicativo do "local" e os obstáculos que ao mesmo antepõe a tendência privatizante e concentradora.

Nesse sentido, os municípios da província de Córdoba oferecem importante campo de observação de fatos relacionados com as tendências autogestionárias em que se enquadram as Cuosps. Por um lado, pelo vínculo histórico generalizado que mantêm as cooperativas de obras e serviços públicos urbanos com os governos e as sociedades locais. Por outro, pelo processo de descentralização administrativa provincial e o fortalecimento das autonomias e atribuições municipais re-

conhecidas na Constituição Provincial de 1987. Nela também se promovem explicitamente o cooperativismo — art. 36 — e os agrupamentos interinstitucionais, tanto para tarefas operativas como de gestão local e microrregional. Assim, determina pautas referentes aos papéis que podem assumir os governos municipais tendentes a constituir-se em verdadeiros poderes locais e, em consequência, a decidir as políticas municipais que já não se limitam apenas aos serviços urbanos básicos tradicionais — limpeza de ruas, coleta de lixo, iluminação pública —, mas que dizem respeito a outros aspectos da vida comunitária — econômicos, culturais, ambientais etc.

Algumas considerações substantivas na análise das Cuosps

Passaremos agora em revista os pontos relevantes do que foi exposto anteriormente e analisaremos os conceitos de descentralização e participação à luz dessa experiência, visando a contribuir para a construção, na escala local, de alternativas ao padrão econômico, social, político e cultural dominante na Argentina. Como assinalamos inicialmente, este se baseia num processo intensivo de redução do Estado e redistribuição regressiva, programa que se aplica sem o surgimento de conflitos sociais incontrolláveis. Tais conflitos estão colocados por forças ainda relativamente frágeis e dispersas, ante o forte pacto corporativo existente entre as macrorrepresentações do Estado, do capital e do trabalho, ao que se soma a sustentação do "modelo econômico" desde o exterior por parte do setor financeiro internacional, tanto impondo exigências como oferecendo apoios.

Cabe assinalar que a construção de alternativas — nesse caso, em nível do *local* — deve levar em conta as inevitáveis pautas impostas pela globalização, gerando idéias orientadas para claras tendências e práticas de democracia participativa e equidade social. Tal construção se contrapõe a uma coexistência "fácil" com as fórmulas neoliberais. Os pontos seguintes agregam — e desagregam — alguns elementos sobre os quais é necessário refletir e retomam essas "hipóteses" de forma mais abrangente.

As características particulares do contexto social

Para saber se existe ou não a possibilidade de extrapolar os aspectos positivos das Cuosps para outros planos sociais e territoriais, é preciso compreender os fatores que determinaram a experiência e sua lo-

calização no contexto histórico. É essencial recordar algumas questões cruciais da história da cidade de Córdoba neste século, particularmente nos últimos 40 anos. A instalação de numerosas indústrias, principalmente metal-mecânicas, geradoras de uma classe operária numerosa e dinâmica, com associações fortes e ativas, e a existência de uma antiga universidade que foi propulsora de importantes movimentos sociais são dados indispensáveis para entender a cultura histórica do meio, tanto em termos de capacidade organizacional como de mobilização social, o que pode contribuir para explicar o capital social existente e as próprias Cuosps.

Como foi observado à época, os dirigentes fundadores das primeiras Cuosps, e em geral seus membros mais ativos, já acumulavam experiências organizacionais em nível de bairro, de caráter associativo ou político, resultantes de uma formação e de uma concepção adquiridas no contexto histórico assinalado. É importante mencionar essa característica, visto que no período em que se inicia a experiência das Cuosps, meados dos anos 80, a cidade já mostrava profundas mudanças estruturais nas relações sociais, produto de dois processos concomitantes. Por um lado, a acelerada "desindustrialização" e a conseqüente terceirização do emprego, processo iniciado em fins dos anos 60 e intensificado sobretudo a partir do golpe militar de 1976. Por outro, essa ditadura configurou uma superestrutura suficientemente autoritária para facilitar e acelerar a desarticulação das bases nas quais se sustentavam as relações sociais anteriores. Assim, ao acelerar a transferência do emprego para os serviços e para o "autônomo", acarretou também a pulverização dos interesses associativos sustentados na estruturação anterior e uma tendência notável — pelo contraste — ao individualismo.

Isto posto, a hipótese que parece mais lógica para explicar a experiência das Cuosps é a que combina as condições do *aprendizado histórico* anteriormente realizado pela sociedade local, de forte caráter associativo, com o *fato objetivo* da demanda comum de serviços por parte de agregados sociais relativamente amplos e o *fato subjetivo* que o retorno da democracia trazia, recriando conjuntamente as capacidades, os sentimentos e a memória do *associativo*. Seria difícil encontrar uma ancoragem tripartite equivalente em outros ambientes geográfico-sociais que reproduzam "textualmente" a experiência. Isso não significa que não possa haver em outros lugares e com outras variáveis condições equivalentes e até mais pujantes que gerem "sinergias" na organização social em âmbitos públicos não-estatais. De fato, a América Latina é um grande mostruário de casos. No entanto, só uma das três variáveis assinaladas parece estar presente em quase todas as partes: o fato obje-

tivo de necessidades sociais que se reproduzem permanentemente e até de forma ampliada.

Torna-se fundamental a existência dessa constante "objetiva", por seu potencial efeito articulador dos fatores subjetivos que possam apresentar-se conjuntamente em diferentes contextos geográfico-sociais. Em tal caso, os aspectos mais positivos da experiência das Cuosps poderiam resultar numa figura exemplar. De fato, as próprias Cuosps da cidade de Córdoba se inspiraram nos elementos mais resgatáveis do estilo cooperativo do interior provincial, adaptando-os à sua realidade específica. Também devem constituir uma advertência tanto os matizes negativos "internos" da organização quanto os problemas externos — sobretudo nas relações com o Estado —, os quais, mesmo não estando resolvidos, agora são mais previsíveis pela experiência.

Mudanças na sociedade e no Estado

Uma das questões mais importantes a assinalar aqui é a tendência à mudança em alguns aspectos estruturais da relação Estado-sociedade, tendência que começa a observar-se na cidade de Córdoba a partir da formação das Cuosps. Com efeito, nesse caso se nota uma mudança de papel em ambas as partes: o Estado "provedor", do modelo keynesiano, incipientemente tenderia a cingir sua intervenção à co-gestão, à regulamentação e ao controle, ao passo que a sociedade deixa de solicitar algumas obras e serviços públicos a seus representantes governamentais para demandar que lhe seja permitido realizá-las. Ou seja, agora se pede para autogerir a instrumentação dos meios para satisfazer as próprias demandas mediante uma organização pública "própria", não-estatal.

Fatores de mudança

Também é interessante destacar, no caso analisado, que a proposta de "desestatização", de gestão e produção de certas obras e serviços, surge de setores da sociedade — representada pelos potenciais usuários organizados — e não do Estado desejoso de se desfazer de algumas funções, tampouco dos meios "formadores de opinião" que promovem uma ideologia antiestatista. No entanto, nesse caso, a demanda de "desestatização" visava unicamente a suprir uma inoperância governamental concreta: a falta de atendimento de uma necessidade prioritária e generalizada da sociedade local. E visava também a atender a necessidade com

um custo econômico menor e num prazo mais reduzido do que com os métodos convencionais de intervenção estatal.

Isto posto, é possível formular duas hipóteses complementares entre si. A primeira é que teria havido uma percepção, por parte da sociedade em questão, de esgotamento da via estatal para a provisão de algumas obras e serviços — e porventura também do "Estado benfeitor" em geral —, embora a conjuntura política de recente retorno ao regime democrático desse margem a esperar uma intervenção governamental nas políticas públicas de cunho social mais intensa do que no período do regime autocrático precedente.

A segunda hipótese é que, no "esgotamento" estatal mencionado, o elemento substantivo da visão crítica da sociedade se concentraria nos baixos níveis de eficiência, eficácia e, sobretudo, efetividade social do estilo convencional de política governamental. Ou seja, a elevação dos custos de produção pelas empresas públicas, que leva a contratar com empresas privadas as intervenções urbanas; a redução do volume de obras em função dos recursos disponíveis; e a ação pouco transparente do *lobby* empresarial sobre a burocracia administrativa, tudo isso retardaria indefinidamente a realização de obras e serviços essenciais para amplos setores da cidade.

Isso repercute nos setores afetados pela redução de obras, visto que influi diretamente na possibilidade de melhorar suas condições materiais de vida, num campo onde, por via estatal ou por autogestão, os custos também são pagos pelos usuários. A diferença é que, sendo as obras geridas pelos beneficiários diretos do serviço, é possível reduzir tanto os prazos das obras quanto os custos de mais-valia gerados, quando elas são executadas por empresas privadas na forma "tradicional" de gestão estatal.

Por fim, convém distinguir entre *mudança social* — tal como definida neste texto —, atribuída a ações conjuntas inéditas no seio de agregados sociais com certa base territorial e numa determinada contingência — e *mudança cultural*. Esta se refere, no sentido antropológico, a "mudanças profundas no sistema de idéias e visões da realidade compartilhadas por um grupo ou setor social" (Fontán, 1987). O primeiro conceito tem conotação mais "pragmática" e parece requerer maiores verificações em experiências bem-sucedidas — no caso, a das Cuosps — para derivar para uma mudança cultural e poder recompor um tecido social solidário, como modo de vida e não só conjunturalmente. Ou seja, embora o conjunto social então atuante tivesse, como se assinalou, "memória histórica" de etapas associativas anteriores, uma vez alcançados os objetivos concretos — a obra e/ou serviço —, o espaço criado — a cooperativa — parece tender a esvaziar-se. E isso se deve em parte à

realidade cotidiana de uma economia socialmente fragmentadora e excludente, que pulveriza os interesses e debilita as possibilidades de integração.

Daí a importância de haver autoridades políticas com concepções análogas e que, a partir de sua legitimidade, facilitem a geração de efeitos multiplicadores de experiências solidárias para conseguir mudanças profundas, ou seja, *mudanças culturais*. Um poder político que dentro do regime democrático rechace a possibilidade de construção da cidade por métodos associativos e solidários — compartilhando poder e responsabilidades —, apoiando-os, controlando-os e fortalecendo-os, rechaça também a possibilidade de redistribuir o que socialmente se produz e concentra os benefícios econômicos gerados. Desse modo, deixa de participar na recriação de um tecido social solidário, numa etapa de plena reformulação das relações sociais.

Cuosps: um modo descentralizado de políticas públicas municipais?

Ainda que o conceito de descentralização seja ambíguo e possa — como tantos outros conceitos — ocultar mais do que revela (Curbelo, 1989), nesse caso parece noção pertinente para definir a gestão de obras e serviços realizados pelas Cuosps.

Em seus mais de 10 anos de existência, as Cuosps têm executado políticas públicas urbanas pela *transferência* implícita, para elas, de certas atribuições e funções — com a possibilidade de administrar seus próprios recursos —, a partir de duas instâncias governamentais: uma empresa estatal nacional, Gás do Estado, e a municipalidade de Córdoba.

Isso poderia ser definido como uma "descentralização silenciosa", dada a ausência de uma concepção teórica ou de um discurso político que definisse *a priori* a busca de tal objetivo. No entanto, a experiência reúne diferentes elementos que foram formulados por vários autores como o "ideal" de uma descentralização democrática. Entre estes, a *participação social*, através do protagonismo nas decisões dos empreendimentos a realizar, na autogestão para executá-los, no financiamento e na distribuição do serviço produzido; a instauração de *um sistema solidário* a partir da base e pela própria sociedade; a *eficácia* para cumprir os objetivos; e *economicidade* nos procedimentos para alcançá-los. Todas essas características estão expressas, de alguma maneira, na magnitude da obra realizada e no número dos beneficiários.

Conceitualmente, tais características também se aproximam mais do "ideal" da descentralização do que as ações que o município realiza

nesse sentido. Nesse caso, utiliza-se o conceito de "descentralização" como sinônimo da *desconcentração física* das atividades que se realizam num prédio municipal do centro da cidade, para novos prédios — sedes — localizados em diferentes zonas da periferia da cidade. Os chamados Centros de Participação Comunitária (CPCs) são escritórios da administração municipal que cobrem os bairros próximos e têm também como objetivo constituir âmbitos de "participação cidadã". Sobre os seus alcances não se conhece uma definição conceitual, e na prática, até o momento, trata-se de atividades recreativas de escassa capacidade de mobilização.

A descentralização físico-administrativa tem efeitos favoráveis, pela proximidade espacial dos diferentes bairros, para a realização de diversos trâmites, possibilitando também respostas mais eficazes de cada CPC para os problemas que se apresentem em sua área de influência, mas não substitui as ações produtivas e sociais que as Cuosps podem realizar. Estas também não podem substituir a instância política de dominação na sociedade local, representada pelo Estado municipal, nem as instituições que permitem o exercício dessa dominação política, que são as administrativas do município. Mas, em troca, os CPCs e as Cuosps poderiam funcionar de forma complementar, obtendo benefícios recíprocos e efeitos "sinérgicos" socialmente favoráveis.

Ou seja, as Cuosps constituem-se em atores da sociedade civil que produzem partes da cidade, em setores que a seu tempo foram acertadamente "desestatizados", ao serem por elas assumidos. Isso se deu em função de determinadas áreas territoriais de intervenção com base numa ordem lógica imposta por situações específicas. Uma cidade planejada de forma policêntrica — como se pretende para Córdoba —, baseada na desconcentração das novas unidades administrativas e buscando "sinergia" junto aos atores sociais mais dinâmicos, poderia contribuir para uma reterritorialização das áreas que abrangem os CPCs e as Cuosps. Estes podem ser mediadores de acordos sociais e braços executores de políticas co-gerenciadas com as administrações zonais da cidade. No momento, isso parece algo distante.

As Cuosps e a participação social nas políticas públicas municipais

Analogamente ao que acontece com o termo descentralização, o uso do conceito *participação* costuma sofrer diversas "metamorfoses" (Nun, 1991) que o adaptam a diferentes situações, às vezes até contraditórias.

Assim, abundam os casos em que se usou eufemisticamente a idéia de participação, como, por exemplo, em certos programas habitacionais de "autoconstrução", nos quais a "participação" consiste no emprego da mão-de-obra dos futuros usuários na construção, com resultados geralmente pobres: habitações precárias, acanhadas, incompletas, sem serviços etc. Trata-se de programas dirigidos a setores sociais "marginais", que são implementados desde o início dos anos 60 em toda a América Latina.

Os setores que obtêm habitações adequadas sem usar esse método aparentemente não "participariam". No entanto, mesmo de forma desigual entre eles, participam. Isso na medida em que o sistema os designa como *participantes* — no sentido de estarem *incluídos* — na distribuição social desse bem, conforme o valor determinado, pela área construída, o nível de conforto, a localização urbana etc. São participantes porque podem adquirir a habitação no mercado por meio de solvência econômica própria ou de crédito — que é uma forma de obter solvência mediante capacidade de endividamento — ou ainda mediante subsídio estatal,¹⁰ tudo isso conforme o setor social, o momento histórico e o país em questão (Salguero & Zilocchi, 1989).

O esclarecimento sobre os riscos de distorção que encerra o conceito de participação tem dupla finalidade: por um lado, apoiar o desenvolvimento de uma definição integral do termo, e por outro, diferenciá-lo dos conceitos de *autoconstrução* — forma de "participação" para setores excluídos do mercado — e *autogestão*. Este último torna-se fundamental na definição da experiência das Cuosps, pois remete à conquista de um espaço de decisão e gestão próprias, impondo limitações ao "livre mercado" num dos aspectos importantes do processo necessário para ter acesso a certos bens públicos e, logo, promovendo um dos elementos básicos da participação: a redistribuição social.

Assim, pela definição de *participação* aqui proposta, quem participa *faz parte de um todo* — o conjunto social — e nele é reconhecido. Portanto, participar é, nesse sentido, estar incluído na distribuição social, recebendo uma parte desta. Tudo isso configura uma questão estrutural que remete aos aspectos econômicos redistributivos mencionados e que é importante considerar, dado o "modelo" concentrador predominante, que tende a ampliar cada vez mais, na sociedade, a exclusão. Ou seja, trata-se de uma ótica circunscrita ideologicamente a um tipo de capita-

¹⁰ "Para a grande maioria da população, a regra é esta: um indivíduo só pode reclamar participação na riqueza do país quando recebe um salário, seja por seu trabalho ou renda familiar, seja pelo sistema de seguridade social" (Offe, 1996:146).

lismo no qual o mercado se torna o âmbito "natural" e excludente da distribuição, visto que nele se *definem* as partes correspondentes a cada pessoa ou setor social.

Essa fase "material" básica do conceito de participação articula-se com os aspectos superestruturais, que são os que comumente se abordam ao tratar desse tema e que têm a ver com a tomada de decisões: a participação cidadã, a democracia participativa, a participação política, ou seja, o que se registra no campo jurídico-político e ideológico-cultural e suas conseqüências práticas: a eleição de representantes, a autogestão e a co-gestão, por exemplo, e mais recentemente, com as novas cartas magnas, a assembléia pública, as associações abertas, a iniciativa popular etc.

Nas ciências sociais, costuma-se hoje definir o conceito em questão relacionando-o aos setores sociais mais frágeis e a noções contidas nas duas fases assinaladas: a estrutural e a superestrutural. Desse modo, participar é "o conjunto organizado de ações tendentes a aumentar o controle sobre *recursos*, *decisões* ou *benefícios* por pessoas ou grupos sociais que têm níveis de ingerência relativamente menores numa comunidade ou organização. A idéia de controle é essencial ao conceito de participação (...), portanto, trata-se de modificar, em maior ou menor medida, o domínio que um grupo exerce sobre as variáveis indicadas" (Liboreiro, 1989, grifo do autor).

Entrando no campo específico das Cuosps, seus sócios, integrantes e beneficiários foram aqui caracterizados como *usuários e/ou consumidores*, e quando se falou de participação, esta se referia a *tomada de decisões* relacionadas a temas pontuais de consumo, por exemplo, o gás natural. Dizemos isso porque o tema das decisões parece fundamental para aprofundar — e separar — a questão da participação, ou pelo menos o que nesse caso interessa resgatar dela, conforme a definição adotada.

Participar nas decisões parece ser o ponto de inflexão que resulta na chave de acesso à categoria de cidadão, a qual remete ao nível dos direitos políticos dos membros da sociedade — diferente, mas não excludente, dos *usuários-consumidores*. Estes se relacionam como mercado no pleno das obras e serviços públicos, ou seja, oferta/demanda dos mesmos. Portanto, a demanda usuária/consumidora deve ser solvente para realizar-se como tal. As Cuosps, ao reduzir custos e incrementar as possibilidades financeiras de camadas sociais inferiores e médias para ter acesso a determinados serviços públicos, ampliam o número de demandantes solventes desses serviços e promovem um dos aspectos essenciais da participação social dentro das regras de jogo existentes; no

caso, estendendo a distribuição de bens públicos para maior número de pessoas.

Isso é tanto mais importante porque, apesar da economia de mercado, no sistema democrático, maior participação social deve necessariamente significar maior distribuição social. E, nesse caso, a parte positiva da experiência das Cuosps permite estimar que um triunfo — ainda que relativo — das cooperativas na arena de disputa de poder permitiria avançar naquele sentido, pois se delimitaria o “macronegócio” que constituem para os grupos econômicos concentrados as obras e os serviços públicos urbanos. A produção e distribuição destes, ainda que só em certos casos e parcialmente, seriam decididas — como o foram então as obras para o gás — em diferentes cenários: o bairro, a assembléia dos vizinhos, a praça, a escola, o escritório de gestão, a grande empresa privada, a pequena empresa, o comércio fornecedor de materiais etc., e não só no Estado. Surge assim um âmbito social autogestionário público não-estatal, que conjuga participação com tomada de decisões, ampliando a distribuição de poder e propiciando maior distribuição material de bens.

Isso transcende o “economicismo” da concepção usuário/consumidor e remete à de *cidadão*. Ou seja, se insere no campo dos direitos políticos da sociedade, na medida em que esta pode reivindicar, decidir, controlar e gerir questões substantivas sobre políticas públicas municipais, sem cingir-se apenas à eleição de seus representantes. Esta, embora imprescindível, configura apenas formalmente a democracia, sobretudo se levarmos em conta que “enquanto persistir o problema da desigualdade da participação social, [persistirá também] a baixa qualidade da democracia” (Cunill, 1991); portanto, incrementar a distribuição dos bens públicos materiais na sociedade usuária/consumidora é condição *sine qua non* para elevar a qualidade da democracia.

Conclusão

Em suma, os aspectos mais positivos do estilo cooperativo são: a) a maior *efetividade* que uma política pública pode ter quando é autogerenciada ou co-gerenciada pelo setor social interessado e o nível estatal mais próximo; b) a mudança *eficientizadora* que, impulsionada pela sociedade, essa co-gestão pode operar nos papéis do governo local; e c) o esforço coletivo para ampliar e aperfeiçoar os meios de *participação* democrática na produção e distribuição de bens públicos.

A experiência das Cuosps contém alguns elementos importantes para a construção teórica de modelos alternativos à tendência “hiper-

concentradora" predominante, mas a questão fundamental a ser levada em conta é que não se trata meramente de fazer uma "opção", mas de tomar a sério a decisão de *disputar* uma área que interessa ao grande capital — no caso, as grandes obras e serviços públicos urbanos —, o qual não tem intenção de ceder o que está conquistando aceleradamente na etapa atual.

Quem poderia realizar tal disputa em questões ou escalas diferentes daquelas aqui analisadas, em *que* condições e *como* são perguntas difíceis de responder. Trata-se de encontrar vontades comuns — interesses comuns — entre setores de uma sociedade que apresenta não só aspectos de uma *nova diversidade*, produto das grandes e velozes mudanças estruturais dos últimos anos, mas também uma fragmentação interna, de modo que as "linhas de diálogo" entre as partes ainda não alcançaram uma configuração plena.

As Cuosps são uma alternativa em nível municipal ainda sujeita a deformações. Tomar medidas corretivas e seguir em frente é tarefa que compete aos dirigentes. Estes devem procurar restabelecer a confiança dos associados tornando transparentes as informações e as comunicações, que geralmente se limitam à elaboração de frases feitas, demagógicas e autojustificativas; ampliando e socializando os dados reais; criando espaços para uma participação genuína; dando lugar a uma verdadeira rotatividade de sócios na condução das cooperativas; desburocratizando as estruturas organizacionais; e sobretudo eliminando a tendência de constituir grupos de poder que manobram as cooperativas combinando os interesses coletivos com os próprios. Ainda que tais desvios sejam tendências inerentes à "condição humana", recriar a alternativa cooperativa requer correções substantivas nesses setores. No que concerne a questões "internas", deve-se retornar às fontes com as quais se obtiveram os êxitos reconhecidos e ainda melhorar a qualidade delas por meio da experiência acumulada.

O "enclausuramento" dos dirigentes, pelos problemas mencionados, os converte em maus negociadores com o governo local quando tentam ampliar a produção urbana das Cuosps, já que sua força para negociar provém única e exclusivamente do grande peso das pessoas a quem representam e da importância que isso tem para a classe política. Ao que tudo indica, porém, mobilizar os associados põe em risco o *status quo* dos próprios dirigentes, que parecem preferir os trâmites de "gabinete", geralmente a cargo de funcionários políticos de escalão inferior, o que reduz consideravelmente as possibilidades de cumprir os objetivos buscados.

Exemplo disso é o fato de ter-se descartado o recurso à iniciativa popular, proposto num momento crucial para levar a cabo a construção

da rede de esgotos por meio das Cuosps. Tal iniciativa está prevista na Constituição provincial, visando a impulsionar — entre outras coisas — empreendimentos sociais dessas características, e é considerada um dos instrumentos sociais mais avançados para o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia. A probabilidade de êxito da aplicação dessa medida teria sido alta, considerando as dezenas de milhares de sócios com que contam as cooperativas — a iniciativa popular requer 10 mil assinaturas —, ao que se somaria seguramente um número significativo de cidadãos não necessariamente associados às Cuosps, mas simpatizantes de suas concepções.

Apesar de tudo, as Cuosps continuam sendo uma alternativa viável pela qualidade de sua experiência e o volume de obras realizado. Isso faz delas, quase paradoxalmente, uma espécie de utopia com passado real. A propósito, e para finalizar, cabe a seguinte reflexão: "Como pensar prospectivamente para orientar a ação? Quais são os objetivos possíveis? Usualmente as utopias se apresentam como modelos institucionais onde tudo funciona de acordo com certos ideais. O procedimento para construí-las não consiste em tirar do nada uma realidade inexistente, e sim *partir de certos aspectos, verificados historicamente como desenvolvimento parcial do possível*, e levá-los até o limite, construindo um modelo logicamente coerente. Isso é o que, de algum modo, tenta novamente fazer a utopia da gestão solidária autodeterminada" (Coraggio, 1993, grifo do autor).

Referências bibliográficas

- Bodemer, Klaus. *Un fantasma recorre el mundo: la globalización*. Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, 1997.
- Boisier, Sergio. Las relaciones entre descentralización y equidad. *Revista de la Cepal* (46), 1992.
- & Silva, V. *Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción*. Santiago, Chile, Ilpes, s.d. (Documento, 89/3; Serie Ensayos.)
- Borja, Jordi. Descentralización, una cuestión de método. In: Borja, J. et alii. *Organización y descentralización municipal*. Buenos Aires, Eudeba, 1987.
- . La democracia territorial. Descentralización del Estado y políticas en la ciudad. *Ciudad y Territorio*, 81-82(3-4), 1989.

- Bragulat, Jorge R. Cooperativismo. In: Di Tella, Torcuato et alii. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires, Puntosur, 1989. p. 121-3.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú, Barcelona, abr. 1997.
- & Cunill Grau, Nuria. *Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI*. Clad, mayo 1997.
- Castells, Manuel. *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid, Alianza, 1986.
- Cemci. Estudios sobre economías de las corporaciones locales. *Temas de Administración Local (TAL)*. España (49), 1992.
- Cepal. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990. (S.90.II.G.6.)
- Clad. Provisión de servicios públicos a través de medios privados. *Selección de Documentos Clave*. Caracas, 9(1), 1992.
- Constitución de la Provincia de Córdoba*. 1987.
- Coraggio, José L. *La propuesta de descentralización*. In: Laurelli, E. & Rofman, A. (comps.). *Descentralización del Estado*. Buenos Aires, Ceur, 1989.
- . El futuro de la economía urbana en América Latina. Notas desde una perspectiva popular. *Medio Ambiente y Urbanización*. IIED-AL, 10(43-44), jun./sept. 1993.
- Costa, Ricardo. *Eficacia-eficiencia en empresas cooperativas*. Buenos Aires, Intercoop, 1984. (Serie Documentos, 6.)
- et alii. *La gestión en empresas cooperativas. Análisis interdisciplinario de dieciocho organizaciones*. Buenos Aires, Intercoop/Argentina, 1985. (Serie Documentos, 8.)
- Cunill Grau, Nuria. *Participación ciudadana*. Caracas, Clad, 1991.
- . La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- Curbelo Ranero, José L. Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid (10), 1989.

- De Mattos, Carlos. La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? In: Laurelli, E. & Rofman, A. (comps.). *Descentralización del Estado*. Buenos Aires, Ceur, 1989.
- Decreto n° 1.174/88 de la Provincia de Córdoba. Política de descentralización provincial. 1988.
- Decretos n° 6.453/89 e n° 6.454/89. Reglamentarios de la Ley n° 7.850/89. 1989.
- Fecesor. Las cooperativas y la reforma del Estado. *Opción*. Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Limitada de la Provincia de Córdoba, 1(1), ago. 1992.
- Fontán, Marcelino. *Reflexiones acerca de la participación popular y sus problemas*. Buenos Aires, Fundación Manuel Ugarte, Centro de Investigación y Estudio de la Realidad Argentina (Ciera), 1987.
- Frediani, Ramón et alii. *Transferencias de servicios públicos a empresas cooperativas*. Cicap, UCC, 1986.
- García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, Grijalbo, 1995.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Coordinación. *Cuadernos de la Reforma*. 1991. (Serie Descentralización.)
- Groisman, Enrique. Discutiendo el problema de la participación. *El Bimestre*. Buenos Aires, Cisea (39), ago. 1988.
- Hopenhayn, M. *La participación y sus motivos*. Santiago de Chile, Ilpes, 1988. (Documentos ASD/95.)
- Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Intercooperativa de Obras y Servicios Públicos (EF). *Rol de las cooperativas de obras y servicios públicos, en el proceso de descentralización y reforma del Estado y privatizaciones*. Conclusões do seminário organizado pela Intercooperativa de Obras y Servicios Públicos de la Ciudad de Córdoba, 7 e 8-9-1990.
- Isuani, Aldo. Anomia social y anemia estatal. *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (10), nov. 1996.

- Iula/Celcadel. Banco de Éxitos Municipales. Servicios urbanos: ¿ejecución pública o privatización? *Desarrollo Local*. Celcadel, Rhudo, AID (5), fev. 1991.
- La Serna, Carlos. *Los cambios en el rol del nivel municipal del Estado frente a la transformación económico-social*. Exposição no IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, nov. 1992.
- Lander, Edgardo. Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal. Universidad Central de Venezuela, 1997. (Versão Preliminar para Discussão.)
- Ley Provincial n° 7.644/88*. Modificatoria de la Ley n° 7.535/87. 1988.
- Ley Provincial n° 7.850/89*. De Reforma Administrativa y Reforma Económica. 1989.
- Ley Provincial n° 8.102/91*. Ley orgánica municipal. 1991.
- Liboreiro, Ernesto. Participación. In: Di Tella, Torcuato et alii. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires, Puntosur, 1989.
- Lipietz, Alain. Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales. In: Alburquerque Llorens, F. et alii (eds.). *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires, Latinoamericano, 1990.
- Neffa, Julio C. La crisis económica y las innovaciones tecnológicas. Una visión alternativa desde la perspectiva de la "Teoría de la Regulación". In: Laurelli, E. & Lindemboim, J. *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*. Buenos Aires, Ceur, 1990.
- Nun, José. La democracia y la modernización, treinta años después. Trabajo presentado no XV Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Buenos Aires, jul. 1991.
- Offe, Claus. Pleno empleo, ¿una cuestión mal planteada? *Sociedad*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA (9), sept. 1996.
- Pachano, Simón. El municipio como escenario del desarrollo económico-social. In: *Modernización municipal: planeación participativa, organización social y movilización comunitaria*. Quito, Proyecto Sacdel, 1992. (Cuaderno de Desarrollo Local, 11.)
- Palacio, Juan J. El concepto de región. La dinámica espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*. Madrid, 12(66), jun. 1983.

- Portantiero, Juan C. La múltiple transformación del Estado latinoamericano. In: *La reforma del Estado. Aspectos teóricos y experiencias*. Caracas, Clad, jun. 1990. (Selección de Documentos Clave, 7.)
- Pósleman, Emilio. *La cooperativa de usuarios como solución al problema del transporte urbano de pasajeros*. Instituto de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 1992. (Proyecto de Investigación.)
- Salguero, A. & Zilocchi, G. Participación social y política de vivienda. *Administración Pública y Sociedad*. Córdoba, IIFAP, UNC (5), jul. 1989.
- Thurow, Lester. El mundo ante un punto de inflexión. In: *Crisis y regulación estatal: dilema de política en América Latina y Europa*. Buenos Aires, Eural, Latinoamericano, 1986.
- Torre, J. C. & Gerchunoff, P. ¿Que hacer con el Estado? Una agenda para su reforma. mar. 1988.
- Zilocchi, Gustavo. *La cuestión de la vivienda en un contexto de descentralización-municipalización de políticas públicas*. Córdoba, Arquisur, IIFAP, UNC, 1995.
- & Bressan, J. C. La cuestión municipal en los '90. El caso de la provincia de Córdoba. Córdoba, Conicet/Conicor/IIFAP-UNC, mayo 1997. (Informe de Investigación.)

Políticas sociais e justiça comunitária — ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile*

Sebastián Cox Urrejola

O Estado e a sociedade civil na construção do público

As tendências mundiais para a redução do Estado, a privatização das empresas públicas e a desregulação do mercado modificaram substancialmente as relações entre o Estado e a sociedade civil e fizeram mais tênue a clássica distinção entre as esferas e os interesses do público e do privado. Vão-se tecendo assim novas formas de abordagem do público que vão além do meramente institucional e que afetam qualitativamente a gestão de serviços, os programas e as políticas públicas, e os direitos das pessoas. Hoje em dia, não é somente o Estado o responsável direto pela satisfação das necessidades públicas, pois o setor privado também passou a ter papel fundamental. A temática da rearticulação das relações Estado/sociedade adquire outra perspectiva: o fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania e remete à própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a isso (Cunill, 1995). Cada vez mais, *a esfera do público* tem relação com aqueles assuntos e bens que são do interesse de toda a comunidade, e não com a natureza e identidade do órgão encarregado de satisfazer a demanda respectiva.

Aparecem assim dois elementos principais que estão conformando este conceito relativamente novo de *interesse público*: primeiro, a ne-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

cessidade compartilhada de satisfazer uma necessidade pública; segundo, a probidade e transparência na gestão dos serviços prestados.

Trata-se, portanto, não só da existência de políticas públicas pertinentes, mas também de sua efetiva implementação, do não-desvio dos recursos e da eficiente e transparente gestão dos recursos envolvidos. Por outro lado, o público não se esgota no estatal: como produto do mesmo processo de descentralização do Estado apareceram empresas semi-estatais ou corporações de direito público e privado orientadas para a satisfação de necessidades públicas cujo estatuto e normas de controle e fiscalização não correspondem ao comum das entidades governamentais e públicas.

Constata-se essa realidade e também o aparecimento de novos atores, com a privatização de áreas e setores que tradicionalmente se encontravam na esfera pública governamental e que influem diretamente na satisfação de necessidades públicas (sistemas previdenciários e de aposentadoria; sistemas privados de saúde, de educação e até de seguridade cidadã...). Assim, faz-se necessário também estender o conceito de *agente público* a todos os que trabalhem direta ou indiretamente para o Estado, bem como aos agentes privados que exerçam de alguma maneira uma atividade de interesse público.

Portanto, a expressão agente público tem natureza dinâmica, dada mais pela atividade de interesse comum a que se destina do que pela natureza jurídica e/ou administrativa do órgão ao qual esteja subordinado.

Vão-se identificando assim as *ações de interesse público* como aquelas nas quais os interesses em jogo dizem respeito à comunidade em seu conjunto, a segmentos particulares dela ou a uma pluralidade de sujeitos mais ou menos determinados, ações que sirvam para promover a solução pacífica e institucional dos conflitos e que estão destinadas a gerar uma mudança no contexto social. Essas ações podem desenvolver-se tanto no âmbito jurisdicional como fora dele, ou seja, em qualquer instância administrativa, institucional ou outro cenário socialmente legitimado. Trata-se sempre de ações que, além de atender às necessidades de um caso individual, transcendem-no e se projetam como denúncias, como propostas de situações globais com dimensões sociais, econômicas ou culturais de indubitável natureza política e que trabalham a favor do aprofundamento da democracia. As ações de interesse público devem também ser vistas como forma de promover a participação cidadã responsável — forma mais eficaz do que o voto — no planejamento das políticas públicas e no fortalecimento do papel fiscalizador dos próprios cidadãos, com base em seus direitos fundamentais e utilizando os mecanismos legais existentes (Kohen, 1996).

Participação cidadã e gestão do público

Paralelamente e em conseqüência disso, em vários países da América Latina as sociedades democráticas e/ou em via de democratização se viram na necessidade de reformular, entre outros, os princípios da *participação cidadã* e do *controle ou fiscalização*, como mecanismos para tornar mais eficaz e transparente a gestão do público.

A importância desses princípios chegou a ser tal que hoje se sustenta que eles constituem o fundamento de legitimidade moral em que repousa o sistema democrático moderno (Frühling, 1996). Para muitas de nossas sociedades, trata-se de mudar a participação cidadã de uma perspectiva mera e fundamentalmente eleitoral para outra decisória e fiscalizadora, "mediante a aproximação das determinações e realizações a essa base cidadã que conhece seus problemas e interesses e que com suficiente assessoria ou apoio técnico, é capaz de propor, resolver, executar e controlar as soluções e ações de interesse comum público" (Hales, 1995).

A que se refere então essa nova dinâmica tendente à *participação cidadã decisória* (e não somente eleitoral)?

Refere-se ao processo através do qual o cidadão contribui de maneira permanente para determinar as prioridades de acionamento do Estado, para definir suas respostas às demandas sociais e para influenciar as modalidades de satisfação das necessidades públicas. A participação é assim entendida como direito soberano do cidadão e não como concessão da autoridade, e isso no contexto de um processo constante de construção/recuperação de um poder cidadão eficaz na sociedade civil.

O modelo econômico e cultural imperante e as modernizações sociais verificadas nos últimos anos na região buscam legitimar profundas modificações nos sistemas de mediação e representação social, nas modalidades e nos espaços de distribuição do excedente social e nas atitudes e nos comportamentos públicos da cidadania (Cox, 1995).

Por outro lado, a cidadania e os direitos não são atributos naturais, mas estão em constante processo de transformação (construção-ampliação/questionamento-redução), e a simples consagração dos direitos não gera automaticamente as condições requeridas para o efetivo exercício desses mesmos direitos cidadãos. Além disso, a possibilidade de os cidadãos exercerem seus direitos depende — além de sua existência e consagração — "do conhecimento que tenham dos mesmos, da vontade de exercê-los e do conjunto de condicionantes socio-político-institucionais nas quais se podem exercê-los" (González, 1996). Isso implica ainda duas responsabilidades e desafios comple-

mentares: a necessidade de controlar socialmente como se comporta o poder ante o cidadão, ou seja, a observação e a avaliação contínuas das atividades dos agentes do público e de toda expressão institucional que tenha influência na gestão dos serviços públicos (controle cidadão sobre a administração centralizada e descentralizada, sobre as empresas públicas e os grupos intermediários que participam na gestão de programas de interesse público); e também a necessidade de assegurar acesso oportuno e eficiente à informação, bem como o compromisso e a organização social adequados para participar e influir nas decisões públicas.

A criação de formas de organização para proteger os interesses cidadãos e o desenvolvimento de ações de interesse público para efetivar o direito à informação pública deveriam garantir a publicidade e transparência dos atos de gestão pública e o controle cidadão sobre o nível de responsabilidade com que todo representante do interesse público cumpre sua atribuição. As manifestações desse controle cidadão podem ser múltiplas e encontrarem-se tanto na esfera jurisdicional como na não-jurisdicional.

No Chile, o *recurso de proteção*, estabelecido constitucionalmente e que se realiza pela via judicial, transformou-se na maior expressão do controle cidadão da gestão pública. Em termos de institucionalidade democrática, o sistema jurídico confiou à Câmara de Deputados a missão de fiscalizar os atos de governo, e à Controladoria Geral da República, de controlar a legalidade dos atos da administração e a receita e os investimentos dos fundos fiscais, das prefeituras e de todos os organismos e serviços públicos.

Mas isso é claramente insuficiente. O controle social pressupõe acesso oportuno e eficiente à informação sobre o público, e o Chile carece de legislação que garanta o acesso periódico e cidadão à informação relacionada com a gestão pública. Além disso, "não existem nem a tradição nem o dispositivo legal que obriguem os órgãos do Estado e os agentes do público a prestar contas públicas e periódicas de seus planos, objetivos, atividades e resultados" (Chile, 1994).

A fiscalização da gestão dos agentes do público e o controle social para prevenção e punição da corrupção somente podem ser exercidos na medida em que a cidadania disponha de informações suficientes e oportunas.

Assim, torna-se fundamental — do ponto de vista cidadão — superar a falta de informações e o desconhecimento dos direitos e da forma de fazê-los valer.

Cidadanias e territorialidade: a comunidade como espaço cotidiano de participação

No atual modelo de gestão do público em todo estado de direito, além da participação cidadã através do caminho eleitoral, a comunidade como nível de administração de máxima proximidade oferece um espaço para desenvolver um protagonismo cidadão mais ativo e integral — exigindo reconhecimento e acesso aos direitos cidadãos, políticos, econômicos, sociais e culturais, e exercendo as responsabilidades de fiscalização e controle cidadão da gestão cotidiana de agentes e programas do público.

No Chile, ao município — como a mais importante expressão local da administração pública — compete hoje a responsabilidade pela execução dos programas sociais considerando a participação da comunidade na elaboração do plano de desenvolvimento comunitário.

Ao município cabe também tornar acessível a todos os cidadãos os direitos econômicos, sociais e culturais e sua expressão concreta: os programas e as prestações sociais. Tais programas e prestações sociais, cada vez mais proclamados e apresentados como "benefícios e/ou subsídios" (e não como direitos), cobrem grande gama de interesses e se expressam em diversos âmbitos: auxílios familiares, pensões por velhice, merenda escolar, bolsas de estudos, programas para habitação, distribuição de água potável, assistência legal etc. O que nos importa resgatar agora é que cada vez mais são os municípios e seus diversos serviços que, direta ou indiretamente, devem ser os responsáveis.

É nesse contexto e nesse cenário comunitário/municipal que existem as maiores possibilidades e energias para potencializar ao máximo as capacidades cidadãs para a reivindicação dos direitos e para o exercício das ações de interesse público. Os elementos de proximidade, de cotidianidade e de necessidades e interesses vitais — tanto individuais como comunitários — que definem, ativam e dinamizam as relações mais ou menos conflitantes entre a própria cidadania e entre esta e os agentes do público também contribuem para o exercício dos direitos cidadãos, para o melhor acordo e mediação de interesses, necessidades e direitos dos cidadãos entre si e com as instituições respectivas, bem como para a inadiável ação de fiscalização e controle — jurisdicional e não-jurisdicional que devem desenvolver os cidadãos sobre a gestão do poder e dos recursos utilizados pelas autoridades delegadas e as instituições pertinentes.

É também nesse cenário que o protagonismo cidadão se faz não só possível, mas também concreto e de interesse coletivo. Torna-se assunto de interesse público.

E isso vale particularmente para o *setor de justiça, a segurança e a convivência cidadãs*.

A justiça e a convivência pacífica: assuntos de interesse público — assuntos de todos

Uma rápida revisão de recentes estudos e relatórios especializados (Correa & Barros, 1993; Peña et alii, 1991) confirma e amplia a percepção extremadamente negativa que a cidadania tem do sistema jurídico/judicial no Chile. Os qualificativos de ineficiente, discriminatório, arbitrário, lento e corrupto são os mais largamente utilizados para definir um sistema sobre o qual 82,8% da população opinam de modo negativo (Correa & Barros, 1993). Um dos problemas centrais e urgentes colocados pela sociedade chilena na atualidade é a legitimidade da justiça e do conjunto de seus operadores. Isso é particularmente grave no caso da população com escassos recursos e dos setores populares (urbanos e rurais) onde, além de todas as carências e irregularidades enunciadas, há o sentimento de que a justiça é poder, acessível e útil somente para os mais ricos, e inacessível e somente imperativa e/ou repressiva para os pobres.¹ A justiça é obedecida não por autoridade legitimada, mas simples e materialmente por fatalismo, por medo, por impotência e por inércia. Não se recorre à justiça para resolver problemas porque não se tem fé e perdeu-se credibilidade. A justiça não dá garantias nem de autonomia, nem de independência, nem de equidade. No entanto, essa crise da justiça como poder absoluto delegado a terceiros constitui também uma "oportunidade para a sociedade civil" e para a dimensão mais protagônica da cidadania. A essa afirmação se chega depois de considerar em toda sua transcendência os seguintes elementos:

- ♦ A maioria das situações conflituosas e das necessidades de informação e de orientação sócio-jurídica da população (urbana e rural) se

¹ "...porque hasta ahora los pobres en general, más que sentirse sujetos de derecho y percibir a la justicia como garante de esos derechos, se sienten impotentes y ven en la justicia una voluntad avasalladora que se les impone desde fuera..." (Correa & Barros, 1993).

refere aos direitos cidadãos e, em especial, aos econômicos, sociais, de meio ambiente e culturais. Em particular e de forma concreta, a possibilidade e factibilidade de exercê-los (conhecimento e exercício), e a exigência e/ou fiscalização de seu reconhecimento e cumprimento por e ante organismos e instituições correspondentes. O acesso, o exercício e a exigibilidade dos direitos relacionados com programas, benefícios, prestações, subsídios e outras expressões das políticas sociais relativas a educação, saúde, habitação, trabalho, água, transporte, planejamento, seguridade cidadã e organização vicinal e de bairros constituem mais de 80% da demanda dos cidadãos.

A maioria das demandas e conflitos que afetam a convivência familiar, vicinal e comunitária é suscetível de solução pré-judicial, seja mediante orientação e assessoria sócio-jurídicas adequadas, seja por mediação oportuna.

- ♦ Os direitos reivindicados e as situações conflitantes apresentadas têm como espaço de resolução a comunidade, e como atores e partes implicadas, a institucionalidade — tanto "pública governamental" como "pública privada" — municipal e provincial.

A gestão coordenada e integrada dos diferentes agentes institucionais torna-se uma necessidade (ainda mais porque muitos desses serviços governamentais públicos foram privatizados...); a exigência de sua maior eficiência e o controle de seu adequado funcionamento (transparência e informação) constituem desafios e tarefas para a institucionalidade e também para a cidadania, em nível comunitário.

- ♦ Os agentes do público em matéria de justiça e de convivência são muito mais que os profissionais advogados e juizes tradicionalmente considerados. No nível municipal e dos governos provinciais, há assistentes sociais e funcionários cuja tarefa cotidiana e especial é atender e informar o público sobre os procedimentos e antecedentes para exercer seus direitos. No âmbito de serviços e órgãos especializados — do Trabalho, da Mulher, de Jovens, de Camponeses, de Indígenas, de Consumidores, do Orçamento, da Educação, da Habitação e da Saúde — que trabalham descentralizadamente em nível provincial e comunitário, são outras pessoas especialmente encarrega-

das que devem assumir essa importante tarefa de interesse público: dar informação e orientação sócio-jurídica à população.

É nesses territórios e a propósito desses temas e assuntos de interesse público, que a participação cidadã adquire perfil e relevância social especiais. O reconhecimento e a valorização de líderes comunitários e dirigentes sociais preparados técnica e juridicamente, como "Colaboradores da Justiça", constitui expressão concreta de protagonismo cidadão e de ações cidadãs de interesse público.

Protagonismo cidadão e justiça comunitária

O direito como instrumento para a democracia, a justiça e a superação da pobreza: a proposta da Forja

Os profissionais — advogados, educadores, sociólogos e comunicadores — que integram a Forja (corporação, sem fins lucrativos, de formação jurídica para a cidadania e a democracia) levantaram a hipótese de que o direito, no quadro de um regime democrático, pode ser um instrumento eficaz para a superação da pobreza, o melhoramento da qualidade de vida e a convivência pacífica da população.

Nessa proposta de ação apostamos que o desenvolvimento das capacidades cidadãs por parte da população e mais concretamente, o conhecimento e o exercício de seus direitos civis, econômicos, sociais, culturais e de meio ambiente constituem meios e canais efetivos não só para o acesso a bens e serviços, mas também, e principalmente, para a expressão do potencial de protagonismo cidadão e de preocupação solidária pelo bem comum que singulariza e distingue a espécie humana.

O direito — em nossa percepção e proposta — não deve ser patrimônio de somente alguns. Mais ainda, sendo as normas constitucionais e legais, bem como as ordens e os decretos emanados de legítima identidade, de cumprimento obrigatório, seu oportuno conhecimento, seu eficaz exercício e sua completa exigibilidade "por e para toda a cidadania" passam a ser matéria de interesse comum.

Isto posto, e em conformidade com o lema "Todos pela Justiça para Todos", a partir de 1992/93 se inicia o programa Ações Cidadãs pela Justiça e a Democracia, que em sua mobilização e execução associa-se com municípios, organizações comunitárias, instituições governa-

mentais e não-governamentais. Contou-se com o patrocínio e o apoio principal de entidades da sociedade civil, e também de algumas instituições governamentais de especial preocupação temática e setorial.²

Uma das principais ações implementadas por esse programa constitui o projeto Habilitação Sócio-Jurídica e Protagonismo Cidadão de Líderes e Organizações Comunitárias.

Esse projeto consiste na capacitação associativa e sócio-jurídica de líderes comunitários, que, organizados e reconhecidos juridicamente como associações comunitárias e orientadores jurídicos em centros jurídicos vicinais, prestam consultas em matérias sócio-jurídicas e ajudam seus vizinhos e familiares na resolução pré-judicial de conflitos.

O programa se desenvolve em três momentos, com conteúdos temáticos, metodologias de trabalho e objetivos que, sendo específicos a cada um, guardam relação de continuidade e coerência com o conjunto. Os eixos temáticos e estratégicos que definem a continuidade e coerência de toda a proposta correspondem à colocação em prática de conceitos, valores e comportamentos tais como: liderança pessoal e social, associativismo e trabalho em redes, honestidade e serviço comunitário, cidadania e interesse público — gratuidade e eficiência no trabalho.

A primeira etapa do programa corresponde à mobilização e seleção dos (as) postulantes e ao início da capacitação, e tendo na assinatura do convênio de colaboração (município(s) — FNSP — Forja) e da ata de compromisso dos postulantes selecionados (futuros orientadores) seus momentos de maior solenidade.

A segunda etapa corresponde ao desenvolvimento do curso de capacitação, que consiste em sete módulos temáticos³ (35 unidades teórico-práticas) com mais de 40 sessões e um total aproximado de 168 horas de aula.

A capacitação é assegurada por profissionais advogados e assistentes sociais e consiste, além dos cursos, em sessões práticas e distintas modalidades de avaliação, qualificação e exercícios de campo, sem-

² Entre as instituições privadas, uma internacional, a Fundação Ford, e outra nacional, a Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, são as principais; entre os governamentais, o Fosis (Fondo de Solidaridad y Acción Social) e certos programas e corporações regionais de assistência jurídica, subordinados ao Ministério da Justiça.

³ Esses sete módulos temáticos correspondem ao *set* de material educativo que foi elaborado especialmente por profissionais da Forja para a implementação desse programa. Durante o ano de 1997 e a partir da sistematização de quatro anos de experiência, a equipe de profissionais da FNSP (S. País) e da Forja que trabalham no programa propuseram várias modificações (complementações, inovações, correções temático-pedagógicas) que serão incorporadas a partir de 1998.

pre com a supervisão e acompanhamento profissional. Essa etapa culmina com a diplomação dos alunos que tenham conseguido satisfazer às condições e modalidades de qualificação. O diploma é entregue pela Forja e credencia seu titular como orientador jurídico.

Na terceira etapa, os orientadores formam uma organização comunitária (Associação de Orientadores Jurídicos) que, devidamente registrada no município respectivo, passa a ter existência e reconhecimento jurídicos. Essas associações definem e organizam seus trabalhos e, em função de seus principais objetivos e possibilidades, criam e mantêm seus consultórios jurídicos vicinais como unidades permanentes de trabalho. O programa e as instituições co-patrocinadoras asseguram às associações já constituídas supervisão e acompanhamento durante o primeiro ano de sua existência autônoma.

Nesse período, as associações consolidam suas relações e colaborações em nível comunitário e provincial, e principalmente dão andamento aos sistemas e modalidades de registro e comunicação com o exterior (trabalho em rede), e devendo obter o apoio financeiro e o reconhecimento, enquanto colaboradores da justiça e da convivência pacífica em nível comunitário, por parte das autoridades municipais e setoriais correspondentes. O uso cotidiano de materiais especialmente elaborados e adequados em seus trabalhos (guia para operadores de justiça com setores pobres; cadastro de instituições que prestam serviços gratuitos de assistência jurídica; sistema de fichas e registro de atendimentos) tende a facilitar e a tornar mais eficaz o trabalho dos orientadores na prática.

À luz de experiências concretas e de seus resultados, a Forja postulou e confirmou a viabilidade, conveniência e pertinência da intervenção de dirigentes sociais devidamente capacitados na orientação e solução extra e pré-judicial de consultas e conflitos de caráter sócio-jurídico que afetam a população. Tais dirigentes conhecem, porque os vivenciam, os problemas sócio-jurídicos que mais freqüentemente acontecem a seus pares. Têm a memória e o conhecimento atualizado da história social, econômica, cultural, política e administrativa de seu meio, que é o mesmo dos cidadãos consultantes: seus vizinhos. Têm ainda o reconhecimento, a legitimidade e a credibilidade social de seus concidadãos, que os elegeram como dirigentes de suas organizações comunitárias. São esses cidadãos, capacitados técnica e juridicamente, e organizados como dirigentes orientadores jurídicos (DEJs) em seus consultórios jurídicos vicinais (CJVs), que assumem a tarefa de informar e orientar sobre direitos e que ajudam a resolver os muitos problemas e conflitos que, em nível familiar, trabalhista e vicinal principalmente, afetam a vida e as relações entre os membros da comunidade.

São eles que, devidamente preparados, atuam como mediadores para a solução consensual dos conflitos, quer entre os cidadãos, quer entre estes e as entidades e instituições públicas, em nível municipal e provincial.

São os DEJs e os CJVs que, em função de sua articulação funcional com outros colaboradores institucionais da justiça, estão também em condições de fazer o acompanhamento, o controle e a fiscalização da ação dos organismos públicos e/ou privados do setor.

São estes CJVs, como organizações comunitárias reconhecidas por lei e participantes nas instâncias da institucionalidade municipal, que representam uma clara e definitiva opção de organização e de serviço comunitário, os quais, tendo a vocação e a função de interesse público, constituem uma expressão concreta e inovadora da sociedade civil e de um protagonismo cidadão pela justiça e a democracia.

Os CJVs, como organizações comunitárias funcionais, são reconhecidos pela legalidade vigente em nível municipal e gozam de total autonomia, tanto jurídica como institucional e econômica. Os dirigentes orientadores jurídicos (DEJs) que os compõem na qualidade de associados alcançam tal posição graças à legitimidade e à honorabilidade reconhecidas por seus pares e pelo entorno social, e após haverem concluído com sucesso um curso especializado de capacitação sócio-jurídica e metodológica.

Em nível local e no que diz respeito ao fortalecimento das capacidades cidadãs e a maior e melhor organização e expressão da sociedade civil, os CJVs constituem um agente dinamizador e ao mesmo tempo um ator relevante. Os CJVs — enquanto organização com reconhecimento jurídico municipal — podem participar, na instância comunitária da máxima representatividade social, o Conselho Econômico e Social Comunitário (Cesco), e aí exercer um papel de controle e fiscalização dos assuntos municipais.

A ação dos orientadores jurídicos e dos consultórios vicinais

Até agora, os orientadores e os consultórios jurídicos vicinais intervieram fundamentalmente em quatro áreas:

♦ Área de orientação e apoio

Dar informação, orientação e apoio sócio-jurídico aos vizinhos e suas organizações (famílias, associações, clubes, juntas vicinais etc.), seja

atendendo em lugares fixos predeterminados (consultórios), seja em outros lugares, sob a forma de atendimento individual e/ou de palestras e seminários grupais.

♦ Área de resolução consensual de conflitos

Atuar como mediadores e coordenadores dos conflitos que lhes são levados pelos vizinhos, quer se trate de problemas entre duas ou mais pessoas, quer de problemas entre pessoas e entidades públicas e/ou privadas de jurisdição comunitária ou provincial (reconhecimento e exigibilidade de direitos, transparência e eficácia dos procedimentos etc.).

Um caso de mediação

"A senhora C.C. está sendo perturbada acusticamente pelas netas de uma vizinha, fato que vem ocorrendo há anos sem solução. A queixosa não deseja levar esse problema a juízo por causa da idade avançada da vizinha, senhora H.G., com quem nunca teve problemas. Ambas mantêm uma boa relação como vizinhas, a qual se quer conservar.

O DEJ levou em conta essa situação e verificou o anteriormente exposto. Em conversa informal com a sra. H.G., esta aceitou conversar com a sra. C.C. para chegar a um acordo.

O DEJ juntou as partes em conflito e conseguiu que as netas da senhora H.G. baixassem o volume do receptor nos horários que a perturbavam.

O acordo foi feito por escrito, assinado por ambas as partes e registrado na unidade vicinal, cujos dirigentes foram testemunhas de fé."⁴

♦ Área de articulação e ação acordada com outros

O encaminhamento das pessoas consultantes aos organismos e instituições competentes, quando se trata de situações e conflitos que por distintas razões eles não podem resolver, já que são outras e específicas as pessoas e estruturas que estão credenciadas para isso (assuntos jurisdicionais e administrativos, casos que exigem intervenção profissional etc.). Em todos esses casos, os CJVs prestam informação e orienta-

⁴ Na seção ¿Que hacemos? *El Jurídico Vecinal*. Chile (9), jun. 1996.

ção prévia aos consultantes, de maneira a assegurar *que saibam por que e a quem recorrer na defesa de seus direitos.*

"A sra. M.G.H. vive no povoado Héroes del Mar e nos relata sua experiência: — Recorri ao consultório jurídico da unidade vicinal porque tinha um problema com meu título de propriedade. Ali fui atendida pela orientadora jurídica D.M., que me informou e me acompanhou à Unidade de Títulos do Serviço de Habitação Urbana (Serviu). Em seguida, enviou toda a documentação à Corporação de Assistência Judicial, onde me entregaram documentos para certificar gratuitamente meu título. Os trâmites demoraram um mês e agora tenho minha propriedade legalizada e sem nenhum problema."⁵

♦ Área de fiscalização e controle cidadão

Os DEJs, juntamente com outras organizações comunitárias, identificam, selecionam e priorizam as situações mais importantes que afetam a convivência em nível comunitário e que correspondem a deficiências ou omissões das autoridades. De maneira associada, definem uma estratégia de ação e se autoconvocam para a execução de um plano de ação.

Um caso de fiscalização cidadã

"A sra. J.G.V, mãe de três filhos, separada e analfabeta, ausentou-se do terreno que a prefeitura lhe havia predeterminado. Nesse intervalo, outras pessoas ocuparam ilegalmente o lugar, ocorrendo uma usurpação. Com toda a documentação legal, ela não pode recuperar seu lote, apesar de haver recorrido a várias autoridades municipais. Através de uma audiência pública e apresentando o caso em três reuniões do Conselho Municipal, os DEJs de La Pintana (comunidade) conseguiram estabelecer um prazo de 30 dias para resolver o problema e que fossem revistos 15 outros casos semelhantes."⁶

Na atualidade existem juridicamente e desenvolvem seu trabalho de maneira autônoma e cotidiana oito associações de orientadores jurídicos, nas seguintes comunidades e regiões.

⁵ Na seção ¿Que hacemos? *El Jurídico Vecinal*. Chile (2), mar. 1995.

⁶ Na seção A modo de ejemplo y reflexión ("opinan los beneficiados..."). *El Jurídico Vecinal*, Chile (6), nov. 1995.

Região	Comunidade
V.	Valparaíso
VI.	Placilla — Nancagua — Chépica
R.M.	El Bosque — La Pintana — Cerro Navia — Melipilla

Essas oito associações reúnem e permitem a participação ativa e responsável de 119 membros.

No transcorrer do período 1997/98, iniciou-se a capacitação e constituição de novas associações de orientadores jurídicos, em outras 10 comunidades, processo que deverá terminar em abril de 1998 com outras tantas associações e com aproximadamente 130 novos orientadores jurídicos em:

Região	Comunidade
IV.	Punitaqui
V.	Limache — Los Andes — San Esteban — Putaendo
R.M.	María Pinto — Curacaví
VI.	Pumanque — Marchigüe
X.	Los Lagos

Cada associação, no desenvolvimento de seu programa anual de trabalho e em função de seus estatutos, organiza os consultórios jurídicos vicinais para o atendimento mais eficaz dos vizinhos; acorda os planos e convênios de colaboração que são de seu interesse com as entidades governamentais ou privadas de ação e presença no território comunal; e deve zelar — de maneira autônoma e responsável — pelo respeito e o cumprimento exato, oportuno e completo das obrigações e direitos de cada um de seus membros associados, bem como das normas de conduta que aprovaram ao constituir-se.

No que diz respeito à ação dos consultórios jurídicos vicinais, e de acordo com a informação registrada de que se disponha⁷, cada asso-

⁷ Ver *Informes de Avance*, 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997, e *Memoria Anual* (1997) do Programa "Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia". Chile, Corporación Forja.

ciação assegura uma média mensal de 26 a 30 atendimentos, considerando como tais a orientação, o encaminhamento e a mediação. Trabalha-se tanto com indivíduos como com grupos e organizações (palestras, foros de interesse comunitário), sendo mais comuns as situações relativas a família (alimentos, segurança, violência), bens (regularização e saneamento), heranças (posses efetivas) e políticas sociais (postulações, queixas em habitação, saúde, justiça).

Elementos a considerar numa estratégia para a ação na justiça a partir da sociedade civil

A gênese institucional da Forja e o desenvolvimento posterior de sua proposta programática têm sido marcados pelo contexto político, social e econômico das décadas de 80 e 90. Contexto de ditadura no político, de confrontação no cultural, de insegurança cidadã na vida social e de ajuste macroeconômico com alto custo social refletido em extremas desigualdades e iniquidades, e também contexto de abertura a crescentes espaços de liberdade e a difíceis ampliações e aprofundamentos democratizadores.

No atual contexto nacional-regional de busca de alianças e consensos para assegurar os processos de transição à democracia, à efetiva democratização das sociedades e ao desenvolvimento de planos e programas para atenuar as iniquidades e superar a pobreza, a máxima potencialização das capacidades cidadãs e a tarefa de assumir cada vez mais responsabilidades e poderes na gestão e no controle do público aparecem como eixos transcendentais e novos paradigmas das sociedades civis.

Nossa hipótese e nossa proposta de trabalho — fundadas numa identidade e numa especificidade sócio-jurídicas — visam a demonstrar na prática:

- ♦ Que as ações isoladas, auto-referentes, não correspondem a um contexto de abertura democrática, e que a chave da sustentabilidade das práticas está em ações acertadas com outros: instituições públicas e privadas, organizações diversas. Que para isso é necessário um trabalho de identificação, relacionamento e discussão argumentada com os outros atores da vida societal.
- ♦ Que o Direito pode ser um instrumento para a convivência pacífica, para a melhoria das condições de vida da grande maioria da popula-

ção, para a superação das discriminações, clássicas ou tradicionais, mas também as emergentes, contanto que o direito seja assumido, lido criticamente e ativado pela cidadania.

- ♦ Que a pobreza tem muitas faces: o desconhecimento dos direitos que como cidadãos nos correspondem, da forma de exercê-los e fazê-los valer, e a desconsideração por parte dos agentes do público são também faces da pobreza.
- ♦ Que os cidadãos pobres não se caracterizam somente por carências, mas possuem também capacidades potenciais de liderança, solidariedade e voluntariado que, se cultivadas e postas em prática, se mostram confiáveis, qualificadas, auto-afirmativas de valores e comportamentos democráticos.
- ♦ Que cidadãos e cidadãs demandam, sobretudo, informação e orientação sobre os direitos que lhes competem, e que também buscam a solução de seus conflitos interpessoais ou com instituições mediante o acordo amigável, a negociação ou a mediação, privilegiando a convivência pacífica ao invés da confrontação.
- ♦ Que as opiniões dos cidadãos pobres sobre a justiça — lenta, arbitrária, ineficiente, discriminatória, e inclusive corrupta — podem ser mudadas quando os esforços acordados com protagonismo cidadão resultam numa organização de operadores de justiça — dirigentes orientadores jurídicos — que informa, orienta, encaminha e resolve conflitos por meios alternativos com um tratamento digno, respeitoso e qualificado.
- ♦ Que quando o associativismo cidadão é eficaz, útil e eficiente, constitui uma ferramenta válida para relacionar-se e obter legitimidade e reconhecimento por parte da institucionalidade, bem como para exercer o controle social, tanto de seus próprios membros quanto dos agentes do público.
- ♦ Que a convivência pacífica é uma aspiração da cidadania, e que se esta tiver um impulso inicial para assumir papéis específicos, será possível obter avanços substantivos na democratização da justiça, na melhoria da qualidade de vida e na superação da pobreza.
- ♦ Que é nos espaços locais — comunidades — que se vivem muitas situações de conflitos sócio-jurídicos, como também é ali que se pratica o conhecimento e o exercício dos direitos cidadãos, e onde é possível

ativar mecanismos, construir organizações que contribuam para o "empoderamento" cidadão, a aquisição de conhecimentos e experiências que resultem em maior segurança e maior expectativa de desenvolvimento econômico, social e cultural.

As iniciativas e ações isoladas, a mobilização e responsabilização apenas governamental ou não-governamental, não apresentam horizontes claros. Os tempos são cada vez mais de estratégias compartilhadas, de alianças interativas e de ações acordadas entre diferentes atores. Nem o Estado nem o mercado são capazes por si só de enfrentar e menos ainda de superar um dos mais urgentes desafios de nossas sociedades: o desenvolvimento com equidade na democracia. A participação consciente, organizada e responsável da cidadania e da sociedade civil nos assuntos de interesse público transforma-se assim em elemento constituinte e essencial da democracia.

No entanto, a proposta de habilitação cidadã para sua participação ativa nos objetivos e tarefas da construção e do aprofundamento democráticos, do desenvolvimento com equidade e da convivência pacífica não se constitui ainda em plataforma nem em metas comuns desejadas por todos os componentes e setores de nossa sociedade.

No caso específico da proposta de fazer do direito um instrumento habilitador para a cidadania, a justiça e a democracia para todos, ela provocou reações de repúdio por parte de alguns setores da associação profissional dos advogados (em todo caso parciais e minoritários). Por outro lado, e apesar de acordos parciais e setoriais de colaboração em nível institucional, a ação das associações de orientadores jurídicos, enquanto expressão organizada e autônoma da comunidade e dos setores sociais mais empobrecidos e isolados pelo sistema, não consegue obter apoio decidido nem consideração especial por parte das autoridades ou da institucionalidade central do setor justiça.

Dois diferentes tipos de argumentos/preconceitos sustentam até agora essas atitudes "profissionais críticas" e/ou de "oficial suspeita" ante a proposta e a ação de cidadãos organizados e ativos trabalhando pela justiça:

- ♦ Há aqueles que, por zelo profissional, consideram prejudicial à profissão e à imagem dos advogados permitir que qualquer cidadão possa conhecer e fazer uso do direito. Os elementos de gratuidade e de serviço comunitário se convertem então no "risco de politização e de caudilhismo" que implicariam obrigatoriamente essas práticas sociais, no dizer dos opositores.

- ♦ Há também aqueles que somente consideram e valorizam a ação social do Estado a partir de uma perspectiva exclusivamente assistencial, e o direito como uma ciência e uma técnica de acesso e exercício seletivos (profissional ou institucional).

Em ambos os casos, e em todos os casos, apostamos que as práticas e sua ampliação e desenvolvimento se encarregarão de argumentar em favor da proposta. Isso não impede que se levem em conta no programa algumas observações e críticas que consideramos válidas e que melhoram a proposta (controle associativo e ético dos DEJs, transparência da gestão associativa, registro dos atendimentos obrigatórios e periódicos etc.)

Recentemente foi elaborada uma proposta — "Mobilização e Plataforma de Trabalho: Ações Cidadãs para o Acesso à Justiça, à Superação da Pobreza e à Democracia" — que é um convite para ultrapassar o âmbito das ações experimentais nos microespaços locais e para analisar e implementar mudanças nos programas e políticas públicas em nível nacional. Essa mobilização e plataforma teve extraordinária acolhida no mundo institucional, governamental e universitário em especial. Dos diálogos abertos se podem esperar importantes e novos desenvolvimentos da proposta.

O lema que une todos os participantes do programa — "todos pela justiça para todos" — expressa bem o desejo e o interesse de uma gama cada vez maior de setores cidadãos de serem co-protagonistas e agentes corresponsáveis do Estado nas políticas e programas relacionados com a justiça. Nesse sentido, a ação dos DEJs e dos CJVs representa um claro indicador de crescimento do patrimônio social e comunitário, bem como de maior protagonismo e empoderamento da sociedade civil.

Referências bibliográficas

Chile. Comisión Nacional de Ética Pública. *Informe*. jul. 1994.

Correa S., Jorge & Barros, Luis. *Justicia y marginalidad*. Santiago, Chile, CPU, Desuc, 1993.

Cox, Sebastián. Construcción de lo público y ampliación de democracia: nuevas dimensiones para la ciudadanía. In: *Sociedad civil, ciudadanía y construcción de lo público*. Chile, Forja, Cedral, Flacso, PIIE, 1995. (Serie Separatas Ciudadanías.)

- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- Frühling, Hugo. Fiscalización y control ciudadano en un régimen político democrático: los casos de Colombia, Chile, Argentina y Perú. 1996. 46p. (Informe.)
- González, Gorki M. *Las acciones de interés público en Perú*. Lima, PCU, mar. 1996.
- Hales, Jaime. El ciudadano famélico. *Vida e Derecho*. Chile, Forja (12), 1995.
- Kohen, Beatriz. Acciones de defensa del interés público. Argentina, Poder Ciudadano, abr. 1996.
- Peña G., Carlos et alii. *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, CEP, 1991.

Cidadania e controle social

Liszt Vieira

Os direitos de cidadania

A cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais. O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem-se prestado a diversas interpretações. Entre elas, tornou-se clássica a concepção de T. H. Marshall (1967), que, analisando o caso inglês e sem pretensão de universalidade, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos.

A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos — direitos de primeira geração — e dos direitos sociais — direitos de segunda geração. Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança etc. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica. Já os direitos políticos, alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente e acabaram se incorporando à tradição liberal.

Os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos a trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Tais direitos tornam reais os direitos formais.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, existiria uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania (liberdade x igualdade). Enquanto os direitos de primeira geração — civis e políticos — exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração — direitos sociais — demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados. Assim, a tese atual de Estado mínimo — patrocinada pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta década — corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos.

Na segunda metade do nosso século, surgiram os chamados "direitos de terceira geração", cujos titulares não são os indivíduos, mas grupos humanos como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. É o caso do direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente etc. Na perspectiva dos "novos movimentos sociais", direitos de terceira geração seriam os relativos a interesses difusos, como meio ambiente, consumidor, além dos direitos de mulheres, crianças, minorias étnicas, jovens, anciãos etc. A questão das minorias trouxe a inovação e o desafio da "discriminação positiva" para compensar o preconceito, contrapondo a diferença e a particularidade ao padrão clássico de igualdade e universalidade.

Já se fala hoje de "direitos de quarta geração", relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.

Outras visões de cidadania

A concepção de cidadania de Marshall prestou-se a inúmeras críticas, desde as que excluíram os direitos sociais do conceito de cidadania, por não serem direitos naturais e sim históricos (Cranston, 1983), até as que classificaram a cidadania como passiva, a partir "de cima", via Estado, e *ativa*, a partir "de baixo", de instituições locais autônomas. Haveria, assim, uma cidadania conservadora — passiva e privada — e uma outra revolucionária — ativa e pública (Turner, 1990).

Com efeito, para Cranston, os direitos naturais não estariam vinculados a coletividades nacionais; haveria que desvincular cidadania de nação. Os direitos naturais seriam limitados a liberdade, segurança e propriedade: são os direitos humanos que escapariam à regulamentação positiva por se tratar de princípios universais. Os direitos sociais,

assim, não seriam considerados direitos naturais, como fez a ONU ao incluir os direitos sociais no elenco de direitos humanos.

Por outro lado, Turner acusou Marshall de evolucionista e etnocentrista, enquanto M. Roche classificou a concepção de Marshall como apolítica. Ambos discordam da leitura de Marshall do caso inglês e re-futam a colocação dos direitos civis no começo: o *Bill of Rights* seria fruto de um processo político, de uma luta política pelas liberdades individuais. Assim, uma ação política precedeu o reconhecimento dos direitos civis implantados pela Revolução (Roche, 1987). Além disso, Marshall teria ignorado a crítica à "cultura de súditos", pois o inglês seria mais súdito do que cidadão, bem como a crítica ao imperialismo inglês, que desprezou os direitos civis nas colônias britânicas.

A religião foi fator importante para favorecer ou obstaculizar o desenvolvimento da cidadania. A versão calvinista do protestantismo reforçou o individualismo e favoreceu a cidadania dando ênfase à sociedade e não ao Estado. Já o protestantismo luterano na Alemanha foi diferente do calvinismo holandês. A religião é escolhida pelo príncipe para o povo: Lutero reforça a obediência ao Estado. O alemão é primeiro alemão, depois cidadão, ao contrário do francês, que é primeiro cidadão, depois francês (Hermet, 1991). Seguindo uma linha agostiniana de inspiração platônica, Lutero se afasta da política, pois a cidade dos homens é má. Daí a aceitação da autoridade e o forte senso de nacionalismo.

A tradição católica, por outro lado, teria trazido fraco senso de identidade, ao contrário do calvinismo com sua proliferação de seitas. A Igreja favoreceu as monarquias na sua luta contra o Sacro-Império. E, do século XVI ao XVIII, apoiou as monarquias absolutas católicas para opor-se ao progresso da Reforma protestante, contribuindo para a clivagem que iria mais tarde opor a cidadania latina referida ao Estado à cidadania calvinista de costas para ele. O catolicismo, assim, reforçou o Estado central (Hermet, 1991).

Já Richard Morse parece discordar: a tradição católica favoreceria o espírito público e a cidadania. O iberismo fortaleceu a cultura política e o espírito público, o que poderia constituir uma "vantagem do atraso". Contrapondo-se ao individualismo e ao contratualismo da cultura anglo-saxã, na cultura ibérica predominaria o todo sobre o indivíduo, fruto da visão tomista do Estado como promotor do bem comum (Morse, 1988). Mas, levada ao extremo, essa visão produziu uma concepção de política como assalto ao Estado, sem controle da sociedade. O iberismo se preocuparia mais com o Estado do que com o cidadão, reduzido à posição de colaborador obediente. A liberdade, no iberismo, correria o risco de reduzir-se à obediência ao Estado.

Morse parece aproximar-se da tradição cívica, que é muito diferente da tradição civil da modernidade, com o Estado garantindo os direitos individuais. A tradição cívica adota mais o ponto de vista do Estado que o do cidadão. Levada ao extremo, como em Esparta, a virtude do civismo chega a negar os direitos individuais. A atitude contemporânea que parece prevalecer é buscar uma estratégia para combinar o *civil* — direitos individuais — com o *cívico* — deveres para com o Estado, responsável pelo bem público; combinar a “liberdade dos antigos” — participação política do homem público — com a “liberdade dos modernos” — direitos individuais do homem privado, para usar a expressão de Benjamin Constant.

Mas para isso parece ser necessária a presença anterior de um elemento aglutinador: o sentimento de comunidade, de identidade coletiva, que seria, nos antigos, pertencer a uma cidade, e, nos modernos, pertencer a uma nação. A construção de uma cidadania plena exige um sábio equilíbrio entre os dois espaços — o público e o privado —, pois o predomínio excessivo de um pólo pode inviabilizar o outro (Carvalho, 1989). Em outras palavras, tratar-se-ia de buscar a integração da solidariedade familiar, existente no espaço doméstico, com as regras impessoais, racionais, das instituições públicas; enfim, levar a *casa* para a *rua* (Da Matta, 1988).

Outra interessante abordagem propõe o conceito de “cidadania para si” (Leca, 1986), muitas vezes denominado “civismo”. Recorde-se que o termo “civildade” adotado por Jean Leca foi empregado por Shills num sentido ao mesmo tempo individualista, paroquial e holista, fazendo uma ponte entre sociedade civil e Estado. É uma tentativa de explicar o paradoxo da construção da cidadania numa sociedade dominada por valores individuais. Civildade é a atitude individual de preocupação com o bem público, transmite a idéia de espírito público que se perdeu na sociedade de mercado. Aproxima-se do que Montesquieu chamou de virtude: amor à república e à democracia. Civildade, em suma, é a conduta de uma pessoa cuja autoconsciência individual está parcialmente sobredeterminada por sua autoconsciência coletiva, sendo os referentes desta última a sociedade como um todo e as instituições da sociedade civil. A sociedade civil é aqui concebida não apenas como mercado, mas como o espaço além da família e da localidade e aquém do Estado, significando ainda boas maneiras com os amigos e tolerância com os inimigos (Shills, 1991).

A crise da cidadania moderna

O retorno ao ideal republicano da Antigüidade promovido pelo Renascimento preparou o caminho para o advento da cidadania moder-

na no século XVIII, durante as revoluções americana (1776) e francesa (1789). A construção da cidadania moderna teve que enfrentar três problemas que irão diferenciá-la da cidadania antiga, onde os direitos eram reservados aos cidadãos, e nem todos os homens eram cidadãos.

O primeiro é a edificação do Estado, a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos, com população muito mais numerosa que as de repúblicas antigas. Lembremo-nos de que na Atenas dos séculos V e IV a.C. o número de cidadãos oscilava entre 60 mil e 30 mil.

O segundo problema é o regime de governo. O ideal republicano retomado pelo Renascimento é inseparável da isonomia e da igualdade. Ele só se realiza em governos democráticos ou em governos mistos, onde existe certo arranjo entre a aristocracia e a democracia, como ocorreu nas cidades gregas e romanas. Ora, o ideal republicano da modernidade foi retomado em meio a sociedades que, em sua maioria, possuíam governos monárquicos e aristocráticos.

O terceiro problema é que a sociedade pagã, politeísta e escravagista da Antigüidade nunca inscreveu o homem no direito: os direitos humanos são inexistentes. A escravidão é incompatível com os princípios cristãos de igual dignidade dos homens perante Deus e com os direitos do homem que surgiram no século XVIII no bojo das revoluções americana e francesa.

Essas três questões — do Estado, do governo e do homem — vão obrigar os modernos a redefinir a cidadania (Herzog et alii, 1995). Em face da incompatibilidade de princípios entre monarquia absoluta e cidadania, a idéia republicana de cidadania se inspirou na democracia grega e na república romana, buscando a liberdade civil dos antigos: liberdade de opinião, de associação e também de decisão política.

Se em Roma o escravo é o homem sem direitos por oposição ao cidadão, na república moderna os direitos civis são reconhecidos a todos, são direitos naturais e sagrados do homem. Conforme consagrado na Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa, todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Daí irradiaram as liberdades civis de consciência, expressão, opinião e associação, bem como o direito à igualdade e o direito de propriedade que está na base da moderna economia de mercado.

O princípio da cidadania moderna fundado na idéia de humanidade enfrentou muitas dificuldades de aplicação. A primeira se refere ao tamanho das repúblicas modernas, que impede o exercício direto do poder pelo cidadão. O Estado se destaca da sociedade civil, o poder não pode mais ser exercido por todos. Para evitar o despotismo, o princípio republicano consagra a idéia do controle popular pelo su-

frágio universal, inspirando-se na visão de soberania popular defendida por Rousseau.

Pela doutrina da representação fundada na soberania popular, a origem e o fim de toda soberania se encontra no povo. O cidadão não pode mais exercer em pessoa o poder, mas escolhe por seu voto seus representantes. Esse princípio se universalizou, mas sofreu alguns períodos de exceção, como a chamada democracia censitária, reservada aos proprietários.

Outra dificuldade na aplicação da cidadania moderna diz respeito ao conceito de homem e à sua natureza. A república moderna demorou muito a admitir que a pessoa humana é dupla, compreende o homem e a mulher. De modo geral, foi somente no século XX que o sufrágio universal se estendeu às mulheres.

Em relação à cidadania antiga, a cidadania moderna sofreu uma dupla transformação. Por baixo, ela se ampliou e se estendeu ao conjunto dos membros de uma mesma nação. Por cima, porém, ela se estreitou, pois a decisão política foi transferida aos eleitos e representantes.

Outro elemento importante para a compreensão da cidadania é o princípio contemporâneo das nacionalidades, que, tal como se desenvolveu nos séculos XVIII e XIX, remodelou a definição de cidadania. Pelo princípio do direito dos povos, a soberania é atributo da nação, do povo, e não do príncipe ou monarca. O princípio das nacionalidades lembra que a nação precede a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. A cidadania fica, assim, limitada ao espaço territorial da nação, o que contraria a esperança generosa dos filósofos do Iluminismo, que haviam imaginado uma república universal.

A relação entre cidadania e nacionalidade configura um campo de confronto entre o pensamento conservador e o pensamento progressista. Para os conservadores, a cidadania se restringe ao conceito de nação, isto é, somente são cidadãos os nacionais de determinado país. A cidadania é vista como relação de filiação, de sangue, entre os membros de uma nação. Essa visão nacionalista exclui dos benefícios da cidadania os imigrantes e estrangeiros residentes no país.

No outro extremo encontramos uma visão oposta, ancorada na doutrina tradicional da república, segundo a qual a cidadania está fundada não na filiação, mas no contrato. Se a cidadania não exclui a idéia de nação, seria inaceitável restringi-la a determinações de ordem biológica.

No plano jurídico, há dois pólos opostos de definição de nacionalidade que determinam as condições de acesso à cidadania. O primeiro

é o *jus soli*, um direito mais aberto que facilitou a imigração e a aquisição da cidadania. Pelo *jus soli*, é nacional de um país quem nele nasce. O segundo é o *jus sanguinis*, segundo o qual a cidadania é privativa dos nacionais e seus descendentes, mesmo nascidos no exterior. É um direito mais fechado, pois dificulta a aquisição da cidadania.

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural que existe em cada nacionalidade. A cidadania teria proteção transnacional, como os direitos humanos. Por essa concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independentemente da questão de nacionalidade.

Last, but not least, cabe lembrar que os problemas que afetam a humanidade e o planeta atravessam fronteiras e tornam-se globais com o processo de globalização que se acelera neste final do século XX. Questões como produção, comércio, capital financeiro, migrações, pobreza, danos ambientais, desemprego, informatização, telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais. É nesse contexto que nasce hoje o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária que vem sendo paulatinamente construída pela sociedade civil de todos os países, em contraposição ao poder político do Estado e ao poder econômico do mercado.¹

O professor Bryan Turner indica duas possíveis linhas de desenvolvimento teórico da noção (ocidental) de cidadania. A primeira focalizaria as condições sob as quais a cidadania se forma em sociedades constituídas por problemas de complexidade étnica (como o Brasil), e a segunda abordaria a análise dos problemas que encaram a cidadania global como a contrapartida política do mundo econômico (Turner, 1990).

O resgate da cidadania republicana

Embora o liberalismo tenha certamente contribuído para a formulação da idéia de uma cidadania universal, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais, por outro lado reduziu a cidadania a mero *status* legal, estabelecendo os direitos que os indivi-

¹ Para uma análise da cidadania global e do papel da sociedade civil no processo de globalização, ver Vieira (1997).

duos possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas a facilitar a obtenção da prosperidade individual. Idéias como consciência pública, atividade cívica e participação política numa comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal.

A visão republicana cívica, por outro lado, enfatiza o valor da participação política e atribui papel central à inserção do indivíduo numa comunidade política. O problema é como conceber comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e com o pluralismo. Ou seja, como "conciliar a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos".

Para os liberais, trata-se de objetivos incompatíveis. O "bem comum" só pode ter implicações totalitárias. Os ideais da "virtude republicana" são relíquias pré-modernas que devem ser abandonadas. Para o liberalismo, a participação política ativa é incompatível com a idéia moderna de liberdade. A liberdade individual só pode ser compreendida de forma negativa como ausência de coerção.

Diversos autores, entretanto, mostram que não há necessariamente incompatibilidade básica entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna. É possível conceber a liberdade que, embora negativa — e portanto moderna — inclua a participação política e a virtude cívica. A liberdade individual somente pode ser garantida numa comunidade cujos membros participam ativamente do governo, como cidadãos de um estado "livre". Para assegurar a liberdade e evitar a servidão, devemos cultivar as virtudes cívicas e nos dedicar ao bem comum. Segundo Quentin Skinner, a idéia de um bem comum acima de nossos interesses privados é condição necessária para desfrutarmos da liberdade individual. Ele refuta a concepção liberal de que a liberdade individual e a participação política não podem ser reconciliadas.

Além disso, o resgate da visão republicana tem uma razão mais geral. Política é uma profissão; a não ser que políticos sejam pessoas de excepcional altruísmo, eles irão sempre encarar a tentação de tomar decisões de acordo com seus próprios interesses e dos grupos de pressão poderosos, ao invés de levar em conta os interesses da comunidade mais ampla. Eis por que o argumento republicano transmite uma advertência que não podemos ignorar: se não atuarmos para impedir esse tipo de corrupção política, priorizando nossas obrigações cívicas em relação a nossos direitos individuais, não deveremos nos surpreender se encontrarmos nossos próprios direitos individuais solapados. "Se quisermos maximizar nossa liberdade pessoal, não devemos depositar a

nossa confiança em príncipes; devemos, ao contrário, assumir nós mesmos a arena política" (Skinner, 1992).

É bom não esquecer, porém, que a realização completa da democracia é um projeto inalcançável. Trata-se, em vez disso, de utilizar os recursos da tradição democrática liberal para aprofundar a revolução democrática, sabendo-se que é um processo sem fim. Combinando o ideal de direitos e pluralismo com as idéias de espírito público e preocupação ético-política, uma nova concepção democrática moderna de cidadania pode devolver dignidade ao político e fornecer o veículo para a construção de uma hegemonia democrática radical (Mouffe, 1992).

A prática da cidadania depende de fato da reativação da esfera pública, onde indivíduos possam agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetem a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. Cidadania participativa é também essencial para a ação política efetiva, desde que habilite cada indivíduo a ter algum impacto nas decisões que afetem o bem-estar da comunidade. Finalmente, a prática da cidadania democrática é crucial para a expansão da opinião política e para testar nosso julgamento. Representa, nesse sentido, elemento essencial na constituição de uma vibrante e democrática cultura política" (Passerin d'Entrèves, 1992).

O renascimento do conceito de sociedade civil

O ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil tem sido interpretado como a expressão teórica da luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares em várias partes do mundo, especialmente na Europa oriental e na América Latina. A noção de sociedade civil ressurgiu no cenário teórico e político nos anos 80, graças sobretudo à influência de autores como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen e Arato (1992), entre outros.

Tal renascimento deve-se principalmente a três fatores: a) o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista, com a conseqüente reavaliação da proposta marxista de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado; b) o fortalecimento, no Ocidente, da crítica ao estado de bem-estar social pelo reconhecimento de que as formas estatais de implementação de políticas de bem-estar não são neutras, além do surgimento dos chamados "novos movimentos sociais", que centram sua estratégia não na demanda de ação estatal, mas na proposição de que o Estado respeite a autonomia de determinados

setores sociais; c) os processos de democratização da América Latina e do Leste europeu, onde os atores sociais e políticos identificaram sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado (Avritzer, 1993).

O conceito de sociedade civil se encontra no cerne dos processos que levaram à constituição da modernidade ocidental, que se revelou incapaz de produzir formas de solidariedade a partir de estruturas de coordenação impessoal de ação. Boa parte da filosofia política e da sociologia no século XIX esteve voltada para a questão de como produzir formas não-particularistas de ação em sociedades onde as formas comunitárias de solidariedade não mais operam, e onde o mercado não é solução satisfatória para a geração de formas de igualdade e solidariedade. Daí a ligação entre a necessidade de produzir formas modernas de solidariedade e o conceito de sociedade civil, que aparece associado a três constatações:

- ♦ A sociedade civil tem a ver com processos de diferenciação entre Estado e mercado, direito privado e direito público. Ela identifica a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social. Trata-se de limitação e regulamentação, e não de abolição.
- ♦ O conceito remete ao sistema legal moderno, que cumpre o papel de relacionar indivíduos sem a intermediação do Estado, cujo poder passa a ser controlado por regras de publicidade operando como limites legais ao exercício da autoridade. Assim, o sistema legal estabelece, através dos direitos positivos, a institucionalização não só da sociedade civil mas também de suas formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado moderno.
- ♦ O conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro. Essas instituições mediadoras cumprem o papel de institucionalizar princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado nem pelo exercício do poder de Estado. Nesse sentido, a reconstrução da solidariedade social na modernidade estaria associada à idéia de autonomia social (Avritzer, 1993).

O projeto implícito nessa concepção de sociedade civil critica tanto o paternalismo estatal quanto essa outra forma de colonização da

sociedade baseada na economia de mercado sem regulação. Busca realizar o trabalho de uma política social mediante programas autônomos e descentralizados, baseados na sociedade civil, em vez dos programas tradicionais do *Welfare State*, e o trabalho de uma política econômica de regulação mediante formas não-burocráticas e menos intervencionistas de legislação.

Trata-se de combinar a "continuação reflexiva do *Welfare State*" (Habermas) na democracia liberal com a "continuação reflexiva da revolução democrática" (Arato) nos regimes autoritários.

Segundo Arato e Cohen, os movimentos sociais contemporâneos têm-se apoiado em tipos ecléticos de síntese, ligados à história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, a divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, Estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos fundamentais da crítica marxista à sociedade burguesa. Reivindicam ainda a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim à solidariedade social, e a defesa da esfera pública e da participação política acentuada por Habermas e Hanna Arendt. Nessa perspectiva, o fim último das revoluções não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e sociedade, do ponto de vista desta última (Arato & Cohen, 1994).

Por outro lado, Michael Waltzer concebe a "idéia de sociedade civil" como moldura político-teórica que incorpora diversas propostas históricas de sociedade, tais como a marxista, associada à cooperação dos produtores diretos, a "comunitarista", fundada no ideal rousseauiano de virtude cívica, a capitalista, baseada nas possibilidades oferecidas pelo mercado, e a nacionalista, que enfatiza a herança comum e as tradições históricas de uma nação.

Para Waltzer, a sociedade civil se apóia em seres sociais que são ao mesmo tempo cidadãos, produtores, consumidores e membros de uma nação. Ele aponta ainda os perigos de uma concepção despolitizada de sociedade civil que prescindiria do Estado, como foi propagado por alguns dissidentes do regime socialista do Leste europeu. A sociedade é um campo de tensões onde ambas as esferas — Estado e sociedade civil — devem se controlar mutuamente (Waltzer, 1992).

Já Charles Taylor distingue três diferentes tipos de sociedade civil. No sentido mínimo, ela existe quando houver associações livres fora da tutela do poder estatal. Num sentido mais forte, quando a sociedade como um todo pode estruturar-se e coordenar suas ações mediante associações livres da tutela estatal. E, como alternativa ao segundo

sentido, existirá sociedade civil quando o conjunto das associações puder determinar ou influenciar de forma significativa o curso das políticas do Estado.

Haveria duas grandes correntes teóricas na história do conceito de sociedade civil. A primeira, tributária da visão antiabsolutista de Locke, foi seguida por Adam Ferguson e Adam Smith, que enfatizam o caráter econômico da sociedade civil e sustentam que as pessoas podem se auto-regular no mercado sem a intervenção do governo. A segunda se inscreve na tradição de Montesquieu, Rousseau e Tocqueville, ressaltando as relações sociais estabelecidas por agentes autônomos (Taylor, 1990).

Escaparia aos limites do presente trabalho examinar a história do conceito de sociedade civil. Basta-nos uma rápida resenha desse conceito obscuro na teoria política, desde que o conceito aristotélico de *politike koinonia* foi traduzido para o latim por sociedade civil. Na Idade Média, *societas civilis* não distinguia a sociedade do Estado. Os primeiros autores modernos que utilizaram o termo sociedade civil procurando um princípio constitutivo próprio para a idéia de sociedade foram Montesquieu, Paine e Ferguson (Keane, 1988).

A noção de sociedade civil tem variado ao longo da história. Nos séculos XVII e XVIII, foi empregada por Hobbes e Rousseau para diferenciar a suposta condição de estado natural, onde os homens teriam vivido em liberdade, guiados apenas pelas paixões e necessidades — a *societas naturalis* — da sociedade regida pelas leis e dirigida por um corpo político onde liberdade e razão deveriam coexistir — a *societas civilis* —, fundada na concepção de contrato social. A hipótese lógica do estado de natureza estava intimamente associada à visão jusnaturalista do direito natural que embasou a Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa. No século XIX, a noção foi empregada por Hegel, para quem as regras de mercado são fundamentais para a estruturação da sociedade civil. Como indivíduos e instituições privadas comportavam-se na sociedade civil segundo seus interesses próprios, a superação dessas limitações seria alcançada no e pelo Estado, que assume na dialética hegeliana papel preponderante, "espírito absoluto" que organiza a existência real dos homens.

Hegel é o primeiro autor moderno a conferir centralidade à idéia de sociedade civil. Nem a família nem o Estado são capazes de esgotar a vida dos indivíduos nas sociedades modernas. Entre essas duas esferas, surgem um conjunto de instituições, o sistema de necessidades, a administração da justiça e as corporações. Sociedade civil, para Hegel, implica simultaneamente determinações individualistas e a procura de

um princípio ético que jamais poderia vir do mercado, mas sim das corporações.

São conhecidas as críticas a Hegel feitas por Marx, para quem a consciência é determinada pela existência social, e não o contrário. Sociedade civil, para Marx, não significa instituições intermediárias entre a família e o Estado, mas se reduz ao sistema de necessidades, isto é, à economia capitalista da sociedade burguesa, vista a partir da contradição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção. A solução marxista de abolição do mercado não vai no sentido de diferenciação, e sim de fusão entre Estado e sociedade. A classe capitalista seria historicamente superada e, pela revolução, abolida juntamente com o Estado, visto como instrumento político da classe dominante.

Finalmente, cabe rápida menção a Gramsci, que critica em Hegel a redução da idéia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade, e em Marx a redução economicista da idéia de sociedade civil. Gramsci foi o primeiro autor a perceber a sociedade civil enquanto lugar da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação. Entretanto, o conceito gramsciano não escapa da efemeridade que a tradição marxista atribui aos conceitos políticos. A sociedade civil é o lugar da conquista da hegemonia, mas tem seu papel relativizado pela tarefa de transformação da infra-estrutura e pelo reduzido significado da política na sociedade pós-revolucionária.

A expressão sociedade civil foi empregada por Gramsci como um nível intermediário de socialização entre os grupos primários — os agrupamentos "naturais" em torno da família — e as normas racionalizadas do Estado. Nessa concepção, papel preponderante cabe aos partidos, que têm na sociedade civil uma centralidade social determinante, análoga à do Estado na sociedade política.

A noção de sociedade civil muda consideravelmente a partir dos anos 70. Ressurge principalmente na Europa oriental como terceira via de oposição ao Estado soviético, depois do fracasso das tentativas de democratização na Hungria e na Tchecoslováquia. O fim último dos movimentos sociais seria apenas a auto-organização da sociedade para forçar o Estado a uma reforma estrutural, sem questionar o controle do Partido Comunista sobre o aparato estatal. Daí a concepção de sociedade civil contra o Estado presente na oposição polonesa do Solidariedade e também nos novos movimentos sociais do Ocidente. Por mais críticos que sejam do mercado e do Estado, tais movimentos não se organizam para acabar com eles, mas para fortalecer as formas societárias de organização. Tais movimentos nos reconduzem à idéia de sociedade civil

pensada não mais como sistema de necessidades, como em Hegel e em Marx, mas sim como "movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade negativa e positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica" (Cohen & Arato, 1992).

Essa definição resgata em Hegel a idéia de um espaço político para a vida ética; em Marx, a contradição entre o espaço da interação e o mercado; e em Gramsci, a concepção da sociedade como esfera de reprodução da cultura. Mas nenhum desses autores nos oferece um modelo capaz de localizar a sociedade civil em sociedades complexas e multidiferenciadas. Essa tentativa nos leva a Habermas, cuja obra *Teoria da ação comunicativa* é uma das principais fontes inspiradoras do conceito contemporâneo de sociedade civil.

Habermas e o mundo da vida

O processo de modernização, segundo Weber, havia-se caracterizado pela dominância da razão instrumental da ciência e tecnologia sobre as outras esferas sociais. A razão, sinônimo de liberdade para os pensadores do Iluminismo, acabou colaborando com as guerras mundiais, o bombardeio nuclear de Hiroxima e Nagasaki, os campos de concentração, a miséria e opressão das massas, tornando-se, para os filósofos da Escola de Frankfurt, sinônimo de dominação. Para buscar uma saída para esse pessimismo, Habermas constrói um gigantesco e complexo sistema filosófico baseado em sua teoria da ação comunicativa.

Além da razão instrumental, haveria uma razão comunicativa, fundada na linguagem, que se expressaria na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo. Essa razão comunicativa se encontra na esfera cotidiana do "mundo da vida", constituída pelos elementos da cultura, sociedade e personalidade. Já a razão instrumental predominaria no "sistema", isto é, nas esferas da economia e da política (Estado), que, no processo de modernização capitalista, acabaram dominando e "colonizando" o mundo da vida.

A razão instrumental acabou invadindo as esferas da moral e da estética. Habermas tenta resgatar o potencial emancipatório da razão ao afirmar que a modernidade é projeto inacabado. Recusa a redução da idéia de racionalidade à racionalidade instrumental-cognitiva da ciência, que dominaria as esferas da racionalidade prático-moral (direito) e da racionalidade estético-expressiva (arte). Para ele, é necessário acabar com a "reificação" e a "colonização", pelo "sistema", do "mun-

do da vida" mediante a lógica dialogal da ação comunicativa (Habermas, 1984).

Combinando de forma original a tradição hegeliano-marxista com o pensamento neokantiano da razão e contribuições de diversas ciências sociais, Habermas confere centralidade ao papel do direito, cuja pretensão de validade passa agora a ancorar-se na moral e não mais na ciência. Caberia ao direito, elemento essencial à estruturação da vida democrática, a elaboração e regulação das normas que vão orientar a busca do consenso, pelo diálogo, na ação comunicativa.

A análise habermasiana visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas nas formas comunicativas de ação. Na modernidade ocidental ocorreu, segundo Habermas, um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade que dissociou as estruturas sistêmicas das estruturas comunicativas do mundo da vida. Não se trata de teoria dualista de diferenciação entre Estado e sociedade, mas de uma forma múltipla de diferenciação, pois as estruturas sistêmicas econômicas e administrativas não só se diferenciam do mundo da vida, mas também se diferenciam entre si.

É importante assinalar que tanto o sistema quanto o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado. No sistema, o público é o Estado, e o privado é a economia. No mundo da vida, o público é a participação política dos cidadãos, e o privado é a família.

A figura abaixo ilustra essas relações.

	Sistema	Mundo da vida
Público	Estado	Participação Opinião pública
Privado	Economia	Família

O modelo tripartite gera, assim, dois conjuntos de dicotomia entre público e privado. Uma no nível dos subsistemas (Estado/economia) e outra no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família). Essas quatro dimensões se relacionam por uma série de trocas

possibilitadas pelos meios de controle, dinheiro e poder. Podemos assim distinguir entre as instituições da esfera privada coordenada comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em relação às duas esferas públicas analiticamente distintas. Em decorrência, podem-se imaginar processos de desprivatização que não envolvem estatização, bem como mostrar que a intervenção do Estado na economia não acarreta necessariamente a absorção ou supressão de uma sociedade civil autônoma.

O conflito entre Estado e mercado, de um lado, e estruturas interativas do mundo da vida, de outro, leva este último a se organizar em movimentos sociais fundadores da democracia que, para Habermas, é a institucionalização, no sistema político das sociedades modernas, dos princípios normativos da racionalidade comunicativa. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais constituem os atores que reagem à reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica. Eles disputam com o Estado e com o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade.

Habermas e a esfera pública

Na teoria habermasiana o conceito de esfera pública tem posição central na formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade civil. Trata-se de espaço público autônomo com dupla dimensão: de um lado, desenvolve processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos.

Essa concepção repudia tanto a visão utilitarista, onde os atores da sociedade civil agem individualmente, sem qualquer laço de solidariedade social, quanto a visão reducionista, de cunho marxista, que restringe o espaço público a uma esfera determinada pelas relações econômicas. O espaço público é visto como arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos.

É uma concepção de cunho ético-procedimental, baseada no princípio do discurso, que não se filia nem à visão liberal nem à visão republicana. A democracia não se reduz à representatividade eleitoral, nem se justifica por uma lei moral elevada e definidora de práticas políticas ideais, tal como se encontra no ideal de justiça de John Rawls. A valorização do conceito de cidadania propiciou a revalorização das práticas sociais, levando a participação política a transcender o mero ato de votar.

A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis. Nem o espaço doméstico nem o espaço de produção têm esse potencial democrático. A autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.

Habermas diverge dos liberais ao conferir centralidade à ação social e tornar secundários os aspectos individuais. Os fins coletivos não resultam de arranjos ou disputas entre interesses privados conflituosos, nem a política é vista como maximização de interesses individuais. A política é uma instância que transcende os interesses privados. O espaço público não se coaduna com a visão liberal de neutralidade, dissociada dos interesses concretos dos atores sociais, mas, ao contrário, permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas e a possibilidade de consenso mediante procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública, fornecendo os critérios éticos de regulação dos discursos práticos. A esfera pública, enfim, é a instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia.

Por outro lado, Habermas tampouco pode ser considerado republicano, pois unifica a ação coletiva na esfera comunicativa e, portanto, procedimental, e não nos conteúdos ou valores cívicos. O bem comum, conteúdo e valor para os republicanos, não constitui objetivo em si mesmo, a ser necessariamente perseguido, ainda que seja possível sua sobrevivência, apesar das diferenciações sociais. No espaço público serão desenvolvidos debates públicos em torno dos interesses coletivos, possibilitando uma ação comum a partir do princípio do discurso.

Habermas vê desvantagens no "idealismo excessivo" de tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. Devido à porosidade do espaço público contemporâneo, a política não mais pode ser vista como atributo das elites

(Benhabib, 1996), tornando-se indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação que assegurem a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso ao espaço público mediante o discurso, independentemente dos conteúdos.

A modernidade é vista não como ponto de ruptura da tradição, como em Hanna Arendt, mas como possível momento de realização de profundas transformações sociais, implicando novo papel dos atores sociais e nova configuração da democracia participativa, desde que aplicados os procedimentos discursivos.

O modelo discursivo parece adequado às sociedades modernas, pois, com o ingresso de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania na modernidade, não é mais possível imaginar um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil.

Esfera pública e o novo associativismo

Durante décadas, predominaram na América Latina as chamadas teorias da transição democrática que, não obstante sua inegável contribuição, subestimaram a organização autônoma de associações civis, confinando-se no institucional. Não se dedicaram a analisar o hiato entre a existência formal das instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos na sociedade. Como concebiam a democracia como ausência de autoritarismo, não puderam compreender a existência de uma cultura política não-democrática entrelaçada com a institucionalidade democrática.

Começa hoje a desenvolver-se outra perspectiva, de caráter culturalista, segundo a qual os estudos sobre democratização devem acompanhar os processos culturais, pois "a democratização não se dá em um vácuo": ela deixa de ser abordada "enquanto fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária" (Avritzer, 1996).

Nessa perspectiva, a democratização deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. Essa nova interpretação abre espaço para os movimentos sociais e as associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de democratização, incorporando novos conceitos, destacando-se, entre eles, o de esfera pública.

Os processos de reprodução sociocultural se convertem em forma política no espaço público. As associações civis absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as ao espaço público para o embate político. As associações e os movimentos sociais ampliam o espectro do político, incorporando novos temas na agenda política, desempenhando assim papel fundamental na construção do espaço público.

A adoção de uma concepção societária de democratização leva em consideração processos de limitação do Estado e do mercado identificados com o surgimento da cidadania e permite "conectar a democracia enquanto prática societária com o horizonte político dos atores partícipes do processo de democratização" (Avritzer, 1996).

A perspectiva culturalista diferencia-se ainda da visão republicana, que concebe as associações políticas como depositárias da vontade coletiva, cabendo ao Estado reconhecê-las e legitimá-las, sem a intermediação das associações da sociedade civil. Nesse caso, a esfera pública não-estatal converte-se em mais um espaço dentro do Estado, tornando-se uma esfera paraestatal em vez de não-estatal.

Tanto as teorias de transição como a visão republicana teriam dificuldade de ver a relação entre processos socioculturais e processos institucionais, desprezando assim o papel do associativismo. A perspectiva culturalista tenta recuperar o enraizamento e a esfera social pré-política dessas organizações.

Não se trata de negar a participação institucional das associações civis, mas quer-se evitar uma institucionalização imobilizadora, preservando o papel dessas associações no processo sociocultural. As associações devem participar do Estado enquanto espaço de formação da opinião e da vontade coletiva, mas não enquanto espaço administrativo, sob pena de transformarem-se em paraestatais.

Segundo Leonardo Avritzer, haveria três tipos de associações com desenhos formais distintos:

- ♦ associações não-conflitantes, como as recreativas, de ajuda mútua e religiosas, numericamente preponderantes, que por sua natureza não tematizam problemas, não estabelecendo assim um campo ético-cultural;
- ♦ associações conflitantes com o campo sistêmico, como sindicatos, associações profissionais, educacionais, de saúde, comunitárias etc., que se institucionalizam em campos predefinidos de ação, burocratizando-se com temas fixos do passado;

- ♦ novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários ao mesmo tempo, como os movimentos de mulheres, negros, indígenas, ecológicos, de direitos humanos, configurando um campo ético-político-cultural que aponta para uma esfera pública democrática.

Esse terceiro tipo não demanda diretamente ao Estado, mas influencia o sistema político e econômico colocando questões temáticas ao Estado e ao mercado, não ficando, de modo algum, restritas ao mundo societário.

Transformações históricas recentes indicam a ruptura com o padrão homogeneizador de ação coletiva, típico do populismo latino-americano, e o aumento considerável no número de associações civis no continente. Tais mudanças mostram a indiscutível redução da influência da vida sindical na vida coletiva, bem como o conseqüente fortalecimento de outros movimentos formadores de opinião, como o de direitos humanos, por exemplo. O associativismo comunitário se fortalece, proliferam organizações não-governamentais de classe média, ocupando um espaço diferenciado e plural, ao mesmo tempo em que se desenvolvem as associações temáticas de terceiro tipo, os chamados novos movimentos sociais.

Ainda segundo Avritzer, essas novas formas de ocupação do espaço público podem gerar fluxos democratizantes, desde que fiquem asseguradas as seguintes condições:

- ♦ o *status* público das associações, que às vezes podem ter elementos privados; a contabilidade pública e a organização interna democrática, pelo menos, devem estar garantidas;
- ♦ a democracia conectada com a eqüidade, tendo em vista o que o novo associativismo pode fazer para os não-organizados, evitando novas formas de desigualdade;
- ♦ medidas para impedir o eventual papel antidemocrático das associações pelo particularismo e a adoção de regras em causa própria.

É verdade, porém, que as associações se organizam em torno de alguns interesses em detrimento de outros, havendo assim, necessariamente, algum tipo de exclusão. A eqüidade consistiria em não privilegiar certos setores, em geral os mais organizados, em detrimento de ou-

tros, menos organizados, prejudicando ainda mais os excluídos. O conceito de espaço público com ênfase na dimensão societária legitima as reivindicações políticas da sociedade civil, concebida como um espaço próprio, e não apenas antiinstitucional.

Movimentos sociais e grupos de interesse

A partir dos anos 80, começou a entrar em declínio a militância partidária devido à perda de prestígio dos partidos políticos. Estes deixaram de atrair o interesse político de muitos cidadãos, que passaram a dedicar-se a outros grupos e atividades. Aumentou o fosso entre o sistema institucional de representação no plano do Estado e a chamada sociedade civil organizada.

As associações da sociedade civil têm o papel de formadoras da opinião pública e da opinião coletiva nos espaços situados fora do Estado e do mercado. Distinguem-se dos "grupos de interesse", caracterizados pela lógica dos interesses econômicos particularistas e pela defesa dos interesses privados específicos, como, por exemplo, as organizações sindicais e empresariais.

Os atores da sociedade civil organizados em movimentos sociais cumprem função pública, absorvendo a ação comunicativa existente no mundo da vida e levando-a ao nível da esfera pública. Defendem o interesse público e se constituem como instância de crítica e controle do poder. Os grupos de interesse, por outro lado, possuem visão corporativa, organizam-se em *lobbies* e buscam apropriar-se dos espaços públicos em função de seus interesses particularistas.

Os movimentos sociais levantam a bandeira da autonomia e da democratização da sociedade, mas seria um erro imaginar que podem prescindir das instituições do Estado enquanto sociedade politicamente organizada. Daí a necessidade de uma estratégia política dual (Cohen & Arato, 1992): os movimentos sociais devem atuar no plano institucional e extra-institucional, apoiados ao mesmo tempo nas organizações da sociedade civil e em outros atores, como os partidos e sindicatos.

Sérgio Costa, em aguda observação, mostrou que Habermas fez uma revisão de sua classificação de movimentos sociais que, na *Teoria da ação comunicativa*, eram considerados defensivos, com exceção do movimento feminista, que seria o único propriamente ofensivo. A partir da noção de "política dual" desenvolvida por Cohen e Arato, Habermas, em seu livro *Facticidade e validade*, passa a considerar os movimentos sociais como atores "duais", com orientação política dupla, simultaneamente defensiva e ofensiva (Costa, 1994).

A distinção entre movimentos sociais e grupos de pressão nem sempre, na prática, é muito clara. Em princípio, os primeiros exercem função pública, pois defendem interesses públicos de forma aberta e transparente, fortalecendo com sua ação a esfera pública. Já os últimos, como vimos, se caracterizam pela defesa de seus interesses particularistas.

Ocorre que, às vezes, organizações da sociedade civil lutam por seus interesses particulares realizando acordos de cúpula, sem discussão pública. Foi o caso, por exemplo, de certas associações de moradores que acertaram acordos com o Estado no mesmo estilo dos grupos de interesse. Nesses casos, não é mais possível distinguir, como observa Sérgio Costa (1994), as organizações da sociedade civil dos grupos de interesse que se utilizam do Estado para a consecução de seus objetivos particulares.

Esses casos, porém, de modo algum podem eliminar a distinção analítica entre, de um lado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil voltados para a defesa da cidadania e do interesse público, e, de outro, as associações de caráter econômico e político-administrativo. É o que tenta fazer a idéia de "setores intermediários", que cai na vala comum ao colocar no mesmo plano todas as organizações entre o Estado e a sociedade civil, desde associações filantrópicas a partidos e sindicatos.

É também o que tentam fazer aqueles que em vão procuram desqualificar as organizações da sociedade civil, equiparando-as a grupos de interesse. Mas os inúmeros exemplos de movimentos sociais que lutam por interesses públicos — como bem ilustra, entre outros, a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, no Brasil — provam que as associações civis cada vez mais contribuem para fortalecer a esfera pública.

Espaço público e democracia

O processo de construção da democracia tem sido tradicionalmente analisado sobretudo pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto enquanto processo de mudança na cultura política (Garretón, 1991), nas práticas sociais (Melucci, 1994) e nas formas de ação coletiva (Cohen & Arato, 1992).

O processo de democratização na América Latina pode ser examinado em função da mudança de atitudes no comportamento dos atores

sociais, e não apenas a partir das relações entre o Estado e o sistema político. Se tomamos este último critério como parâmetro, a democracia é vista apenas como regime político, como estrutura institucional de relação entre as elites e o Estado. Pensar a democracia como nova relação entre Estado e sociedade, a partir da perspectiva societária, exigirá, como observou Avritzer (1997), enfrentar o desafio de buscar um desenho institucional adequado.

Nos últimos anos, temos assistido a mudanças significativas nas formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações, criando um pólo distinto da sociedade política para satisfação de necessidades e constituição de novas identidades. Enquanto a representação fica a cargo da sociedade política, uma estrutura de "campanha" expressa o poder de veto último da sociedade civil.

A ocupação plural do espaço público pode, entretanto, trazer um desequilíbrio na relação entre atores sociais e o sistema político, com o predomínio da sociedade política, que passa a selecionar a inserção das associações civis no Estado, conferindo-lhes um *status* semipúblico. Ocorre então "um hiato entre as formas de ocupação do espaço público e as formas de legalização da vida associativa e da relação entre sociedade civil e sociedade política" (Avritzer, 1996).

Nessas circunstâncias, os valores e as ações sociais presentes na sociedade civil passam a entrar em franca oposição aos valores sistêmicos característicos do Estado e do mercado, ensejando transformações nas formas de sociabilidade, bem como alteração recíproca entre a instância de práticas sociais e a instância de produção de subjetividade.

Papel de particular importância cabe aos movimentos sociais que podem contribuir para a democratização dos sistemas políticos pela mudança nas regras de procedimento e nas formas de participação política, pela difusão de novas formas de organização e, sobretudo, pela ampliação dos limites da política, politizando temas que até então eram considerados da esfera privada, como, por exemplo, as questões de gênero envolvendo relações entre os sexos (Melucci, 1994).

Um espaço público democrático é aquele que garante que os fluxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder. As mudanças na cultura política trazidas pelo incremento do associativismo indicam a possibilidade de superação das formas tradicionais de clientelismo, populismo e corporativismo presentes na história política da América Latina. Essa nova cultura associativa certamente contribuirá de forma significativa para a construção de uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na

sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política.

O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder. Que o sistema político "seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia, constitui o horizonte de uma utopia possível no final do século XX" (Avritzer, 1996).

A esfera pública não-estatal

A partir da década de 70, a noção de sociedade civil mudou consideravelmente. Houve uma verdadeira ruptura conceitual que, segundo Cohen e Arato, como vimos, se vincula aos movimentos sociais e políticos democratizantes do Leste europeu, da Ásia e da América Latina. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos e cidadania passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil.

Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser "organizada". O que era um estado natural nos filósofos contratualistas, ou uma condição da política moderna em Hegel e Marx, torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais do Segundo e do Terceiro Mundo: a sociedade civil tem que ser construída, reforçada, consolidada. Trata-se de meio e fim da democracia política (Fernandes, 1995).

Resgatada dos livros de história pelos ativistas sociais das últimas décadas, a noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não apenas ao Estado, mas também ao mercado. Trata-se agora de uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de sugerir a idéia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores da solidariedade.

Essa perspectiva se aproxima da noção anglo-saxônica de "terceiro setor", ou ainda de movimento social ou organização não-governamental, que, para efeito deste trabalho, serão utilizados indistintamente, à luz da concepção atual de sociedade civil que esboçamos acima.

É nessa perspectiva que trabalham alguns pensadores contemporâneos que forneceram importantes subsídios teóricos para a atuação das chamadas organizações não-governamentais, como Alan Wolfe, por

exemplo. O próprio Habermas, como vimos, havia rompido com a correlação ideológica unívoca entre sociedade civil e esfera privada, entendida como economia, e o Estado entendido como esfera pública. Há uma esfera privada no "sistema" (economia) e uma esfera pública não-estatal, constituída de movimentos sociais, ONGs, associações de cidadania.

Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente ao Estado e à sociedade civil, respectivamente. Hoje é possível dizer que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público.

Na esfera estatal-privada estão as empresas e corporações estatais que, embora formalmente públicas, encontram sua lógica na defesa de interesses particulares, econômicos ou setoriais, comportando-se na prática como organizações de mercado. Já na esfera social-pública, ainda emergente, encontram-se os movimentos e instituições que, embora formalmente privados, perseguem objetivos sociais, articulando na prática a construção de um espaço público não-estatal. É o caso das organizações não-governamentais, que, como sugere Alan Wolfe, são também organizações de não-mercado (ONMs) e, ainda, organizações não-corporativas (Wolfe, 1992).

Dessa esfera pública não-estatal estariam excluídos os partidos políticos, que, embora formalmente possam ser considerados instituições da sociedade civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais. Voltados à luta pelo poder, os partidos acabam assumindo as "razões de Estado", pois seu centro estratégico não se situa no interior da sociedade civil que buscam representar, mas no modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar (Franco, 1994).

Segundo Alberto Melucci, a existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea. Como intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, esses espaços públicos requerem simultaneamente os mecanismos da representação e da participação. Ambos são fundamentais para a existência da democracia nas sociedades complexas. Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos (Melucci, 1988).

A construção dessa esfera social-pública, enquanto participação social e política dos cidadãos, passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem a articulação entre es-

fera pública e âmbito privado como nova forma de representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade.²

As organizações da sociedade civil que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos.

Os chamados novos movimentos sociais — movimentos ecológicos, feministas, de minorias, de consumidores etc. — se organizaram de forma autônoma fora dos partidos políticos, pois sentem-se afugentados pela forma piramidal, burocrática e profissional das lutas político-partidárias. Em suma, tais entidades e movimentos da sociedade civil, de caráter não-governamental, não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, podem assumir papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza exclusão social e degradação ambiental.

Uma questão de grande interesse diz respeito às redes como formas recentes de organização da luta social por parte de associações e movimentos. Tratar-se-ia de uma organização social de novo tipo, heterogênea e fragmentada, muito diferente do centralismo democrático das organizações tradicionais. Segundo Ilse Scherer-Warren, as redes trazem importantes mudanças na sociabilidade e na espacialidade, criando novos territórios de ação coletiva, um novo imaginário social, uma comunidade virtual. Entretanto, se ampliam a possibilidade de comunicação, possuem também um aspecto de exclusão, pois nem todos têm acesso à comunicação (Scherer-Warren, 1993).

Significariam as redes mudanças nas formas coletivas ou elitização da participação política? Alberto Olvera, em sua intervenção no XXI Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia — ALAS (São Paulo, setembro de 1997), sustentou que o grande desafio é evitar

² Não se trata de apresentar uma visão idílica das ONGs ou de negar o papel do Estado, do mercado e dos partidos. Existem ONGs que defendem interesses particularistas, e ninguém ignora a necessidade de fortalecer, ampliar e aperfeiçoar as esferas estatal-pública e social-privada. Existem agentes privados para fins privados (mercado), agentes públicos para fins públicos (Estado), agentes privados para fins públicos (terceiro setor) e também agentes públicos para fins privados (corrupção) (Fernandes, 1995).

não só que as associações se tornem órgãos de fusão Estado-sociedade, mas também que a agenda dos movimentos sociais implique marginalização dos setores não-organizados.

Para Douglas Chalmers, além dos quatro tipos ideais de estruturas de representação — clientelista, populista, corporativista e mobilização de massas —, haveria atualmente um quinto tipo constituído pelo que denominou "redes associativas", conectando o Estado e atores da sociedade, inclusive atores populares, mediante laços interpessoais, midiáticos e/ou interorganizacionais. Na América Latina, onde os Estados tornam-se cada vez mais "policêntricos", com dispersão na tomada de decisões, a representação popular — e a representação política em geral — vem crescentemente assumindo a forma de redes associativas.

Uma das principais implicações dessa tendência ao Estado policêntrico e às múltiplas e cambiantes redes associativas é que a redistribuição e a participação não serão mais obra de uma única liderança popular central, mas sim de inúmeros indivíduos e organizações operando em diferentes arenas. Não haverá, assim, uma "estratégia do setor popular" para enfrentar os impactos das políticas neoliberais, mas, em vez disso, coalizões sociais, sindicatos progressistas, movimentos sociais, cada um em seu caminho, cada qual demandando recursos, aliados e com assistência de uma ampla gama de profissionais. Entretanto, emprender uma ação comum sem uma organização centralizada permanece um desafio para a ação política baseada na solidariedade e na coordenação horizontal dos grupos populares que atuam dentro e através dessas redes (Chalmers, 1996).

Segundo Cohen e Arato, é fundamental conceber os conceitos de sociedade civil e movimento social um em relação com o outro. Os movimentos sociais são concebidos como o elemento dinâmico no processo capaz de realizar os potenciais positivos das sociedades civis modernas.

É possível, assim, articular o conceito de movimento social como virtualidade ou potencialidade histórica com o estudo empírico das organizações da sociedade civil, restabelecendo uma articulação entre os planos sincrônico (sociedade civil como organizações institucionalizadas) e diacrônico (movimento social como elemento dinâmico), entre desenvolvimento e estrutura.

Segundo essa fórmula, uma das características dos novos movimentos sociais é a criação de redes de comunicação alternativas cujo fim não é necessariamente influenciar o Estado, mas seu próprio desenvolvimento, fazendo avançar a conscientização. Assim, a sociedade civil "não é apenas o terreno, mas também o alvo dos novos movimentos sociais" (Cohen & Arato, 1992).

Uma perspectiva baseada na sociedade civil, no público não-estatal, veria pois duas dimensões na ação coletiva contemporânea: a política de influência (da sociedade civil sobre a sociedade política) e a política de identidade (centrada na autonomia, na identidade e na democratização das relações sociais fora do campo político).

Não se trata apenas de pressionar o Estado para reivindicar direitos, mas de modernizar a própria sociedade civil, transformando as estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade que, fora do aparelho de Estado, encontram-se enraizadas em instituições, normas, valores e identidades coletivas, baseadas em preconceitos de raça, classe e gênero.

O movimento feminista, por exemplo, sempre tentou destruir as instituições patriarcais da sociedade civil, visando mais à mudança cultural e normativa que à obtenção de ganhos na esfera econômica e política. Da mesma forma, o movimento de cidadãos que nesta década se desenvolve em várias partes do mundo não almeja tomar o poder, mas transformar a relação entre o Estado e a sociedade civil, consolidando nesta última a imagem da diferença, da diversidade, bem como a capacidade subjetiva dos indivíduos e dos grupos.

O movimento cidadão retoma o conjunto das reivindicações dos movimentos sociais pós-68 (feminismo, pacifismo, ecologia, direitos cívicos etc.) associando-as às bandeiras do movimento operário (direitos sociais, redução do tempo de trabalho, redistribuição de rendas, autogestão), tendo como eixo um princípio unificador: a cidadania. Seu objetivo não é o enfrentamento direto com o Estado, pois reconhece o poder do Estado e do mercado, até mesmo sua legitimidade num contexto democrático. Trata-se não de reivindicar o poder do Estado, mas de influenciar os dirigentes e a sociedade civil em seu conjunto. Assim, a idéia de construção ou reconstrução da sociedade civil em face do mercado e do Estado (e em face dos partidos políticos) constitui a pedra angular da ideologia do movimento cidadão (Rossiaud, 1997).

O Estado e/ou mercado não podem mais se arrogar o monopólio de planejar e praticar ações sociopolíticas de interesse público deixando de fora a sociedade. Tanto o estatismo como o neoliberalismo deixam a sociedade em segundo plano. A saída é através de um pós-liberalismo, onde se tem um Estado socialmente controlado e um mercado socialmente orientado. A sociedade torna-se uma "esfera social-pública", constituída a partir de idéias próprias e independentes do Estado e do mercado. Essa nova esfera é não-estatal e não-mercantil, pois escapa ao domínio do Estado e à lógica de lucro do mercado.

O estatismo tenta impor ao mercado e à sociedade civil a lógica do Estado. O neoliberalismo tenta impor ao Estado e à sociedade civil a

lógica do mercado. Ambos ignoram a existência de uma terceira instância. Uma integração construtiva e sinérgica entre essas três instâncias somente será alcançada se o Estado e o mercado passarem a ser controlados e orientados pela sociedade.

Contra essa linha de pensamento insurge-se a ideologia estatal-corporativa da esquerda partidária baseada na teoria do interesse histórico de classe. A conquista do poder por uma classe particular seria a condição da libertação geral de toda a sociedade. A organização da sociedade é vista como tática para conquistar o poder do Estado e, partir daí, reorganizar a sociedade de cima para baixo.

A partir de uma visão sociocêntrica, pós-liberal, é possível visualizar uma dinâmica coletiva constituída pela parceria entre Estado, mercado e sociedade civil, onde os interesses públicos serão discutidos e negociados. E o desenvolvimento dessa dinâmica deve extrapolar os espaços de publicidade ou as campanhas de solidariedade, pondo em prática ações de pequena escala realizadas no âmbito local.

Uma estratégia global de desenvolvimento deve ter por base dois elementos fundamentais: a participação ativa dos cidadãos, voltada para a ação local, e uma parceria entre Estado, mercado e sociedade civil.

Os desafios estratégicos a serem enfrentados pelos países em desenvolvimento seriam, principalmente, inverter a tendência à apartação, incluir no mercado e na cidadania os milhões de excluídos, modernizar incorporando as inovações tecnológicas, promover a transição para um novo padrão de desenvolvimento humano e sustentável, e assegurar a inserção não-submissa e interdependente na ordem mundial (Franco, 1996).

A questão social não pode mais ser enfrentada como subproduto da economia, pois esta não está preocupada com os que mais precisam de benefícios: os excluídos do sistema. É preciso uma ação que vá além da economia. O Estado aparece, então, como responsável por criar, através de uma política social, condições dignas de vida para todas as camadas da sociedade. Sozinho, porém, não é capaz de pôr em prática tal política. Daí a necessidade de, superando conceitos neoliberais e estatistas, promover uma ação conjunta entre Estado, mercado e sociedade civil, em que representantes dessas três esferas discutiriam suas propostas, encaminhando soluções.

Um dos principais mecanismos de execução dessas medidas seriam as ações locais. A ação local é uma ação adequada a um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Se, por exemplo, tomarmos o problema do desemprego como referência, em vez de grandes empresas automatizadas teremos o trabalho local comunitário, utilizando tecnolo-

gia avançada de pequena escala. É um trabalho produtivo que emprega tecnologia apropriada, conservando os recursos e preservando o meio ambiente. Todas as necessidades, como energia, alimento, vestuário, moradia, saúde etc., são viáveis mediante ação local descentralizada. Além disso, o trabalho local é capaz de incorporar o espírito de cooperação e solidariedade da vida comunitária, rejeitando preconceitos e discriminações.

O público não-estatal como setor produtivo

As associações da sociedade civil e os movimentos sociais têm sido mais analisados do ponto de vista da construção da cidadania democrática e das novas relações Estado-sociedade do que como instância de produção de bens e serviços sociais. No entanto, vem-se intensificando cada vez mais a transferência de bens e serviços, anteriormente a cargo do Estado, para o setor público não-estatal.

Em sua dimensão produtiva, o setor público não-estatal — também chamado de terceiro setor, setor social, organizações da sociedade civil ou organizações não-lucrativas —, é constituído por organizações privadas sem fins lucrativos e dedicadas à produção de bens e serviços públicos.

Distingue-se do setor público pela sua atuação descentralizada, sua estrutura leve e desburocratizada bem como pelo seu contato permanente com a população alvo. As organizações do público não-estatal possuem, em geral, flexibilidade e agilidade de gestão, apresentando uma eficácia na realização de seus objetivos sociais e uma eficiência no emprego dos meios bem superior ao setor público, marcado usualmente pela burocracia e a lentidão de procedimentos administrativos.

Por outro lado, ao contrário do setor privado, voltado para a economia de mercado e baseado exclusivamente em critérios econômicos de produtividade que cada vez mais adotam um padrão tecnológico poupador de mão-de-obra, o terceiro setor não substitui trabalho humano por máquinas, empregando mão-de-obra num clima mais solidário de relações humanas.

Trata-se de setor bastante diversificado e freqüentemente muito difícil de ser deslindado. Abrange desde a filantropia, utilizada às vezes como instrumento de marketing empresarial, até projetos sociais encaminhados por organizações não-governamentais. Educação, saúde, meio ambiente, crianças de rua, direitos humanos, cultura, lazer, esporte, violência, drogas, habitação, projetos comunitários, eis algumas das principais áreas de atuação.

O Estado centralizador, burocrático e autoritário foi superado com o advento do Estado neoliberal, afinado com a agenda econômica mundial do processo de globalização. Como o neoliberalismo transfere para o mercado questões sociais antes assumidas pelo Estado, e como o mercado, por sua própria natureza, volta-se para a produção econômica de mercadorias visando ao lucro e não à redistribuição de renda ou à prestação de serviços sociais, recai nas mãos da sociedade civil, do setor público não-estatal, a tarefa de encaminhar a solução de tais problemas.

Nesse modelo, participação e cidadania tornam-se conceitos fundamentais para orientar a atuação das organizações não-lucrativas, seja voltada para a sociedade, seja para a realização de parcerias com o Estado, em função do interesse público. Verifica-se, paradoxalmente, que o mesmo processo de globalização que enfraquece o poder dos Estados nacionais fortalece a sociedade civil, que intensifica o grau de organização do terceiro setor para realizar funções sociais que o Estado deixa de cumprir e que o mercado jamais cumpriu.

Nas últimas décadas, o terceiro setor vem-se expandindo de forma extraordinária. Dados referentes a sete países (EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Hungria e Japão) mostram que o terceiro setor possuía 12 milhões de empregados a tempo integral em 1990, mais 5 milhões de voluntários. "Isso significa que um em cada 20 empregados e um em cada 10 prestadores de serviços estão lotados no setor sem fim lucrativo daqueles países" (Salamon, 1997). Na França, foram criadas mais de 54 mil associações no setor público não-estatal somente no ano de 1987, contra 10 a 12 mil por ano na década de 60, e na Inglaterra, a arrecadação das organizações filantrópicas cresceu 221% entre 1980 e 1986 (Salamon, 1996).

No Reino Unido, as organizações voluntárias têm receita equivalente a 4% do PIB, envolvendo, de alguma forma, 39% da população. Na França, o emprego no setor público não-estatal já é responsável por 6% do emprego total. Na Alemanha, o terceiro setor responde por quase 2% do PIB, empregando mais pessoas do que o setor agrícola. Na Europa Oriental, depois da queda do Muro de Berlim, proliferaram as organizações voluntárias sem fins lucrativos, estimando-se que cheguem hoje a mais de 70 mil. Nos países do chamado Terceiro Mundo, existem mais de 35 mil organizações não-governamentais envolvidas diretamente em programas de combate à fome, saúde e planejamento familiar, educação, habitação e direitos de cidadania (Rodrigues, 1997).

Nos Estados Unidos, de acordo com Jeremy Rifkin, enquanto o setor privado responde por 80% da economia, e o setor público é responsável por mais de 14% do produto interno bruto, o terceiro setor

contribui com mais de 6% para a economia, sendo responsável por mais de 9% do emprego total. Para ele, o setor público não-estatal é a única saída possível das sociedades ante ao desemprego estrutural (Rifkin, 1995). Nos anos 60, um terço da força de trabalho norte-americana estava empregada na indústria; hoje, são menos de 17%, e daqui a 10 anos essa porcentagem cairá para 12. "Por volta do ano 2020, haverá uma eliminação virtual do trabalhador da indústria no mundo inteiro. Menos de 2% da força de trabalho deste planeta estará nas indústrias" (Rifkin, 1997).

As organizações do setor público não-estatal, tendo sempre como eixo principal de atuação o interesse público e a cidadania, passaram a realizar parcerias com o Estado, perdendo, algumas vezes, o caráter contestatário que as caracterizava na década de 80, mas firmando-se no cenário sociopolítico como entidades independentes, cuja personalidade própria deve ser reconhecida.

Preenchendo o vazio deixado pelo Estado e buscando compensar as desigualdades econômicas e sociais agravadas pelo processo de produção das empresas de mercado, o setor público não-estatal tende a cumprir papel de crescente importância. Para isso, bastará manter suas vantagens comparativas de terceiro setor em relação ao Estado, isto é, flexibilidade de ação, estratégia participativa e maior contato com a população. Além da flexibilização e desburocratização da gestão social, a "esfera da produção social" opera com a racionalidade comunicativa, isto é, com a lógica da solidariedade e da cooperação no fornecimento de serviços públicos.

Ao harmonizar o interesse público com a eficácia administrativa, a produção de bens e serviços no setor público não-estatal torna-se mais eficiente do que no setor estatal ou privado. Diversas atividades sociais, principalmente saúde e educação, tendem a ser financiadas pelo Estado, mas executadas por organizações públicas não-estatais, mais eficientes que o Estado e mais econômicas que o setor privado.

A transferência de atividades sociais do Estado para o setor público não-estatal coloca, porém, problemas cuja complexidade não deve ser menosprezada. Referimo-nos aqui não somente a dificuldades relativas à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, mas também ao riscos de mercantilização e burocratização que pesam sobre tais organizações ao realizarem parcerias com o Estado.

Organizações sociais: não-estatais ou paraestatais?

É verdade que as organizações públicas não-estatais não têm fins lucrativos, não são parte do aparelho de Estado, seus funcionários não

são públicos, posto que regidos por leis privadas. Mas isso, por si só, não garante a eficiência almejada. Essas organizações, ao celebrarem contratos de gestão com o Estado, deslocam-se da arena social e do espaço público fertilizado com os influxos comunicativos da sociedade civil e passam a girar na órbita do Estado. Isso sem falar na possibilidade de que o próprio Estado selecione as organizações contratantes ou estimule sua criação por mecanismos de cooptação e clientela política.

Como garantir que as organizações públicas não-estatais sejam sustentáveis? Nas mudanças de governo, como assegurar continuidade nos contratos de gestão? A transferência de recursos do Estado e a autonomia gerencial e financeira das organizações não garantem por si só a reciprocidade perante o compromisso político do Estado com a área social.

Através do contrato de gestão, o Estado separa a formulação da execução de políticas públicas; deixa de ser o executor de políticas sociais, mas continua como formulador, regulador, fiscalizador e avaliador. A transferência da execução para a sociedade civil deve incorporar a questão social na gestão dos serviços. A transferência da execução de tarefas não deve resultar na transferência da responsabilidade do Estado.

As organizações públicas não-estatais que, pelo contrato de gestão, recebem recursos do Estado para a execução de bens e serviços sociais devem, assim, ser controladas tanto pelo Estado, que transferiu os recursos, mas não a responsabilidade, como pela própria sociedade. Ao desburocratizar o Estado, o contrato de gestão pode aumentar a governabilidade, ampliando áreas de apoio na sociedade, mas seria ilusão imaginar que um novo modelo político de relação Estado-sociedade pudesse ser alcançado por via administrativa, desconsiderando a necessidade de negociação política com os atores sociais que se enfrentam no espaço público.

Em síntese, o papel do Estado pode ser analisado a partir de três perspectivas básicas:

- ♦ Uma posição estadocêntrica, que entende ser função indelegável do Estado assegurar o bem-estar social, formular e aplicar políticas sociais; a delegação de tarefas tradicionais do Estado ao mercado ou a organizações da sociedade civil é vista como privatização e evasão de responsabilidades inerentes à função estatal, por imposição da política neoliberal e dos ajustes estruturais do FMI.

- ♦ Uma posição mercadocêntrica, segundo a qual o Estado deve privatizar funções que podem ser assumidas pelo mercado com maior eficiência e otimização de recursos, pois é o mercado que produz riquezas e fornece emprego aos trabalhadores. A transferência para o mercado de empresas econômicas ou atividades sociais antes desenvolvidas pelo Estado é característica central dos governos neoliberais que promovem a integração econômica com o processo de globalização.
- ♦ Uma posição sociocêntrica, sustentando que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica dos atores da sociedade civil presentes na esfera pública, a partir de uma perspectiva societária: o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada ou mesmo pública não-estatal, devendo a nova relação Estado-sociedade abrir caminho para o aprofundamento da democratização não só política, mas também social e econômica.

A transferência da gestão de atividades estatais para organizações sociais dificilmente se enquadraria nas modalidades já descritas. Na realidade, essas organizações sociais que celebram contrato de gestão com o Estado não seriam nem organizações privadas nem estatais, nem, talvez, não-estatais: poderiam ser consideradas organizações para-estatais, tendo em vista que se constituem ou funcionam em torno do Estado. A transformação de instituições estatais, como hospitais e universidades, em instituições paraestatais, impropriamente denominadas instituições da sociedade civil, constituiria uma "nova tentativa de fusão entre Estado e sociedade civil" (Avritzer, 1997).

Isso porém não significa que, por essa razão, tais organizações deixarão de ser úteis e ficarão impossibilitadas de prestar serviços relevantes à sociedade. Essas organizações produtoras de bens e serviços sociais poderão compatibilizar eficiência e interesse público, desde que submetidas ao controle do Estado e da sociedade civil, com o objetivo de evitar sua burocratização e mercantilização.

Por outro lado, a expressão "paraestatal" não parece adequada aos casos de organizações autônomas da sociedade civil, com trajetória conhecida no espaço público e que realizam parcerias com o Estado para a gestão de bens e serviços públicos. O financiamento estatal dessas organizações públicas não-estatais envolve, entretanto, uma série de questões que necessitam ser enfrentadas. Um dos problemas principais são os critérios públicos para avaliação do desempenho, a fim de evitar os riscos de favoritismo burocrático e clientelismo político.

Além de sua função de controle social, de sua vocação política de lutar pelos direitos da cidadania, pela democratização do Estado e da sociedade, a sociedade civil também pode assumir a responsabilidade econômica de execução de programas e serviços sociais. Ao fazê-lo, porém, assume perfil produtivo que exige fiscalização e controle por parte do Estado e da própria sociedade. Segundo Nuria Cunill, "desde o âmbito privado, é possível — e necessário — enfrentar a produção de bens públicos, sempre que isso, por sua vez, não suponha a abdicação da responsabilidade pública por parte do Estado" (Cunill, 1995).

Cidadania, controle social e democratização do Estado

A cidadania ocupa lugar central na busca de novo paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Para melhor desenvolver esse ponto, parece-nos adequado utilizar as categorias de governabilidade e governança, tal como concebido por Eli Diniz.

Governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista) etc. (Diniz, 1996).

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes (Diniz, 1996).

Já para Bresser Pereira, governança é a capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, por meio do ajuste fiscal, da reforma administrativa e da separação entre formulação e execução de políticas públicas. E governabilidade diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de

mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade.

O mesmo autor, com base em Adam Przeworski, analisa a reforma do Estado na ótica da teoria do agente principal, segundo a qual o cidadão — agente principal — deve controlar os políticos, que, por sua vez, devem controlar os burocratas. É sem dúvida muito instigante sua abordagem da "lógica dos leques de controle", que permite distinguir, com clareza, o espaço público do privado e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do espaço público não-estatal (Bresser Pereira, 1997).

Creemos que a atual crise de legitimidade do Estado revela, no fundo, a crise da democracia representativa parlamentar clássica. Os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições que, por definição, foram por eles criadas. A democracia, principalmente na América Latina, vive um impasse entre as tentações de retorno autoritário e as amplas mudanças institucionais necessárias a seu aprofundamento. A consolidação democrática não pode ser atingida sem a reforma do Estado.

O resgate da legitimidade do Estado passa, certamente, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade, no sentido que lhe dá Diniz, ou de governança, no sentido de Bresser Pereira, segundo as condições históricas e culturais de cada país. A nosso ver, porém, é no conceito de governança, no sentido de Diniz, ou de governabilidade, no sentido de Bresser Pereira, que se encontra a pedra de toque para recuperar a perdida legitimidade do Estado. A ação estatal desvinculada das noções de interesse público, bem comum e responsabilidade pública perde legitimidade.

Somente a participação da cidadania nos moldes de uma democracia associativa pode contrapor-se às características negativas do modelo representativo, como, por exemplo, fragilidade das instituições, dos partidos, do sistema eleitoral e do Legislativo, além de hipertrofia da autoridade pessoal do presidente. Verificamos hoje o esvaziamento do poder público, a inércia na prestação de serviços, a ausência de canais para expressão de direitos, enfim, a omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais mediante políticas sociais efetivas.

Aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade; a reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas principalmente redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

A existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Diversos países já contam com a existência de conselhos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas. Apontam na mesma direção o funcionamento de câmaras setoriais de negociação envolvendo atores interessados e autoridades governamentais, bem como os exemplos de orçamento participativo no plano local.

No modelo representativo, os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados. São as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado.

É claro que também ocorrem novos processos de massificação, bloqueando a cidadania ativa mediante, por exemplo, a integração eletrônica de telespectadores. Uma esfera pública democrática requer, porém, uma vida associativa livre, com a regulação da mídia e do mercado. A democracia exige uma cultura política gestada na liberdade.

A noção de espaço público não pode mais se limitar à visão liberal de um mercado de opiniões onde os diversos interesses organizados buscam influenciar os processos decisórios. No modelo chamado discursivo, de inspiração habermasiana, a esfera pública atua como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil (no "mundo da vida") e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos). Não se trata mais de um "sitiamento" do Estado, sem intenção de conquista, mas de um sistema de "eclusas" entre o Estado e a sociedade. Ao transpor as eclusas, os influxos comunicativos da sociedade civil acabam influenciando as instâncias decisórias (Habermas, 1997).

Para realizar essa função integrativa, a cidadania democrática deve, evidentemente, ser mais do que um *status* meramente legal. É necessário que ela se torne o elemento central de uma cultura política compartilhada. Uma sociedade multicultural só pode manter-se unida se a cidadania democrática não se limitar à visão liberal dos direitos políticos, expandindo-se para abranger direitos culturais e sociais.

Se o movimento socialista, de inspiração marxista, acabou, quando no poder, degenerando em totalitarismo, o liberalismo apoiou ditaduras autoritárias e costuma olhar a democracia de forma instrumental: ela é boa enquanto serve a seus interesses econômicos. A democracia, que é um valor universal, é usada como ideologia de grupos dominan-

tes. Ora, a democracia não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos.

Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformaram os direitos declarados formalmente em direitos reais. As lutas por liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos sociais, os direitos das chamadas "minorias" — mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais — e, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio. Os grupos excluídos poderiam ser compensados mediante políticas diferenciadas debatidas publicamente. É sempre através do debate político que as questões tornam-se públicas, possibilitando que os cidadãos exerçam a função de crítica e controle do Estado.

Estado democrático é aquele que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos *interesses e necessidades particulares* existentes na sociedade, como procura instituí-los em *direitos universais* reconhecidos formalmente. Indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade democrática não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas e está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos (Chauí, 1995).

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, se constitui na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa em que o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (Chauí, 1984).

Inspiram-se na cidadania ativa as propostas de democracia direta baseada nos mecanismos constitucionais de referendo, plebiscito, iniciativa popular, possibilidade de revogação de mandatos, exigência de prestação de contas etc., assegurando-se assim complementaridade entre representação política tradicional e participação popular direta. Esse tipo de concepção, fundada no dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos, superaria a visão liberal do modelo do cidadão patriota proposto para toda a sociedade, como se ela fosse homogênea e unidimensional. A cidadania implicaria pois a ligação necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política

e democratização dos meios de comunicação de massa (Benevides, 1994).

Se "o grande feito político do século XX foi ter consolidado a democracia" (Bresser Pereira, 1997), é também verdade que a legitimação do Estado, com base exclusiva na democracia representativa, se esvaziou pelo seu crescente distanciamento da maioria absoluta da sociedade. A política subordinou-se à economia, dominada por um setor financeiro que busca riqueza sem produção. Nessas condições, o poder político do Estado não cessa de perder legitimidade. Na América Latina, o desenvolvimento econômico não reduziu as desigualdades sociais: a intensificação continuada da pobreza e o triste espetáculo da miséria levou a um processo de banalização do horror.

Aos excluídos que foram expulsos do mercado de trabalho vêm juntar-se as novas gerações que nele jamais ingressarão. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1997), o Estado é democrático para as zonas "civilizadas" do contrato social e fascista para as zonas "selvagens" da exclusão social. A igualdade que o liberalismo defende no domínio jurídico-político deve ser ampliada para os domínios econômico e social. A solidariedade deve ser praticada na diferença e não apenas entre iguais. Daí a importância de reivindicar igualdade quando a diferença inferioriza, e o direito à diferença quando a igualdade descaracteriza.

Para Tarso Genro (1977), a cidadania exige novas formas de organização do Estado democrático, que deixaria de ser instrumento predominante de reprodução das desigualdades sócio-econômicas para tornar-se instrumento de regulação, orientando as relações entre os sujeitos sociais com vistas à superação de desigualdades. Teríamos então um Estado público regulador, controlado pelos próprios cidadãos.

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

A relação de representação política deve ser articulada com as representações de fato e de direito que tenham capacidade de representar a cidadania ativa, que hoje organiza a sociedade civil "por baixo", como novas formas de poder que constroem novas formas de legitimação.

A existência de um espaço público não-estatal é, assim, condição necessária da democracia contemporânea, que, como vimos, sofre hoje uma profunda crise de legitimidade. Enfrentar os desafios de aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e criar novas estruturas de go-

vernança é requisito para superar a crise atual da democracia representativa.

A recuperação da legitimidade do Estado depende da democratização de suas instituições. Os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. A reforma das instituições estatais requer, assim, mecanismos que assegurem a participação direta dos cidadãos, como os citados exemplos de referendo, revocatória de mandatos, iniciativa popular, participação em conselhos que decidem diretrizes das políticas públicas.

Alguns desses mecanismos, entretanto, como o plebiscito e o referendo, desempenhariam papel mais auxiliar do que central ao estimularem mobilização eleitoral para "uma única vez" e um tipo de resposta "sim ou não" para questões complexas que, em geral, podem ser melhor encaminhadas nas redes associativas, com suas qualidades multifacetadas e seus debates mais aprofundados (Chalmers, 1996).

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

A dupla dimensão da esfera pública não-estatal — de um lado, o controle social do Estado e a ação coletiva para a afirmação de direitos e identidades culturais; de outro, a produção de bens e serviços públicos — encontra seu fundamento último e denominador comum no conceito de cidadania. É a cidadania que fornecerá o elã vital para a criação de uma nova institucionalidade política, onde a sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático, única fonte possível de governabilidade e legitimidade do sistema político.

Os espaços públicos não-estatais são arenas de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos. Como intermediações entre o Estado e a sociedade, esses espaços públicos, como examinamos anteriormente, requerem simultaneamente mecanismos de representação e participação. Ambos são necessários à existência da democracia nas sociedades complexas e ao controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos, e não apenas o interesse do mercador ou o desejo do príncipe.

Referências bibliográficas

- Arato, A. & Cohen, J. *Sociedade civil e teoria social. Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- Avritzer, Leonardo. Além da dicotomia Estado-mercado. *Novos Estudos*. São Paulo (36), 1993.
- . *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte, UFMG, 1996.
- . Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*. São Paulo (39), 1997.
- Benevides, Maria Vitoria. Cidadania e democracia. *Lua Nova* (33), 1994.
- Benhabib, Seyla. Models of public space: Hanna Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. In: *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, 1996.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Barcelona, abr. 1997. (Trabalho apresentado à 2ª Reunião do Círculo de Montevideú.)
- Carvalho, José Murilo. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a república no Brasil. *Dados*, 32(3), 1989.
- Chalmers, Douglas. Associative networks: a new structure of representation for the popular sectors? In: *The new politics of inequality in Latin America*. Oxford University Press, 1996.
- Chauí, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo, Moderna, 1984.
- . *Convite à filosofia*. São Paulo, Ática, 1995.
- Cohen, J. & Arato, A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- Costa, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos* (38), 1994.
- Cranston, Maurice. Are there any human rights? *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 112(4), 1983.

- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Caracas, Clad (4), 1995.
- Da Matta, Roberto. A questão da cidadania num universo relacional. In: *A casa e a rua*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1988.
- Diniz, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, 10(4), out./dez. 1996.
- Fernandes, Rubem Cesar. Elos de uma cidadania planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (28), 1995.
- Franco, Augusto. O papel estratégico das ONGs. Brasília, Instituto de Política, 1994. mimeog.
- . Uma nova perspectiva estratégica pós-liberal para enfrentar a questão social no Brasil. *Proposta*. Rio de Janeiro (70), 1996.
- Garretón, Manuel Antonio. Cultura política y sociedad en la construcción democrática. In: Solano, C. B. (org.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, Flanco, 1991.
- Genro, Tarso. Novo Estado para nova cidadania. Porto Alegre, 1997. mimeog.
- Habermas, Jurgen. *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press, 1984.
- . Uma conversa sobre questões da teoria política. *Novos Estudos*. São Paulo (47), 1997.
- Hermet, G. Des concepts de la citoyenneté dans la tradition occidentale. In: *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1991.
- Herzog et alii. *Quelle démocratie, quelle citoyenneté?* Paris, l'Atelier, 1995.
- Keane, John. Despotism and democracy. In: *Civil society and the State*. London, 1988.
- Leca, Jean. Individualisme et citoyenneté. In: *Sur l'individualisme*. Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

- Mellucci, A. Social movements and the democratization of everyday life. In: *Civil society and the State*. London, 1988.
- . Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. *Novos Estudos*. São Paulo (40), 1994.
- Morse, R. *O espelho de Próspero*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- Mouffe, C. Democratic citizenship and the political community. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Passerin D'Entrèves, M. Hanna Arendt and the idea of citizenship. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Rifkin, Jeremy. *O fim dos empregos*. São Paulo, Makron Books, 1995.
- . Identidade e natureza do terceiro setor. In: *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Gife/Paz e Terra, 1997.
- Roche, Maurice. Citizenship, social theory, and social change. *Theory and Society*, 16(3), 1987.
- Rodrigues, Maria Cecilia P. Terceiro setor: para que serve? *Conjuntura Econômica*. FGV, jan. 1997.
- Rogalsky, Miguel. El auge de la fractura Norte-Sur. Es posible un gobierno global? *Nueva Sociedad*. Caracas (132), 1994.
- Rossiaud, Jean. Modernisation et subjectivation: éléments pour la sociologie des mouvements sociaux. Florianópolis, UFSC, 1997. mimeog.
- Salamon, Lester. *The emerging non-profit sector*. Manchester, Manchester University Press, 1996.
- . Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, Gife/Paz e Terra, 1997.
- Santos, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*. São Paulo (39), 1997.
- Scherer-Warren, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 1993.
- Shills, Edward. The virtue of civil society. *Government and Opposition*, 26(1), 1991.

- Skinner, Q. On justice, the common good and the priority of liberty. In: Mouffe, C. (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Taylor, Charles. Modes of civil society. *Public Culture*, 3(1), 1990.
- Turner, Bryan. Outline of a theory of citizenship. *The Journal of the British Sociological Association*, 24(2), 1990.
- Vieira, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro, Record, 1997.
- Waltzer, Michael. The civil society argument. In: Mouffe, Chantal (ed.). *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.
- Wolfe, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil. In: *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio, Ibase-Pnud, 1992.

A observadoria* cidadã na Colômbia — em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil**

Fabio E. Velásquez

Reforma do Estado e construção do público

As relações entre o Estado, a sociedade e o mercado

A redefinição das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado projeta-se como um dos grandes desafios conceituais e políticos para a mudança do século. O tema não é novo. A partir de meados da década de 70, quando se tornou aguda a crise do Estado desenvolvimentista (Sunkel, 1993), a questão da reestruturação estatal colocou-se no centro do debate e deu lugar à formulação de modelos alternativos que continuam sendo matéria de discussão na América Latina.¹

Com efeito, desde os anos 20, mais especialmente a partir do segundo pós-guerra, o Estado exerceu na América Latina um papel de protagonista como promotor da industrialização, integrador e regulador do mercado interno, responsável pelo atendimento das crescentes demandas da população mediante a provisão direta de serviços e de polí-

* *Veeduría*, termo espanhol que poderia ser traduzido literalmente por "vedoria", vocábulo existente na língua portuguesa, porém arcaico e em desuso, razão por que optamos por "observadoria", que remete a olhar, ver, vigiar, controlar etc. e nos parece mais de acordo com o texto e a intenção do autor. (N. do T.)

** Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

¹ Para o desenvolvimento deste ponto, baseio-me em Velásquez, 1996.

ticas de distribuição da renda, e fiador do equilíbrio de interesses e das alianças entre as classes e os grupos incluídos nesse projeto modernizante. O exercício dessas responsabilidades implicou uma organização estatal altamente centralizada, uma elevada capacidade de formulação de políticas e de execução de investimentos, e um crescimento significativo da burocracia estatal. Estado, sociedade e mercado acomodaram suas condutas a uma "cultura da centralização e da ordem", como a chama Arocena, segundo a qual "as lógicas estruturais permitem uma clara inteligibilidade dos processos sócio-econômicos, os Estados unificadores asseguram sociedades mais homogêneas, as elites são garantia de coerência e eficácia, e os sistemas centralistas de organização produzem conjuntos humanos integrados. Nessa cultura, *privilegia-se o geral, a ordem, a unidade*" (1995:17, grifo do autor).

A própria dinâmica desse modelo foi configurando sua crise. O Estado desenvolvimentista onipresente tornou-se cada vez mais incapaz de atuar com eficácia no ordenamento da economia e na satisfação das necessidades de amplas camadas da população urbana e rural, e de manter o clima de consenso necessário para avançar na rota da modernização. À crise econômica, produto do desequilíbrio fiscal crescente e da crise da dívida externa, somou-se outra de ordem social e política: o Estado se tornou pesado e ineficiente e, logo, incapaz de responder às demandas de diferentes setores econômicos e sociais. Os canais de representação política deixaram de cumprir sua função, e produziu-se um divórcio entre eleitores e eleitos. O clientelismo e a corrupção invadiram as esferas da administração pública, e o centralismo converteu-se numa redoma asfixiante que subtraiu do Estado a agilidade de resposta e produziu notórias iniquidades regionais. Isso resultou numa crise de representação e credibilidade que gerou manifestações de protesto e de rebeldia contra o sistema político, muitas das quais foram caladas com a implantação de regimes ditatoriais.

As reformas não se fizeram esperar. Desde meados da década de 70 começaram a se aplicar em vários países, com diferente intensidade, medidas de ajuste visando diminuir o déficit fiscal. A idéia era "apertar o cinto" para gerar poupança, aumentar o investimento e equilibrar os cofres do Estado. Em suma, procurava-se tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz, e modificar os termos da relação entre o Estado, a sociedade e o mercado. A descentralização erigiu-se então como uma importante estratégia de reforma estatal.

Essas reformas, entretanto, não foram todas planejadas com o mesmo molde. Enquanto nos anos 80 se impôs um modelo orientado para o mercado, como alternativa pendular a um estadocentrismo que, menos que promover o desenvolvimento, o estava obstaculizando, a dé-

cada de 90 viu aparecer um conjunto de propostas com tons mais poli-cêntricos, que partem da convicção de que o Estado deve ser fortalecido, mas que definem igualmente um papel importante para o mercado e os agentes sociais na busca do desenvolvimento.

O modelo mercadocêntrico parte da idéia de que o Estado deve reduzir seu protagonismo e deixar que as forças do mercado e a iniciativa autogestionária dos agentes sociais assegurem uma alocação ótima dos recursos e um funcionamento eficiente da economia. Com esse objetivo, propõe eliminar os entraves políticos ao livre desenvolvimento das forças econômicas e deixar que o mercado assuma o papel governante da mudança social. Isso implica reduzir o poder de intervenção do Estado na economia, deixando-lhe o papel de árbitro neutro na regulação das relações econômicas, e despolitizar a gestão pública.

A descentralização, nessa ótica, é um meio de dispensar o Estado central de uma série de funções e responsabilidades, incluindo a mediação dos conflitos, a fim de torná-lo menor em tamanho e na sua capacidade interventora. Em contrapartida, delega-se a organismos territoriais um conjunto de competências e atribuições cuja execução pode — e deve — ser compartilhada com organizações privadas e, em geral, com agentes não-governamentais. A idéia é que os governos locais criem as condições para o livre desempenho dos agentes de mercado na prestação de serviços. Dessa forma se garantiria maior eficiência no uso de recursos escassos, maior eficácia na satisfação das necessidades da população e se reduziriam os riscos, próprios de um esquema centralista, de corrupção e burocratização nas tarefas de governo.

De receptora de bens e serviços públicos, a sociedade passa a autogestora de seu bem-estar, via mercado. É no cenário da oferta e demanda, e não no do assistencialismo estatal, que a sociedade deve satisfazer suas necessidades. Isso pressupõe a constituição de unidades individuais que desenvolvam suas próprias estratégias de inserção no mercado, atuando sob a lógica do *homo economicus*. A ação coletiva passa a segundo plano, a participação ainda é considerada peça-chave do modelo, mas ressignificada num duplo sentido: como encargo por parte dos agentes econômicos da prestação de serviços e como intervenção direta dos indivíduos na autogestão de suas próprias necessidades (fragmentação social).

Esse modelo se impôs na América Latina com ritmos e intensidades diferentes em cada país. A liberdade de mercado foi-se proclamando como o horizonte único de todas as nações, como se houvesse chegado realmente o fim da história e não fosse possível visualizar outras alternativas de organização da sociedade e do Estado.

No entanto, o paraíso prometido pelos defensores dessa proposta chegou a ser realidade somente para os grandes conglomerados de capital nacional e internacional e para quem pôde incorporar-se à lógica do mercado. Para o resto, as conseqüências são bem conhecidas: quebra de pequenos e médios empresários e aumento da pobreza nos campos e nas cidades. A fenda social aumentou na América Latina nos anos 80, segundo mostram os indicadores de pobreza e qualidade de vida² para a região, além dos processos de desintegração social, fragmentação e privatização da vida coletiva que se tornaram dominantes. A proposta de deslocar a racionalidade do *homo economicus* para o terreno das relações sociais e políticas foi perdendo terreno e fez-se notória a tensão entre as metas de liberalização econômica e fortalecimento do mercado, de um lado, e as de democratização, participação e equidade, de outro.

Essas tensões foram o ponto de partida para a busca, desde fins da década passada, de formas alternativas de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado que superassem o "impasse" social e político produzido pela aplicação do receituário neoliberal. Vem-se configurando desde então uma proposta de caráter "policêntrico" que constitui mais uma promessa do que uma realidade, mas que ganhou terreno no campo das discussões acadêmicas e políticas. O modelo parte do pressuposto de que a busca do desenvolvimento exige uma ação complementar entre o Estado, o mercado e os agentes sociais. O primeiro deles não pode reduzir sua ação ao mínimo, pois deve responsabilizar-se pelo fornecimento de bens públicos, infra-estrutura e equipamentos sociais, pela promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, pelo fomento da competitividade e pela articulação da economia nacional no cenário internacional. Deve assumir igualmente papel relevante na distribuição da renda e na regulação dos agentes econômicos e sociais, tendo aliás a missão de convocá-los para estabelecer consensos estratégicos em torno das metas de desenvolvimento e bem-estar. Assim, o Estado deve ser canal de expressão — não o único, é claro — das demandas dos diferentes setores da população. Deve, nesse sentido, ser um Estado includente, e não excludente; um Estado fiador dos direitos sociais.

Os agentes privados têm responsabilidade no modelo como interlocutores do Estado e da sociedade civil na geração de consensos e como prestadores de serviços no campo da regulação estatal. Não podem operar como peças independentes, e sim de acordo com as regras do jogo que procura fazer prevalecer o bem comum sobre os interesses particulares.

² A esse respeito, ver Sunkel (1994).

A relação entre o Estado e a sociedade visa à construção de uma cidadania política e social. Em conseqüência, representação e participação constituem os eixos em torno dos quais se articula o sistema democrático. Trata-se de tornar a democracia substantiva compatível com a democracia formal, e a representativa compatível com a participativa. Isso pressupõe o fortalecimento do tecido social e a constituição de atores coletivos que dêem vida a esse projeto de ajustamento. O *zoon politikon* substitui o *homo economicus*, reivindicando-se pois o espaço público em face do imaginário privatizante próprio do modelo anterior.

O sentido e o papel da descentralização sofrem mudanças. Descentralizar significa antes de tudo fortalecer os organismos territoriais para que sejam capazes de cumprir no âmbito local as funções que lhes competem: promoção do crescimento econômico, incentivo a políticas de igualdade, definição consensual das estratégias de desenvolvimento local e modernização e democratização da gestão pública etc.

A eficiência e a eficácia continuam sendo compromisso de todos, mas devem ser compatíveis com a igualdade, a democracia e a sustentabilidade como princípios orientadores da conduta do Estado e dos agentes econômicos e sociais. O planejamento desempenha papel de primeira ordem nesse modelo como instrumento pelo qual os diferentes agentes sociais, políticos e econômicos identificam seus problemas, compreendem suas causas e suas conseqüências, combinam as estratégias de ação mais convenientes para enfrentar problemas e definem as ações e os instrumentos mais adequados para implementar essas estratégias. Admite-se que a competição e a privatização dos serviços possam contribuir para maior eficiência e qualidade em sua prestação, mas entende-se que o Estado pode igualmente garantir esses parâmetros numa perspectiva de igualdade e proteção do bem comum.

A participação se fortalece, pois, como meio para a formulação, discussão e adoção dos grandes consensos sobre o desenvolvimento e a convivência. Nesse sentido, visa-se ao adensamento do tecido social e à multiplicação dos canais de participação (de consulta, iniciativa cidadã, fiscalização, ajustamento e gestão), de maneira que os interesses particulares possam se voltar para a esfera pública com o objetivo de construir o bem comum. Transparência, responsabilidade dos governantes e atitude cidadã vigilante convertem-se assim em elementos fundamentais da gestão pública.

A construção do público

O núcleo dessa proposta de reestruturação estatal democratizante é o fortalecimento do público. O público pode ser entendido como o

conjunto de instâncias para a deliberação coletiva e a adoção de decisões que afetam a coletividade enquanto tal (Gómez, 1996). Em outras palavras, é o "âmbito no qual, mediante a participação formalmente igualitária de todos os cidadãos, desenvolve-se um conjunto de conteúdos normativos: alcances e limites da ação estatal; procedimentos, direitos e obrigações relativos à participação dos cidadãos na formação da vontade coletiva e das normas vinculantes (leis); direitos e obrigações com respeito ao desfrute da propriedade, dos bens e da vida privada etc., ou seja, aqueles que não só estabelecem os direitos e obrigações de cada indivíduo no tocante a sua participação no destino da sociedade na qual se desenvolve como cidadão, mas também definem os limites do que há de ser considerado, em cada caso, como pertencente exclusivamente à esfera da vida privada" (Duhau & Girola, 1990:12).

A esfera pública deriva sua especificidade do fato de que nela domina um critério de racionalidade coletiva. Com efeito, nesse espaço competem racionalidades e interesses particulares. Como assinala Gómez (1995:11), "um juízo ótimo de racionalidade coletiva necessita levar em conta a totalidade dos interesses e racionalidades particulares afetados. E, no entanto, no espaço realmente 'público', esses interesses e razões privados são apenas a matéria-prima que se enquadra na matriz de racionalidade coletiva". Nesse sentido, o espaço público perde sua identidade quando os interesses particulares deliberam e atuam nesse cenário exclusivamente em função de racionalidades privadas, e não na busca do bem comum. Isso é o que diferencia o público do corporativo. Neste último caso, as racionalidades privadas tornam-se dominantes como referentes da negociação entre os interlocutores sem a mediação do interesse coletivo como eixo da deliberação e da decisão.

A existência de um espaço público é necessária para garantir um processo coletivo, para que a sociedade possa avançar no objetivo da construção da nação, em suma, para que a sociedade possa enfrentar e resolver os grandes desafios da modernidade: a identidade nacional, a legitimidade do sistema político, o crescimento econômico, o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável (Gómez, 1996).

O público não é sinônimo do estatal. O estatal é por definição público, mas o público não se reduz ao estatal porque a sociedade civil também delibera e decide em matérias de interesse coletivo e, além disso, porque o Estado e outras instâncias (os partidos e alguns agentes econômicos e sociais), como mostra a experiência histórica em nossos países, nem sempre deliberam ou decidem com critérios de racionalidade coletiva, e sim em função de interesses particulares. O clientelismo, por exemplo, não é senão uma forma de privatizar os fundos públicos em benefício de racionalidades particulares.

Em conseqüência, pode-se falar de um espaço público estatal e de um espaço público não-estatal. No modelo de Estado intervencionista do segundo pós-guerra na América Latina, o público foi praticamente ocupado pelo Estado. Posteriormente, nos anos 80, o público foi deslocado pelo privado. O que se estabelece agora é uma recuperação do público, não necessariamente invadido pelo Estado, mas alimentado também pela intervenção da sociedade civil.

Como assinalam Bresser e Cunill (1997), os anos 90 marcam uma tendência ao aprofundamento do regime democrático e à ampliação do espaço público não-estatal, ou seja, das diferentes formas de intervenção cidadã (propriedade, gestão e controle social) na esfera pública. Nesse sentido, o espaço público não-estatal é o espaço da democracia participativa, na medida em que permite intermediar a relação entre o Estado e a sociedade por meio de novas formas de associação para a produção de bens e serviços públicos e/ou para o exercício do controle cidadão sobre a produção por parte do Estado ou dos agentes não-estatais.

Essa circunstância obriga a uma redefinição do papel do Estado que aponte um equilíbrio entre sua responsabilidade na proteção dos direitos sociais e sua eficiência/eficácia na gestão das tarefas a seu cargo. Mas obriga igualmente a uma reconsideração do papel da sociedade civil, pois ela deve converter-se em protagonista dos processos de democratização, sendo pois necessário fortalecê-la pelo desenvolvimento de redes de solidariedade que contrabalancem as forças dissolventes do mercado e pelo exercício da cidadania, ou seja, pela constituição de sujeitos com possibilidades de autodeterminação, com capacidade de representação de interesses e demandas e com pleno exercício de seus direitos (Castillo & Osorio, 1997). Por fim, é preciso que "os interesses públicos aumentem sua esfera de realização, não só incorporando maior número de agentes sociais em sua satisfação, mas também criando espaços de interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade civil que garantam que as decisões daquele tenham como medida a ampliação e a garantia dos direitos cidadãos. Recriação da cidadania política e extensão da cidadania social estariam, pois, no eixo da problemática da construção do público" (Cunill, 1995).

Surgem duas esferas dentro do público não-estatal: a produção social e — a que mais nos interessa aqui — o controle social. A primeira alude à possibilidade de que novos atores não-estatais (ONGs, fundações, organizações de base) intervenham na produção de bens e na prestação de serviços públicos. Isso permitiria pluralizar a oferta de bens e serviços, flexibilizar a gestão pública e introduzir lógicas de soli-

dariedade e racionalidade comunicativa na provisão dos serviços (Bresser & Cunill, 1997).

O controle social é outra das possibilidades de fortalecimento do público não-estatal. Através dele, os cidadãos podem exercer uma função crítica sobre o comportamento dos agentes públicos, estatais e não-estatais. É, nesse sentido, um instrumento de regulação que pode ser exercido quer em função de interesses particulares, quer em função de interesses gerais.

Recentemente, as mudanças normativas em vários países da América Latina, geralmente ligadas ao processo de descentralização, criaram a possibilidade de os cidadãos, individual ou coletivamente, exercerem um controle direto sobre a atuação dos agentes estatais e não-estatais na prestação de serviços públicos. Os comitês de vigilância na Bolívia e as diferentes formas de observadoria cidadã na Colômbia (juntas de vigilância, comitês de controle social e desenvolvimento dos serviços públicos, comitês de fiscalização etc.), para citar somente dois casos, são exemplos da importância que adquiriram as diferentes formas de controle social como modalidades de participação cidadã, uma vez que possibilitam o exercício da função crítica por parte dos cidadãos, constituindo meios de comunicação e aproximação entre o Estado e a sociedade civil.

As observadorias cidadãs são uma forma de controle social da gestão de bens e serviços públicos. Seu desenvolvimento recente na Colômbia assinala um novo tipo de atuação da sociedade civil e de fortalecimento do público não-estatal. Até que ponto essas experiências conseguiram cumprir seu objetivo de fiscalização da gestão pública? Que limitações mostraram até agora e qual é seu potencial para o futuro? Para responder a essas perguntas é preciso situar as observadorias cidadãs no contexto das reformas políticas recentes no país. Tal é o objetivo da próxima seção.

Colômbia: a difícil construção de uma ordem democrática

Ordem e violência

A Colômbia é um país relativamente excepcional na América Latina. Apesar de partilhar com os demais países uma história ligada à conquista e colonização espanholas e, logo, à construção, desde começos do século passado, de uma nação livre e independente num contex-

to determinado pelo desenvolvimento do capitalismo em nível mundial, teve recentemente uma história particular que a diferencia, por exemplo, dos países do Cone Sul ou das nações centro-americanas. Para a Colômbia, a década de 80 não foi uma década perdida no mesmo sentido em que foi para outros países da região, de modo que as medidas de ajuste estrutural não tiveram lá a mesma intensidade. Aliás, as estatísticas mostram que o país não viveu a crise do superendividamento de começos da década passada e que sua economia cresceu nesse período a taxas até maiores que as do Chile e segue crescendo em ritmo moderado mas constante.

Por outro lado, a Colômbia não passou, no último meio século, pela experiência de regimes militares de linha dura, como aconteceu com vários países da região, de modo que não se podem utilizar, na análise da mudança política colombiana, categorias como "transição" e/ou "consolidação" democrática no mesmo sentido em que O'Donnell e Schmitter as empregam para examinar o período posterior a tais ditaduras. Na década de 50 houve na Colômbia um governo militar, mas foi uma experiência *sui generis*, porquanto se tratou de uma ditadura imposta pelos próprios partidos tradicionais, liberal e conservador, como solução transitória e logo deposta pelos mesmos partidos com base no pacto político por eles firmado, conhecido como Frente Nacional.

No entanto, se algo caracterizou a história colombiana foi a grande dificuldade para construir uma ordem democrática. Para dizê-lo com palavras de Pécaut (1987), a ordem e a violência têm sido, em seu permanente entrelaçamento, as bases sobre as quais se construiu a convivência dos colombianos. A violência não significou a ruptura da ordem institucional; pelo contrário, constitui um eixo estruturador das relações sociais e políticas "de onde se configurou o âmbito da política e se construíram e recompuseram as relações entre atores e forças sociais, entre governantes e governados, entre incluídos e excluídos, enfim, entre sociedade civil e Estado" (Uribe, 1995a).

Foi essa circunstância que determinou a formação de um regime político profundamente debilitado mas estável, pouco representativo e fechado à expressão dos cidadãos, no âmbito do Estado-nação sumamente precário. Essa situação é fruto de processos políticos de longa duração que se desenvolveram ao longo da história do país, três dos quais cabe destacar (Pécaut, 1987): em primeiro lugar, foram os partidos, e não o Estado, que definiram as formas de identificação e pertencimento coletivos. Em conseqüência, mais que um sentido de nacionalidade, os colombianos têm uma identificação liberal ou conservadora, o que instaurou uma divisão simbólica entre eles e levou à criação de subculturas políticas transmitidas de geração em geração. Isso impediu

a construção de um sentido de unidade nacional e enfraqueceu as bases de legitimidade do regime político, comprometendo a capacidade do Estado para exercer autoridade sobre o conjunto da sociedade.

Em segundo lugar, a articulação da economia nacional com a internacional foi pobre e tardia — através da produção e exportação de café nos anos 20 — e não implicou uma forte ingerência do setor público na gestão econômica. Esta permaneceu em mãos do próprio setor privado, que moldou de maneira determinante as políticas macroeconômicas do Estado num sentido nitidamente corporativo.

Finalmente, a constituição de atores sociais produziu-se sob a tutela dos partidos tradicionais, reduzindo drasticamente sua autonomia e cortando pela raiz a possibilidade de configurarem suas respectivas identidades e de construir cenários autônomos em relação ao Estado. Assim, "com uma sociedade dividida e fragmentada, com um Estado sem autoridade, a unidade simbólica da nação podia apenas ser vislumbrada. O pluralismo dos partidos e de suas facções, fazendo às vezes de democracia, não bastava para despertar o sentido de uma cidadania geral e menos ainda de um espaço comum para a solução dos conflitos" (Pécaut, 1987:16).

A conjunção desses processos é que faz com que a ordem e a violência se complementem, que o legal e o ilegal não estejam separados por uma linha nítida. A Colômbia é um país em que muitos crêem que basta a promulgação de leis para que estas gerem processos de mudanças nos planos simbólico e prático. Por isso fala-se permanentemente do Estado de direito, e os colombianos orgulham-se de uma Constituição na qual está consignada uma extensa lista de direitos de toda natureza. No entanto, trata-se de um direito ineficaz, do qual todo o mundo sabe como livrar-se, como o demonstram a extensão da insegurança, da violência e da impunidade e sua aceitação como componentes quase que "normais" da vida cotidiana.

Todos esses aspectos apontam para um fato central: na Colômbia, o público apresenta uma grande fragilidade. Como diz Gómez (1996:7), "temos o encanto e a riqueza de uma alta criatividade individual, mas não temos o sentido da racionalidade coletiva". O fato de o público ser frágil quer dizer que a sociedade civil transborda em iniciativas que não conseguem transcender a esfera dos interesses individuais e termina por delegar aos atores políticos a tomada de decisões sobre os assuntos coletivos. Mas os atores políticos tampouco tomam a bandeira da racionalidade coletiva, pois operam a partir de lógicas clientelistas, patrimonialistas ou mercantilistas que em nada contribuem para fortalecer o bem comum. Os atores econômicos, por seu lado, se guiam pela racionalidade do lucro e, quando orientam sua ação para a esfera pública

ou o Estado, o fazem com um sentido corporativo, no afã de ver favorecidos os seus interesses. Em conseqüência, não existem cidadãos, mas sim habitantes, usuários ou clientes de serviços públicos; não existem partidos, mas organizações eleitorais interessadas em privatizar em seu benefício os fundos públicos; não existe, enfim, uma autoridade legítima, mas sim um corpo de funcionários que zelam por seu próprio interesse como burocracia.

Crise e reformas

No último meio século, a Colômbia experimentou um processo de modernização significativo, cujos sintomas mais visíveis foram a urbanização acelerada, a melhoria dos níveis de educação e saúde da população, a secularização dos costumes, a ascensão da classe média e a criação de canais de mobilidade social. No entanto, essa mudança de grande envergadura desenvolveu-se no contexto de um regime político de democracia parcial, cuja consolidação teve muito a ver com o pacto frentenacionalista do fim da década de 50. Seus aspectos são amplamente conhecidos: domínio eleitoral asfixiante dos partidos tradicionais; altas taxas de abstenção que chegam a 80% em certos casos; redes de clientelismo espalhadas por todo o país, fortalecidas pela fragmentação dos partidos e a conseqüente recomposição das lideranças políticas em nível local e regional em função dos processos de descentralização; inexistência de uma oposição política e autoritarismo nas relações entre o Estado e a sociedade.

Desde o final da década de 70 esse regime começou a experimentar, em meio à estabilidade macroeconômica, uma crise de legitimidade crescente,³ alimentada pela penetração da economia da droga em todas as esferas da vida nacional e pela multiplicação de diversas formas de violência (política e social, pública e privada), da qual foram agentes importantes a guerrilha e o narcotráfico (Leal, 1995). Tal crise explica as reformas políticas empreendidas no país desde meados da década passada, em especial a descentralização político-administrativa e a promulgação de uma nova Carta política em 1991.

Com a descentralização se quis dar resposta não só às exigências provenientes de organismos internacionais e das novas tendências do mercado internacional e de acumulação do capital em escala mundial

³ Os empresários descreveram essa situação numa frase: "a economia vai bem, mas o país vai mal".

(globalização, abertura econômica, mudanças tecnológicas, privatização etc.), mas também a uma situação interna de desestabilização institucional produzida pelo aumento constante de demandas sociais no campo e na cidade e pela multiplicação de mobilizações cidadãs (greves cívicas, passeatas, ocupação de estabelecimentos públicos etc.) que expressavam o descontentamento de muitos colombianos com a incapacidade do Estado de atender suas necessidades e com a impossibilidade de interferir nas decisões públicas, devido ao fechamento institucional do Estado à participação cidadã (Velásquez, 1995).

Essas reformas, que sem dúvida tiveram impacto importante na organização do Estado e modificaram, embora timidamente, as relações entre o Estado e a sociedade no plano local (Velásquez, 1996), não foram suficientes para enfrentar a crise de legitimidade do regime político. Diferentes setores reclamavam uma transformação profunda do sistema político em seu conjunto. Essa foi precisamente a origem da Assembléia Nacional Constituinte em 1990 e da promulgação de uma nova Carta política em julho de 1991.

Os constituintes concentraram sua atenção em três grandes temas: a reforma do sistema político, o fortalecimento da justiça e o aprofundamento da descentralização político-administrativa (Uribe, 1995b). Tratava-se, enfim, de reconstruir o campo de relações entre o Estado e a sociedade civil numa perspectiva democrática que superasse as limitações históricas da democracia representativa e introduzisse formas de aproximação entre os cidadãos e o Estado através de mecanismos de intervenção direta na tomada de decisões sobre assuntos coletivos. Dito de outra maneira, buscava-se criar as bases legais e institucionais para o aprofundamento do público, requisito indispensável para a construção de um sistema democrático.

O controle da gestão pública

Um dos aspectos contidos na nova Constituição é o controle social da gestão pública (González, 1995a). O art. 270 da Carta política define que "a lei organizará as formas e os sistemas de participação cidadã que permitam vigiar a gestão pública para que se cumpra nos diversos níveis administrativos e em seus resultados". Adicionalmente, o art. 103 assinala que o Estado contribuirá para que as organizações sociais tenham representação nas diferentes instâncias de participação, ajustamento, controle e vigilância da gestão pública. Ainda, o art. 369, referente aos serviços públicos domiciliares, define que "a lei determinará os deveres e direitos dos usuários, o regime de sua proteção e suas for-

mas de participação na gestão e fiscalização das empresas estatais que prestem o serviço”.

Os desenvolvimentos legislativos da Constituição introduziram uma importante variedade de formas de intervenção cidadã no controle da coisa pública, especialmente no que se refere à prestação de serviços por parte de agentes estatais e não-estatais. O mecanismo de participação política mais importante é a revogação do mandato dos prefeitos e governadores, regulamentado pela Lei nº 131 de 1994. Por ela, os cidadãos podem iniciar um processo com vistas a revogar o mandato de um prefeito ou governador, com base na consideração, expressa nas urnas, de que, depois de cumprido um ano de seu mandato, não tenha atuado em concordância com seu programa de governo. Tal programa deve ser apresentado aos eleitores durante a campanha e registrado perante as autoridades competentes no momento de inscrição da sua candidatura.

Quanto aos mecanismos de participação cidadã em nível local, podem ser mencionados os seguintes:

- ♦ *comitês ou juntas de Observadoria*: são organismos criados pelas organizações civis ou por grupos de cidadãos para fiscalizar a prestação dos serviços públicos locais, sua gestão e seus resultados (Lei nº 134 de 1994). A Lei nº 80 de 1993, sobre contratação pública, faculta aos cidadãos e a esses comitês dar conhecimento às autoridades respectivas de qualquer anomalia, omissão ou contravenção que ocorra nesse campo.
- ♦ *comitês de Observadoria Popular*: são comitês de trabalho, criados no bojo dos conselhos municipais de Desenvolvimento Rural, encarregados de controlar, vigiar e fazer o acompanhamento dos projetos de desenvolvimento rural.
- ♦ *comissões municipais de Polícia e Participação Cidadã*: têm entre suas funções orientar e fiscalizar as relações entre a polícia, as entidades administrativas e a cidadania, a fim de melhorá-las e garantir sua orientação ética, civilista, democrática, educativa e social.
- ♦ *juntas de Vigilância*: a Lei nº 136 de 1994 regulamenta sua criação como instrumento de controle cidadão sobre a prestação dos serviços públicos quando estes não são responsabilidade de entidades descentralizadas do Estado, e sim de agentes não-estatais (com ou sem fins lucrativos).

- ♦ *comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domestícios (SPD)*: criados pela Lei nº 142 de 1994 e regulamentados através do Decreto nº 1.429 de 1995, estão constituídos por usuários, assinantes ou assinantes potenciais dos SPD, que escolhem como seu representante um Vogal de Controle. Estes poderão, por designação do prefeito, fazer parte das juntas diretoras das empresas oficiais de SPD no âmbito municipal.
- ♦ *comitês de Participação Comunitária de Saúde*: vigiam as tarifas dos serviços, o desempenho dos funcionários, a administração dos recursos e a tramitação das queixas e reclamações dos usuários. Os comitês de Ética Hospitalar estão igualmente habilitados para atender e canalizar as queixas quanto à qualidade e oportunidade na prestação dos serviços de saúde.
- ♦ *observadorias comunitárias de Saúde*: são órgãos de escolha popular encarregados de controlar os serviços de saúde em termos de atendimento, eficiência e qualidade, e de vigiar o bom uso dos recursos financeiros segundo as prioridades estipuladas pelo plano de saúde da comunidade de um território específico.
- ♦ *juntas municipais de Educação*: regulamentadas pela Lei nº 115 de 1994, têm entre suas atribuições verificar que as políticas, programas e planos em matéria de educação se cumpram no município. Adicionalmente, têm a função de vigiar a aplicação das políticas nacionais através dos planos e programas municipais.
- ♦ *conselhos nacional e territoriais de Planejamento*: são instâncias de representação social criadas em nível nacional e local (departamentos e municípios) com a finalidade de emitir um conceito sobre os planos de desenvolvimento. A Lei nº 152 de 1994, que os criou, não lhes deu atribuições em matéria de fiscalização, mas em várias cidades a regulamentação dos conselhos incorporou às suas funções o acompanhamento e a avaliação dos planos.
- ♦ *juntas administradoras locais*: são instâncias de representação territorial das comunidades (divisões urbanas) ou corregedorias (divisões rurais) dos municípios, eleitas mediante sufrágio universal. Entre suas funções está a de vigiar e controlar a prestação dos serviços municipais em sua comunidade ou corregedoria e os investimentos que utilizem recursos públicos (art. 318 da Constituição).

- ♦ *Meio Ambiente*: A Lei nº 99 de 1993 permite a qualquer cidadão solicitar informação às autoridades municipais, empresas ou particulares sobre o uso e o efeito de determinados elementos que possam causar contaminação e ocasionar problemas na saúde humana. Também os cidadãos, em número não inferior a 100 ou mediante um mínimo de três entidades sem fins lucrativos, podem solicitar uma audiência pública quando se desenvolva ou se pretenda desenvolver uma obra ou atividade que possa causar algum impacto no meio ambiente.

Os controladores e os procuradores municipais, por sua vez, têm a obrigação de vincular a cidadania a seus trabalhos de fiscalização da gestão pública e à valorização do desempenho das entidades e organismos da administração municipal.

Como se pode ver, há um amplo quadro legal e institucional para o desenvolvimento do controle cidadão da gestão de serviços públicos por parte de agentes estatais e não-estatais e um número não desprezível de mecanismos setoriais e territoriais. Resta saber até que ponto esse quadro legal serviu para mobilizar os cidadãos em torno dessa tarefa e, em última análise, até que ponto contribuiu para fortalecer a esfera pública não-estatal.

As experiências da observadoria cidadã

Até começos desta década, não existia uma tradição de observadoria cidadã na Colômbia,⁴ pois, como já se disse, o sistema político colombiano tem sido um sistema auto-referenciado, fechado, pouco aberto à intervenção cidadã. Nesse sentido, a prática das observadorias é recente, mas converteu-se, a partir da Constituição de 1991 e de seus desenvolvimentos legislativos, num dos mecanismos fundamentais do controle cidadão para a gestão de bens e serviços públicos.

As experiências multiplicaram-se em todo o território nacional. O artigo transitório 34 da Constituição criou, por um período de três anos, a Observadoria do Tesouro, encarregada de fiscalizar o uso do dinheiro público. Um conjunto de universidades públicas e privadas constituiu a

⁴ São poucas as experiências de observadoria cidadã antes da década de 90. A mais comentada foi promovida pela Câmara de Comércio de Medellín e a Sociedade Antioqueña de Engenheiros nos anos 1980-84, com o objetivo de realizar uma inspeção permanente da execução de dois megaprojetos: a construção do Aeroporto de Medellín e da auto-estrada Medellín-Bogotá.

rede universitária de monitoramento dos programas de política social, a qual tratou de acompanhar a execução dos programas da Rede de Solidariedade, programa do governo nacional que subsidia os setores mais pobres da população. Em abril de 1996, um grupo de 67 ONGs, universidades e associações empresariais decidiu realizar a observadoria da investigação realizada sobre o presidente Samper, com base numa suposta infiltração de recursos do narcotráfico em sua campanha presidencial. Meses mais tarde, algumas dessas organizações fizeram o acompanhamento do processo de reforma constitucional proposto pelo governo nacional. Várias controladorias municipais e departamentais promoveram sistemas de controle cidadão da gestão pública e da execução de projetos por organismos públicos não-estatais. Esse foi o caso dos departamentos de Atlântico, Risaralda, Antioquia, Cundinamarca e de cidades como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla e Yumbo, entre as mais conhecidas.⁵ Entidades como o Foro Nacional por Colombia (Cali) e a Corporación Paisajoven (Medellín) criaram sistemas de acompanhamento permanente da gestão local e de programas setoriais específicos (jovens, saúde, educação, grupos vulneráveis etc.).

Mas, sem dúvida, é no âmbito da gestão municipal que se multiplicaram os comitês de vigilância e as experiências de controle cidadão. Não existe até o momento estatística dessas formas associativas. Informação parcial fornecida por alguns departamentos do governo nacional indica que em meados de 1996 realizaram-se cerca de 10 processos de revogação de mandato de prefeitos, constituíram-se pouco mais de 400 conselhos territoriais de Planejamento e cerca de meia centena de comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos SPD, operavam juntas municipais de Educação em quase todos os municípios do país, e juntas administradoras locais foram regulamentadas e escolhidas nas capitais dos departamentos e em outros municípios cuja população representa mais da metade dos colombianos. Assim se multiplicaram os comitês de observadoria até alcançar uma boa cobertura de municípios (Velásquez, 1996). Números parciais correspondentes a novembro de 1995 assinalam que havia então em Bogotá cerca de 400 observadores em 15 das 20 localidades da cidade, e em Cali tinham-se constituído 101 comitês de observadoria de bairros, cada qual com uma média de 10 a 15 observadores.⁶

⁵ Em Cali existe um sistema de informação cidadã que contém todos os projetos que fazem parte do plano de investimentos do município, a maioria executados por agentes não-governamentais. Os observadores cidadãos podem consultá-lo e introduzir no próprio sistema suas observações sobre o andamento dos projetos.

⁶ Ver as atas do Seminário Las Veedurías Ciudadanas y la Democratización de la Gestión Pública, Foro Nacional por Colombia, realizado em Cali, em novembro de 1995.

Esses comitês estão constituídos principalmente por líderes cívicos e cidadãos geralmente vinculados a organizações sociais de base, como as juntas de Ação Comunal que operam nos bairros e ruas de classes baixas e média-baixa da população. Pesquisa realizada pelo Foro Nacional por Colombia, com base numa amostra de observadores da capital, permitiu estabelecer seu perfil sócio-econômico aproximado: contam em média 47 anos, provêm das classes baixa e média-baixa, têm em média quatro dependentes, grau de escolaridade médio ou superior, uma ocupação que lhes rende o suficiente para a sobrevivência e alguma vinculação com organizações locais (Daza, 1996).

Os comitês de observadoria desenvolvem seu trabalho em várias modalidades: uns se interessam por microprojetos localizados em bairros, ruas, conjuntos habitacionais ou quarteirões (em especial obras civis relacionadas com construção de estradas, redes de esgoto, equipamentos coletivos, programas sociais etc.); outros exercem vigilância sobre investimentos municipais de nível médio (comunidades, corregedorias), e outros, ainda, geralmente poucos, ocupam-se da gestão pública em nível macro de planos, programas e projetos. Há comitês que por sua própria natureza dedicam-se exclusivamente a programas e projetos setoriais e há os que combinam o setorial com o territorial. O certo é que à medida que crescem a envergadura e a cobertura territorial do objeto da observadoria, diminui o número de pessoas e comitês que podem cumprir e que de fato cumprem essa função. Nesses casos, são as ONGs e as associações empresariais que geralmente assumem a observadoria, pois contam com recursos e qualificação necessários para tanto.

Nesse sentido, vale a pena mencionar uma experiência que está sendo feita pelo Foro Nacional por Colombia⁷ em Cali — e que começa a ser feita também em outras cidades como Barranquilla e Ibagué —, de acompanhamento da gestão local. O Foro pôs em funcionamento o Laboratório de Observação da Gestão Urbana (Logu), cuja finalidade é produzir uma série de análises sobre a gestão municipal e gerar impacto na opinião pública mediante a publicação semestral de um encarte num dos jornais de maior circulação da cidade, mostrando os resultados da análise e uma pesquisa de opinião pública sobre a gestão do prefeito. A publicação é complementada pela realização de um foro anual de que participam diferentes setores da cidade (prefeito, vereadores, representantes do

⁷ O Foro é um organismo não-governamental criado há 15 anos, dedicado à promoção da participação cidadã e de uma cultura política democrática. É uma entidade nacional descentralizada, que conta com quatro sedes regionais em Bogotá, Barranquilla, Ibagué e Cali.

Conselho Municipal de Planejamento, das associações empresariais, das organizações cívicas, das universidades e das ONGs), todos convocados para dar sua opinião sobre os resultados da gestão e as modificações a serem feitas para melhorar seus resultados e seu impacto.

Para a elaboração dos relatórios, o Foro constituiu uma equipe de especialistas, em sua maioria professores universitários, conhecedores de diferentes aspectos da vida da cidade. Essa equipe realiza um trabalho de investigação (análise de documentos, recortes de imprensa, entrevistas, estudo de indicadores setoriais e de gestão etc.) e produz uma série de artigos que são publicados no encarte semestral. Até o momento foram publicados quatro números, estando o quinto para ser publicado em novembro de 1997.

Que balanço se pode fazer dessas experiências de controle cidadão? A seguir sugerem-se algumas hipóteses, a partir da análise dos Logos do Foro Nacional por Colombia e das observadorias populares da gestão municipal.

Balanço

O controle social da gestão pública como forma de participação cidadã é uma modalidade de ação coletiva, entendida como esforço racional e intencional de um grupo de pessoas que buscam objetivos coletivos por meio de uma conduta cooperativa.⁸ A participação é um processo social de intervenção⁹ na vida coletiva pelo qual diferentes atores, em função de fatores externos e internos, procuram influir no destino comum mediante a escolha de metas compartilhadas e dos instrumentos idôneos para alcançá-las.

Mas que fatores permitem conceber a cooperação de sujeitos com interesses diferentes para a obtenção desses bens?¹⁰ Para efeitos desta

⁸ Conduta cooperativa não significa necessariamente consensual, pois isso negaria a diferença de interesses e motivações dos atores envolvidos na ação. Além disso, os processos participativos, ainda que operem baseados na definição de metas compartilhadas, geram tensões e conflitos que ocasionalmente implicam a exclusão de sujeitos, quando não é possível chegar a acordos por meio de procedimentos democráticos.

⁹ Falamos da participação como intervenção porque a entendemos como um processo que supõe autonomia, horizontalidade nas relações entre os sujeitos e integração pela via da diferença. Para um tratamento mais detalhado desse tema, ver González (1995b) e Velásquez (1991).

¹⁰ Como diz Olson (1992), a existência de um interesse coletivo não advém automaticamente da consciência dos interesses individuais.

análise, sugerimos levar em conta três tipos de fatores: a estrutura de oportunidade política, a identidade coletiva e as motivações individuais para a participação.

Por estrutura de oportunidade política deve-se entender o conjunto de opções oferecido por um sistema político¹¹ e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos.¹² Entre essas opções cabe mencionar: o grau de abertura do sistema político às demandas sociais e ao protesto cidadão, a existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidade das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas. Esses elementos alteram os custos e a rentabilidade da ação coletiva; logo, estimulam ou freiam a participação.

O segundo elemento é a constituição de identidades sociais: os sujeitos podem aproveitar uma estrutura de oportunidade política favorável à realização de um bem público na medida em que estejam em condições de atuar de forma coletiva. Para isso é preciso examinar seu grau de articulação/desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade da rede de relações sociais, em outras palavras, a consistência de sua identidade como grupo (Tanaka, 1995). A análise desse aspecto obriga a observar os níveis de organização dos participantes, as lideranças, as redes sociais estabelecidas, os recursos (informação, saber, logística, materiais etc.) de que dispõem como grupo para se envolverem num processo participativo e, em função de tais recursos, sua possibilidade de acesso ao exercício da cidadania. À medida que as identidades sociais se fortalecem, aumentam as probabilidades de participação e de êxito na realização das metas.

Finalmente, o terceiro tipo de fatores refere-se à combinação de motivações que podem atuar num determinado momento a favor ou contra a participação.¹³ Pode-se distinguir entre macromotivações e micromotivações (Aguiar, 1991:33). As primeiras fazem referência a "motivos para cooperar de caráter geral socialmente compartilhados, que geralmente — mas não necessariamente — não levam em conta as conseqüências individuais da cooperação". As últimas aludem "àqueles motivos pelos quais elegemos a cooperação em certas circunstâncias; situações nas quais o cálculo das conseqüências tem um peso muito grande".

¹¹ A noção de sistema político alude ao "conjunto de regras e atores cujas interações, formais e informais, definem a dinâmica política" (Tanaka, 1995:46).

¹² Essa definição se baseia nas idéias de Tilly (1978) e Tarrow (1988).

¹³ Pode-se encontrar uma boa referência sobre o tema em Hopenhayn (1988) e Aguiar (1991).

As micromotivações apóiam-se numa racionalidade instrumentalmente eficiente, consistente e orientada para o futuro, embora as macromotivações sejam, como diz Elster (1992), normas sociais de cooperação. As micromotivações podem ser de caráter egoísta (a obtenção de bens e serviços ou o controle do entorno, segundo Hopenhayn) ou altruísta (a auto-estima gregária, de Hopenhayn), mas sempre estão ligadas a uma concepção instrumental da racionalidade na qual o peso das conseqüências da ação é decisivo para determinar se um indivíduo participa ou não. Entretanto, os cânones da racionalidade instrumental não são suficientes para explicar a participação. Frequentemente uma pessoa coopera porque as outras cooperam ou porque considera que é seu dever, independentemente do benefício a receber. Por isso é necessário, ao lado das micromotivações, identificar as macromotivações como requisito para compreender certos tipos de cooperação, ou seja, aqueles motivos compartilhados com outros e que se apóiam na aprovação ou desaprovação de nossas ações por parte dos outros.

A relação entre estrutura de oportunidade política e identidade sugere um último elemento de análise útil para caracterizar as observadorias como forma de participação (ver quadro).

Tipos de participação

	Estrutura de oportunidade política favorável	Estrutura de oportunidade política desfavorável
Identidade social sólida	Participação substantiva	Participação reivindicativa e/ou contestatória
Identidade social frágil	Participação formal e/ou instrumental	Não-participação

A existência de uma estrutura de oportunidade política favorável e de identidades coletivas sólidas (consciência de interesses, organização, redes sociais, autonomia e recursos) dá lugar à participação substantiva, ou seja, um tipo de ação pela qual os atores sociais e o Estado enfrentam juntos a análise das demandas sociais, combinam as ações

necessárias para satisfazê-las e as empreendem de forma conjunta ou individual. Esse tipo de participação se dá geralmente por meio de mecanismos de diálogo, acordos e formas de cooperação para a ação. Quando há abertura por parte das instâncias governamentais e autonomia dos sujeitos sociais, esse tipo de participação pode trazer importante contribuição à democratização da gestão local.

Quando, existindo um ambiente político institucional favorável, as identidades coletivas mostram-se frágeis, a participação adquire caráter formal e instrumental. Formal, na medida em que o importante é a representação numa instância ou comitê, independentemente do papel que tenha o representante nesse cenário. Interessa mais a forma que o conteúdo da participação. Por sua vez, a participação instrumental é aquela que surge de uma relação utilitária entre o Estado e os atores sociais. O primeiro, por exemplo, interessado em envolver a população na gestão local a fim de reduzir custos de investimentos ou ganhar legitimidade política sem que a população tenha lugar importante na tomada de decisões. Mas a instrumentalidade pode vir também da sociedade, quando recorre ao Estado exclusivamente para obter benefícios particulares, sem que interessem as conseqüências da ação, para além desses benefícios.

O terceiro tipo de participação é a reivindicativa e/ou contestatória. Sua característica mais importante é a cooperação social para enfrentar o Estado ou pressionar pela execução de bens públicos. Pressupõe forte iniciativa social, o que por sua vez implica identidades sociais sólidas e um Estado fechado às demandas sociais. Pode se dar mediante negociação e acordo, mas também por meio de formas autoritárias de exclusão.

Finalmente, quando a estrutura de oportunidade política é desfavorável e as identidades sociais frágeis, o resultado é a não-participação, a desmobilização social em torno dos bens públicos e o desinteresse do sistema político em proporcionar a intervenção cidadã. Nesse caso, abre-se caminho para outras formas de relação entre a sociedade e o Estado: o clientelismo, o populismo, o autoritarismo, o assistencialismo, o tecnocratismo ou uma combinação destes.

Estrutura de oportunidade política

A observadoria cidadã, especialmente a exercida pelos comitês de bairro de origem popular, não encontrou todas as condições propícias a seu desenvolvimento. É verdade que, diferentemente do que ocorria há uma década, hoje existem condições legais e institucionais para ampliar

o controle cidadão e inclusive para que o Estado promova a organização cidadã para tal fim. Mas existem obstáculos decorrentes do caráter das normas, do peso significativo do Estado em seu funcionamento cotidiano, da atitude de muitos agentes estatais ante o trabalho fiscalizador dos cidadãos e do clima de violência que reina em muitas zonas do país.

As observadorias cidadãs na Colômbia foram favorecidas pela existência de um conjunto de normas constitucionais e legais que possibilitam seu exercício e regulam as instituições e os mecanismos pelos quais os cidadãos podem exercer tal direito. Isso significa, sem dúvida, uma ampliação das possibilidades cidadãs para o exercício da função de controle, coisa que há 10 ou 15 anos os colombianos nem sonhavam. Mas o quadro jurídico peca por excesso. Com efeito, no nível municipal existem demasiados mecanismos de controle social da gestão pública; isso confunde as pessoas e as leva a subutilizá-los, a ponto de eles perderem sua eficácia e, portanto, sua credibilidade. A multiplicação de instâncias produziu uma fragmentação da ação coletiva que, em última análise, as tira do alcance desta última e favorece o imobilismo das políticas públicas e da gestão: "divide e vencerás" parece ser o lema que inspirou a institucionalização dos mecanismos de fiscalização.

Além disso, o fato de muitos desses canais serem institucionalizados aumenta a probabilidade de que se burocratize a prática fiscalizadora. Muitos dirigentes cívicos parecem acreditar que ser observador é um cargo, e não uma atitude perante o Estado, e que, portanto, pertencer a um comitê de observadoria dá direito a obter um documento distintivo e certos privilégios perante a municipalidade.¹⁴ Em alguns casos, a organização dos comitês torna-se um fim em si mesmo e não um meio para o exercício da participação.

Esse risco se confirma ao examinarmos os manuais que os organismos públicos elaboraram para promover as observadorias. Neles, a maioria das páginas é dedicada à explicação das normas e procedimentos e, inclusive, dos formulários para fazer os trâmites respectivos perante as autoridades competentes.¹⁵ Socializar as normas é importante, assim como mostrar aos cidadãos as formas de tramitação das solicita-

¹⁴ Num encontro de observadores, realizado em Cali, um representante de Bogotá criticou essa atitude burocrática assinalando que, para ele, o único documento válido era a carteira de cidadania. Em outras palavras, ser cidadão implica, por sua própria natureza, exercer controle da gestão pública.

¹⁵ Ver, por exemplo, o Manual de Constituição dos Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos serviços públicos domiciliares, elaborado pela Superintendência de Serviços Públicos e a Escola Superior de Administração Pública.

ções. Mas também é importante introduzir os elementos de pedagogia democrática e de educação cidadã, com o fim de afiançar vontades e dar sentido às normas e aos trâmites.

Coisa muito diferente ocorre com o Logu. Com efeito, essa é uma iniciativa amparada exclusivamente no direito de todo cidadão colombiano, consagrado constitucionalmente, de controlar a gestão pública e seus resultados. Essa circunstância favoreceu a espontaneidade do processo, desafiando a criatividade da equipe responsável, e impediu sua burocratização. O que interessa não é só fazer o acompanhamento, mas esclarecer a opinião pública sobre a idoneidade de quem tem a incumbência da prestação de bens e serviços públicos na cidade.

Um segundo elemento da estrutura de oportunidade política refere-se ao peso que tem o Estado na promoção e regulação do controle cidadão. A esse respeito, é interessante notar uma vez mais o contraste entre as duas experiências analisadas. O Logu é iniciativa de uma ONG, que opera de maneira totalmente autônoma com seus próprios recursos e sua própria dinâmica, com total independência da tutela estatal. As relações com o governo municipal limitam-se à obtenção de informação. Essa autonomia foi importante para apresentar um ponto de vista para a opinião pública.

O mesmo não ocorreu com os comitês de observadoria cidadã em nível local. Alguns deles surgiram por iniciativa cidadã e trataram de manter sua autonomia em face do Estado e da influência dos partidos. Nesse sentido, conseguiram coisas importantes. Na localidade de Fontibón, por exemplo, os observadores denunciaram muitas irregularidades na execução de contratos por parte de particulares e conseguiram paulatinamente maior transparência na gestão local. Mas a grande maioria de comitês surgiu como resultado da convocação das autoridades locais e inscreveu-se em "sistemas municipais de observadoria", geralmente organizados pelos órgãos institucionais de controle (procuradorias e controladorias). Para citar dois exemplos: a Prefeitura Maior de Bogotá criou um departamento, a Observadoria Distrital, para estimular o controle cidadão da gestão municipal e a constituição de comitês de observadoria em todas as localidades da cidade. Chegou até a redigir um projeto de acordo pelo qual regulamentava o controle cidadão. Em Cali, a Controladoria Municipal criou um modelo de observadoria, denominado *Veer*, no qual contempla a criação de comitês nos bairros, comunidades e corregedorias, com base num sistema de informação e de capacitação. Poder-se-ia citar vários exemplos em outras cidades, departamentos e municípios do país.

O peso da iniciativa do Estado propiciou sem dúvida a formação de órgãos de controle cidadão, mas também abriu as portas à tutela es-

tatal sobre a observadoria cidadã, na medida em que os organismos públicos municipais podem, mediante seus programas de promoção e capacitação, definir a orientação da observadoria, seu alcance e a envergadura de seu impacto. Alguns chegam a perguntar se os comitês de observadoria não acabam sendo apêndices dos órgãos institucionais de controle (procuradoria e controladoria municipais).¹⁶ Sem querer responder positivamente a essa questão, o fato é que esse laço existe e que, em conseqüência, a autonomia dos comitês é limitada. Além disso, como já foi dito, muitos dos líderes cívicos que fazem parte desses comitês provêm de organizações de base comunitárias, que tradicionalmente foram subordinadas a interesses partidários e vinculadas a redes clientelistas, o que lhes tira a independência.

Essa falta de autonomia cidadã é agravada em alguns casos pelo poder que a lei outorga ao prefeito de designar os membros de alguns órgãos de controle. Tal é o caso dos conselhos territoriais de Planejamento. Nessa circunstância, é pouco provável que os prefeitos designem pessoas alheias ao seu interesse ou que possam pôr em discussão as políticas municipais. Em conseqüência, a observadoria perde capacidade crítica, podendo inclusive se converter num instrumento de legitimação das decisões tomadas pelas autoridades municipais. A democratização das relações entre o Estado e a sociedade perde assim muito espaço.

Um terceiro elemento é a resposta dos organismos estatais às reivindicações e inquietudes cidadãs e sua disposição de atender às solicitações da população. Na Colômbia, muitos funcionários públicos e algumas autoridades têm um "complexo de superioridade" em relação à população. Sentem que seu cargo, mais que lhes delegar responsabilidades de serviço público, lhes outorga poder de decisão e um lugar superior na escala social, sobretudo para relacionar-se com "a massa". Por isso tendem a considerar as solicitações ou queixas apresentadas pelos comitês de observadoria como caprichos dos setores populares (no sentido pejorativo do termo) que não vale a pena atender. Eis por que em muitas ocasiões não há resposta às petições da população,¹⁷ tendo esta que socorrer-se de instrumentos legais, por

¹⁶ Um funcionário da Observadoria Distrital afirmou no seminário sobre observadorias realizado em Cali, em 1995, que o observador deve ser visto como um colaborador da administração municipal.

¹⁷ Ou, como assinalou uma observadora da Comuna 18 de Cali, "uma das maiores dificuldades em nosso trabalho é que as entidades públicas quase não nos dão atenção". Ver as atas do Seminário sobre Observadorias Cidadãs, Cali, 1995.

exemplo, o direito de petição, à tutela ou à ação de cumprimento, para obter resposta do Estado.¹⁸

O último aspecto tem a ver com o clima de violência vivido na Colômbia, seja nas cidades ou nos campos. Geralmente as observadorias cidadãs terminam fazendo denúncias sobre o não cumprimento — em termos de qualidade, de cronogramas ou de custos — dos contratos de obras e de projetos por parte das empresas privadas que a municipalidade escolhe para sua realização. Algumas dessas denúncias referem-se à corrupção de certos funcionários públicos ou das próprias firmas contratadas, o que já criou problemas de segurança para os observadores. Nessa situação, alguns deles optam por não seguir denunciando, pois isso pode lhes custar até a vida.

Identidade coletiva e recursos

Nesse ponto, vale a pena examinar o contraste entre as duas experiências. Com efeito, os que fazem parte da equipe que desenvolve o Logu são todos profissionais, a maioria deles vinculados ao setor universitário, a organismos não-governamentais e à empresa privada. É uma equipe qualificada, dotada de conhecimentos técnicos indispensáveis para realizar o trabalho de acompanhamento. São pessoas que têm uma visão do país e de seus problemas, alguns deles ligados a movimentos sociais e outros com experiência no exercício de cargos públicos. Isso permite afirmar que se trata de grupo relativamente homogêneo do ponto de vista de sua origem social e dos interesses, propósitos e critérios de ação referentes a assuntos tais como o fortalecimento da esfera pública, a responsabilidade cidadã de nela intervir e, mais concretamente, o dever de exercer controle sobre o Estado. Trata-se pois de um grupo articulado internamente e que, apesar das diferenças de opinião, atua com espírito corporativo e sobretudo com grande autonomia com respeito aos agentes políticos e estatais, aos meios de comunicação e a outros grupos sociais externos à sua órbita.

¹⁸ Chama a atenção o contraste entre essa situação e a reação suscitada pelos encartes do Logu. A primeira delas mereceu uma extensa resposta pública do prefeito de Cali, na qual tentava desvirtuar várias afirmações feitas pelos especialistas do Laboratório. As seguintes não foram respondidas pelo prefeito, e sim por alguns de seus secretários, para esclarecer afirmações feitas nos informes e fornecer informações adicionais que, quando solicitadas, não foram fornecidas aos investigadores.

Além disso, o Foro conta com alguns recursos econômicos, técnicos e humanos para o desenvolvimento de seu trabalho. Existe uma equipe básica permanente dedicada ao projeto, algumas entidades não-estatais proporcionam recursos para o desenvolvimento da observadoria, os meios de comunicação da cidade estão relativamente abertos a seu trabalho, e, inclusive, alguns funcionários municipais, cientes da importância desse trabalho de acompanhamento, fornecem informações importantes para a elaboração dos informes. Por isso o Logu ganhou espaço na opinião pública e na própria administração municipal.¹⁹

O caso das observadorias populares é bem diferente: constituídas geralmente por líderes cívicos, cujo raio de ação é limitado (bairro ou comunidade)²⁰, têm a seu favor uma importante experiência de trabalho de base, mas não necessariamente os conhecimentos técnicos e jurídicos que lhes permitam desenvolver um trabalho de impacto. Seu saber é prático e geralmente parte de necessidades constatadas, que os levam a organizar-se e a desenvolver a tarefa fiscalizadora. Portanto, têm uma visão limitada dos problemas, uma vez que, além do conhecimento de seu entorno imediato (vizinhança, bairro, comunidade, corregedoria), não têm uma noção da cidade em seu conjunto nem das condições estruturais que possam explicar a problemática desse entorno. Mas isso tem um lado positivo, a saber, a capacidade que demonstram de intervir nos problemas de sua localidade (bairro ou rua), de compreendê-los e de pôr em discussão as decisões dos executores dos projetos. Em várias ocasiões os vizinhos se encarregaram de pôr em dúvida as decisões de firmas contratadas que, para economizar custos e obter maiores lucros, não executaram as especificações de obras definidas nos contratos. Em várias cidades, essas denúncias obrigaram as firmas a corrigirem os erros na realização do projeto.

As observadorias municipais estão constituídas por grupos social e culturalmente heterogêneos, com diferentes níveis de vida e aspirações individuais e coletivas não necessariamente concordantes. A maioria delas conta com líderes integrantes de organizações tradicionais (juntas de ação comunal, juntas paroquiais, comitês pró-desenvolvimento etc.)

¹⁹ Existe atualmente na administração municipal de Cali uma divergência de opiniões sobre o Logu. O prefeito e alguns funcionários do alto escalão o vêem como mecanismo de oposição política de uma ONG. Outros, de escalão alto e médio, o consideram um trabalho profissional, independente e útil para a melhoria da gestão local.

²⁰ Em Cali existe um comitê de observadoria municipal, encarregado do acompanhamento da gestão do prefeito em seu conjunto, que até agora não obteve resultados significativos devido a limitações técnicas e à sua fraca capacidade de mobilização.

ou novas (grupos de jovens, de mulheres, da terceira idade, grupos culturais ou voltados para interesses setoriais, como saúde etc.), muitas das quais tiveram que se submeter a relações de clientela e tutela estatal ou partidária como único meio de atender as suas necessidades. Essa circunstância foi determinante para seu desempenho, pois as relações clientelistas tendem a produzir fragmentação social, subordinação política, exclusão dos cenários nos quais se tomam as decisões e adesão ao *statu quo* (Velásquez, 1992). Significa que seu grau de autonomia em relação aos partidos e ao Estado é baixo e que inclusive em certas ocasiões devem valer-se desse tipo de intermediação para realizar suas tarefas de controle. Mais ainda, é muito provável que alguns líderes nos comitês atuem com critério partidário, em função de interesses de grupo e não do bem coletivo, e que certos comitês tenham sido constituídos para fazer oposição política. Assim, a identidade desses sujeitos é em grande parte determinada por adesões partidárias.²¹

Geralmente, esses setores não dispõem de recursos para desenvolver sua tarefa de controle. Os níveis de informação são baixos, seja porque ela não existe, seja porque as autoridades não dão respostas a quem a solicita.²² Os recursos econômicos são escassos, quase nulos, e praticamente nenhum deles possui apoios técnicos²³ que lhes ofereçam subsídios para a análise e a tomada de posição ante a gestão. Em outras palavras, sua base logística, técnica e econômica é pobre, o que diminui o alcance de sua ação, sua capacidade de mobilização²⁴ e sobretudo sua capacidade de diálogo com as autoridades municipais. Além disso, o fato

²¹ Isso não nega a existência de comitês de observadoria independentes dessa tutela, que atuam de maneira autônoma e que obtiveram importantes avanços no sentido da transparência da gestão de serviços públicos. Deve-se reconhecer, entretanto, que são exceção, e não a regra, mas podem ser uma importante semente para um trabalho cidadão muito mais efetivo e de maior impacto em futuro próximo.

²² A Prefeitura de Cali elaborou e pôs em ação um Sistema de Informação Municipal (Sifim) ao qual têm acesso os observadores e qualquer cidadão. É um avanço em relação a anos anteriores e a outras cidades.

²³ O grupo de cidadãos que fez a observadoria do projeto de construção do viaduto Pereira-Dos Quebradas contou com profissionais especializados em questões ambientais, que elaboraram vários estudos sobre o impacto ambiental da obra. Mas essa é uma situação excepcional.

²⁴ Um grupo de observadores de Ciudad Bolívar, em Bogotá, iniciou uma experiência de comunicação com a população através de emissoras de rádio e TV comunitárias. Segundo um membro desse grupo, "se existe um noticiário no município que diga o que está sendo discutido no Conselho, que diga em que estão sendo utilizados os recursos, se há um sistema de informação e comunicação elaborado com a participação da comunidade, então estamos dando instrumentos a essa observadoria" (ver as atas do Seminário sobre Observadorias Cidadãs, Cali, novembro de 1995, p. 34).

de geralmente as observadorias se desenvolverem em cenários limitados (a obra, o projeto no bairro, na vizinhança) tira-lhes a capacidade de decidir nas decisões municipais.

As motivações

"A observadoria cidadã não é somente legal, mas também legítima (...). A legitimidade se dá na medida em que a comunidade respalda esse tipo de exercício; quando a observadoria está reclamando ou relatando, e as pessoas a apóiam porque ela conseguiu traduzir suas aspirações, então é legítima." Essas palavras de um membro de um comitê de observadoria em Bogotá refletem o que muitos colombianos pensam da responsabilidade que ela tem de zelar pelo bom desenvolvimento da gestão pública. Demonstram a consciência de um número crescente de cidadãos quanto a necessidade da participação cidadã como forma válida de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Pode-se falar de uma interiorização, por vários setores sociais, de valores e normas de cooperação social como requisito para resolver os problemas do país. Isso é compartilhado por uma nova geração de dirigentes políticos e funcionários públicos, por associações sindicais e empresariais, por profissionais e funcionários de ONGs e por um número cada vez maior de líderes sociais. Tal convicção foi reforçada pelo recrudescimento da violência na recente conjuntura, na medida em que o diálogo, a tolerância e a superação de uma visão maniqueísta da política em termos da relação amigo/inimigo se revelaram instrumentos imprescindíveis para a convivência pacífica e o cumprimento das metas de desenvolvimento coletivo. Vários comitês de observadoria em diferentes cidades e municípios do país, bem como o Laboratório de Observação da Gestão Urbana são exemplos desse espírito democrático que busca abrir caminho num país abatido pela guerra. Há uma década seria impensável termos tantos olhos verificando o desempenho dos prefeitos das cidades e dos agentes não-estatais que prestam serviços públicos.

A Constituição de 1991 contribuiu para gerar esse clima cultural ao dar importância à participação direta dos cidadãos nas decisões sobre assuntos de interesse coletivo, ao multiplicar as formas de relação do cidadão com o Estado e ao propiciar o quadro institucional para o fortalecimento do tecido associativo. Isso explica por que um número crescente de cidadãos vincula-se aos órgãos de participação e por que tantos governos departamentais e municipais procuram promover institucionalmente as observadorias. Mesmo sendo um processo de longo

prazo, pois trata-se de uma mudança na cultura política, é preciso reconhecer que, na Colômbia, se avançou muito nessa direção.

Agora o que é preciso discernir é o tipo de motivação que leva as pessoas a intervir em processos de fiscalização. Aqui é difícil generalizar. Sem dúvida, há líderes que se dedicam a essa tarefa por razões eminentemente altruístas e de serviço público. Estão interessados em prestar uma colaboração que beneficie sua vizinhança imediata, seu bairro ou, como eles mesmos dizem, sua "comunidade". Inclusive, há os que vão além de seus interesses particulares e pensam na cidade e no país. Os motivos que levaram à constituição do Logu foram claros: fornecer à opinião pública informações que permitissem a vários setores formar sua própria opinião sobre os rumos da cidade e a atuação dos agentes públicos estatais e não-estatais.

No que tange às observadorias municipais, essa motivação altruísta tem existido em cidades como Cali, Medellín ou Cartagena, conhecidas tradicionalmente por terem uma população identificada com sua cidade e com forte sentido de pertencimento ao território. Em outras cidades, como Bogotá, cidades "de ninguém" onde esse sentido de pertencimento é compartilhado por poucos, as autoridades tentaram despertar esse "apego ao torrão" como requisito importante para gerar dinâmicas de participação. E é provável que tenham conseguido, mesmo que a escala desse ganho ainda não seja significativa.

Mas há que admitir também que existem motivações de cunho utilitário que influem na intencionalidade de alguns observadores. Duas delas merecem ser destacadas: em primeiro lugar, motivações ligadas a interesses partidários. Como já se disse, alguns observadores, especialmente os que têm alguma ligação com redes clientelistas, privilegiam sua identidade partidária como critério de atuação nos comitês, a fim de conquistar para seu grupo ou partido²⁵ simpatias eleitorais e inclinar a seu favor a correlação de forças no bairro, na comunidade ou na sua rua. Exemplo disso é o que ocorreu numa área de Bogotá quando se criou um comitê de observadoria em época pré-eleitoral. Apresentaram-se muitos líderes de bairro que queriam aproveitar a oportunidade para conquistar adeptos para seus respectivos grupos políticos ou para construir uma liderança política local. Passadas as eleições,

²⁵ Os partidos tradicionais se pulverizaram nos últimos anos, especialmente em nível regional e local. Os grandes dirigentes nacionais perderam peso, assim como os chamados "barões eleitorais", de influência regional. Em nível local, especialmente nas cidades, o fracionamento partidário é muito grande. Cada dirigente forma seu próprio grupo ou corrente dentro do partido e garante sua permanência política com base num eleitorado reduzido, mas suficiente.

foram muito poucos os líderes que continuaram assistindo às reuniões e que ao final formaram o comitê. O certo é que, para alguns deles, fazer parte desses comitês pode ser o começo de uma futura carreira política.

Uma segunda motivação tem a ver com o acesso às instâncias de decisão, o círculo relativamente fechado da administração local e o "poder" que ele outorga a quem consegue introduzir-se nesse meio. Para alguns observadores, os comitês são apenas um instrumento para relacionarem-se com a administração municipal e converterem-se não só em porta-vozes de seu bairro ou comunidade, mas também em intermediários entre estes e a municipalidade. Isso lhes daria certo *status* social, prestígio perante seus vizinhos e, certamente, algum poder sobre estes. Como assinalam alguns testemunhos, o que certos dirigentes cívicos procuram é "colocar-se na vitrina", ou seja, obter reconhecimento não para executar uma função pública — a observadoria —, mas para lograr um benefício pessoal, presente ou futuro, econômico ou político.

Até que ponto predomina um ou outro tipo de motivação? É difícil saber ao certo. É preciso investigar a respeito para ter maior fundamentação empírica. O que se pode supor é que, nas atuais circunstâncias, as motivações altruístas têm ainda certa importância na conduta dos observadores, mas vêm perdendo terreno à medida que as ideologias individualistas se inserem na cultura política dos líderes populares. Assim, a perspectiva de um fortalecimento da racionalidade coletiva, condição *sine qua non* do fortalecimento da esfera pública, se restringe, diminuindo as possibilidades de democratização das relações entre o cidadão e o Estado.

A participação

A análise anterior deixa entrever duas experiências diferentes: de um lado, uma observadoria realizada por uma ONG consciente da importância de fazer um acompanhamento da gestão urbana em seu conjunto, dotada de recursos e de algum poder de mobilização e motivada exclusivamente pela idéia de tornar mais transparente a gestão municipal em Cali. Foi uma experiência avalizada por diferentes setores da sociedade civil local e apoiada em identidades coletivas sólidas e conscientes da necessidade de intervir na esfera pública. O resultado foi um processo que conseguiu mobilizar a opinião e que teve efeitos sobre a conduta dos servidores públicos e dos agentes executores de projetos de desenvolvimento local. Apesar das dificuldades que teve o Foro para obter informações e da opinião negativa que o prefeito e alguns de seus

colaboradores tiveram do processo, pode-se dizer que essa é uma experiência que se aproximou bastante da participação do tipo substantivo.

De outro lado, as observadorias municipais, desenvolvidas num clima muito mais favorável, com normas e procedimentos explícitos, e com sistemas criados pelas municipalidades para estimular o estabelecimento de instâncias de controle e a capacitação dos observadores. Mas, também, com poucos recursos técnicos e econômicos, com escassa autonomia dos líderes e de suas organizações em relação ao sistema político, por vezes com baixos níveis de representatividade social e com uma mescla de motivações nas quais os interesses utilitários conseguem impor-se aos altruístas. Estamos diante de outro tipo de participação, mais perto da instrumental, no entanto distanciada de formas substantivas ou contestatórias. O uso instrumental da participação provém dos dois lados: do Estado, interessado em tutelar o processo, mas também dos líderes, interessados em tirar algum proveito, pessoal ou coletivo, do exercício da observadoria.

Não se trata, certamente, de generalizar essa tipologia a cada uma das experiências analisadas. São tipos dominantes que não excluem a possibilidade de outras formas de participação. Isso é particularmente verdadeiro no caso das observadorias da gestão municipal, por se tratar, como já se disse, de universo sumamente heterogêneo, social e culturalmente falando. Somente a investigação empírica poderá lançar mais luz a esse respeito.

Considerações finais

Os dois tipos de participação que acabam de ser identificados mostram um elemento significativo na perspectiva na qual se insere toda esta reflexão (a construção e consolidação do público não-estatal): quanto maior for a ingerência do Estado nos processos participativos, seja por sua regulamentação ou por sua iniciativa nas experiências participativas, maior será a probabilidade de que exerça uma tutela sobre essas experiências e influa em sua orientação e no seu resultado final. Igualmente, quanto maior a autonomia da sociedade civil para orientar a participação, maior a probabilidade de que o processo seja mais rico em seus procedimentos, em seus resultados e em seu impacto. Nesse sentido, a autonomia da sociedade civil nos processos de controle é uma variável fundamental para seu sucesso. O exercício da observadoria cidadã e de outras formas de participação pode contribuir para fortalecer a esfera pública e aprofundar o regime democrático sempre e quando se apoiarem na independência dos atores sociais com relação à

tutela do Estado e do sistema político, o qual pressupõe a existência de identidades coletivas e de projetos históricos em consonância com estas últimas.

A autonomia da sociedade civil não pode significar a redução ao mínimo do papel do Estado nos processos de democratização. Pelo contrário, o Estado deve criar um campo de regulação que propicie a participação cidadã, deve estar aberto à voz cidadã, especialmente daqueles setores tradicionalmente excluídos da órbita das decisões públicas, e deve criar uma estrutura de oportunidade política favorável às dinâmicas de intervenção da sociedade civil. O que o Estado não pode permitir-se é ceder à tentação de impor limites à participação. A estatização da esfera pública pode se converter num real obstáculo à democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Além dessas condições para a reconstrução da esfera pública, há outra não menos importante: a motivação dos atores a partir de critérios altruístas e de defesa do interesse geral. É isso que permite à participação cidadã fortalecer a esfera pública e evitar que as relações entre a sociedade civil e o Estado se desenvolvam numa perspectiva meramente corporativa e fragmentadora da ação coletiva.

O que ocorreu na Colômbia nestes últimos anos foi a construção lenta e nada fácil de cenários e experiências de participação que podem no futuro contribuir decisivamente para a instauração de uma democracia moderna orientada para defesa do bem comum e apoiada na multiplicação de cidadãos ativos que exerçam função de controle e de crítica da esfera política. Como diz Jelin (1996), os processos de mudança societal são mais lentos e difusos que os de mudança institucional. As reformas políticas da década passada e a Constituição de 1991 produziram importantes mudanças institucionais cujo verdadeiro alcance poderá ver-se logo, quando a sociedade transformar-se num sentido democrático. Nesse terreno apenas foram dados os passos iniciais, e superaram-se lentamente as dificuldades que surgem como herança de uma cultura política baseada no clientelismo e no autoritarismo, no monopólio estatal da esfera pública e na dependência da sociedade civil em relação ao sistema político.

O aprofundamento da democracia pressupõe uma tripla transformação (Grzybowski, 1997): em primeiro lugar, da institucionalidade existente, ou seja, das regras e instituições que regulamentam a luta democrática. Trata-se de garantir algumas regras do jogo que protejam os direitos e sinalizem as responsabilidades cidadãs, assim como as normas de sua preservação ou mudança. Em segundo lugar, dos valores e da cultura política que inspiram as condutas públicas e privadas de homens e mulheres. Valores relacionados com as idéias fundamentais de

liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação. Finalmente, da estrutura das relações sociais que põem em ação o ideal democrático e as regras do jogo. É uma estrutura que combina vontades e interesses diferentes e opostos na busca de uma cidadania cada vez mais integral.

Esse processo não é linear, mas se desenvolve por meio de avanços e recuos, ganhos e perdas. Isso é precisamente o que dá vitalidade ao sistema democrático e que o converte na antítese da rotina. É o que transforma os grupos participantes em forças criadoras e autocriadoras, em agentes de renovação permanente. Na Colômbia, realizou-se uma mudança da institucionalidade, que ainda permanece no terreno formal, e apenas começam a mudar os valores e os imaginários sociais e políticos das pessoas. Falta mudar substancialmente as relações sociais, ou seja, iniciar processos de democratização que permitam à democracia desenvolver-se plenamente, sem as restrições que a têm contaminado secularmente.

Essa é a perspectiva que se impõe firmemente, para o futuro, num contexto onde os atores coletivos tendem a se fragmentar, a economia se internacionaliza criando novas referências culturais e políticas, e a política, como diz Lechner (1996), não só perde centralidade e vê turvados seus limites, mas também se encontra profundamente desprestigiada. É preciso um grande esforço, e muita imaginação, para recuperar a política, para recriá-la num sentido democrático. Como fortalecer a democracia senão pelo caminho da recuperação da política?

Isso coloca um ponto crucial, que não foi tratado aqui: o das relações entre a participação política e a participação cidadã. Como bem diz Paramio (1997), "se os partidos políticos não recuperarem a credibilidade social e ao mesmo tempo não aumentarem seu nível de institucionalização e sua capacidade para articular as demandas ostensivas dentro de programas gerais, a democracia funcionará mal e correrá o risco de ser manipulada por aqueles que possuem maior poder econômico ou maiores vantagens culturais dentro da sociedade. Quer dizer, quando uma democracia funciona no contexto de uma atuação política centrada em objetivos limitados ou locais e não consegue desenvolver partidos fortes, capazes de introduzir na agenda projetos políticos globais, é uma democracia na qual aumentarão as desigualdades sociais, proliferarão os setores desprotegidos e aumentarão não só a exclusão social e econômica, mas também a exclusão no sentido civil da política".

As experiências de observadoria cidadã, apesar de suas reais limitações, têm grande potencial democratizador e de fortalecimento do público não-estatal. Com tais experiências se comprometeram líderes no-

vos, interesados em tornar transparente a gestão local e a prestação de bens e serviços públicos, e também organismos não-estatais que apostaram em dar carne e osso à Constituição de 1991. Existe, pois, para o futuro uma possibilidade muito importante de reconstruir o papel do Estado e de redefinir sua relação com os agentes não-estatais, não numa perspectiva corporativista, e sim de consolidação do público, esfera que, como já se disse, possui na Colômbia grande fragilidade. Aí está o desafio para os colombianos no novo milênio.

Referências bibliográficas

- Aguiar, Fernando. La lógica de la cooperación. In: Aguiar, Fernando (comp.). *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid, Pablo Iglesias, 1991.
- Arocena, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas, ClaeH, Nueva Sociedad, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog. (Documento de Referencia.)
- Castillo, Adolfo & Osorio, Jorge. Construcción de ciudadanías en América Latina: hacia una agenda de educación ciudadana. Exposição ao Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina, Villa de Leyva, 1997.
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia* (4):25-58, 1995.
- Daza, Víctor. Veeduría ciudadana y control social. Exposição ao Encuentro Nacional de Veedurías Ciudadanas, Foro Nacional por Colombia, Barranquilla, nov. 1996 (inérito).
- Duhau, Emilio & Girola, Lidia. La ciudad y la modernidad inconclusa. *Sociologica*, 5(12):9-31, ene./abr. 1990.
- Elster, Jon. *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona, Gedisa, 1992.
- Gómez Buendía, Hernando. El uso social del conocimiento y la defensa de lo público. *Revista Universidad del Valle* (10):6-20, abr. 1995.
- . Hacia una Asociación de Colombianos para la defensa del interés público. Bogotá, 1996. mimeog.

- González, Esperanza. Las veedurías: ejercicio de la democracia. Exposição ao Taller sobre Veedurías Ciudadanas, Cali, nov. 1995a.
- . *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, Foro Nacional por Colombia, 1995b.
- Grzybowski, Cándido. Presión política, movilización social y *lobbying*. Exposição ao Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina. Villa de Leyva, EZE/Corporación Viva la Ciudadanía, 1997.
- Hopenhayn, Martín. La participación y sus motivos. Exposição ao Congreso de Trabajo Social. Bucaramanga, 1988. mimeog.
- Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric. Derechos humanos y construcción de la democracia. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (comps.). *Construcción de la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Leal, Francisco. Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. In: Leal, Francisco (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá, Tercer Mundo/Iepri/Colciencias, 1995.
- Lechner, Norbert. Por qué la política ya no es lo que fue? *Revista Foro* (29):7-15, 1996.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. México, Limusa, 1992.
- Paramio, Ludolfo. La crisis de la política y su refundación democrática. *Revista Foro* (31):5-14, mayo 1997.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá, Siglo XXI, Cerec, 1987. 2v.
- . Presente, pasado y futuro de la violencia. *Análisis Político* (30):3-36, 1997.
- Sunkel, Oswaldo. Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo. *Revista Foro* (20):77-94, 1993.
- . La crisis social en América Latina: una perspectiva neoestructuralista. In: Bombarolo, Félix & Caride, Horacio E. (comps.). *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Ficong, Economic Development Institute of the World Bank, 1994.

- . Los horizontes de la descentralización en Colombia. *Revista Foro* (29):34-46, 1996.
- Tanaka, Martín. Elementos para un análisis de los movimientos sociales. Individualismo metodológico, elección racional y movilización de recursos. *Análisis Político* (25), 1995.
- Tarrow, Sidney. National politics and collective action. Recent theory and research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology* (14), 1988.
- Tilly, Charles. *From mobilization to revolution*. New York, Random House, 1978.
- Uribe, María Teresa. Crisis política y gobernabilidad en Colombia. *Estudios Políticos* (7-8):39-59, 1995a.
- . Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos* (7-8):78-90, 1995b.
- Velásquez, Fabio. Participación y desarrollo comunitario. Exposição ao Taller Educación para la Participación y la Convivencia Ciudadana. Cali, 1991. mimeog.
- . Descentralización y gestión municipal: en busca de una alternativa democrática. *Boletín Socioeconómico*. Cidse, Universidad del Valle (24-25), 1992.
- . La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos, perspectivas. In: *¿Descentralizar en América Latina?* Quito, PGU-LAC/GTZ, 1995.
- . Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar. Exposição ao Seminario Balance de los Diez Años de la Descentralización en Colombia. Bogotá, jun. 1996.

Democracia e controle social de fundos públicos — o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil)*

Zander Navarro

Introdução

Os anos recentes têm marcado a trajetória política de diversos países da América Latina de forma extraordinária, promovendo novos padrões de crescimento econômico, afirmando um formato institucional democrático e, assim, acentuando visíveis processos de descentralização de seus sistemas políticos. Variadas iniciativas de transferência de responsabilidades e atribuições costumeiras dos governos centrais para outros setores governamentais subnacionais ou até mesmo para esferas privadas têm sido implementadas, com o recorrente recurso aos processos de redução dos aparatos estatais ou às operações de privatização que têm caracterizado as transições políticas e os programas de ajuste macroeconômico dos últimos anos.

Tais movimentos de compartilhamento social do poder político, inteiramente incomuns na história do continente, normalmente têm-se materializado primeiro como reação ao passado mais imediato, tipificado pela presença de governos militares autoritários, resultando assim

* Este texto é uma versão modificada do relatório de pesquisa intitulado *Participatory budgeting — the case of Porto Alegre (Brazil)*, apresentado no seminário *Decentralization in Latin America — Innovations and Policy Implications*, patrocinado pelo Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos, a Agência de Cooperação Espanhola e o Instituto de Estudios Superiores de Administración (Caracas, Venezuela, maio de 1996).

em processos de transição para sociedades democráticas.¹ Não raras vezes, contudo, a transferência ou pulverização de parcelas de poder identificadas pela noção de descentralização é também decorrente do diagnóstico acerca do esgotamento de um modelo de crescimento e organização produtiva centrados no Estado, que teve sua marca registrada em vários países da América Latina (Bresser Pereira, 1997). O chamado "modelo desenvolvimentista", parecem indicar as evidências, teria atingido seus limites incontornáveis, obrigando tais sociedades a propor inovadoras formas de organização econômica e de provisionamento e oferta de serviços normalmente associadas a uma estrutura estatal mais tradicional. Mesmo analistas ligados a tradições intelectuais situadas à esquerda reconhecem os impasses de tais modelos. Portantiero (1992:19), por exemplo, já há alguns anos alertava que "precisamos desenhar uma nova relação entre o mercado e o Estado. (...) em face das opções de ou privatizar o Estado ou 'estatizar' a sociedade, necessitamos apoiar políticas que democratizem ambos, o Estado e a sociedade, compreendendo que 'desestatizar' não significa necessariamente privatizar. Propostas para uma esquerda democrática devem focar a 'esfera pública' como distinta tanto da 'esfera privada' quanto da 'esfera estatal', como o *locus* para a organização de uma sociedade autônoma".

Nesse período transicional, em que diversas experiências sociais têm sido desenhadas e implementadas, procurando ocupar um relativo vácuo criado pela necessidade de propor formas novas de gestão pública, associadas igualmente aos ideais de sociedades crescentemente democráticas, vários são os exemplos, no continente, que poderiam ser citados. Tandler (1997:9), analisando iniciativas governamentais no Nordeste brasileiro, afirma que "num avanço sob outros aspectos admirável, a comunidade de especialistas em desenvolvimento agora entende que as pressões do cliente e as consultas com ele — o cidadão, o morador das pequenas cidades, as pessoas de base — são fundamentais para aperfeiçoar o governo (...). Essa atenção aos usuários de serviços públi-

¹ Não se ignora aqui, por certo, que a noção de "democratização" não está isenta de dificuldades analíticas. Como já alertado, "(...) democratização não trará necessariamente em seu rastro o crescimento econômico, a paz social, eficiência administrativa, mercados livres, harmonia política ou o 'fim da ideologia' (...)" (Schmitter & Karl, 1991:87). Além disso, é também importante ressaltar que, para outros analistas, a democracia "deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político", mas nos recentes processos de transição política da América Latina há uma insuficiente compreensão "do papel a ser cumprido pelos atores políticos não-democráticos após a conclusão do processo de transição" (Avritzer, 1996:128).

cos em seus locais de atuação representa um novo avanço em relação a uma fase anterior, marcada por um desinteresse quase completo dos planejadores pelos anseios dos cidadãos". O Banco Mundial, por sua vez, reconhecendo igualmente as inconsistências de diferentes perspectivas que animavam seus projetos anteriores, os quais ignoravam as possibilidades de participação mais ativa dos beneficiários na montagem e implementação dos projetos (visando a aumentar a sua eficácia final), passou a modificar gradualmente o foco de suas propostas, atribuindo crescente poder decisório aos "clientes" dos projetos (ver, por exemplo, Bhatnagar & Williams, 1992; e Hall, 1988).

Uma noção essencial, portanto, para identificar esse período de mudanças nas orientações programáticas dos governos da região e das iniciativas implantadas por agências bilaterais tem sido exatamente a "participação social", que passou a assumir papel cada vez mais decisivo na montagem e na operacionalidade de projetos em todo o mundo. Descentralização e participação, aliás, que poderão variar expressivamente em função de diversos determinantes, sendo o principal deles, certamente, a esfera decisória que um coletivo social específico possa comandar em dada situação. Nesse sentido, uma noção decorrente e fortemente associada à descentralização e à participação social é a de "espaços públicos não-estatais", configurando modificações das dimensões públicas e da arquitetura estatal com vistas a permitir maior enraizamento social, sem perder sua característica pública. Como enfatizam Bresser Pereira e Cunill (1997:3), "a importância crescente que adquirirá o público não-estatal não se associa somente à possível pluralização dos agentes dedicados à provisão de serviços sociais, mas à necessidade de proteger os 'direitos republicanos': os direitos que cada cidadão tem de assegurar que o patrimônio público seja, de fato, público".

Este artigo analisa uma notável experiência de criação de um "espaço público não-estatal" na cidade de Porto Alegre (sul do Brasil), nos últimos nove anos. Trata-se, de fato, de um típico processo de descentralização que, sem alterar o formato e a envergadura da máquina estatal da cidade, reformulou, no entanto, quase completamente a estrutura de decisões relativa à mais central das tarefas públicas em um município, qual seja, a montagem (e implementação) de seu orçamento.

O estudo descreve e analisa as origens e o desenvolvimento do chamado "orçamento participativo" (OP-POA ou, simplesmente, OP) na cidade de Porto Alegre desde 1989, quando foi implantado pelas forças políticas vitoriosas nas eleições do ano anterior. Esse processo foi mantido pelas duas administrações seguintes, eleitas em 1992 e 1996. Todas se elegeram no âmbito de uma coalizão partidária sob o comando do Partido dos Trabalhadores, partido de esquerda que surgiu na política brasileira no início dos anos 80, como resultado direto da transição política no

país. Atualmente, esse partido possui influência razoável em algumas regiões e esferas sociais, sendo uma força consolidada no espectro político. Segundo documentos oficiais, algumas (poucas) pesquisas já realizadas e a opinião local, a experiência do OP-POA mudou radicalmente a história das relações sociais e políticas na cidade. Seus resultados promissores vão bem além das expectativas, desencadeando um processo de descentralização real, otimizando a alocação de recursos públicos, melhorando a racionalidade das decisões administrativas, diminuindo a concentração de poder nas mãos da autoridade executiva municipal e, também, entre tantos outros impactos positivos, reduzindo práticas clientelistas e, assim, ampliando a transparência geral no uso dos fundos públicos.

A despeito da escassez de estudos sobre essa experiência social, há indícios de que o OP talvez seja, de fato, uma inovação bem-sucedida.² As seções seguintes procurarão demonstrar essa afirmação, mesmo que várias mudanças freqüentemente citadas não sejam ainda tão visíveis. Houve sensível melhoria na operação dos equipamentos públicos existentes em Porto Alegre, apontando-se a maior eficiência e racionalidade administrativas e, também, mais justiça social na alocação dos recursos arrecadados. Portanto, a meta inicial de aproximar a população da administração por meio de uma proposta descentralizada chamada de "orçamento participativo", onde toda a estrutura de tomada de decisões locais seria radicalmente transformada, parece ser atualmente uma inegável realidade na cidade.

O estudo investiga primeiramente as condições que explicam o surgimento do OP-POA. O principal argumento é que um conjunto de fatores, sobretudo políticos, acabou favorecendo a implementação dessa proposta. Mas cabe também enfatizar a história associacional local, que criou um ambiente igualmente estimulador para a experiência do OP. Sustentamos que o melhor nível de condições materiais e de vida, se comparado com o do restante do país, e também a existência de uma tradição política regional que enfatiza temas sociais ampliaram as chances de aprovação social do OP-POA.³

² O estudo mais completo já realizado é, sem dúvida, o de Fedozzi (1997). Embora sucinto, também o estudo de Genro e Souza (1997) traz contribuições importantes.

³ Para ilustrar esse aspecto, basta lembrar que o estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns dos melhores indicadores sociais do país. Por exemplo, entre as 50 melhores cidades em desempenho educacional (erradicação ou baixos índices de analfabetismo), 32 situam-se no estado. Outros indicadores sociais mostram que a expectativa de vida no estado chega a 70 anos para os homens e 75 anos para as mulheres, os mais altos índices brasileiros, e que a mortalidade infantil caiu, nas últimas duas décadas, de 52,6 para 16,5 mortes por mil crianças de menos de um ano de idade. Na cidade de Porto Alegre, este último índice caiu de 37,2 para 13,8 mortes, que é o melhor resultado entre todas as capitais brasileiras.

A seção seguinte descreve a implementação do processo, a partir de abril de 1989. Sua evolução tem mostrado uma crescente complexidade e sofisticação operacionais. Inicialmente concebida para intervir somente em decisões relacionadas com os investimentos planejados para o ano seguinte, essa experiência passou por um aperfeiçoamento ambicioso, ao permitir que moradores da cidade opinem e decidam sobre questões mais complexas e abrangentes, desde o planejamento geral da cidade até a política salarial dos funcionários da prefeitura.

A terceira seção apresenta uma rápida lista de resultados obtidos pelo OP-POA ao longo desses anos. Citam-se, por exemplo, algumas mudanças institucionais que alteraram o processo decisório, como o mecanismo indireto de justiça distributiva instituído na cidade, permitindo que bairros mais ricos transfiram recursos às regiões mais pauperizadas da cidade, graças aos critérios alocativos aprovados no OP, e também o diferenciado grau de participação entre os bairros mais organizados e as regiões mais pobres, que têm demonstrado maior interesse no processo proposto. Mencionam-se igualmente claros resultados sociais e políticos, embora estes ainda necessitem de melhor fundamentação empírica.

Tais resultados e sua discussão formam a base empírica para a discussão final deste estudo. Quais são as condições de repetição da experiência de Porto Alegre em outros locais? Argumenta-se que há um conjunto de *condições*, apresentadas neste artigo na forma de "limites", no sentido de se apresentarem talvez como obstáculos à repetição dessa experiência em outras cidades. À primeira vista, as peculiaridades locais são tantas que sugerem a impossibilidade de reprodução em outros contextos, mas uma análise mais acurada talvez indique princípios mais gerais que possam ser transformados numa metodologia universal a ser usada em outros ambientes sociais.

Origens: contexto político e história associacional em Porto Alegre

Provavelmente, dois fatores principais, contextuais e históricos, podem ser relacionados à idéia genérica de "orçamento participativo" e sua implantação em Porto Alegre. O primeiro deles relaciona-se às mudanças vividas pelo Brasil nos anos mais recentes, decorrentes da transição política. O segundo fator determinante, por sua vez, diz respeito à história das organizações sociais na cidade, característica decisiva para explicar certas ações sociais em momentos específicos. Evidentemente, as condições de infra-estrutura e de serviços urbanos, bem como outros

aspectos distintivos da cidade, não serão aqui analisadas (para uma informação genérica sobre a cidade, ver o boxe desta seção).⁴

Ao que parece, a promulgação da nova Constituição brasileira, no final de 1988, destaca-se entre outros fatores políticos que contribuíram para dar um sentido de urgência a certos temas, influenciando as decisões locais acerca da implementação do orçamento participativo. Contrariando uma história autoritária do então recém-findo regime militar, a nova Constituição modificou substancialmente o equilíbrio de poder no país, transferindo parcela relevante de responsabilidades e atribuições antes centralizadas no governo federal para os estados e as cidades. De fato, a nova Constituição: a) assinalou um novo período de descentralização política e administrativa, entendida como a forma mais racional para compatibilizar necessidades sociais com o funcionamento da máquina pública; b) tornou possível diversos mecanismos de participação direta e indireta, ao consagrar em seus preceitos diversas formas de participação, como o referendo, o plebiscito, a chamada "iniciativa popular de lei", além dos conselhos de co-gestão em diversas áreas (Benevides, 1991). É verdade que grande parte desses mecanismos ainda requer normatização e não foi completamente implementada, mas, no caso de Porto Alegre, a importância desse debate foi exatamente estimular a concretização da planejada iniciativa de participação social, repercutindo uma forte tradição da cidade, igualmente encontrada em outras regiões do estado do Rio Grande do Sul.⁵

⁴ Mas há outros argumentos que fundamentam a necessidade de iniciativas inovadoras na gestão municipal. O ex-prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, conhecido intelectual brasileiro, insiste, por exemplo, em razões mais amplas. Argumenta que "as demandas da sociedade tornaram-se tão diversificadas e complexas, que é preciso abrir espaços públicos não-estatais de decisão. As eleições de quatro em quatro anos [para prefeito] são insuficientes para responder às demandas da sociedade" (entrevista à *Folha de S. Paulo*, 20-3-1996). Posteriormente, ampliou tais argumentos, adiantando que "só as lutas que encaminhem exigências sobre o Estado, para controlá-lo a partir da sociedade civil, para disputá-lo com os interesses privatistas, só estas lutas que 'unem' os dispersos podem restabelecer esse vínculo do cotidiano com a história e novamente comover o imaginário popular" (Genro, 1996:5). As condições políticas e sociais da "modernidade", no entanto, não serão objeto de discussão no presente artigo.

⁵ É claro que a descentralização política não é necessariamente "boa", com resultados sempre positivos. Outras mudanças são também requeridas, para que esse processo de compartilhamento do poder de decisões seja eficaz. Teoricamente, descentralização é associada com uma capacidade de resposta aperfeiçoada do setor público, ampliando a probabilidade de melhores mecanismos de alocação de recursos e provisão de serviços públicos. Contudo, poderes concentrados no mercado, capacidade especulativa e outros tipos de intervenção em mercados podem impedir maior eficiência geral, para não mencionar que a experiência tem demonstrado que uma história democrática é fundamental para o êxito de processos de descentralização.

A cidade de Porto Alegre: principais aspectos e desenvolvimento recente

Com uma população de 1,3 milhão de habitantes e 489km², Porto Alegre tem importância econômica fundamental para o estado do Rio Grande do Sul, sendo o PIB da cidade estimado em US\$6,7 bilhões (em 1994). O município é o maior centro urbano e industrial, produzindo 12,4% do produto industrial do estado e sendo responsável por cerca de um terço da renda gerada no setor de serviços. Sua população total corresponde a 18% da população do estado (todos os dados referentes ao ano de 1992). Em termos nacionais, sua influência é principalmente política, pois algumas personalidades políticas locais serviram aos governos nacionais neste século, sendo o mais destacado o ex-presidente Getúlio Vargas (embora não tenha nascido em Porto Alegre).

Como outras capitais brasileiras, Porto Alegre também passou por um processo de urbanização acelerado nas últimas décadas. Sua população dobrou entre 1960 e 1980, mas na última década cresceu apenas 12%. É uma cidade organizada principalmente em torno dos setores de serviços e da administração governamental. A cidade já foi indicada como a capital brasileira que apresentava o melhor padrão de vida (*O Dirigente Municipal*, 22(2), dez. 1991), e são notáveis alguns de seus indicadores sociais. Não obstante, também apresenta indicadores sociais negativos em algumas áreas, principalmente a habitação para as camadas de renda mais baixa. Um terço de sua população vive em favelas, conforme indicam as estatísticas, proporção, aliás, que vem crescendo (*Carta de Conjuntura*. Porto Alegre, FEE, 2(6), out. 1992).

Num cenário que, na década de 80, foi de crescente redução das políticas federais aplicadas diretamente nos municípios, a nova administração eleita, que assumiu o governo da cidade em janeiro de 1989, foi forçada a encontrar soluções rápidas e alternativas para a visível diminuição da oferta de serviços públicos em geral. Quando foram reveladas as noções iniciais sobre o pretendido OP-POA, a reação imediata da maioria dos cidadãos de Porto Alegre talvez tenha sido de alguma curiosidade e, principalmente, de descrédito. Esse diminuto interesse inicial não é de surpreender, por várias razões. A nova administração, como era então notório, estava de mãos vazias e, de fato, não tinha um "modelo" de participação a oferecer, mas apenas um conjunto de vagas proposições, no geral meramente ideológicas, sobre participação social, associadas a uma noção, também incerta, de "democratização do Estado". Além disso, a administração anterior (do prefeito Alceu Collares, que governou de 1985 a 1988) já havia sido eleita sob firme promessa

de implantar um "programa de participação", em meio ao fervor democrático e à excitação política gerados pelo fim do regime militar em 1985. Sua administração chegou mesmo a instituir um decreto estabelecendo "conselhos populares" em toda a cidade — na verdade, uma velha idéia surgida nos anos 70, quando se formaram muitas organizações comunitárias, exigindo participação nos assuntos da administração da cidade. De modo geral, o mandato de Collares foi frustrante e errático, pois a maioria de suas promessas nunca foi implementada. Seu partido, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que vencera facilmente as eleições em 1985, com 42% do total dos votos — vitória esmagadora, em face dos muitos concorrentes —, é herdeiro da velha tradição "pró-trabalhista", que ainda exerce significativa influência no Rio Grande do Sul. Tendo um programa tipicamente populista, o ideário ideológico dessa força partidária é marcado por uma visão ambígua do desenvolvimento social. Programaticamente, sua orientação política costuma em prestar claro apoio à participação popular, mas, quando no comando do poder municipal, o partido desenvolveu uma prática política freqüentemente clientelista e uma estrutura centralizada, evitando a participação das associações comunitárias. Como resultado, um generalizado sentimento de frustração certamente contribuiu para os resultados eleitorais de 1988, quando uma coalizão de diversos partidos comandados pelo Partido dos Trabalhadores venceu, surpreendentemente, as eleições, obtendo 34% dos votos então computados.⁶

A história associativa de Porto Alegre assemelha-se bastante à do Rio Grande do Sul, sem dúvida o estado da Federação que exhibe maior vitalidade organizativa, inclusive em suas áreas rurais. Já em 1956, um decreto municipal abriu as portas a diversos conselhos e associações comunitárias, posteriormente irmanadas na Federação Rio-Grandense das Associações Comunitárias e de Bairros (Fracab), fundada em 1959 e com intensa atuação, particularmente entre o final dos anos 70 e meados da década seguinte. Em 1979, a federação já tinha 65 associações filiadas, apenas em Porto Alegre. Em 1983, foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), consórcio de organizações forte-

⁶ Nas eleições seguintes, em 1992, já colhendo os resultados do OP-POA, o mesmo partido, novamente comandando uma aliança partidária de esquerda, obteve um segundo mandato, recebendo 41% do total dos votos. Quebrando uma tradição local, pela primeira vez um partido no poder conseguia eleger seu sucessor. Tal fato parece indicar outro resultado desse experimento, isto é, os benefícios políticos são enormes para o partido que o comanda, o que foi novamente demonstrado nas eleições de 1996, quando a mesma coalizão se elegeu pela terceira vez para o governo da cidade com enorme facilidade, já no primeiro turno, com 62% do total dos votos.

mente politizado, refletindo a liberalização política no país na primeira parte daquela década. A União esteve intensamente envolvida em diversas áreas de conflito e disputas, como habitações populares, acesso à educação, oferta de serviços de saúde nos bairros mais pobres e direitos humanos, além de outras de menor envergadura. Ao promover seu primeiro congresso, em 1985, quando estiveram presentes os representantes de 78 associações comunitárias, o documento de conclusão do evento já propunha "a democratização real de todos os níveis do Poder Executivo [municipal] (...), que permitiria uma ampla participação nos programas de administração, no planejamento, na tomada de decisões e na implementação de ações" (apud Menegat, 1995:39). Segundo diversas estimativas, existiriam atualmente em Porto Alegre em torno de 500 associações comunitárias, número aparentemente exagerado, mas que faz da cidade uma das mais dinâmicas do país, em termos associacionais.

Assim, em virtude não só do aprendizado teórico herdado da tradição política de esquerda, compartilhado por alguns grupos interessados em estabelecer "conselhos populares" ou iniciativas similares, mas também da história associativa da cidade, o fato é que havia então em Porto Alegre uma clara disposição de favorecer a difusão de novas experiências e propostas de participação popular. Em outras palavras, as idéias levadas a cabo pela nova administração, em 1989, não eram, de fato, inteiramente novas para parte da população, já engajada em tantas tentativas associacionais no passado. Aliás, em algumas regiões da cidade já existia uma sólida história de associação comunitária, e tão logo os grupos sociais dessas regiões perceberam que não era meramente retórica a proposta das novas autoridades municipais de compartilhar o processo decisório relativo ao orçamento municipal, o gradual sucesso do OP-POA simplesmente desencadeou uma "febre de participação" sem precedente na história da cidade.

Também é necessário ressaltar as idéias políticas que sustentavam a nova administração que chegou ao poder em 1989. Noções gerais e discursivas sobre participação eram conhecidas, mas sua implementação precisava ser debatida, pois os partidos agora no Executivo não possuíam nenhuma experiência administrativa anterior. A falta de um modelo prévio era o pretexto político para romper com a ortodoxia tão comum nos meios de esquerda e também para inovar teoricamente. Mencionava-se com frequência a "substantiva necessidade de fortalecer a organização da sociedade civil" com a criação de "novos mecanismos de democratização do Estado", materializando assim um "gerenciamento compartilhado da administração municipal", e essas eram noções básicas de uma agenda geral de proposições para construir a "cidadania real" na cidade. Estava claro — e isso era uma novidade para as tradições político-ideológicas si-

tuadas à esquerda — que a própria definição de democracia implicitamente assumida reconhecia os conflitos sociais não apenas como dimensão legítima das sociedades modernas, mas também como disputas sociais geradoras de um sistema político complexo, ou seja, da própria política *lato sensu*. O discurso local diria que estes eram conceitos cruciais, especialmente em sociedades desiguais como a brasileira, porque na verdade tal visão das democracias modernas seria um caminho possível, talvez o único, para compreender a participação política dos grupos sociais mais pobres, com alguma probabilidade de operar mudanças concretas. A longo prazo, dizia-se, poderiam materializar-se “novos direitos” — afinal, o objetivo principal de qualquer política democrática.

Mas cabe enfatizar que muitos dos que implementaram o OP-POA ao longo dos anos não compartilhavam facilmente dessas noções teóricas. Como foi antes ressaltado, não havia um “modelo” anterior a ser seguido, e, mesmo inspirando-se em conceitos amplos, essa experiência social foi sendo construída, efetivamente, *no processo*, com o passar do tempo, após diversas vicissitudes iniciais — que serão rapidamente referidas na seção seguinte.

Por outro lado, não havia também consenso teórico entre os partidos que integravam a coalizão vencedora; na verdade, até mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores não havia uma ampla aceitação dos mecanismos operacionais para pôr em prática idéias tão gerais. Com as conseqüentes disputas internas acerca do curso principal a ser implementado, o ano inicial da nova administração foi algo confuso, em termos de uma orientação coordenada para o município, embora isso talvez tenha sido benéfico, por evitar que um dado “modelo” pudesse ser imposto ao processo desencadeado pelo OP-POA. Assim, cada passo foi resultado de infundáveis negociações entre as facções políticas no poder e, ainda mais importante, de um diálogo contínuo com as associações comunitárias. O produto final foi uma estrutura legítima, onde os representantes da comunidade gradualmente construíram suas fatias de poder e de comando das operações decisórias, já que o processo baseou-se em “elementos de realidade” e não apenas em orientações teóricas prévias, ampliando assim suas chances de sucesso.

O “orçamento participativo” em Porto Alegre: características e evolução

O primeiro ano da administração, inaugurada em janeiro de 1989, foi típico de gestores inexperientes, porquanto marcado por confusão de

metas e grandes dificuldades para estabelecer um plano de ação. A insolvência financeira chegara ao "fundo do poço", porque aproximadamente 98% da arrecadação destinavam-se ao pagamento de pessoal, e o número de pessoas empregadas pelo município aumentara substancialmente na administração anterior.⁷ No último dia útil de 1988, horas antes de deixar o cargo, o prefeito anterior aprovou um substancial aumento de salários, que ameaçava qualquer planejamento financeiro para o ano seguinte. Além disso, o controle do Executivo e o gerenciamento administrativo foram afetados por vários imprevistos, e, como o sistema de impostos não era indexado, as finanças da cidade não puderam acompanhar os altos índices de inflação vigentes à época. A promessa política, na campanha eleitoral, de implementar políticas destinadas às áreas mais pobres, junto com a realidade financeira adversa herdada do governo anterior, deixou a nova administração hesitante e incerta em seus primeiros meses.⁸

Nesse contexto de confusão administrativa e falta de recursos, uma ação vigorosa, que muito contribuiu para "despertar" alguns setores e regiões, foi o SOS Porto Alegre, cujo objetivo era mostrar claramente à cidade que a nova administração queria realmente "servir à população". Um grande número de funcionários foi recrutado e enviado "para as ruas", num esforço que reuniu de 200 a 500 servidores trabalhando intensamente, a cada semana, numa área específica da cidade. O propósito não era apenas tornar-se visível, mas realizar obras públicas pequenas e baratas, estreitando os contatos pessoais com a população em geral e os líderes das organizações regionais. Quando a população foi convidada pelo governo municipal a participar das primeiras

⁷ Atualmente, a prefeitura de Porto Alegre emprega aproximadamente 25 mil funcionários.

⁸ O principal fator de perturbação, em 1989, certamente foi a decisão de intervir no sistema de transporte público da cidade. Aproximadamente um terço é estatal e o restante é privado. O governo municipal fundou-se em atribuições legais que lhe davam o direito de intervir, afastando todos os permissionários temporariamente, alegando corrupção, abuso econômico e formação de cartel, tendo como resultado preços de passagens considerados extorsivos. A ação gerou forte crítica nos meios de comunicação de massa, mas nenhuma outra reação mais expressiva. O objetivo de conter o preço das passagens, no entanto, não foi alcançado, devido aos custos crescentes num período inflacionário e à necessidade de subsídios para todo o sistema, se a meta fosse manter as tarifas mais baixas. Depois de um ano, a municipalidade abandonou a intervenção em meio a um sentimento de fracasso (pois não reduziu os preços do transporte público), embora colhendo um resultado positivo, qual seja, o conhecimento "de dentro" do sistema. Depois da intervenção, as relações entre a prefeitura e o sistema privado de transporte coletivo alteraram-se totalmente, amadurecidas pela disputa gerada e, desde então, não tem havido maiores conflitos, pois foi alcançado um nível de transparência inédito, que tem permitido um diálogo permanente entre as partes.

reuniões do OP-POA, em abril, tal ação revelou-se instrumental e eficaz, em virtude da rede de relacionamentos que foi então concretizada.

Ao mesmo tempo, a nova administração tentou implementar um rigoroso controle financeiro, procurando os devedores e planejando novas ações para evitar a evasão de impostos, numa desesperada tentativa de resgatar sua capacidade de investimento. Submeteu vários projetos à Câmara de Vereadores, em sua maioria aprovados. Assim, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), uma das principais fontes de arrecadação municipal, foi modificado, e sua incidência aproximou-se dos parâmetros existentes em outras cidades brasileiras, sendo também transformado numa escala progressiva. Outra modificação imposta pelas novas leis foi a indexação de certas taxas municipais, como a de recolhimento do lixo e de distribuição de água, entre outras. A indexação dos impostos foi, de fato, a principal vitória obtida na Câmara de Vereadores, considerando os assustadores índices inflacionários que na época assolavam a economia brasileira — entre 1989 e 1993, por exemplo, os índices de inflação no Brasil tiveram uma alta impressionante, chegando a mais de 1.000% ao ano. Depois da indexação, a perda financeira devida ao chamado "imposto inflacionário" foi estancada, e o município pôde até ser capaz de manter aplicações financeiras no mercado de capitais. Essa foi a situação no primeiro ano — a prioridade era recuperar as finanças municipais e tentar estabelecer novos critérios para as ações governamentais.⁹ Nesse contexto de circunstâncias problemáticas, a proposta do "orçamento participativo" foi apresentada, vindo a lume em abril de 1989.

O formato organizativo e sua operacionalidade

Tomada a decisão de introduzir os diferentes setores sociais organizados da cidade nas estruturas decisórias do governo municipal, o primeiro desafio foi propor um conjunto de ações fundado em algum tipo de identidade comunitária, ou seja, numa regionalização da cidade. Teoricamente, essa subdivisão reformulada iria simplificar as operações

⁹ A principal reforma tributária, baseada no princípio de que "*quem tem mais, paga mais*", foi finalizada somente em 1990, após intensas negociações na Câmara de Vereadores, onde o Partido dos Trabalhadores e seus aliados não tinham mais do que um terço dos votos, nos dois primeiros mandatos. Como resultado, os impostos elevaram-se, em termos reais, aproximadamente 132%, comparando-se o ano de 1992 com o anterior. Desnecessário enfatizar que esta recém-adquirida saúde financeira é que tem sido o principal fator de atração para a experiência do OP-POA.

e magnificar os resultados potenciais, pois o diálogo seria entre o governo e as já existentes associações comunitárias, e provavelmente esse novo padrão de relações com a cidade incorporaria não apenas aspectos urbanos, mas também homogeneidades sociais e econômicas locais. Até aquele ano, a única subdivisão era a oficial, estabelecida em 1979, que dividia a cidade em quatro regiões, elegendo cada qual um conselheiro e constituindo, os quatro, o Conselho Comunitário de Porto Alegre. Não admira que esse conselho nunca funcionou adequadamente, mostrando persistente ineficiência para tratar de um cenário urbano muito mais complexo, na maior parte do tempo nem sequer reconhecido pelas autoridades da cidade. Com o crescente número de associações comunitárias, a maioria formada nos anos 80, o formato desse conselho revelou-se totalmente limitado. Portanto, uma das primeiras ações propostas, quando o OP-POA foi implementado, foi reorganizar o conselho, com uma alteração fundamental: as próprias associações comunitárias decidiam como a cidade deveria ser subdividida, e a nova administração insistia em que o conselho recém-reformulado não seria ignorado nos processos decisórios instituídos.

As associações comunitárias foram então convocadas para um debate coordenado pela Uampa, e o resultado foi uma transformação radical da regionalização da cidade, que foi subdividida em 16 regiões. Tais regiões não se referiam a divisões cartográficas ou convencionais, mas à identidade da comunidade, e, ainda mais, tal divisão não foi formalmente submetida pelas autoridades municipais à Câmara de Vereadores. Pelo contrário, resultou de um "grande pacto" firmado pelas associações comunitárias e aprovado pelo Poder Executivo. Também foi decidido que as próprias regiões escolheriam os delegados que iriam representar cada uma delas. Uma metodologia preliminar para o processo foi também aprovada e proposta para ser discutida com as autoridades governamentais. Mais tarde, quando o OP-POA mostrou-se bem-sucedido, atraindo participação crescente, essa primeira subdivisão passou a exigir novas subdivisões, e atualmente há nove regiões que comportam novas "microrregiões", num total de 28 dessas pequenas sub-regiões.

Aqui há dois aspectos relevantes a serem mencionados. Primeiramente, cabe enfatizar que a decisão de integrar as associações comunitárias na estrutura do mandato municipal talvez tenha sido tensa, mas não gerou nenhum conflito significativo nem disputas graves entre as autoridades municipais e o "movimento comunitário". Não se pode esquecer que muitas das novas lideranças municipais eram oriundas de movimentos sociais, alguns tendo sido inclusive dirigentes comunitários. O diálogo proposto era, na verdade, entre pessoas que já mantinham algum relacionamento anterior e, enquanto governantes, também conheciam a realidade das comunidades locais, não tendo uma perspectiva burocrática ou livresca dos problemas existentes.

O outro aspecto, que discutiremos em outra seção, foi a decisão política de evitar a institucionalização do processo em curso, impedindo-o de subordinar-se à Câmara de Vereadores, ou seja, não aceitar qualquer tipo de carimbo oficial sobre o OP-POA, exceto a aprovação "interna" e autônoma das próprias associações. Talvez esse procedimento refletisse a histórica suspeita que as associações comunitárias mantinham diante das costumeiras promessas governamentais, que nunca se materializavam. Decidiram então que o OP manter-se-ia inteiramente autônomo, rejeitando qualquer dominação pelo município, diretriz obviamente em acordo com a compreensão política das novas autoridades. Essa foi uma decisão emblemática, pois garantia a "soberania do controle associativo", que era um dos objetivos principais desde o início do processo. Mas a decisão também reabriu um velho debate sobre os limites desse processo de democracia direta, diante das possíveis mudanças políticas no futuro, se não forem introduzidas salvaguardas para manter a integridade do processo em situações de mudança na orientação política do município.

O aprendizado propiciado pelo OP-POA demonstrou que há inúmeras dificuldades, quando o processo "começa". Primeiro, uma cultura política usualmente fundada em relações clientelísticas, que pode mesmo desmoralizar a participação popular na *politics at large*. O descrédito nas propostas do governo e nas instituições políticas é um sentimento generalizado e compartilhado pela maioria dos cidadãos, porquanto reforçado por uma série de administrações governamentais (em todos os níveis) notavelmente incompetentes e corruptas. Outras barreiras eram, na ocasião, a inexperiência das novas autoridades, a falta de recursos nos primeiros anos, um conjunto de demandas bastante diferenciado por parte das regiões (algumas com *status* associacional mais elevado do que outras) e também uma persistente dependência de muitas organizações em relação ao poder público municipal.

Desde o início, o "orçamento participativo" de Porto Alegre consistiu numa série de reuniões deliberativas, que ocorrem entre os meses de março a junho. Há duas destas reuniões que são as principais, coordenadas pelo município, chamadas de *rodadas*, mas que são precedidas por diversas reuniões menores, organizadas pelas próprias comunidades, e também por uma série de reuniões que ocorrem entre as duas *rodadas*. O número e a pauta dessas reuniões "não-oficiais" (pois não há controles e registros sobre elas) dependerão, por certo, da vitalidade organizativa de cada região, e as lideranças comunitárias poderão valer-se do apoio técnico do município, se necessário. Os temas principais a serem discutidos nas duas rodadas são definidos pelas autoridades governamentais encarregadas de uma região específica, em conjunto com as lideranças comunitárias, e não se restringem apenas a obras

públicas. Desde 1994, vêm ocorrendo reuniões voltadas para temas destinados a atrair, em particular, outras associações, como os sindicatos e as organizações de profissionais, bem como setores de classe média não interessados nas rodadas ordinárias do OP. Estas são as *plenárias temáticas*, a serem discutidas mais adiante.

Na primeira rodada, o município: a) apresenta suas ações e a prestação de contas do ano anterior, esclarecendo, em particular, se o chamado "plano de investimentos" aprovado (PI) funcionou ou não e, neste último caso, justificando ocasionais mudanças. Esse é, efetivamente, um *momento de avaliação pública do governo municipal*; b) submete aos representantes da comunidade presentes e à população em geral o seu PI para o ano corrente, com uma detalhada explicação das obras públicas decididas no ano anterior — quais estão em curso, quais irão começar e quando etc.; c) antecipa o nível potencial de recursos financeiros disponíveis para o próximo ano e recebe e discute novos critérios e métodos de implementação do OP na própria região. Em suma, o município deve coordenar informações para três anos de rotina administrativa. Essa é a razão pela qual a especialização técnica é requisito essencial na prática do OP. Na primeira rodada, a comunidade, por sua vez, elege os delegados que irão atuar na região, na proporção de um delegado para cada 10 cidadãos (maiores de 16 anos) presentes à reunião. Nos anos recentes, depois que essas reuniões tornaram-se assembleias de massa, foi decidido que essa proporção, a partir de 1996, seria de um delegado para cada 20 indivíduos presentes na primeira rodada.

Entre as duas rodadas, os delegados contatam as pessoas e discutem suas demandas em função da capacidade de investimento possível informada pela prefeitura e, mais importante, decidem sobre as prioridades gerais — por exemplo, educação, serviços de saúde, obras de pavimentação etc. —, bem como sobre uma lista de demandas específicas, dentro de cada prioridade geral. Por exemplo, qual será a rua a ser pavimentada primeiramente; se será construído um posto de saúde ou reformado aquele já existente etc. Como o total de investimentos é conhecido e obviamente não cobre todas as demandas apresentadas, esse é um período de intensas negociações e acordos internos sobre as prioridades e demandas existentes. Não havendo consenso, então a segunda reunião principal (segunda rodada) votará sobre qualquer questão em disputa.

Também é importante notar que a implementação do OP-POA criou uma rara oportunidade de avaliação do desempenho geral do governo e também de suas rotinas setoriais e ações operacionais. Uma "coerção positiva" é crescentemente exercida sobre a administração como um todo, quando ela é submetida à prestação de contas pública. Em consequência, desempenhos administrativos insatisfatórios são fa-

cilmente detectáveis e podem ser modificados, não em função de interesses particularistas, mas pela legitimidade social indiscutível que o processo confere a essas situações, quando ocorrem. Não existem ainda estudos específicos relacionando o controle social de órgãos setoriais com a melhoria de seu desenvolvimento, mas muitos observadores insistem nessa relação.

Quando da segunda reunião principal (segunda rodada), escolhem-se os dois conselheiros da região para integrar o Conselho do OP, formalmente denominado Conselho Municipal para o Plano e o Orçamento de Governo — ou COP, que significa Conselho do Orçamento Participativo (também formado por conselheiros das “plenárias temáticas”, discutidas a seguir, e outros representantes). Nessa segunda rodada, a população local também escolhe as prioridades da região em que o município deverá investir. Os delegados formam o Fórum de Delegados da região e devem acompanhar todas as obras públicas em curso, informar a população do andamento do que for aprovado, receber novas demandas e levá-las ao COP, além de manter contatos estreitos com os conselheiros do OP da região.

É interessante observar que as rodadas são também uma ocasião especial para o governo municipal submeter suas idéias sobre a cidade; os secretários, as autoridades técnicas e o próprio prefeito comparecem a todas elas. Quando apresentam qualquer proposta específica, esta é discutida pelos presentes e aceita ou não, por maioria simples. A presença de autoridades do governo foi uma decisão política das administrações que implantaram o OP e tem sido interpretada como um gesto muito positivo por todos os participantes. De acordo com um dos mais influentes coordenadores governamentais do OP, “a própria existência de uma *relação direta* entre os principais membros do governo e a comunidade é fundamental, em particular para o primeiro escalão. Essa postura, que não pode ser ocasional, revela respeito pela comunidade, que também quer dialogar com aqueles que estão no topo, e é crucial para formar o perfil de um governo *que é e quer parecer* aberto e democrático. Além disso, tem um profundo impacto educacional sobre a população e sobre o próprio governo” (Lima, 1995:2-3, grifo do autor).

Quando é completada a segunda rodada em todas as regiões (geralmente no início de julho), o Conselho do OP (COP) é formalmente instalado e torna-se a mais importante esfera administrativa para determinar o orçamento municipal, pois tem a palavra final sobre qualquer assunto relacionado ao mesmo, contando somente com o apoio técnico fornecido pelo governo. As reuniões podem ser assistidas por qualquer cidadão interessado, e com o passar do tempo o COP tem gradualmente interferido em outros assuntos do governo, como a política salarial do município e o plano de carreira dos servidores, as políticas setoriais e

assim por diante. Toda a capacidade de mobilização do OP-POA converge assim para o COP, que deve ter portanto uma representatividade e um poder reais em matérias relativas ao orçamento. A primeira reunião do COP, em setembro de 1989, foi acompanhada por aproximadamente 200 lideranças comunitárias, na ocasião um tanto céticas sobre o futuro da proposta, estando o governo em difícil situação. Não havia efetivamente recursos disponíveis, e estava em vigor uma intervenção no serviço municipal de transportes. Não admira que, sob condições tão frágeis e não sendo capaz de cumprir com todas as decisões do OP daquele ano, o município tenha registrado relativa diminuição do interesse popular, quando as novas rodadas foram convocadas em 1990.

O Conselho do OP foi inicialmente formado por dois conselheiros (e dois suplentes), eleitos em cada região, bem como por um representante do sindicato dos funcionários da prefeitura e outro indicado pela Uampa. Há também dois representantes do governo, os quais, porém, não têm direito a voto em nenhuma situação. Todos têm mandato de um ano, podendo ser reeleitos (ou indicados) somente para um segundo mandato consecutivo. O COP reúne-se uma vez por semana e coordena todo o processo de preparação do orçamento e do plano de investimentos do município. De acordo com estipulações legais, o documento final deve ser submetido formal e oficialmente à Câmara de Vereadores antes de 30 de setembro. Se a Câmara aprovar as decisões do COP, o documento tornar-se-á o roteiro orçamentário a ser posto em prática no ano seguinte. A partir de 1994, o COP também passou a ser integrado por dois conselheiros eleitos em cada uma das cinco plenárias temáticas então constituídas. Assim, atualmente 44 conselheiros-representantes têm assento no Conselho do OP.

Depois de instalado, o COP tem suporte técnico do Gabinete de Planejamento (Gaplan), diretamente ligado ao prefeito e que foi constituído em 1990, quando se decidiu a centralização do OP, a fim de dirigir o processo de maneira coordenada e tecnicamente correta. Após persistente debate, o COP e o Gaplan combinam as prioridades das regiões com a disponibilidade financeira e os requisitos técnicos e legais (elaborando a chamada "matriz orçamentária"). Todos os órgãos e secretarias municipais integram o processo, apresentando dados apropriados e fornecendo estudos técnicos, quando requeridos. Às vezes, as decisões iniciais podem mostrar-se inviáveis, por diversas razões, e o COP tem que aprovar as mudanças nas demandas decididas numa região específica. A meta principal é preparar um orçamento detalhado, que deverá harmonizar as demandas e a viabilidade financeira.

A próxima tarefa é preparar o "plano de investimentos" (PI), e para tanto se adota um conjunto de critérios gerais. São parâmetros regionais visando a equilibrar as diferenças entre as regiões e que, no início, foram

os seguintes: a) ausência de serviços públicos e/ou infra-estrutura na região; b) proporção da população em áreas de extrema deficiência de serviços e/ou infra-estrutura na região; c) população total em cada caso; d) situação de mobilização popular predominante em cada região; e) importância da região para a organização da cidade. Os dois últimos critérios refletiam provavelmente a excessiva ideologização no primeiro ano da nova administração e foram mais tarde abandonados. Ambos foram substituídos por outros critérios chamados "prioridades da região", restando portanto quatro conjuntos de critérios para ponderar as diferenças entre as 16 regiões que constituem o OP-POA. A partir de 1996, o critério *b* também foi abandonado, sob o argumento de que está amplamente contemplado pelo critério *a*. Em suma, existem presentemente três conjuntos de critérios: i) ausência de serviços e/ou infra-estrutura; ii) população total da região; e iii) prioridades escolhidas pela região *vis-à-vis* prioridades da cidade decorrentes da escolha de *todas* as regiões.¹⁰

Portanto, ao discutir novos investimentos, os passos e procedimentos lógicos a serem seguidos são os seguintes:

1. Em todas as reuniões de cada região, um grupo de prioridades é discutido e selecionado. Essa tarefa segue uma regra comum: a região escolhe, em ordem decrescente de importância, quatro das sete prioridades ditas "padrão" (saneamento básico; regulamentação fundiária e dos assentamentos humanos; transporte e circulação; educação; serviços de saúde e pavimentação de ruas, incluindo sistemas de água e esgotos e, como última prioridade possível, a organização da cidade). Às quatro prioridades que cada região seleciona são atribuídos pesos, da mais alta (4) à mais baixa (1). Os campos restantes de prioridades possíveis também são situados numa hierarquia, mas sem pesos.
2. Quando se completa a segunda rodada do OP-POA, somam-se todas as indicações (ponderadas) e então é possível saber quais são as três principais prioridades selecionadas para o ano seguinte, para toda a cidade, como resultado das escolhas de todas as 16 regiões. Para 1994, por exemplo, as regiões decidiram (em 1993) que o item regulamentação fundiária (incluindo a oferta de novas habitações e o reassentamento de populações marginalizadas) seria a principal prioridade, mas já em 1995 e 1996 a prioridade máxima decidida foi a pa-

¹⁰ É por essa razão que a crítica de Giambiagi (1997), apontando a "falta de critérios de decisão, em caso de conflito" [entre regiões], encontrou solução no âmbito do OP-POA, pois há critérios para todos os passos e, ainda mais relevante, todos eles amplamente discutidos, contando portanto com ampla legitimação social.

- vimentação de ruas — decisão que muitas vezes deve necessariamente incluir saneamento básico, pois toda rua pavimentada precisa de sistemas regulares de água e esgotos.
3. Quando a ordem de prioridades é concluída, de acordo com a seleção da região, é então o momento de confrontá-la com os parâmetros antes mencionados ("parâmetros regionais") e de estabelecer a distribuição de recursos financeiros entre as regiões. Com o passar dos anos, o uso desses parâmetros (ou critérios) regionais tornou-se mais e mais sofisticado, de maneira a estabelecer uma alocação final dos recursos que seja tão próxima quanto possível de uma distribuição ideal e absolutamente justa. Portanto, esses critérios ganharam maior especificação, para melhor reconhecer as diferenças regionais e levar a uma divisão apropriada dos recursos disponíveis. Em 1996, por exemplo, todos os três critérios foram subdivididos em categorias internas diferentes (cada qual implicando diferente peso), e, mais adiante, as discussões do OP-POA decidiram atribuir pesos diferentes a cada um dos critérios, como indicado na tabela 1.
 4. Depois de ponderar o peso de cada critério e respectivas notas obtidas para cada região, é possível chegar a uma nota final para uma região específica e descobrir a proporção relativa que caracteriza determinada região, em relação ao total. Essa proporção indicará pois a alocação de recursos para aquela região, com relação a uma prioridade particular. Para ilustrar esse mecanismo e a crescente complexidade do sistema operacional do OP, poder-se-ia considerar a primeira prioridade decidida em 1995, que foi a pavimentação de ruas. De acordo com o peso dessa prioridade, medida em contraste com as outras, concluiu-se que seria possível pavimentar 23km no ano seguinte; a partir da matriz de pesos ponderados para cada região, esse total foi então distribuído entre as 16 regiões, definindo-se, em cada uma delas, as ruas e a metragem das obras — o que constará dos "cadernos de obras" a serem distribuídos a toda a população.
 5. Quando o orçamento e seu plano de investimentos estão prontos e aprovados pelo COP, tornam-se uma "proposta de lei" que é submetida à Câmara de Vereadores, onde é analisada e votada. Se aprovada, torna-se lei. Seguindo tal sucessão de passos, entretanto, o orçamento e suas determinações encerram grande legitimidade social, e os vereadores geralmente os examinam com pouca margem de manobra para apresentar alterações. Essa é uma consequência concreta da redução do papel da Câmara de Vereadores causada pela instituição do OP-POA, e aquela não reagiu por algum tempo. Em 1995,

contudo, uma proposta de "regulamentar" o processo foi submetida por um vereador de oposição, mas sem sucesso.

Tabela 1

Critério a: Carência de serviços públicos e/ou infra-estrutura na região [peso 3]

Até 25%:	nota 1
26 a 50%:	nota 2
51 a 75%:	nota 3
76 a 100%:	nota 4

Critério b: População total da região, em milhares [peso 2]

Até 49,9:	nota 1
50 a 99,9:	nota 2
100 a 199,9:	nota 3
acima de 200:	nota 4

Critério c: Prioridade da região em relação às prioridades da cidade [peso 3]*

Quarta em diante:	nota 1
Terceira prioridade:	nota 2
Segunda prioridade:	nota 3
Primeira prioridade:	nota 4

* Confrontam-se aqui as prioridades decididas para a região específica com o conjunto de prioridades decidido para toda a cidade.

Para alcançar tal precisão, a experiência do OP-POA certamente passou por muitas mudanças nesses quase nove anos. No primeiro ano efetivo de sua vigência, que foi 1990 (pois o ano de 1989 foi largamente experimental), por exemplo, o COP decidiu concentrar a maior parte dos investimentos nas cinco regiões mais pobres da cidade. Assim, em 1991, 70% da capacidade total de investimentos foram aplicados nessas regiões. Tal decisão revelou-se altamente controversa e gerou acirrado debate, não se repetindo mais. Os conselheiros do COP chegaram à conclusão de que, em qualquer cenário realista, nenhuma necessidade social dos setores mais pobres seria inteiramente erradicada somente como resultado da aplicação dos recursos municipais, e, se persistissem na decisão de concentrar os recursos, tal fato seria injusto com as demais regiões. Desde 1991, portanto, os passos já descritos têm sido a norma geral seguida.

As plenárias temáticas

As reuniões para discutir outros temas de interesse geral (e não os interesses estritamente locais das regiões) foram especialmente incentivadas pela segunda administração, eleita em 1992. No ano seguinte, com a clara consolidação do OP-POA e com tantos resultados concretos já colhidos, incluindo a crescente participação popular, o município tomou novamente a iniciativa e propôs o aprendizado do OP em outras esferas, inclusive no planejamento global da cidade. Assim, o governo criou um projeto chamado Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte. De modo geral, esse projeto pretendia trazer respostas para as questões gerais pertinentes à cidade como um todo, provavelmente estabelecendo firme orientação para o futuro de Porto Alegre.

Assim, o governo também propôs vários grupos de discussão específica, que produziram dezenas de resoluções que foram apresentadas e discutidas no I Congresso da Cidade de Porto Alegre, ocorrido em dezembro de 1993. Essa experiência demonstrou que era viável ampliar os interesses e atrair setores sociais (especialmente setores de classe média e pequenos empresários) que ainda se mantinham distantes da estrutura do OP-POA. Os segmentos de classe média que costumavam participar das fases iniciais do processo eram aqueles também motivados pela militância política e partidária, mas, em geral, outras frações dessa classe não envolvidas em atividades políticas tinham interesse apenas marginal no OP-POA. Os empresários, por outro lado, não demonstraram interesse em participar da experiência, exceto em casos específicos, particularmente os microempresários, que se mostraram cada vez mais atraídos pelo processo (*Jornal do Brasil*, 31-10-1993). Segundo pesquisa realizada em 1993, 67% dos que participaram das rodadas eram assalariados de baixa renda, recebendo até três salários mínimos (apud Fedozzi, 1994:26).

Para a constituição das "plenárias temáticas", selecionaram-se cinco temas e, depois, realizaram-se as reuniões relativas ao ciclo de 1994 do OP-POA. As "temáticas" foram organizadas segundo os mesmos preceitos operacionais do OP, e cada uma delas teve o direito de indicar conselheiros para o COP. Em certa medida, as temáticas conseguiram atrair novos setores e, em particular, deram maior qualidade e complexidade às orientações propostas pelo OP. Sua abordagem qualitativa aprofundou o processo, servindo assim de complemento para o localismo costumeiro que é típico das reuniões das rodadas das regiões. Cinco temas foram escolhidos para as discussões: a) organização da cidade e desenvolvimento urbano; b) saúde e assistência social; c) desenvolvimento econômico e sistema de impostos; d) transporte e circulação; e e) educação, cultura e lazer.

O "ciclo" anual do orçamento participativo

Depois das modificações que gradualmente aperfeiçoaram o OP-POA e o tornaram rotineiro, foi então possível identificar o "ciclo" de atividades e as operações que caracterizam essa experiência de administração social do orçamento da cidade de Porto Alegre. O quadro a seguir mostra as diferentes épocas do ano em que se materializa o processo. Cabe notar, no "ciclo", a participação diferenciada dos órgãos do governo e as várias instâncias da sociedade civil.

Calendário anual do OP-POA

Governo	Sociedade civil
♦ Fevereiro [Conselheiros do OP em férias]	♦ Março [Regiões e plenárias temáticas: preparativos para a primeira rodada]
	♦ Março/abril [Primeira rodada nas regiões e plenárias temáticas]
♦ Maio/junho [Demandas setoriais são preparadas]	♦ Março/junho [Reuniões intermediárias nas regiões e nas plenárias temáticas]
	♦ Junho/julho [Segunda rodada nas regiões e nas temáticas — prioridades e agenda de demandas]
♦ Agosto [Gaplan coordena demandas internas com as demandas das regiões e das temáticas. Elabora uma primeira proposta com o COP]	♦ Agosto [COP é instalado. Discussões sobre critérios e alocação de recursos]
	♦ Agosto/setembro [COP discute e aprova o orçamento]
♦ Setembro [O novo orçamento segue para a Câmara de Vereadores]	
	♦ Setembro/novembro [COP discute investimentos setoriais e outras políticas específicas]
♦ Novembro [A Câmara vota o novo orçamento]	

Nesse ponto, é importante enfatizar que as vicissitudes desse processo, no primeiro ano de sua implementação, tornaram necessário concentrar seu comando nas mãos do prefeito e de seus assessores mais próximos. Foi uma decisão crucial que teve visível repercussão política, mas mostrou-se decisiva para evitar o fracasso da experiência naquele momento. Seria coerente esperar que a Secretaria Municipal de Planejamento, por exemplo, coordenasse a implementação do OP-POA sob seu abrigo institucional. Os primeiros meses da nova administração, em 1989, no entanto, mostraram que essa secretaria tinha reduzida agilidade operacional, o que resultou na decisão de centralizar todas as operações do OP-POA nas mãos do gabinete do prefeito. A Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), formalmente existente desde 1981, foi reorganizada, e em 1991 criou-se também uma nova estrutura, o Gaplan, antes mencionado. A seguir, ocorreram conflitos com a Secretaria de Planejamento, pois esta foi marginalizada em todo o processo e somente mais tarde tornou-se um órgão municipal de sustentação do OP, como todas as demais secretarias. Porém essa decisão foi da maior importância e criou as possibilidades objetivas para o sucesso das operações do OP, com uma equipe tratando de estabelecer relações com as associações comunitárias, e outra organizando tecnicamente, na estrutura do governo, as ações conducentes a viabilizar as demandas aprovadas no processo.

A CRC atua, pois, como órgão mediador, vinculando as autoridades municipais com as lideranças comunitárias e mantendo estreita relação com suas associações. Ao longo dos anos, a CRC desenvolveu "ouvidos sensíveis" e foi capaz de traduzir rapidamente as demandas sociais em ações governamentais, quando possível — por exemplo, antecipando informações e conhecimentos técnicos e preparando-se para as rodadas e outras reuniões. O Gaplan, por sua vez, "traduz" as demandas comunitárias em formatos orçamentários e produz estudos de viabilidade técnica e econômica. É também responsável pela proposta preliminar do orçamento e do plano de investimentos, que é apresentada ao COP para análise e, se aprovada, enviada à Câmara de Vereadores.

Há um segundo estrato de mediação. Por um lado, os chamados "assessores de planejamento" (conhecidos pela abreviatura "asseplas"), que são especialistas do governo encarregados de "horizontalizar" o processo dentro da estrutura municipal, integrando as decisões preliminares do Gaplan e do COP com as diversas secretarias e agências municipais, solicitando estudos técnicos, além de outras providências. Por outro lado, há também os "coordenadores regionais do orçamento participativo" (conhecidos pela abreviatura "crops"). Há um "crop" para cada região, o qual é encarregado de relacionar-se com as associações e lideranças comunitárias, mantendo contato permanente nas regiões, coletando demandas e ini-

ciativas locais, ajudando a organizar reuniões patrocinadas pelas associações locais e apoiando suas lideranças na preparação para as rodadas. Um "crop" deve também estar preparado para fornecer quaisquer informações requeridas pelas associações comunitárias. Finalmente, há o "fórum de assessores comunitários" (conhecido como "fascom"), que reúne todo o grupo dos membros de governo encarregados de estabelecer relações com as comunidades — aqueles já mencionados e outros que trabalham para cada uma das secretarias específicas. Esse fórum tenta harmonizar as ações e implementar políticas globais sustentadas pelo município.

Isto posto, uma lição a ser tirada da experiência de Porto Alegre é que a coordenação centralizada talvez seja essencial para garantir os passos iniciais e a adesão interna das estruturas governamentais.

Sobre a participação da população porto-alegrense

Uma questão-chave no desenvolvimento do OP-POA é investigar seus resultados efetivos, em termos da participação e do interesse da população. Um panorama dos primeiros nove anos apresenta dois períodos distintos, o primeiro cobrindo os dois anos iniciais, e o segundo começando em 1991. No primeiro, um número considerável de dificuldades, já mencionadas, impediu um desenvolvimento mais consistente das propostas do OP. Por causa dessa incerteza inicial e de uma série de obstáculos, a participação da população não foi significativa no primeiro ano, e no segundo, ainda mais reduzida.¹¹ A justificativa costumeira para esse fato é que o nível de investimentos planejado para 1991 era irrelevante, pois naquele ano o orçamento estava enormemente comprometido com a manutenção da máquina governamental do município. Depois de 1991, entretanto, a arrecadação aos poucos recuperou-se, o nível de investimentos elevou-se e, assim, o interesse da população também cresceu. Com a potencial materialização das demandas, o OP-POA passou a exercer crescente atração nas regiões.

Em termos de participação social nas atividades e reuniões organizadas pela estrutura do OP, a preocupação inicialmente era estimar o nú-

¹¹ É também possível que a menor participação, em 1990, tenha sido resultado das fortes críticas dos meios de comunicação ao já mencionado processo de intervenção no sistema público de transportes. Em relação ao nível de investimentos aplicados no OP-POA, o município tem sido capaz de oferecer crescentes volumes de recursos (em proporção à arrecadação total), provavelmente altos, se comparados com outras capitais brasileiras. Os valores atingiram US\$54 milhões em 1992 e US\$82 milhões em 1994; em 1996, chegou a aproximadamente US\$70 milhões o total a ser aplicado em investimentos na cidade.

mero total de participantes. Mais recentemente, todavia, preferiu-se avaliar a qualidade destes, por sua representatividade, ao invés do simples número de pessoas presentes às rodadas. A presença de lideranças "autênticas" das associações comunitárias parece ser hoje mais importante que a de participantes ocasionais, sem sólidos laços com suas comunidades. Especialmente quando se trata das plenárias temáticas, a presença de profissionais reconhecidamente competentes, por um lado, e a de líderes representativos de associações profissionais, por outro, são a garantia de que eles irão sustentar todo o processo gerado pelo OP nesse âmbito. Não existem até o momento pesquisas que analisem as características dos participantes, mas observações assistemáticas mostram que há regiões onde muitas pessoas foram levadas a participar das reuniões do OP para "engrossar o número" e assim eleger mais delegados e exercer mais pressão para definir prioridades que respondessem às demandas locais. Num processo tão ambicioso como esse, era de se prever tais manobras, mas com o tempo elas foram diminuindo. A preocupação atual com a representatividade é conseqüência inevitável de toda a experiência, na medida em que se busca um "refinamento" real da noção de representação em cada região. Nesse sentido, o município tem necessitado de "lentes" de maior grau para perceber o nascimento de outras associações na região, a representatividade real das novas lideranças, o significado das disputas locais e dos conflitos regionais, e assim por diante. Ainda assim, com o aumento da participação e visando a garantir que os delegados e conselheiros no COP representassem as minorias, decidiu-se que, a partir de 1996, a seleção de delegados e conselheiros em qualquer reunião do OP obedeceria a critérios de proporcionalidade, como indica a tabela 2.

Tabela 2

Proposta de votos recebidos (%)	Conselheiros efetivos a serem eleitos	Conselheiros substitutos a serem eleitos
até 24,9	—	—
25,0 a 37,5	—	1
37,6 a 44,9	—	2
45,0 a 55,0	—	2
55,1 a 62,5	2	—
62,6 a 75,0	2	1
75,1 a 100,0	2	2

A tabela 3 resume a participação total em ambas as rodadas organizadas nas 16 regiões do OP-POA nos últimos dois anos, incluindo também a presença total nos cinco grupos que compõem as plenárias temáticas, que começaram em 1994. Vale notar que todas as reuniões do OP, em qualquer caso (incluindo as reuniões menores, preparadas pelas próprias comunidades), exigem listas de presença assinadas, que registram nome completo e respectivos endereços. Os registros relativos às rodadas são arquivados pela CRC.

Tabela 3
Participação da população no OP-POA, números totais das rodadas e das plenárias temáticas, 1994 e 1995¹²

Ano	Rodadas		Plenárias		Total
	I	II	I	II	
1994	2.638	7.000	598	1.011	11.247
1995	6.855	4.957	1.640	806	14.258

Os últimos dados disponíveis, relativos às discussões do orçamento de 1997 realizadas no primeiro semestre de 1996, mostram que o ritmo de crescimento da participação da população se manteve, em comparação com os anos anteriores. Numa única reunião regional, por exemplo, realizada na localidade de Lomba do Pinheiro (situada na região de número 4), por ocasião da primeira rodada de 1996, estiveram presentes cerca de 800 cidadãos (*Correio do Povo*, Porto Alegre, 21-3-1996, p. 10). Desde 1994, essas assembléias tornaram-se ainda mais con-

¹² Os responsáveis pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) enfatizam que o processo, considerando as duas rodadas e as incontáveis reuniões intermediárias, já contabiliza a participação de pouco mais de 100 mil pessoas, de acordo com pesquisas de frequência que teriam sido realizadas (em torno de 8% do total da população). Embora pareça algo exagerado, deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo que esta estimativa fosse apenas a metade do número indicado, ainda assim representaria um nível de participação social extremamente expressivo, de acordo com comparações internacionais.

corridas e animadas, pois uma representação teatral precede todas as discussões e painéis, e, além disso, exibe-se um documentário sobre as obras públicas, para ilustrar a situação do "plano de investimentos" do ano anterior.

O OP-POA e seus resultados: uma breve discussão

Examinaremos aqui alguns resultados da aplicação da metodologia e das propostas do OP em Porto Alegre. Como era de esperar, os impactos dessa inovação administrativa e política são variados e abrangem campos diferentes da vida social da cidade. A seguir, procuramos relacioná-los de forma bastante esquemática.

Em geral, os resultados numa *esfera política* não parecem empiricamente evidentes a curto prazo, só sendo percebidos por suas manifestações superficiais. Parece claro, todavia, que alguns *impactos políticos* do OP-POA seriam facilmente demonstrados se uma pesquisa mais sistemática fosse realizada na cidade. Há certa convicção, por exemplo, da existência de um "nível mais alto" de prática política, quando se comparam os níveis e conteúdos das propostas e questões partidárias com outras situações no país. Uma razão para isso talvez seja o fato de que o partido na direção da atual administração, o Partido dos Trabalhadores, obteve crescentes índices de aprovação popular, em decorrência do relativo sucesso no desenvolvimento do OP-POA. Como conseqüência, os outros grupos e/ou partidos políticos estão numa espécie de encurralamento político: talvez tenham somente duas opções, sendo a primeira refinar permanentemente suas práticas e propostas para a cidade, como forma possível de confronto com o Partido dos Trabalhadores. A segunda opção talvez não seja interessante para a cidade, mas é uma possibilidade política: aplicar uma legislação que "regulamente" a estrutura do OP e, na prática, transfira todo o conjunto de relações estabelecidas do Executivo municipal para a Câmara dos Vereadores, onde a oposição mantém larga maioria. Trata-se, porém, de meras possibilidades, e não cabe discuti-las aqui. Outros impactos políticos mais específicos podem ser mencionados, como se segue:

- ♦ o OP-POA teve como um de seus mais relevantes impactos a forte redução das práticas clientelistas, tão comuns na política brasileira, quando se trocam pequenos favores por apoio político. A persistência dessas práticas é visível apenas em áreas particulares da cidade onde o discurso e a ação do OP são ainda fracos e não mobilizaram a

população local. Parece que esses setores sociais ainda não estão convencidos da possibilidade concreta de romper com a rede clientelista, provavelmente devido à falta de informação e a uma história organizativa frágil na região. Também nesse caso não há estudos adequados para demonstrá-lo, mas alguns exemplos aqui e acolá sugerem que uma mudança no significado da mediação política está em curso, impedindo assim a reprodução dessas práticas pelos políticos ditos "tradicionais";

- ♦ uma percepção maior dos possíveis resultados materiais gerados pelo processo também tem encorajado a participação de "bons delegados". Assim, a noção de representação tem-se afirmado gradualmente em muitas regiões como valor social. Para uma sociedade que deseja consolidar sua transição democrática, essa é uma pressuposição de sua sustentabilidade política. Futuras pesquisas talvez indiquem melhoria substantiva das relações sociais dominantes na cidade em geral, como resultado da aceitação social das necessidades representacionais para uma *polis* democrática;
- ♦ outro aspecto notável diz respeito aos desejos emancipacionistas de diversas regiões da cidade e áreas circunvizinhas. Em anos recentes, devido à perda de controle constitucional posterior a 1988, o número de novos municípios elevou-se marcadamente no estado do Rio Grande do Sul ou, mais exatamente, em todos os estados brasileiros. Antes que o conduto emancipacionista fosse aberto, o número de municípios no estado era de 224, mas aumentou para 427 no final de 1993. Curiosamente, no caso de Porto Alegre, houve movimento inverso: as regiões internas, que antes desejavam separar-se da cidade, simplesmente viram essas intenções desvanecerem. É o caso, por exemplo, de Belém Novo (descrito em Andreatta, 1995:10-3), comunidade situada 30km ao sul do centro da cidade, onde um antigo movimento separatista tornou-se, com o tempo, peça de ficção. Com a consolidação do OP-POA naquela região (a de número 13), ela agora está dividida em diversas microrregiões, e somente em 1993 foram organizadas 30 reuniões intermediárias entre as duas rodadas principais. Nas áreas fronteiriças da cidade de Porto Alegre, por outro lado, sabe-se também de um movimento atípico, isto é, comunidades que estão se organizando para emancipar-se de seus municípios e, posteriormente, reivindicar agregação a Porto Alegre — até o momento, apenas uma dessas áreas teve sucesso nessa empreitada;
- ♦ de modo mais geral, parecem existir sinais de um "imaginário democrático" constituindo-se na cidade, especialmente entre os grupos de

renda mais baixa. Eles estão ficando cada vez mais acostumados a intensas negociações, a tratar pessoalmente com as autoridades municipais e a encarar questões complexas relacionadas ao orçamento e seus mecanismos. Uma vez que o nível de investimentos não possibilita resolver todos os problemas sociais e atender todas as demandas, aprender como participar e negociar com outros grupos é uma necessidade inevitável. Se um conjunto de regras acordado depois de intensas discussões (possuindo assim legitimidade definitiva) governa todo o processo, e se o espaço para manobras clientelistas está diminuindo, então não há outra opção senão integrar-se ao processo e tentar obter êxito no mesmo. Assim, futuras pesquisas poderão atestar a formação de uma coletividade "cidadã" como fruto direto da história do OP na cidade.

Evidências circunstanciais e episódicas também apontam para o surgimento de *resultados administrativos* a partir do desenvolvimento do OP. Parece que as novas práticas administrativas realmente melhoraram todo o funcionamento do governo municipal. O funcionalismo tem sido beneficiado não apenas pela existência de uma política salarial única entre as capitais brasileiras (todas as perdas inflacionárias são repostas e os salários são reajustados em valores reais a cada dois meses), mas também porque seus serviços são agora mais valorizados pelos cidadãos, como resultado de uma relação mais estreita entre os grupos sociais e os servidores municipais. Com a proliferação de conselhos municipais e outras instâncias coletivas, cresceu o número de "olhos externos" inspecionando o desempenho do governo. As obras públicas aprovadas pelo COP, por exemplo, são permanentemente checadas nas regiões, onde delegados eleitos acompanham seu desenvolvimento. Criaram-se "comissões de obras" locais, com a função de controlar as obras em andamento. Muitas vezes essas comissões evitaram desperdícios e, em particular, atrasos no cronograma das obras planejadas, exercendo pressão constante sobre os encarregados (construtores privados ou autoridades públicas). Geralmente, também se concorda que as ações do OP produziram uma redução no custo das obras públicas. No passado, os custos totais da maioria delas era inflacionado não só pelo pagamento de um "extra" a funcionários municipais corruptos — para facilitar licenças e aceitar fraudes de todos os tipos —, mas também para proteger a planilha de custos da inflação crônica que infestava o Brasil há muitos anos. Com o OP e a recente estabilização dos preços (depois de julho de 1994, com o Plano Real), essas práticas diminuíram sensivelmente e não são mais a regra geral.

Um objetivo de médio prazo com a ampliação do OP-POA é alcançar a descentralização administrativa, o que está se tornando gradualmente possível com a consolidação do experimento em diversas regiões onde a população local está agora acostumada ao ritmo das rotinas e exigências do governo e concorda em ser parte essencial das novas administrações regionais descentralizadas. É de esperar que o município implemente logo uma experiência-piloto para observar como seria uma situação de quase completa descentralização que, de modo geral, poderia aumentar o nível geral de racionalidade e eficiência do governo municipal.

Aspecto crucial que deve ser enfatizado, também como resultado desse processo, é a *transparência* do atual governo de Porto Alegre. A alocação e a disponibilidade de recursos são agora totalmente conhecidos, e não há nenhum "segredo interno" no dia-a-dia da administração. A impressão geral é de que há em Porto Alegre uma relação correta entre os impostos pagos e seu uso transparente. Pela primeira vez, em muitos anos, a administração municipal não é acusada de corrupção, nepotismo ou outras práticas administrativas espúrias.

Quanto aos *resultados materiais*, é impossível mencionar aqui todas as obras públicas, ou mesmo as principais, sua relevância para a cidade e seu andamento. Cabe porém destacar uma transformação notável na infra-estrutura existente e no nível de serviços oferecidos, em particular nas áreas mais pobres. Transcorridos quase nove anos desde a sua implantação, o OP-POA conseguiu mudar o conjunto tradicional de prioridades, passando a dedicar mais recursos às áreas mais pobres do que aos bairros mais organizados. A transferência de renda favorecida por todo o processo produziu mudanças reais na qualidade de vida de muitas regiões.

Dando prioridade aos serviços básicos nas regiões periféricas da cidade, Porto Alegre pode hoje apresentar alguns índices destacados, com repercussões diretas em outros campos, a longo prazo. Por exemplo, como o saneamento básico tornou-se prioridade, o sistema de água doméstico alcança agora 98% de todas as residências. E a expansão do serviço de esgotos foi ainda mais extraordinária — em 1989, somente 46% da população eram atendidos, mas no final de 1996 esse índice chegou a 85%. Enquanto todas as administrações anteriores construíram cerca de 1.100km de sistemas de esgotos, somente as duas últimas administrações (1989-96) construíram 900km (*O Estado de S. Paulo*, 17-3-1996, p. C-7). Além dessas mudanças, a pavimentação de ruas se expande rapidamente, pois têm sido pavimentados de 25 a 30km anualmente. Além disso, a regulamentação fundiária e dos assentamentos humanos — prioridade freqüente entre as deliberações do OP — possi-

bilitou relativa urbanização de favelas e razoável esforço para oferecer novas casas aos chamados "sem-teto". Na educação, somente para ilustrar um resultado material nesse campo, o número de estudantes matriculados nas escolas municipais dobrou entre 1989 e 1995.

Para concluir esta seção, cabe mencionar ainda outro aspecto importante, que é de natureza política mas apresenta diversas repercussões na cidade. Trata-se da gradual *mudança de opinião do empresariado* sobre as duas administrações socialistas que implementaram o OP, entre outras iniciativas. Embora tenham sido inicialmente recebidas com enormes suspeitas e contrariedade, esses sentimentos modificaram-se substancialmente com a passagem do tempo. Como consequência, há vários movimentos resultantes da cooperação entre o município e as organizações empresariais.

Conclusões: limites e possibilidades

"A cidadania não é o milagre do discurso fácil. Onde é real e tem sentido, não foi produzida pela cansativa repetição de palavras que a designa. A cidadania foi produzida por conflitos radicais, que afetaram a sociedade na raiz (...). Por que entre nós o discurso sobre a cidadania é mais forte do que a pseudocidadania que temos? Por que o já lugar-comum dos clamores da sociedade civil é tão mais visível do que a própria sociedade civil? Na verdade, estamos muito longe de uma sociedade de cidadãos. Nossas tradições históricas e nossos dilemas históricos não resolvidos nos empurram perigosamente em outra direção" (Martins, 1994:12).

O "orçamento participativo" de Porto Alegre pode ser reproduzido em outros contextos sociais? Nesta seção final, analisam-se os possíveis desafios à reprodução dessa iniciativa, visando a apontar "limites" tornados visíveis pelas especificidades encontradas no caso de Porto Alegre nos últimos nove anos. Em outras palavras, se a experiência e outras evidências adicionais provarem que esse é um conjunto de limites *reais* impostos como "pré-requisitos" em outras situações, então a reprodução dessa proposta poderá defrontar-se com barreiras consideráveis. Se, pelo contrário, forem meras dificuldades, passíveis de supera-

ção, o aprendizado do OP-POA poderá, talvez, ser repetido em outros lugares, sofrendo apenas pequenas adaptações, em face das diferentes particularidades de cada local.

A experiência do OP em Porto Alegre parece sugerir que, para reproduzi-la em outras esferas urbanas, é preciso considerar vários conjuntos de "limites", com diferentes significados. O primeiro e mais imediato desses conjuntos — o qual é decisivo, pois configura efetivamente o começo da experiência e seu "impulso inicial" — é o de *limites políticos*:

- ♦ O alcance e a magnitude dessa proposta e sua aplicação num contexto urbano específico seguramente dependerão da *vontade política* e da determinação da liderança do governo municipal, com o apoio inequívoco das forças políticas que receberam o mandato das urnas. Em alguns casos incomuns, como Porto Alegre, o novo governo concordou em compartilhar seu mandato sem condições, mas com a legítima participação de grupos urbanos organizados e autônomos. Em outros casos, o governo municipal poderá manter uma parcela de poder sob seu controle, não permitindo que essa parcela (traduzida, por exemplo, em certa proporção de recursos destinados a investimentos) venha a submeter-se aos critérios decididos pelas associações comunitárias. A despeito das diferenças particulares, essa é a pressuposição básica e inicial do "orçamento participativo": a existência de uma inequívoca vontade política de compartilhar o processo de tomada de decisões do governo municipal.
- ♦ Uma vez estabelecidas as estruturas decisórias descentralizadas, em particular na definição crucial do orçamento, em concordância com as organizações comunitárias locais, o OP deve ser acompanhado, ao longo do tempo, pela *descentralização administrativa*, ampliando assim, gradualmente, o controle social do chamado "espaço público" pelos setores organizados da população. Como resultado, espera-se que o processo também permita às comunidades decidir o perfil e as características das políticas setoriais planejadas pelo governo, bem como controlar até mesmo a dinâmica interna de secretarias e órgãos dirigidos pela administração municipal.
- ♦ Porém, a experiência de Porto Alegre demonstrou que essa descentralização administrativa deve ser precedida de uma *centralização política* no próprio governo, concentrando o processo nas mãos da liderança principal. Lideranças de segundo escalão no Executivo municí-

pal geralmente tendem a definir seu próprio espaço naqueles órgãos que dirigem, nem sempre mantendo-os "colados" ao programa estabelecido pelo prefeito. Em se tratando de proposta complexa e sofisticada como o OP, essa relativa desarticulação poderá mostrar-se fatal para todo o processo e sua implementação. A participação social no processo parece seguir uma "regra de adesão" que é proporcional à seriedade da proposta, especialmente o calendário de obras públicas. Assim, uma estrutura de governo desarticulada, sem coordenação, pode fracassar na implementação do OP, havendo o risco de que a centralização inicial retarde o afrouxamento gradual que deve ser promovido mais tarde.

- ♦ Quando é bem-sucedido, o OP também pressupõe a lenta formação de um *ethos político* diferente, como resultado de sua implementação prolongada, criando um contexto favorável para estimular um *novo comportamento político*. A firme adesão às práticas democráticas, indispensável à capacidade para negociar em meio a tantas e tão diversas demandas sociais, e a rejeição inequívoca dos hábitos clientelistas arraigados nas relações políticas tradicionais são apenas algumas das muitas mudanças que a prática social instalada pelo OP pode eventualmente acarretar. Embora ideal, o objetivo principal no longo prazo é transformar radicalmente o governo municipal num espaço público *stricto sensu*, irrestritamente impessoal, onde interesses particularistas não possam prosperar.
- ♦ Esse aprendizado político seguramente não se aplica somente aos setores governamentais e às autoridades públicas. Serve também para combater "práticas utilitaristas", amplamente adotadas pelas organizações comunitárias e que se traduzem na competição por recursos escassos, e práticas autoritárias e clientelísticas que são comuns até mesmo entre os próprios líderes comunitários (como atesta a história do OP-POA, especialmente nos primeiros anos de sua implementação). Além disso, em sociedades marcadas por tão escandalosa desigualdade social, como a brasileira, quando uma oportunidade como essa é oferecida a alguns grupos sociais que vivem em condições pauperizadas, é de se esperar que prevaleçam as demandas mais urgentes e que os interesses desses grupos entrem em conflito com os de outros. Aprender que *o foco principal deve ser a cidade como um todo* e que as demandas devem ajustar-se a um conjunto de prioridades é uma mudança social difícil. Assim, muitas iniciativas devem ser oferecidas às comunidades locais, de modo a equilibrar suas demandas com as de outras associações comunitárias.

- ♦ A *autonomia total das organizações comunitárias* é, em consequência, outro pressuposto do OP. No começo, isso freqüentemente gerará demandas paroquiais. Entretanto, em face das demandas de outras organizações e dos argumentos técnicos fornecidos pela equipe do Executivo, a clara necessidade de um acordo a respeito da alocação de recursos acabará por elevar o nível das disputas e negociações.
- ♦ Outra repercussão política deriva do inevitável conflito entre a estrutura política oficial e reconhecida, que afirma a noção tradicional de democracia representativa, e a estrutura de democracia direta instituída pela prática do OP, pelo menos em suas fases iniciais. Em Porto Alegre, os vereadores eleitos não ligados politicamente à atual administração viram sua influência política diminuir depois do sucesso de participação popular do OP. Com os anos, mesmo sua *raison d'être* entrou em discussão, quando sua influência em áreas específicas da cidade esvaziou-se e algumas relações de controle e dominação pessoal foram ameaçadas. Como resultado, esse processo de controle fiscal indica novos termos para a antiga discussão que opõe democracia direta e democracia representativa. Talvez o OP-POA esteja mostrando que uma terceira alternativa pode ser viável, combinando elementos das duas anteriores. Cabe dizer, na verdade, que o OP em Porto Alegre demonstrou que, quando o nível de participação cresce muito, deve-se oferecer uma versão de democracia representativa no bojo do próprio OP, pois do contrário o processo poderá estagnar.
- ♦ Para concluir esta parte, outros conflitos e disputas poderão surgir na cidade, a longo prazo, se uma ampla *concertación social* não for administrada adequadamente. Por exemplo, grupos sociais favoráveis a obras públicas "universais", que beneficiam a cidade como um todo (levantadas nas plenárias temáticas, por exemplo), contra grupos comunitários motivados por "obras particulares", que beneficiam uma área específica. Esse é um cenário plausível, se tal área for muito populosa, dada a pressão que se poderia exercer em várias reuniões, além de outras formas de ação, tanto mais que o nível médio de investimentos realizados nos últimos nove anos de existência do OP-POA, se mantido, certamente não esgotará a infindável agenda de demandas locais. Mesmo quando o prefeito tem a palavra final em todas as disputas, uma demanda reprimida pode acumular-se e influenciar todo o processo. Outro cenário possível é uma disputa entre áreas mais ricas da cidade, onde não são necessárias demandas significativas por serviços e infra-estrutura, e áreas mais pobres, que são beneficiárias da transferência de arrecadação das pri-

meiras. As ações políticas de setores sociais das regiões mais ricas, visando a contestar essa distribuição de renda, ainda são tímidas, mas há sinais de uma possível insatisfação. Nesses grupos, os benefícios do OP-POA estão sendo vistos mais como um padrão simbólico de mudanças baseado num caro sistema de impostos sobre a propriedade do que como transformações materiais em sua qualidade de vida.

A experiência do OP-POA também revelou alguns *limites operacionais e administrativos*, tidos como pré-requisitos para a implementação de proposta semelhante em outro local. São também pressupostos que encontram condições favoráveis em Porto Alegre, reforçando assim os resultados finais alcançados na cidade. Alguns desses limites são relacionados a seguir.

- ♦ Segundo todas as evidências, a experiência do OP requer uma *base mínima de tradição de organização social na cidade*, especialmente nas regiões mais pobres. Do contrário, seu desenvolvimento será provavelmente lento e difícil, dando margem a possíveis conflitos envolvendo a distribuição de recursos e obras públicas e tornando o gerenciamento do processo um tanto instável. Assim, num contexto de fraca tradição organizacional, o processo deveria ser deslocado para o comando do município, que gradualmente iria introduzindo na estrutura do OP as organizações recém-formadas pelos habitantes da cidade. Pode-se também considerar que, em contextos de alto índice de analfabetismo e grande pobreza material, a administração do processo torna-se ainda mais complexa, pois nesses casos os grandes grupos sociais são presas fáceis de manipulações políticas.
- ♦ Outro pré-requisito é a *eficiência administrativa do governo local* na condução do OP, devendo ele propiciar informações corretas e precisas, quando solicitado, bem como avaliações técnicas e econômicas do plano de obras públicas decidido pelas associações de bairros. Além disso, cumpre desenvolver um diálogo eficiente com as populações locais, especialmente quando há parcela significativa de cidadãos analfabetos, os quais terão de abordar temas difíceis nas reuniões de que participarão, problema que seguramente se agravará com o passar do tempo e a maior complexidade do processo. O município de Porto Alegre, como esperado, desenvolveu uma série de técnicas e metodologias educacionais para lidar com a população, aprendendo a apresentar os diversos temas de forma mais clara e direta.

- ♦ É igualmente indispensável uma equipe com crescente conhecimento interdisciplinar, para tornar o processo mais suave e consistente ao longo do tempo. Acima de tudo, deve-se dispor de sólidos conhecimentos sobre os mecanismos de formação do orçamento. Evidências esparsas derivadas de outras tentativas de reproduzir o OP no Brasil mostram que, em certos municípios, a falta de uma equipe profissional para organizar a lista de demandas sociais a ser transformada no orçamento impediu a plena implementação do processo.
- ♦ Outro pré-requisito que facilitará o desenvolvimento operacional do OP é a *regionalização da cidade*, a qual não deveria atender aos limites tradicionais, mas basear-se somente na coesão e na identidade social, comunitária e organizacional existentes. Isso ampliará enormemente o potencial de adesão da população à proposta do OP. Evitar parâmetros meramente tecnocráticos na divisão da cidade, incentivando as organizações comunitárias a decidir como a cidade deveria ser dividida, pode eventualmente produzir melhores resultados. Parecerá, talvez, uma receita populista, mas não se pode esquecer que a regionalização deve ter por base algum sentido de identidade e organização social como único critério para estabelecer uma divisão da cidade em regiões tão homogêneas quanto possível.
- ♦ Outro tema operacional é o alcance dessa proposta. Há um teto para o OP em termos do tamanho da população ou, por outro lado, um piso? Como muitas experiências em andamento no Brasil ainda não foram investigadas, não há uma resposta simples para essa questão. Mas há um teto objetivo a ser considerado na implementação do OP, que é o mínimo potencial de investimentos oferecido pelo município. Parece existir um *mínimo relevante* que é imposto socialmente pela população como limite para engajar-se num movimento participativo organizado pelas autoridades municipais. A irresistível atração das propostas do OP, em particular nas áreas mais pobres, é a percepção crescente de que há recursos disponíveis e que eles serão utilizados de acordo com as decisões tomadas pelos membros da comunidade local — agir com desunião poderia implicar o agravamento de sua qualidade de vida. O “mínimo relevante” pode variar de uma região para outra, mas seu nível específico é desconhecido. De fato, o OP-POA sofreu as conseqüências disso em 1990, quando promessas feitas no ano anterior não se materializaram, devido à falta de recursos, e o interesse da população no processo diminuiu.

- ♦ Para concluir esta parte, outra possível pressão social sobre o desenvolvimento das experiências de OP é o *peso da migração para as cidades*, movimento causado pelas notícias de melhoria das condições de vida. Esse pode ser o caso de Porto Alegre, que tem recebido impressionante contingente de migrantes nos últimos anos, não apenas das áreas rurais, mas também de outras cidades do Rio Grande do Sul. Forma-se assim um círculo vicioso, onde a metodologia aprimorada do OP, produzindo melhores resultados, pode ser retardada por seus próprios impactos positivos, ao ser divulgada em outros locais, atraindo as pessoas para a capital, o que por sua vez torna insustentáveis as demandas locais.

O conjunto de *limites econômicos* é de importância óbvia e imediata para o virtual sucesso dos casos de OP. Este se baseia numa estrutura econômica existente e necessária, cuja dinâmica de crescimento cria oportunidades (reduzindo as pressões sobre serviços de assistência social e produzindo impostos), além de aumentar a arrecadação municipal. Assim, pode-se enfatizar que:

- ♦ A cidade deve ter *capacidade de produção* de renda, como pré-requisito para estabelecer o OP. Se não, dependerá de uma oferta inconstante de recursos, vindos do governo federal e/ou estadual, sujeitos a atrasos e negociações nem sempre favoráveis aos governos locais, especialmente os menores, que não têm trunfos políticos para oferecer em troca. A condição de capital confere a Porto Alegre situação privilegiada, pois a cidade abriga todos os serviços governamentais, as matrizes de muitas empresas importantes e os maiores setores de serviços e comércio do Rio Grande do Sul. Assim, sua capacidade de gerar arrecadação é maior que a de muitas outras cidades, o que lhe dá boa margem de manobra para implementar novas experiências, como o OP-POA. Tal não é o caso, porém, da maioria dos outros municípios brasileiros, onde o nível de investimentos é tão baixo que seus cidadãos acabariam por perguntar-se a razão de uma proposta cujos resultados materiais são tão pequenos, apesar da reivindicação de transparência e de um governo local "aberto".
- ♦ Além desses limites econômicos locais, há as barreiras advindas de *decisões externas*, isto é, de políticas governamentais federais e/ou processos de ajuste econômico operados em contextos nacionais ou mesmo globais. O primeiro caso, por exemplo, é ilustrado pela situação existente nos últimos três anos, quando a política nacional de

altos juros, imposta como precondição para a estabilização dos preços, também significou uma situação semi-recessiva, afetando especialmente os pequenos negócios, muitos dos quais se viram forçados a fechar, com óbvios impactos na cidade. Outra tendência dominante, depois da Constituição de 1988, é que os governos federal e estadual vêm recusando assumir suas responsabilidades em vários campos, transferindo-as para os municípios, porém sem o financiamento correspondente. Um ciclo anual do OP representa, de fato, um "grande pacto" a ser implementado no ano seguinte, mas ao deparar-se, por exemplo, com encargos súbitos e dispendiosos nos serviços de saúde, abandonados pelo governo federal, pode revelar-se um exercício de engenharia social inútil.

- ♦ Mudanças globais também podem acarretar inesperados problemas em experiências locais, mas talvez suas conseqüências não sejam tão imediatas. O desemprego decorrente de novas tecnologias é a mais óbvia transformação recente e não merece maiores comentários nesta parte. No caso do Rio Grande do Sul, contudo, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um limite econômico mais imediato a ser enfrentado. A formalização do Mercosul não foi acompanhada de mecanismos adequados de ajuste e reconversão econômico-produtiva, de modo que, nesse estado, especialmente, seus impactos negativos são visíveis entre os pequenos agricultores, forçando muitos deles a desistir da atividade e, assim, engrossar os movimentos migratórios para os centros urbanos, sendo Porto Alegre um destino óbvio.

Existem ainda outros limites a serem mencionados. Por exemplo, às vezes há *limites legais* que impedem as demandas sociais de se materializarem, mesmo quando têm sustentação financeira, devido a barreiras jurídicas de difícil eliminação e/ou modificação a curto prazo. Exemplo disso, em Porto Alegre, foi a decisão, tomada no âmbito do OP, de pavimentar a principal rua da maior ilha do município, com potencial benefício para grande número de habitantes da comunidade, aproveitando que o sistema de água e esgotos também seria instalado. Mas a decisão foi vetada pelo órgão estadual de proteção ao meio ambiente, o qual alegou que a área estava legalmente sob "proteção ambiental" e que não poderia aprovar a obra planejada, por causa de seus possíveis impactos. Outro exemplo comum é a ocupação ilegal de lotes de terra em áreas despovoadas da cidade, especialmente por imigrantes que, mais tarde, requerem infra-estrutura urbana através das estruturas do OP, demanda cuja aceitação legal é improvável.

Limites geográficos e administrativos também devem ser levados em conta, pois representam uma restrição ao processo de tomada de decisões incorporado nas propostas do OP-POA. Em Porto Alegre, por exemplo, as ações de municípios vizinhos têm diversas repercussões na cidade, mas não encontram solução negociada. Há freqüentes casos de enchentes sem solução, pois não há uma ação planejada em conjunto para gerenciar os sistemas hidrográficos, ficando assim certas obras locais sem um sentido ordenador mais coerente. O problema mais emblemático, contudo, é a poluição no grande rio (de fato, um estuário) que banha a cidade de Porto Alegre, causada por fontes distantes e incontornáveis, impedindo assim o uso do rio para lazer ou outros propósitos. A poluição vem sobretudo de áreas de produção agrícola em municípios remotos, onde se utiliza grande quantidade de pesticidas, além dos municípios vizinhos a Porto Alegre, onde se concentram as indústrias do estado. As discussões no OP sobre a limpeza do rio apenas demonstram a ineficácia da maioria das ações eventualmente propostas. Talvez, quando a estrutura do OP generalizar-se para todo o estado (ou para todo o país), exercícios de negociação e acordo a respeito de temas abrangentes como esse possam trazer soluções adequadas.

Para concluir, há importantes *temas controversos*, que a experiência do OP em Porto Alegre destacou, ainda não suficientemente discutidos e/ou a exigir maior pesquisa empírica.

- ♦ Parece haver um otimismo infundado em relação à *participação social*, no caso do OP-POA, que beira talvez o idealismo. Muito provavelmente, isso reflete a tradição esquerdista dos que estão instalados no poder, com sua tendência a magnificar o papel do envolvimento popular nas mudanças sociais. Parece que uma crença no interesse ilimitado da participação popular inspira todo o arranjo e operação do OP-POA. Contudo, outras experiências sociais baseadas na participação indicam que parece haver um limite além do qual se manifesta o desinteresse, seja porque as demandas já foram atendidas, seja porque não são fáceis de materializar-se, o que desestimula a continuidade da participação. Ocasionalmente, quando os temas levantados fogem às demandas específicas a certas regiões ou áreas, mesmo que sejam propostas tangíveis e atraentes para a cidade em geral (como aquelas apresentadas pelas plenárias temáticas), o interesse popular pode decrescer vertiginosamente, deixando espaço apenas para um pequeno grupo de participantes de classe média.

- ♦ Se o OP-POA é apresentado como um sucesso, por que não *institucionalizar a proposta*, de maneira a garantir sua continuidade? Eis uma questão polêmica, visto que as três administrações que comandam o processo têm persistentemente impedido qualquer tentativa de dar um formato legal ao OP. Tal postura se inspira numa forte noção de autonomia associativa e também na idéia, antes mencionada, de criar esferas públicas não-estatais. Assim, alega-se que qualquer tentativa de criar um abrigo institucional para a proposta significaria, de fato, uma camisa-de-força política sujeita a desvios numa futura administração desvinculada dos ideais de participação autônoma e de princípios democráticos. Aí parece haver outra idealização de como as pessoas se comportariam em face de uma hipotética modificação ou anulação do OP-POA, uma vez que a sugestão implícita de “defesa do OP pela resistência popular” não se ajusta às evidências históricas.
- ♦ Uma prova, aliás, da ainda frágil adesão social ao processo é a *contínua dependência em relação às autoridades municipais* para organizar as reuniões, administrar as discussões das regiões e definir as prioridades locais. O papel dos assessores (“crops”) ainda está para ser mais bem analisado, mas há um consenso de que a população é ainda dependente das estruturas governamentais nas ações implementadas — um claro indício de como hoje a cidadania ainda está fracamente articulada à implementação do OP-POA.
- ♦ Há outros argumentos relacionados a essa controvérsia cuja discussão detalhada foge aos objetivos deste estudo. Por um lado, alguns grupos sociais têm uma compreensão talvez demasiado generosa do funcionamento do Estado e de suas potencialidades, a ponto de o “idolatrarem” (Oliveira et alii, 1995:70-1), com a conseqüente acomodação que põe em risco qualquer noção de controle social das decisões. Por outro lado, a sociedade civil é vista por muitos como uma entidade social necessariamente “boa”, cujas ações refletem interesses coletivos irretocáveis. Convenhamos que esses são argumentos que merecem análise mais aprofundada.

Tais conjuntos de limites, aqui esboçados, mostram que é necessário fazer exercícios de investigação mais profundos, possivelmente comparando experiências de OPs implementados em outras cidades brasileiras. Se incluirmos também outros casos latino-americanos bem-sucedidos de administração social dos fundos públicos, poderemos conhecer melhor o fenômeno e separar os casos particulares de um ne-

cessário padrão de universalidade, contribuindo assim para que uma política pública como o "orçamento participativo" possa disseminar-se nos mais variados contextos urbanos.

Referências bibliográficas

- Abers, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição dos recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. Porto Alegre, 1997. mimeog.
- Andreatta, Humberto. *Orçamento participativo*. Porto Alegre. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura, 1995.
- Avritzer, Leonardo. Models of civil society: an analysis of the emergence of civil society in Brazil and the problems for its institutionalization. In: *XIX International Congress of the Latin American Studies Association*. Washington, D.C., Sept. 1995.
- . *A moralidade da democracia*. São Paulo, Perspectiva, 1996.
- Baierle, Sérgio G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Porto Alegre, Cidade, 1996. mimeog.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Ática, 1991.
- Bhatnagar, Bhuvan & Williams, Aubrey C. (eds.). *Participatory development and the World Bank*. Washington, D.C., World Bank, 1992.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Barcelona, abr. 1997. mimeog.
- & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. Caracas, 1997. mimeog.
- Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos). Desafios da participação popular na gestão de políticas públicas: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Porto Alegre, Cidade, 1997. mimeog.
- Fedozzi, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, 22(62):23-9, set. 1994.
- . *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo, 1997.
- Genro, Tarso. *A utopia possível*. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1994.

- . Entre a solidão e a solidariedade. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 14-4-1996.
- & Souza, Ubiratan. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997.
- Giambiagi, Fabio. O mito do orçamento participativo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 4-6-1997.
- Hall, Anthony. Community participation and development policy: a sociological perspective. In: Hall, Anthony & Midgley, James (eds.). *Development policies: sociological perspectives*. Manchester, Manchester University Press, 1988.
- Lima, Gildo. A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo. Porto Alegre, set. 1995. mimeog.
- Martins, José de Souza. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- Menegat, Elizete M. Fios condutores da participação popular em Porto Alegre: elementos para um debate. *Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, 23(67): 34-40, dez. 1995.
- Oliveira, Carlos Afonso da Silva (coord.) et alii. *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, Ibase, 1995.
- PMPA. *Orçamento participativo. Regimento interno*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Coordenação de Comunicação Social, 1995.
- . *Orçamento participativo. Como aumentar os investimentos?* Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995a.
- . *Orçamento público*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gabinete de Planejamento, dez. 1995b.
- . *Plano de investimentos, 1996*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade, 1996.
- Portantiero, Juan Carlos. Foundations of a new politics. *Report on the Americas*. New York, 25(5):17-21, May 1992.
- Schmitter, Philippe & Karl, Terry. What democracy is... and is not. *Journal of Democracy*. Washington, D.C., 2(3):75-88, 1991.
- Souza, Ubiratan et alii. *O orçamento participativo e a gestão democrática*. Porto Alegre, 1996. mimeog.
- Tendler, Judith. *Good government in the tropics*. New York, Johns Hopkins University Press, 1997.

O controle social nas organizações sociais no Brasil*

Marianne Nassuno

Introdução

O projeto de reforma do aparelho de Estado atualmente em curso no Brasil se insere num contexto de crise do Estado que envolve duas dimensões. A primeira está relacionada com o esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização e com os sucessivos choques externos que marcaram a última década, tendo como resultado a desordem das contas públicas e a instabilidade monetária. Adicionalmente, o acirramento do processo de globalização elevou o nível de competição entre os países e suas empresas, demandando um aumento no padrão de eficiência dos respectivos Estados que, nessas condições, assumiu caráter fundamental.

No Brasil, assim como em outros países do mundo, o volume de recursos controlados pelo Estado e a consciência de que o uso desses recursos pode ter impactos econômicos e sociais inesperados ou perversos transformaram a eficiência numa condição de sobrevivência do Estado, indispensável para a competitividade e para a sua própria legitimidade.

No entanto, a crise não diz respeito apenas à dimensão econômico-financeira. Refere-se também ao esgotamento das formas de articulação Estado-sociedade e sobretudo da modalidade de relacionamento entre os setores público e privado prevalentes no modelo de desenvolvimento adotado anteriormente. Esse aspecto da crise diz respeito à "extenuação

* A autora agradece a Frederico Rafael Durão Brito e Letícia Schwarz pelos comentários.

do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes" (Diniz & Boschi, apud Diniz, 1997:21). Essa tendência se manteve, a despeito da abertura política, das tentativas de reforma administrativa e da maior diversificação e complexidade da máquina estatal, e foi reforçada com a adoção dos sucessivos planos de estabilização.

Dadas as duas dimensões da crise à qual o processo de reforma do Estado pretende responder,¹ faz-se necessário discutir a questão da eficiência na implementação de políticas públicas sem desconsiderar os aspectos relacionados com a construção de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade. Essa discussão se torna necessária porque a "busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação" (Diniz, 1997:21). É nesse contexto que se situa a presente análise da relação entre eficiência e formas de controle social.

Examina-se aqui um mecanismo de controle social — a participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração de entidades prestadoras de serviços públicos — previsto no projeto de organizações sociais, integrante da atual proposta de reforma do aparelho do Estado conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no Brasil. Discute-se esse mecanismo como um instrumento para viabilizar a implementação de políticas públicas, analisando os requisitos que lhe possibilitam contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade na prestação de serviços.

O projeto de organizações sociais é de implantação recente, e as primeiras entidades foram qualificadas em outubro de 1997.² Assim, a

¹ Segundo seu Plano Diretor, a reforma do aparelho do Estado visa a tornar a administração pública não apenas mais eficiente, mas também voltada para a cidadania. O projeto das organizações sociais visa a contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado e para a transparência na alocação dos recursos públicos, além de possibilitar a redefinição do estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, com ênfase na descentralização, na adoção de modelos gerenciais flexíveis, na autonomia de gestão e no controle por resultados.

² A Medida Provisória nº 1.591, de outubro de 1997, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquete Pinto, e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

perspectiva da análise é olhar para frente e tentar antecipar os principais avanços e desafios do projeto, ao invés de olhar para trás e relatar uma experiência já concretizada.

A primeira parte do texto apresenta alguns elementos para identificar os requisitos para que o instrumento de controle social proposto ajude a aumentar a eficiência na prestação de serviços. Apresenta o projeto de organizações sociais e discute o conceito de eficiência possível de ser aplicado no setor público a partir da relação principal-agente entre políticos e burocratas. A segunda parte trata dos requisitos para que o mecanismo de controle social previsto no projeto de organizações sociais — a participação de entidades representativas da sociedade civil na gestão e controle das entidades prestadoras de serviço público — possa garantir a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos. O primeiro requisito diz respeito à necessidade de que as entidades representativas da sociedade civil representem os interesses dos usuários. O segundo está relacionado com a necessidade de dotar as entidades prestadoras de serviço de instrumentos de gestão adequados a entidades em que os usuários participem da gestão e do controle. O terceiro refere-se à melhoria dos canais de comunicação entre as entidades representativas de usuários e os políticos por meio do fortalecimento das instituições políticas. Nas considerações finais são retomados os principais argumentos do texto.

Organizações sociais

No modelo conceitual que embasa a atual reforma do aparelho do Estado no Brasil, consubstanciada no Plano Diretor, identificam-se diversas esferas de atuação do Estado para as quais se prevêm entidades com forma de propriedade e instrumentos de gestão diferenciados.

No setor de serviços que não pressupõem o poder do Estado,³ mas onde a presença do Estado se justifica porque envolvem direitos humanos fundamentais ou geram "economias externas", a prestação dos serviços será descentralizada, mediante processo denominado "pu-

³ Esse poder, denominado extroverso, é detido unicamente pelo Estado e refere-se ao "poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites" (Plano Diretor, 1995:51).

blicização", para entidades de propriedade pública não-estatal,⁴ regidas pelo direito privado, denominadas organizações sociais.⁵

Poderão qualificar-se como organizações sociais (OS) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com objetivos de natureza social que atuem nas áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde. A organização assim qualificada absorverá atividades e serviços prestados por instituições ou órgãos públicos federais, extintos com essa finalidade, recebendo os bens imóveis e o acervo físico, documental e material do órgão extinto. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários.

O instrumento de controle social previsto no projeto de organizações sociais refere-se à participação de entidades representativas da sociedade civil no seu conselho de administração.⁶ O conselho de administração da OS deverá ter 20-40% de membros natos representantes do poder público; 20-30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 10-30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de

⁴ Segundo o Plano Diretor, a propriedade pública não-estatal é uma terceira forma de propriedade além das tradicionais, pública e privada, constituída por organizações sem fins lucrativos que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, estando diretamente orientadas para o atendimento do interesse público.

⁵ Para o setor que define as leis e as políticas públicas, bem como para o setor em que se prestam serviços exclusivos de Estado, prevêem-se entidades de propriedade pública, o Núcleo Estratégico e as Agências, respectivamente. A produção de bens e serviços para o mercado voltada para o lucro será descentralizada para entidades de propriedade privada pelo processo de privatização. O Plano Diretor propõe, assim, uma redefinição do papel do Estado, que deve atuar como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e não mais como provedor direto de bens e serviços.

⁶ Além do controle social possibilitado pela participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de direção da OS, esta ficará sujeita ao controle do governo, cujo principal instrumento será o Contrato de Gestão firmado pelo Ministro de Estado da área correspondente à atividade absorvida e pelo representante legal da OS, após aprovação pelo conselho da entidade. Nele estarão discriminadas as atribuições, responsabilidades e obrigações da OS no desempenho das ações e serviços a seu cargo. No modelo de organizações sociais são estabelecidos mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da administração pública. A avaliação da gestão de uma OS dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, ao passo que nas entidades estatais predomina o controle dos meios.

notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

O dispositivo proposto no projeto de OS se inclui entre os mecanismos que os consumidores podem utilizar para chamar a atenção dos administradores para a qualidade dos produtos e serviços sob a forma de *voice*, segundo a concepção de Hirschman (1970), pois permite usar as queixas dos consumidores e sua pressão sobre os prestadores de serviços de forma a assegurar a qualidade.⁷

Eficiência e democracia

Para analisar a relação entre instrumentos de controle social e eficiência na prestação de serviços públicos é necessário, em primeiro lugar, definir o que se entende por eficiência num contexto democrático. Isso porque o conceito tradicional de eficiência — o melhor uso de recursos visando ao lucro — está diretamente relacionado com o funcionamento de empresas privadas e seus fins.

A administração do setor público é diferente da administração de empresas privadas na medida em que seus objetivos são definidos pelos políticos, e os parâmetros para avaliar o cumprimento desses objetivos não se podem reduzir a lucros e perdas. Além disso, os objetivos das organizações públicas são definidos de forma vaga, complexa e freqüentemente conflitante, podendo ser às vezes inatingíveis porque existe a necessidade de criar e manter coalizões de apoio ao governo (Farnham & Horton, 1993).

No entanto, a idéia de que não se pode falar em eficiência na prestação de serviços públicos deve ser mais bem discutida. O fato é que a situação de restrição fiscal do Estado põe em primeiro plano a necessidade de melhor utilizar os recursos escassos num contexto democrático. O argumento de que a eficiência no setor público é incompatível com o processo democrático dá a entender que não há saídas. O desafio é tentar demonstrar as situações que se apresentam como alternativas a essa conclusão pessimista: o grau de eficiência possível num re-

⁷ O projeto prevê também um mecanismo de *exit*, na medida em que a publicização da prestação dos serviços públicos para entidades de direito privado visa a aumentar a competição entre prestadores desses serviços e assim dar aos consumidores a possibilidade de escolha entre fornecedores alternativos.

gime democrático e as situações em que a eficiência e a democracia podem fortalecer-se mutuamente.⁸

Quando se pensa a questão da eficiência na prestação de serviços públicos num contexto democrático, parte-se do conceito de cidadania como um conjunto de direitos, associando o desenvolvimento da cidadania a um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão iniciado com a afirmação dos direitos civis e que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais. Segundo Wanderley Reis (1990), esse conceito é diferente daquele que associa o desenvolvimento da cidadania à questão das responsabilidades ou deveres do cidadão e que relaciona a cidadania à integração a uma coletividade, a qual define a identidade pessoal do cidadão e dele exige um comportamento responsável. Essa postura cívica redundando no reconhecimento, pelo indivíduo, da legitimidade do Estado enquanto suposto agente da coletividade independentemente da provisão dos bens correspondentes aos direitos sociais. No entanto, segundo o autor, o aspecto da provisão de serviços públicos não deve ser desconsiderado: "temos de fazer *clientes* reais para que possamos esperar ter *cidadãos* em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa da cidadania vê como o anverso daqueles direitos" (Reis, F. W., 1990:188).

A análise do tema da eficiência no setor público aqui proposta parte do pressuposto de que o Estado visa ao interesse público, que é definido politicamente por meio dos canais democráticos tradicionais.⁹ Assim, numa primeira abordagem, a eficiência do setor público pode

⁸ A compatibilização da eficiência e da democracia representa o principal desafio enfrentado por um Estado democrático. Implica, de um lado, como escolher entre fins múltiplos ou hierarquizá-los de maneira compatível com o ideal democrático de que o poder se distribua igualmente entre os diferentes focos de interesses que tenham acesso tendencialmente igual ao Estado enquanto agência decisiva de poder; e, de outro lado, como atuar com eficácia, visando à realização dos fins estabelecidos e das prioridades fixadas, num contexto democrático em que os múltiplos focos de interesses são livres para exercer constantes pressões sobre um Estado que, enquanto democrático, não pode deixar de ser sensível a eles (Reis, F. W., 1990:162).

⁹ Isso não nos impede de reconhecer que o próprio processo de fixação dos fins da ação do Estado na democracia é problemático, devido à existência de fins diversos, divergentes e às vezes conflitantes, que devem ser agregados e compatibilizados por meio de negociações e procedimentos considerados legítimos. Esse pressuposto é necessário, no entanto, para que se possa melhor definir o tema tratado neste texto, relacionado com a implementação de políticas.

ser definida como o melhor uso dos recursos para atender ao interesse público. No entanto, o montante de recursos destinado a cada atividade realizada ou patrocinada pelo Estado também é definido politicamente. Então, eficiência do setor público pode ser definida como a melhor forma de utilizar um montante de recursos definido no processo de negociação política para atingir determinados fins também definidos politicamente.

Portanto, a crítica que se faz à relação entre eficiência e setor público tem aplicação mais limitada. Esse critério de eficiência pode não servir como parâmetro de avaliação do processo de tomada de decisões e das decisões em si, uma vez que, nesse caso, a análise do melhor uso dos recursos envolveria a discussão sobre quem estaria sendo beneficiado — e aqui supomos seja o interesse público.¹⁰ Mas, uma vez tomadas as decisões, ou seja, uma vez definidos, no processo político, os fins para a utilização dos recursos, na esfera da implementação de políticas, eficiência passa a significar o melhor uso desses recursos para se realizar o pretendido. Dessa forma, eficiência significa garantir que as decisões tomadas na esfera política sejam implementadas pelos burocratas. Envolve, portanto, a relação entre políticos e burocratas.

Políticos e burocratas

A relação entre políticos e burocratas é analisada por Przeworski (1996) a partir da abordagem do principal-agente.¹¹ Num sistema democrático, a prestação dos serviços públicos é delegada pelos políticos eleitos aos burocratas, criando um problema de principal-agente, uma vez que as políticas implementadas pelos burocratas podem não ser

¹⁰ Quando se considera a escolha entre alternativas de ação, a discussão se volta mais para a questão da equidade — quem ganha e quem perde em cada possível solução — do que propriamente para a eficiência.

¹¹ Essa abordagem permite analisar como os interesses divergentes entre o principal e seu agente podem ser razoavelmente conciliados. No contexto da empresa, o principal é o proprietário, e os administradores são os agentes. Os proprietários representam um grupo relativamente homogêneo no que se refere a seus objetivos, relacionados com a maximização do lucro. Como os proprietários não têm tempo, nem conhecimento, nem habilidades para dirigir diretamente seus negócios, contratam administradores profissionais. O problema do principal-agente surge porque controlar o trabalho dos administradores envolve custos, e os contratos não são instrumentos completos o suficiente para garantir que os administradores atuem apenas no interesse dos proprietários. No entanto, com a definição clara de direitos de propriedade e com um principal bem definido, o monitoramento da ação dos burocratas pode ser direcionado para aumentar os lucros.

aquelas definidas pelos políticos.¹² Os burocratas têm razoável grau de discricionariedade no desempenho de suas funções — pois é impossível regulamentar sua ação em todas as contingências — e podem ter objetivos próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que os representam.

O fato de os agentes poderem ter interesses próprios diferentes dos fins da organização em que trabalham e poderem atuar para maximizá-los é reforçado pelas regras constitutivas da própria burocracia. Os burocratas, ao contrário dos políticos, não são submetidos à avaliação eleitoral e exercem suas atividades com maior autonomia. Ou seja, "a burocracia, por definição, não apenas é politicamente irresponsável, como também deve ser protegida das turbulências do jogo político, mantendo-se estável e segura em suas posições através de sucessivas mudanças de governo — já que os quadros administrativos são elementos constitutivos do Estado e não do governo" (Rua, 1997:9).

Nessas condições, os burocratas podem atuar em prol de interesses ligados às suas relações profissionais, os quais podem ser diferentes dos definidos pelos políticos, promovendo mudanças que aumentem sua autonomia e suas possibilidades de ascensão na carreira. Se sua perspectiva de carreira incluir oportunidades de trabalho no setor privado, tenderão a defender interesses de potenciais empregadores. Quando não existe um acordo entre políticos e burocratas a respeito da missão do órgão, esses problemas são agravados. Em condições de mudança e incerteza política, os políticos têm que atender aos interesses de novos grupos. Os burocratas que tenham relações profissionais com

¹² A distinção entre políticos e burocratas segundo a qual os primeiros atuam na formulação de políticas públicas e os últimos na implementação tende a reduzir-se quanto mais alto o nível hierárquico do cargo. Nos níveis hierárquicos mais elevados, os burocratas também atuam como articuladores de interesses. No entanto, a contribuição desses dois atores para as políticas públicas é diferente, e essa diferenciação continua sendo relevante. Tanto a burocracia quanto a liderança política podem agregar interesses, mas "o processo administrativo de agregação de interesses apresenta sérias limitações. Primeiro, tal agregação discrimina os interesses não-organizados; segundo, tende a se limitar ao âmbito dos setores funcionais particulares, provendo uma mediação segmental de interesses, mas incapaz de articular interesses intersetoriais. Finalmente, a participação administrativa no processo de *policy making* revela um inevitável conservadorismo (...) simplesmente porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existente" (Reis, E. P., 1989:95). Existem, além disso, problemas de relação principal-agente entre políticos e cidadãos, pois os primeiros podem definir políticas diferentes daquelas preferidas pelos seus eleitores. Sobre a relação principal-agente entre políticos e cidadãos e alguns mecanismos para resolver os problemas daí decorrentes, ver Przeworski (1996) e Przeworski & Stokes (1996).

outros grupos poderão agir para atrasar ou limitar a implementação da política proposta (Johnson & Libecap, 1994).¹³

Além disso, o monitoramento das atividades dos burocratas é complexo e oneroso, pois as informações sobre o custo e o benefício de suas ações não são facilmente acessíveis, e os objetivos das atividades dos burocratas públicos não podem ser reduzidos a uma só dimensão, como é o caso do lucro para os que atuam na área privada. Por isso a delegação, pelos políticos, da implementação de políticas e da prestação de serviços aos burocratas gera inevitavelmente certo nível de ineficiência (Przeworski, 1996).

Segundo Przeworski, a ineficiência decorrente da relação entre políticos e burocratas está associada à inexistência de instrumentos para controlar o desempenho dos burocratas, que atuam de forma autônoma em relação aos políticos, podendo favorecer outros interesses que não o interesse público. No entanto, tornar a burocracia independente do controle dos políticos é processo que remonta ao seu próprio surgimento: a introdução de regras e a definição de processos de trabalho na administração burocrática visavam a combater a corrupção e o nepotismo típicos da administração pública patrimonialista.

As análises que explicam o surgimento da burocracia ressaltam que a patronagem, além de ser um recurso utilizado pelos políticos para se manterem no poder e pelo qual competem, gera ineficiência, seja na prestação dos serviços, seja no gasto com o controle dos indicados politicamente. A implantação da administração burocrática é possível quando existem eleitores que dependem da ação eficiente do Estado, de forma a compensar os políticos pela perda de poder resultante da abstenção do uso da patronagem, ou quando os custos de controle da patronagem se tornam elevados com a ampliação das atividades do Estado.¹⁴

Os princípios associados ao profissionalismo, ao mérito e à imparcialidade da administração burocrática apresentam-se como alternativas à patronagem, ao favoritismo e à discriminação, contribuindo para o fortalecimento de valores democráticos na medida em que geram padrões de conduta que garantem a previsibilidade essencial à realização dos fins individuais e coletivos sob o império da lei. Entretanto, a experiência histórica mostra que a contrapartida da neutralidade burocrática pode ser a irresponsabilidade política e a ausência de compromisso com valores democráticos. Numa situação em que a informação repre-

¹³ Esses autores, no entanto, contestam a idéia de que os burocratas atuam para maximizar os orçamentos que controlam, a fim de poder aumentar seus salários. Os valores são restritos por lei, e a existência de um plano único de remuneração para os servidores públicos faz com que independam do crescimento ou declínio do órgão em que trabalham.

¹⁴ Ver, a esse respeito, Johnson & Libecap (1994) e Geddes (1994).

senta crescentemente um recurso de poder e os meios de execução das decisões são cada vez mais complexos, as regras e procedimentos burocráticos mostram-se insuficientes para controlar os que exercem os cargos administrativos (Rua, 1997).

Além disso, a burocracia cria um novo tipo de ineficiência, ligado à autonomia dos burocratas para agir em favor de seus próprios interesses com a implantação do sistema de mérito. Paradoxalmente, a implantação da burocracia deu maior liberdade aos servidores públicos para agir em proveito próprio, ao mesmo tempo em que restringiu os meios e procedimentos para sua atuação. Se considerarmos que existem problemas de implementação e que os burocratas têm interesses próprios, a autonomia da burocracia pode não resultar em realização das ações preferidas pela sociedade. O processo de implementação vai exigir coalizões e alianças que sustentem as políticas governamentais, bem como maior controle sobre os burocratas. Vai requerer uma estratégia que mantenha abertos os canais de comunicação do Estado com a sociedade e o sistema representativo, incluindo os partidos políticos, de forma que as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Assim, para que a atuação dos burocratas seja eficiente num contexto democrático, é preciso que eles sejam controlados não só pelos políticos, mas também pelos cidadãos, o que mostra a importância dos instrumentos de controle social. Tal fato deve ser levado em consideração previamente à discussão dos instrumentos que possibilitem o aumento do controle dos burocratas.

Przeworski (1996) associa a ineficiência na implementação de políticas à ausência de controle dos burocratas e aponta como uma das razões para essa falta de controle a inexistência de informações sobre o seu desempenho. Mas os cidadãos, para os quais os serviços públicos são prestados, têm informações sobre o desempenho dos burocratas na implementação de políticas públicas que podem ser utilizadas pelos políticos para resolver os problemas da relação principal-agente com os burocratas. Com base nas informações dos usuários dos serviços públicos, os burocratas podem ser controlados pelos políticos. Para isso é preciso que as informações dos usuários cheguem aos políticos, ou seja, que existam canais de comunicação entre eles.

A participação dos usuários na gestão e no controle das entidades representa uma fonte de informações sobre o desempenho dos burocratas e sobre a qualidade dos serviços. Assim, mecanismos que viabilizam a participação dos usuários na gestão e no controle podem ser vistos como instrumentos de gestão para garantir a eficiência e a qualidade na implementação de políticas públicas.

No entanto, existem alguns requisitos para que essas informações e esse instrumento de gestão contribuam para o aumento da eficiência e

da qualidade na prestação de serviços. Assim, quando Cunill Grau (1995:43) diz que *"es posible concluir que las oportunidades que parecen crearse actualmente a la autogestión y cogestión social de recursos públicos, si enmarcan en la posibilidad de apertura de nuevos espacios públicos, no son automáticas sino que son relativas a una serie de condiciones que, entre otras, remiten a transformaciones institucionales y culturales en el aparato gubernamental y al tipo de actor social concernido"*, isso vale também quando se discute a participação popular como instrumento para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços.

A partir da relação principal-agente entre políticos e burocratas e da ineficiência daí resultante, podem-se considerar três requisitos para que o instrumento de controle social proposto no projeto OS contribua para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços. Primeiro, as informações referentes ao desempenho dos burocratas devem provir dos que são efetivamente usuários dos serviços da entidade. Segundo, devem existir instrumentos de gestão que permitam responder rapidamente às demandas dos usuários. E, terceiro, devem existir canais pelos quais as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Constituição de entidades representativas de interesses dos usuários

No projeto de organizações sociais, a participação dos usuários na gestão e no controle da entidade se viabiliza pela presença de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das instituições, pressupondo, portanto, a organização dos usuários.

Na discussão aqui proposta, faz-se distinção entre entidades representativas da sociedade civil e entidades representativas de interesses dos usuários. Embora estas últimas possam constituir-se também em entidades representativas da sociedade civil, a recíproca não é verdadeira. É necessário analisar a possibilidade de organização dos usuários, pois, se ela não se concretizar, as informações sobre o desempenho dos burocratas poderão ser fornecidas por outros grupos organizados, como o dos fornecedores da instituição e o dos próprios burocratas.¹⁵ No entanto, só entidades que representem os interesses dos usuários

¹⁵ Não se levam em conta nesta análise nem a burocratização de entidades representativas, processo pelo qual a prática política torna-se exclusiva de um grupo que domina as técnicas e os procedimentos para ser bem-sucedido no trabalho de liderança, nem a questão de qual deveria ser a regra para que na tomada de decisões no conselho de administração de OS a participação dos usuários seja decisiva.

resolvem o problema da ineficiência decorrente da relação principal-agente entre políticos e burocratas mencionado anteriormente.

Para se discutir a possibilidade de organização e participação efetiva dos usuários no conselho de administração de OS, há que levar em conta transformações recentes ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil, com o surgimento e a proliferação de associações.

A partir do final da década de 70, surgiram várias organizações autônomas — sobretudo nos setores industriais de ponta e entre profissionais assalariados de classe média e trabalhadores rurais — em relação ao esquema oficial de representação. O aumento contínuo do número de profissionais liberais sindicalizados e de associações profissionais e técnicas, bem como a intensificação da atuação política, esteve muitas vezes associado ao movimento operário. Surgiram também novos movimentos sociais, englobando setores populares e segmentos da classe média, com uma variedade considerável de demandas (Diniz & Boschi, 1989).

O processo de mudanças nas atitudes e práticas dos atores sociais representa uma alteração na tradição política caracterizada pela falta de densidade no espaço público. Rompe com o padrão homogeneizante de ação coletiva que teve como objetivo a integração do movimento operário na estrutura do Estado, contribuindo para a constituição de solidariedades locais (Avritzer, 1997).

Essas manifestações coletivas têm, no entanto, caráter cíclico, heterogêneo e fragmentado, devido à natureza tópica e de curto prazo das demandas.¹⁶ Tendem a concentrar seus objetivos em conjunturas muito imediatas e localizadas, o que, de um lado, permite maior autonomia, unidade e coesão interna, mas, de outro lado, dificulta sua integração numa ação política mais institucionalizada, menos imediatista, e contribui para o enfraquecimento de seu poder de irradiação e de sua força política (Carvalho & Laniado, 1989).

¹⁶ Fontes (1996:44), analisando duas associações de moradores do Recife, aponta alguns elementos para explicar a extrema fragmentação e a inconstância da prática política dos movimentos e a conseqüente ausência de ações políticas globalizantes. Embora as associações tenham objetivos amplos, na prática estes se resumem aos interesses territoriais, consubstanciados na defesa do hábitat, na garantia de permanência das populações na área, ou na reivindicação de serviços de infra-estrutura urbana junto ao setor público. "O sentimento de defesa do território, instrumento principal de organização comunitária, constitui motivo importante de mobilização popular, o que também faz com que o movimento tenha períodos de pique e de refluxo de mobilização. (...) No caso de associações de moradores, de base essencialmente territorial, os processos de formação de identidade se associam estreitamente ao modo de vida dos membros daquela comunidade, que, unidos para a garantia de defesa do seu hábitat, se sentem ligados a um destino comum, o de pobres, construtores solidários de seu território."

O processo de surgimento e proliferação de associações verificado a partir do final da década de 70 indica um crescente dinamismo social que pode ter como resultado um aumento no grau de organização e participação de movimentos de usuários de serviços públicos. No entanto, os autores ressaltam a relativa fragmentação e descontinuidade da experiência brasileira, o que justifica a preocupação com as possibilidades reais de constituição de entidades representativas de interesses dos usuários.

Outra abordagem para investigar a possibilidade de constituição de entidades representativas de interesses dos usuários é a da "lógica da ação coletiva". Essa abordagem pressupõe que a decisão relativa à participação em eventos coletivos é tomada a partir do cálculo individual dos benefícios e custos esperados dessa ação. Esses custos e benefícios estão relacionados com dois parâmetros básicos: o tamanho do grupo e os benefícios e custos das políticas.

A utilização dessa abordagem pode ajudar a melhor compreender as possibilidades de organização de associações representativas de interesses dos usuários. Embora se possa questionar a suposição de que o indivíduo é um puro maximizador de suas utilidades, pois sua decisão individual de participar certamente é influenciada pelo estado geral da comunidade,¹⁷ é importante analisar as estratégias individuais em termos da relação custo/benefício das ações. A importância da análise da relação custo/benefício é reforçada pela constatação de Fontes (1996) de que a participação popular nos movimentos associativos por ele analisados ocorre de forma irregular. A mobilização se dá na medida em que um interesse concreto exija a participação. Processos essencialmente reivindicativos, que resultam da articulação política para a disputa de benefícios para a comunidade na esfera de poder local, não garantem uma participação constante dos moradores.

Segundo Olson (1971), existem três fatores que impedem os grupos grandes, denominados latentes, de alcançar seus interesses. Quanto maior o grupo, menor a recompensa individual pela participação de

¹⁷ A mudança no sentido da participação na esfera pública não é única e exclusivamente função de fenômenos que se baseiam em estimativas e erros sistemáticos dos decisores. A ação voltada para o público pertence a um grupo de atividades humanas para as quais não existe distinção clara entre a luta pela felicidade pública e a conquista desta. A confusão entre lutar e conquistar implica o desaparecimento da distinção precisa entre os custos e benefícios da ação de interesse público, pois a luta, que deveria ser lançada no lado dos custos, passa a fazer parte dos benefícios (Hirschman, 1983:93). Nessas condições, existem períodos em que a dinâmica da mobilização popular alimenta a si mesma: "*groups set examples for other groups; they inspire each other; and the successes of one group motivate others*" (Stone, 1988:174).

cada membro, menor o interesse de um membro individual ou de parte do grupo de arcar com a totalidade dos custos para a produção do bem e maiores os custos de organização. Esses grupos distinguem-se pelo fato de que seus membros são indiferentes se um deles participa ou não na provisão do bem, de modo que ninguém tem razões para reagir. Como um indivíduo num grupo latente não pode fazer uma contribuição perceptível para a produção do bem, nenhum membro irá reagir se os demais não participarem, não havendo incentivo para a cooperação.

Wilson (1980) parte do pressuposto de que os indivíduos tendem a organizar-se e a reivindicar mais por algo que os afeta muito do que por algo que os afeta pouco. Nesse sentido, os efeitos das políticas podem ser concentrados ou difusos. O grau de concentração do efeito de uma política depende do número de pessoas que ela afete e do quanto a vida de cada indivíduo é assim afetada. As políticas cujos efeitos são concentrados incentivam a mobilização política, ao passo que a difusão de efeitos inibe a organização. Assim, quando uma política gera efeitos diferentes sobre grupos diferentes, aqueles com interesses concentrados ou sobre os quais os custos incidem de forma concentrada têm maiores possibilidades de organizar-se, seja para apoiar, seja para combater a política.

A lógica da ação coletiva é uma abordagem importante para se refletir sobre as possibilidades de organização dos usuários porque incorpora a noção de que essa organização envolve custos.¹⁸ Além dos custos de organização dos usuários, existem custos de participação, relativos à atuação de usuários no conselho de administração de OS. Esses custos podem ser subdivididos em três: custos relacionados com a obtenção de informações que subsidiam a ação dos grupos; custos de oportunidade, uma vez que participar de uma atividade significa deixar de fazer outra coisa; e custos de fracasso, relacionados com os riscos de perseguição e discriminação dos participantes, com a frustração decorrente de experiências malsucedidas e com a desconfiança de eventual manipulação (Brasileiro, apud Cunill Grau, 1991:239-40).

Existem razões para o abandono de ações de interesse público que têm a ver com a natureza da atividade pública — como ela é realmente vivenciada e o possível choque entre essa vivência e as expectativas. A ação pública pode levar mais tempo do que se previa, e a quali-

¹⁸ Os custos de organização estão relacionados com a comunicação, com a negociação de um acordo entre os membros do grupo, com o monitoramento de suas ações e com a manutenção de uma estrutura formal de organização, e se tornam mais elevados com o aumento do número de participantes (Olson, 1971).

dade efetivamente observada da experiência, em vez de envolver idealismo, dedicação a uma causa e até mesmo sacrifício pelo bem comum, como seria de esperar, freqüentemente resulta de um conjunto bastante diferente de atividades, tais como a realização de estranhas alianças, o encobrimento de objetivos e a traição dos amigos de ontem — tudo em nome da grande meta (Hirschman, 1983:108). A participação requer, portanto, recursos diversos e tempo, além de alta motivação e eventualmente conhecimentos especiais, ou seja, existem razões pelas quais os usuários podem recusar-se a participar (Cunill Grau, 1991).

Com base na "lógica da ação coletiva", a primeira questão a ser pesquisada para identificar as possibilidades de organização dos usuários refere-se ao conhecimento da clientela da instituição, seu tamanho e o grau de dispersão dos custos de organização ou dos benefícios da melhoria dos serviços prestados. Para avaliar esses fatores é necessário um estudo mais aprofundado das diversas atividades a serem transferidas para as OS. Quando o grau de dispersão da clientela das instituições passíveis de serem qualificadas como OS é diferenciado, torna-se necessário criar mecanismos diferentes para viabilizar a participação dos usuários na gestão, como aqueles que prescindam dessa organização (Nassuno, 1997).

Nova forma de gerir organizações

A participação dos usuários na gestão e no controle das entidades obriga a repensar os instrumentos de gestão para se alcançar maior eficiência, uma vez que os existentes no modelo burocrático não possibilitam resposta rápida às informações sobre os serviços prestadas pelos usuários. *"Existe una contradición importante entre éste (y el modelo burocrático que le es funcional) con las demandas de discrecionalidade — y en general de flexibilidad — que plantean los nuevos desarrollos de la administración en función de los requisitos de eficacia y eficiencia que ésta enfrenta. El problema, sin embargo, aumenta bajo los términos de los requerimientos de la participación social. Es claro que frente a procesos extremadamente reglados y/o dominados por jerarquías rígidas, la intervención ciudadana se torna una falacia"* (Cunill Grau, 1995:19).

Na administração burocrática, a organização do quadro administrativo está baseada na racionalidade, que se expressa por meio do formalismo — normas racionais gerais, escritas e exaustivas que determinam a competência de cada cargo (divisão do trabalho), as relações de mando e subordinação (hierarquia) e os meios coercitivos de que a autoridade pode dispor — e do caráter impessoal, na medida que as com-

petências, a autoridade e a obediência são definidas para os cargos e não para as pessoas que os ocupam. Além disso, as normas racionais, por serem gerais, não consideram os casos individualmente, de modo que sua aplicação não leva em conta as pessoas.

A administração burocrática é uma forma de gestão inadequada num contexto onde aumenta a imprevisibilidade do ambiente em que o Estado atua e onde crescem o volume e a diversidade das demandas que lhe são apresentadas, devido à diversificação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade e ao surgimento de novos atores sociais. *"La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia"* (Crozier, 1997:11).

Entre as particularidades das organizações públicas, cabe citar que seu quadro de funcionamento é regulado externamente e envolve controles centralizados e extensivos, não importando a diversidade organizacional e as características de cada processo de trabalho. As atividades são executadas segundo regras predefinidas, visando a reduzir a arbitrariedade e o favoritismo. Essa forma de agir pressupõe previsibilidade das demandas, a fim de que possam ser atendidas mediante procedimentos padronizados, o que acaba resultando em inflexibilidade e incapacidade para atender a necessidades individualizadas.

A centralização da administração pública tem como contrapartida a limitada autonomia local, restringindo a possibilidade de ação direcionada para determinados segmentos e a responsabilização dos agentes. As diretrizes de atuação definidas centralmente e associadas à ênfase nos controles nos meios e processos se traduzem numa indefinição generalizada de objetivos e, logo, num fraco desempenho organizacional. "Se não se sabe claramente o que se deve fazer e, também, se não se tem poder de decidir como fazer, qualquer coisa que se faça pode ser apresentada como satisfatória" (Lemos, apud Barbosa, 1996:77). Essas características têm como resultado a lentidão do processo decisório e a demora na resposta às demandas apresentadas à organização pelo público como consumidor e cidadão.

As regras do serviço público definem que o pagamento e a promoção se baseiam no tempo de serviço e não na produtividade; os salários são definidos de forma global, e existem garantias de emprego para todos os servidores. Nessa estrutura, há pouca possibilidade de punir ou recompensar os burocratas de acordo com seu desempenho, o que resulta em baixa produtividade e reduzido grau de responsabilidade.

Por outro lado, as organizações públicas não são regidas por leis de mercado; não se exige eficiência na sua atuação nem existe punição, caso os resultados sejam fracos. Embora as organizações públicas tenham o dever de prestar atendimento, tal princípio não é universalmente aplicado por descompromisso público, descaso com a clientela ou mesmo por tudo isso somado à falta de recursos (Barbosa, 1996).

A previsão de participação de entidades representativas do interesse dos usuários requer novos mecanismos de gestão porque evidencia dois fatores cruciais que tornam inviável a atuação da instituição de acordo com as regras rígidas do modelo burocrático: a incerteza e a necessidade de atuar de forma discricionária.

A previsão de participação de usuários na gestão da entidade aumenta o grau de incerteza na sua atuação. Numa situação em que a incerteza é pequena, pode-se perceber claramente o ambiente em que atua a instituição e enfrenta-se pouca pressão por mudança porque a experiência passada é suficiente para definir o padrão de atuação. É possível antecipar as mudanças e adequar a forma de atuar da organização. À medida que o grau de incerteza aumenta, passa a haver a necessidade de aproximar as atividades de decisão das de implementação. Nessas circunstâncias, é preciso deixar os funcionários agirem e tentar definir a forma adequada de conduta a partir de sua experiência. *"People try things out, discover what they are doing as they experience the outcomes of their actions, and then analyse these relationships to make sense of their experience"* (Hatch, 1997:119).

O reconhecimento de que os fins, interesses e objetivos de atividades públicas não podem ser fixados por lei de forma precisa, dependendo cada vez mais da relação entre os poderes públicos e da colaboração dos cidadãos, tem como resultado a exigência de maior discricionariedade. Para viabilizá-la, tornam-se necessárias uma diversificação organizativa e do regime jurídico das administrações públicas, bem como a revalorização da autonomia e da responsabilidade dos gerentes e dos servidores em geral. O direito administrativo, a partir do qual são definidos os instrumentos da gestão pública burocrática, é fator que restringe os processos de racionalização gerencial. Está associado a um projeto antidiscricionário que resolveu os problemas de legitimidade do Estado liberal de direito, mas que tem sido indiferente ao desenvolvimento do Estado social e democrático, pois associa a discricionariedade à arbitrariedade e não a entende como forma de se prestar serviço responsável aos interesses gerais (Prats i Catalá, 1996).

Assim, a partir do momento em que se criam canais que viabilizam o controle social, a forma de administrar uma organização pública deve mudar. Por isso a participação social pode ser entendida como um

meio de garantir a eficiência e a qualidade na implementação de políticas públicas, inserindo-se no conjunto dos instrumentos da administração voltada para o cliente.¹⁹

No projeto de organizações sociais, está sendo considerada a necessidade de flexibilizar a gestão de entidades prestadoras de serviços públicos. As OS gozam de autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Essas entidades poderão ser administradas como as empresas privadas com as quais estarão concorrendo pelos clientes.

Assim, a atuação dos dirigentes não se restringe à obrigação de obedecer às normas vigentes para a administração pública no que diz respeito à contratação de obras e serviços, à realização de compras e alienações e ao plano de cargos, salários e benefícios para seus empregados. Adicionalmente, as OS têm assegurados os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, aumentando assim a margem de manobra de seus dirigentes na sua administração.

Com isso, as OS têm um ganho de flexibilidade e qualidade na seleção, contratação e manutenção de funcionários que, enquanto celetistas, estão sujeitos ao plano de cargos e salários e ao regulamento próprios de cada OS, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do regime jurídico único dos servidores públicos e a concurso público, e integram o sistema de pessoal civil da União e a tabela salarial do setor público.

As OS terão maior agilidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeita ao disposto na Lei Geral de Licitações nem ao sistema de administração de serviços gerais da União. Esse ganho de agilidade reflete-se sobretudo na conservação de patrimônio público cedido à organização social ou patrimônio porventura adquirido com recursos próprios.

Na gestão orçamentária e financeira, os recursos consignados no orçamento geral da União para execução do contrato de gestão constituirão recursos cuja alocação e execução não se sujeitarão às restrições da execução orçamentária, financeira e contábil governamental. Para possibilitar que as OS tenham uma dotação orçamentária global, inclui-

¹⁹ Barzelay (1992:8-9) aponta, entre outras, as seguintes diferenças entre a administração burocrática e a voltada para o cliente: "A bureaucratic agency sticks to routine. A customer-driven agency modifies its operations in response to changing demands for its services. A bureaucratic agency insists on following standard procedures. A customer-driven agency builds choice into its operating systems when doing so serves a purpose. A bureaucratic agency announces policies and plans. A customer-driven agency engages in two-way communication with its costumers in order to assess and revise its operating strategy".

ram-se artigos na Proposta de Lei Complementar sobre Orçamentos e Contabilidade Pública que está sendo discutida atualmente no Senado. Essa dotação será denominada "contraprestação contratual" e corresponderá a um ou dois subprojetos ou projetos no orçamento do ministério supervisor, abertos por grupo de despesa, não estando sujeita ao contingenciamento.

Adicionalmente, as OS poderão ter receitas originárias de atividades, doações e contribuições de instituições nacionais e estrangeiras, e de rendimentos de aplicações de ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração, bem como outros recursos que lhes venham a ser destinados.

Dotar a organização social de instrumentos de gestão disponíveis para instituições do setor privado que atuam na mesma área visa a permitir o funcionamento do mecanismo de *exit* e também a flexibilidade necessária para atender às necessidades apresentadas pelos seus clientes. Para que o mecanismo de *exit* possa funcionar, a OS tem que concorrer em igualdade de condições com demais entidades prestadoras de serviços; isso quer dizer que os instrumentos de gestão de que dispõe devem dar a seus dirigentes o mesmo grau de liberdade de seus equivalentes nas entidades privadas.

Em resumo, a OS terá autonomia para definir suas atividades e serviços, seus procedimentos de compras, sua estrutura, seu orçamento e sua administração de pessoal, de forma a poder adequar sua administração às demandas apresentadas pelos usuários. Em contrapartida, com a previsão de participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das organizações sociais, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. Os burocratas que dirigem a OS devem prestar contas dos atos de sua gestão a representantes de seus clientes com assento no conselho de administração.

Criação de canais de comunicação sociedade-Estado

O terceiro requisito para que a participação contribua para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos nos remete à discussão sobre a necessidade de fortalecer as instituições políticas. Para minimizar a ineficiência da relação principal-agente entre políticos e burocratas é necessário haver canais pelos quais as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

O fortalecimento das instituições políticas geralmente está associado a questões atinentes à consolidação da cidadania. "*La conciencia*

de que en la esfera pública no estatal no sólo se producen bienes y servicios, sino que se defienden valores colectivos, obligaría a recrear a los ciudadanos, como cuerpo político para el ejercicio del control social. Obligaría, además, a considerar que el ejercicio de la ciudadanía exige fortalecer las instituciones políticas clásicas" (Bresser Pereira e Cunill Grau, 1997:11). Ao se incluir a criação de canais entre usuários de serviços públicos e políticos como requisito para a melhoria dos serviços públicos, essa necessidade de fortalecimento passa a estar relacionada com questões de eficiência e não apenas com aspectos políticos. O aperfeiçoamento das instituições políticas contribui para a eficiência na implementação de políticas públicas, pois permite que as informações referentes ao desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Esse requisito, no entanto, transcende o escopo do projeto de organizações sociais, que está inserido no processo de reforma do aparelho do Estado e focaliza sua atenção na administração pública federal e não na reforma do Estado e das instituições políticas. Ademais, a criação desses mecanismos de comunicação é relevante não apenas do ponto de vista de reduzir a ineficiência decorrente da relação principal-agente entre políticos e burocratas. A criação de novas formas de articulação Estado-sociedade faz-se necessária para acompanhar a crescente densidade organizacional da sociedade. Embora tenha havido maior contato dos movimentos sociais com prefeituras e órgãos do governo estadual, graças à pressão pela melhoria da oferta dos serviços coletivos e por maior participação nas decisões dessas esferas de poder,²⁰ o diálogo direto com setores da administração pública aumentou as possibilidades de cooptação das novas organizações por parte do Estado, bem como de uma interlocução orientada para minimizar demandas e insatisfações e/ou resolvê-las a partir de interesses e opções governamentais (Carvalho & Laniado, 1989:123). Além disso, criou especializações entre os movimentos sociais, deixando de contribuir para a formação de uma rede de movimentos de várias categorias.²¹

Os partidos políticos — que desempenham papel fundamental para que as demandas dos diversos atores não sejam fragmentadas, sobrecarregando a agenda do Estado — permanecem frágeis, desvinculados

²⁰ Esse maior contato se traduziu no reconhecimento das lideranças e organizações populares, na criação de certas formas de representação em nível local, como os conselhos comunitários ou as administrações regionais, e no surgimento de um espaço para os movimentos influenciarem a definição de algumas prioridades e orientações na intervenção estatal nesse âmbito.

²¹ Além disso, a especialização das reivindicações se aprofundou com o período constituinte, na medida em que estimulou a criação de *lobbies* especializados (Cardoso, 1995).

de setores relevantes da sociedade, sindicatos, organizações de interesse e movimentos sociais. Existe um hiato entre as demandas dos movimentos sociais e a representação das vontades políticas pelos partidos. São insuficientes os mecanismos de intermediação capazes de canalizar demandas e influenciar decisões e ações de efeitos duradouros e mais renovadores entre a participação fragmentada em organizações civis e a representação organizada em partidos (Carvalho & Laniado, 1989:122). A atuação dos partidos está restrita à atividade parlamentar, que é orientada por situações conjunturais. Dessa forma, o sistema partidário não atua como instância de mediação entre diferentes segmentos sociais e o Estado (Diniz & Boschi, 1989).

O fortalecimento de canais de comunicação entre os cidadãos e os políticos é importante porque os instrumentos que prevêm a colaboração de atores sociais na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, embora tenham o mérito de contrapor a deliberação pública à racionalidade burocrática, podem levar à consolidação de desigualdades políticas que são produto de desigualdades econômicas e sociais, impossibilitando uma cooperação permanente (Cunill Grau, 1997:140).

Ademais, o instrumento de controle social previsto no projeto de OS, apesar de contribuir para o fortalecimento da cidadania, permitindo o usufruto dos direitos sociais pela maior eficiência na prestação de serviços públicos, pode ser tido como instrumento de gestão porque visa ao controle dos burocratas pelos usuários da instituição — mais do que à construção de um interesse público e à exposição pública de interesses particulares —, com base na livre discussão para determinar o curso das ações políticas.

Em se tratando de instrumentos de controle social que têm função administrativa — na medida em que visam mais ao controle de gestão da instituição do que à intermediação de interesses —, a participação é requerida para o exercício de uma atividade gerencial. Tal é o caso do modelo inglês de gestão de escolas por meio de *school governing bodies*, no qual participam pais de alunos eleitos, professores e outros membros da comunidade. Analisando esse modelo, Cunill Grau (1997:27) afirma que *"en tales términos, es el aporte de conocimiento experto de los padres lo que resulta interpelado en el modelo; no sus intereses sociales ni sus perspectivas respecto de la conducción de los servicios públicos"*. Nesse modelo, a representação no instrumento de controle social pode ser restrita porque os que possuem conhecimentos especializados estão em melhores condições de participar que os demais atores.

Existe pois a necessidade de instituições de representação adicionais que possam assegurar as condições de deliberação pública, o res-

peito ao pluralismo e maior igualdade política, dando aos cidadãos comuns a possibilidade de intervir em decisões públicas e criando condições para o controle por igual da agenda política (Cunill Grau, 1997).

Além disso, é preciso criar instituições que permitam aos cidadãos manifestar suas convicções e exercer influência, para que não haja decepção e despolitização. Quando as instituições políticas impedem os cidadãos de manifestar-se abertamente sobre assuntos de natureza pública, eles podem desistir de participar de ações coletivas, pois existe um limite arbitrário para sua contribuição. Como na ação pública não há diferença entre luta e conquista, e o resultado da ação, sendo um bem público, está disponível para todos, se houver um limite à participação, o indivíduo não poderá aumentar o benefício advindo da ação pública porque não poderá aumentar sua própria contribuição (Hirschmann, 1983).

O projeto de organizações sociais se insere no contexto de um projeto de reforma do Estado que não engloba alterações na forma de funcionamento das instituições democráticas. Mas essa dimensão, embora esteja fora do âmbito do projeto, não deve ser esquecida, pois o fortalecimento dos vínculos entre os cidadãos e os políticos é requisito importante para que a previsão de participação dos usuários na gestão contribua para maior eficiência. A importância da criação desses canais não se resume, no entanto, a questões relacionadas com a eficiência na prestação de serviços públicos. A constituição e o fortalecimento de outras instâncias de participação que viabilizem a intermediação de interesses poderão contribuir para a consolidação da cidadania entendida como integração numa comunidade que atribui ao cidadão um conjunto de responsabilidades e deveres.

Conclusão

A crise do Estado pôs em primeiro plano a necessidade de eficiência e qualidade na prestação de serviços por duas razões. A primeira está relacionada com a dimensão fiscal da crise e com os requisitos de maior eficiência dos Estados nacionais impostos pelo processo de globalização. A segunda diz respeito à necessidade de fortalecimento da democracia. Garantir aos cidadãos o acesso a bens e serviços de qualidade contribui para o fortalecimento da cidadania ao garantir a concretização dos direitos sociais. Mas é preciso não esquecer que a busca da eficiência serviu às vezes como justificativa para aumentar a autonomia da administração pública, reforçando a centralização reguladora do Estado e o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação, a despeito da abertura política.

Daí a importância de pensar a questão da eficiência num contexto democrático. O primeiro problema que se coloca é a definição de um conceito de eficiência que possa ser utilizado no setor público, o qual não visa ao lucro. Discutimos aqui a eficiência apenas do ponto de vista da implementação das políticas, ou seja, com relação ao melhor uso dos recursos definidos politicamente para alcançar os fins também definidos no processo político. As dificuldades para definir os fins no processo político não são aqui objeto de discussão.

A eficiência assim definida envolve a relação entre os burocratas e os políticos. Existe eficiência quando as políticas definidas são implementadas pelos burocratas com a melhor utilização dos recursos a elas vinculados. No entanto, os burocratas não são agentes perfeitos dos políticos e podem visar a interesses próprios, havendo na relação principal-agente entre os burocratas e os políticos certo grau de ineficiência.

A eficiência na prestação de serviços envolve a existência de mecanismos de controle sobre os burocratas. A experiência do patrimonialismo mostra que os instrumentos que apenas reduzem a autonomia dos burocratas em relação aos políticos não são adequados. É preciso definir uma forma mais ampla de controle — o controle social — sobre os burocratas para que a prestação de serviços públicos seja eficiente. É preciso que os usuários dos serviços prestados pelos burocratas forneçam informações sobre o seu desempenho aos políticos.

O projeto de organizações sociais prevê um mecanismo específico de controle social: a participação de entidades representativas da sociedade civil na gestão e no controle dessas instituições. Para que esse mecanismo contribua para a eficiência na prestação dos serviços, são necessários três requisitos, aqui discutidos. As entidades representativas da sociedade civil têm que representar os interesses dos usuários; a instituição deve contar com instrumentos de gestão adequados para lidar com o aumento da incerteza e com a maior discricionariedade que essa participação envolve; e cumpre fortalecer os canais de comunicação entre os políticos e os usuários para que as informações relativas ao desempenho dos burocratas cheguem aos primeiros.

No que diz respeito ao primeiro requisito, discutem-se as possibilidades de efetiva organização dos usuários para participação nesses conselhos. As transformações ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil mostram um crescente dinamismo social, que, no entanto, tem sido descontínuo e fragmentado. A análise a partir da abordagem da lógica da ação coletiva mostra que certos grupos têm mais incentivos para se organizar. Se essa situação não for considerada, outros grupos que não os representantes dos usuários podem vir a participar da gestão e do controle das organizações sociais,

de modo que o mecanismo previsto pode não contribuir para maior eficiência na prestação dos serviços. As informações relativas ao desempenho dos burocratas poderão ser fornecidas por grupos que representem os interesses dos fornecedores ou dos próprios funcionários.

A previsão da participação dos usuários na gestão e no controle das instituições aumenta o grau de incerteza no ambiente onde essas instituições atuam, exigindo assim maior discricionariedade na sua atuação. Os instrumentos de gestão pública usuais, fundamentados no direito administrativo, têm características que levam à rigidez e à incapacidade de atender rapidamente a necessidades individualizadas e são inadequados para administrar entidades onde há participação dos usuários na gestão.

No projeto de organizações sociais, esse problema é equacionado com a transferência da prestação de serviços públicos nas áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde para entidades de direito privado sem fins lucrativos. Essa transferência visa não só a reforçar os mecanismos de *exit*, aumentando o número de fornecedores alternativos desses serviços, mas também — como foi aqui destacado — a possibilitar a atuação efetiva do mecanismo de *voice* proposto no projeto. Para que a previsão de participação de entidades representativas da sociedade civil tenha algum significado concreto na gestão da instituição é preciso que os instrumentos de gestão disponíveis sejam adequados.

O fortalecimento dos canais de comunicação entre os usuários e os políticos está fora do âmbito do projeto de organizações sociais, o qual se insere no contexto da reforma do aparelho do Estado. Mas é preciso levar em conta essa dimensão, para que o mecanismo de controle social previsto garanta eficiência e qualidade na prestação dos serviços. É preciso garantir que as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem de fato aos políticos, e para tanto é necessário haver canais de comunicação consolidados entre eles. Essa necessidade é ainda maior porque o processo de adensamento organizacional da sociedade não se fez acompanhar da consolidação de novas formas de articulação Estado-sociedade. Nessas condições, as informações dos usuários sobre o desempenho dos burocratas podem não chegar aos políticos, comprometendo assim a eficiência na prestação de serviços. Além disso, a criação e o fortalecimento de outras instâncias de participação que assegurem as condições de deliberação pública e o respeito ao pluralismo e que dêem conta da complexidade social poderão contribuir para a consolidação da cidadania, entendida como integração numa comunidade que define a identidade do cidadão e a ele atribui um conjunto de responsabilidades e deveres.

Referências bibliográficas

- Avritzer, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova* (39), 1997.
- Barbosa, P. Ribeiro. Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor *performance* organizacional com apoio em contratos de gestão. *Revista do Serviço Público* (2), maio/ago. 1996.
- Barzelay, M. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Brasil. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor do aparelho de reforma de Estado*. Brasília, 1995.
- Bresser Pereira, L. C. & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog.
- Cardoso, R. C. L. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: Sola, L. & Paulani, L. M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1995.
- Carvalho, I. M. M. & Laniado, R. M. Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais. In: Moura, A. S. (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, Revista dos Tribunais, 1989.
- Crozier, M. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia*. Clad (7), ene. 1997.
- Cunill Grau, N. *Participación ciudadana*. Caracas, Clad, 1991.
- . La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- . *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad, 1997.
- Diniz, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Diniz, E. & Azevedo, S. de (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília, 1997.
- & Boschi, R. R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, E.; Bos-

- chi, R. R. & Lessa, R. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989.
- Farnham, D. & Horton, S. Managing private and public organizations. In: Farnham, D. & Horton, S. (eds.). *Managing the new public services*. London, Macmillan, 1993.
- Fontes, B. A. S. M. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (32), out. 1996.
- Geddes, B. *Politician's dilemma. Building State capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.
- Hatch, M. J. *Organization theory — modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Hirschman, A. O. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- . *De consumidor a cidadão. Atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- Johnson, R. N. & Libecap, G. D. *The federal civil service and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- Mare. *Organizações sociais*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 2.)
- Nassuno, M. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público* (1), jan./abr. 1997.
- Olson, M. A theory of groups and organizations. In: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Prats i Catalá, J. P. Direito e gerenciamento nas administrações públicas — notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público* (2), maio/ago. 1996.
- Przeworski, A. On the design of the State: a principal-agent perspective. *Paper* apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial. Brasília, 1996.
- & Stokes, S. C. Citizen information and government accountability: what citizens must know to control governments. Versão de *paper* apresentado no encontro anual da American Political Association, 1996.

- Reis, E. P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: Moura, A. S. (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, Revista dos Tribunais, 1989.
- Reis, F. Wanderley. *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil para a década de 90 — prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea, 1990.
- Rua, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Paper* apresentado no Seminário Enap Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento. Brasília, 1997.
- Stone, D. Interests. In: *Policy paradox and political reason*. New York, Harper Collins, 1988.
- Wilson, J. (ed.). *The politics of regulation*. New York, Basic Books, 1980.

Poder Cidadão e ações de interesse público — um exemplo de controle a partir da sociedade civil: o programa de participação e fiscalização cidadã na Argentina*

Beatriz Kohen

O contexto regional e as formas que assumiu o processo de democratização na Argentina

Democracia e participação dos cidadãos no governo

Em primeiro lugar, tentaremos caracterizar nosso processo de democratização, descrever esta democracia, que foi qualificada por diferentes autores como "frágil", "virtual", ou "de baixa intensidade".

A Argentina, assim como vários países da região, após ter superado longos períodos de governos autoritários, está passando por um lento processo de democratização. Em comparação com as velhas democracias dos países avançados, as democracias latino-americanas sofrem de importantes carências do ponto de vista de suas instituições básicas, as quais, sem dúvida, precisam ser fortalecidas para que tenhamos verdadeiras sociedades democráticas.

Podemos identificar na região três processos que, interagindo entre si, conduziram a uma crise dos mecanismos tradicionais de representação e participação social. São eles:

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

- ♦ a mudança de papéis dos partidos políticos;
- ♦ a liberalização e a internacionalização da economia;
- ♦ o enfraquecimento das visões globais.

Tradicionalmente, os partidos políticos latino-americanos foram partidos de massa que, com todas as suas deficiências, constituíam mecanismos significativos de tomada de decisões e canalizavam interesses sociais. A adesão maciça de seus filiados permitia a estes um grau de influência nas decisões públicas relevantes.

Atualmente, os partidos políticos têm visto seu impacto reduzido, em parte devido à perda de funções do Estado, como conseqüência da liberalização, privatização e internacionalização da economia, que limitam o leque de políticas econômicas e sociais possíveis. As tecnocracias vêm adquirindo papel cada vez maior dentro dos partidos, e, à medida que seu espaço de manobra diminui, torna-se cada vez menos provável que os cidadãos resolvam seus problemas através dos canais partidários.

A crise das cosmovisões tem contribuído para esse enfraquecimento dos partidos. O afastamento ideológico da cidadania diminui sua própria adesão aos partidos, os quais, como conseqüência da crise pós-moderna das cosmovisões, se tornaram cada vez mais pragmáticos e dependentes da lógica de mercado.

No terreno da instabilidade trabalhista que acompanha as políticas de ajuste, o enfraquecimento de outras formas tradicionais de representação, como sindicatos ou organizações estudantis, faz parte do mesmo fenômeno (González Morales, 1997).

No contexto dessa crise de representatividade, que afeta em maior ou menor grau todos os países da região, a Argentina está muito longe de ser uma exceção.

De fato, os 14 anos transcorridos desde o advento da democracia, longe de preencher as expectativas cidadãs em torno da consolidação do sistema e do fortalecimento das instituições, conduziram a uma crise de legitimidade e a uma situação de grande fragilidade institucional. Situação que, por sua vez, resultou em certo desencanto da cidadania pelo verdadeiro alcance da democracia e em novo afastamento cidadão da esfera pública da sociedade.

O novo cenário está, de fato, marcado pela debilidade de nossas instituições democráticas (constantemente acusadas de inoperância e corrupção) e pela crescente perda de efetividade dos mecanismos tradicionais de participação cidadã e representação dos interesses de amplos

setores sociais, como os sindicatos e os partidos políticos, o que gera na cidadania uma sensação de grande insegurança.

A participação dos cidadãos no governo é provavelmente uma das características fundamentais do sistema democrático. Entretanto, a possibilidade de que essa participação seja direta e inclua a totalidade das pessoas que formam as comunidades políticas numerosas é ideal impossível de cumprir na prática, considerando a complexidade das sociedades contemporâneas.

Em síntese, ante a impossibilidade de reproduzir as características de uma democracia direta nas realidades dos Estados modernos, a democracia representativa veio proporcionar mecanismos que permitiram incorporar a cidadania à gestão de governo mediante a delegação de poder às pessoas eleitas para tomar a maioria das decisões políticas.

Contudo, a representação política parece oferecer aos cidadãos apenas a possibilidade de eleger periodicamente representantes, o que pode ser fundamental mas não constitui necessariamente condição suficiente, porquanto restringe a participação dos cidadãos quase exclusivamente ao direito de votar.

Essa evolução da democracia representativa para uma etapa posterior, marcada pelo clamor por maior participação e que se verificou historicamente em outros países do mundo, também pode ser observada na Argentina.

Em 1983, o clamor da cidadania consistia basicamente na instalação das instituições democráticas após sete anos de violenta ditadura militar. Esperava-se que a democracia, a possibilidade de eleger representantes, o direito de dizer livremente o que se pensa, a liberdade de imprensa, a possibilidade de manifestar-se e reunir-se nas ruas e outras liberdades reconquistadas dariam automaticamente lugar a uma democracia ideal, estável e com respostas às necessidades da população. O candidato Raúl Alfonsín, que viria a eleger-se presidente da nação, mencionava constantemente em sua campanha o Preâmbulo da Constituição Nacional e afirmava em seu discurso que com a democracia se comia, se curava e se educava. Esse exacerbado otimismo, compartilhado por grande parte da sociedade, criava exagerada expectativa com relação às instituições democráticas e sua vigência formal.

Passada a transição democrática, obviamente a democracia não respondeu por si só a todos os problemas do povo. Os cidadãos começaram a perceber que o sistema não oferecia respostas automáticas a todos os problemas que os afligiam e que o voto de seus representantes não assegurava por si só uma boa gestão de governo. "O ano de 1989 significou o fim da transição e a frustração parcial das expectativas de seus protagonistas de romper com o passado e instalar as bases de uma

democracia de partidos estável" (Novaro, 1995). A crise econômica iniciada em 1987 agravou ainda mais na cidadania essa sensação de frustração com as expectativas depositadas no sistema democrático. Problemas como a inflação ou o desemprego provocaram desinteresse pela mudança institucional. Além disso, a possibilidade de eleger não faz a cidadania sentir-se parte do processo de tomada de decisões nem lhe oferece alternativa de controle sobre o desempenho dos eleitos. A distância que separa representados e representantes começa a alargar-se, os primeiros reclamam maior participação ou optam por desligar-se da vida política, enquanto os segundos começam a ser vistos como estranhos que, valendo-se de alianças partidárias alheias ao cidadão comum, se aproveitam de um sistema onde obtêm benefícios pessoais graças à função pública.

A corrupção no governo, a péssima imagem dos funcionários públicos e da maioria das instituições, a estrutura fechada e pouco transparente dos partidos políticos, os custos e manobras associados ao financiamento das campanhas políticas, somados à impotência para modificar a situação a partir da cidadania, desanimaram a maioria e levaram à retirada da atividade política ou ao menos da atividade partidária. Segundo algumas pesquisas (*La Nación*, 2-8-1993), os cidadãos que se autodenominavam apartidários eram 18% em 1984, 13% em 1985, 34% em 1989 e 39% em 1993. "As pesquisas falam de pouca disposição para participar em qualquer atividade política e de abrupta diminuição da confiança e do sentido de pertencimento partidário, e registram altas percentagens de eleitores independentes, indecisos, votos em branco e abstenções nas últimas eleições" (Novaro, 1995). O índice de eleitores efetivos entre 1983 e 1989 manteve-se em 85%, apesar da obrigatoriedade do voto. No entanto, em 1991, caiu para 80,35%, e em 1993, para 79,70%. Também a percentagem de votos em branco se elevou nesses anos. Isso não causa espície, considerando a imagem negativa de instituições como o Congresso ou a Justiça. Por exemplo, em 1984, os cidadãos que tinham muita ou bastante confiança no Congresso eram 72% da população, e apenas 27% tinham pouca ou nenhuma confiança. Em 1993, as cifras se inverteram: somente 21% da população tinham muita ou bastante confiança no órgão legislativo, e 79% tinham pouca ou nenhuma confiança (Pesquisa Gallup, Buenos Aires, 1994). Segundo outra pesquisa realizada no âmbito do Programa Justiça do Poder Cidadão, em 1994, 84% dos pesquisados faziam mau conceito da Justiça, e só 9% faziam bom conceito da mesma.

Apesar de estarmos assistindo à terceira substituição de um governo democraticamente eleito, nossas instituições democráticas são extremamente frágeis, a julgar pelos dados expostos. A isto somou-se

recentemente outro problema, que se refere à suspeita de irregularidades nos processos eleitorais em diferentes províncias.

Isto posto, concordamos com Fruhling (1995) quando afirma que "os sistemas democráticos representativos vigentes [na América Latina] são menos vulneráveis à ameaça de golpes militares do que à erosão de legitimidade proveniente de suas próprias debilidades internas".

Por outro lado, a situação crítica que atravessam os órgãos fundamentais de decisão e controle político provocou desmedida participação dos meios de comunicação. A cidadania, ante a desconfiança que lhe inspiram os mecanismos formais da democracia, volta sua atenção para a imprensa, a televisão, o rádio e os formadores de opinião, e são estes que preenchem o vazio que se produz no seio do Estado. Apesar do papel fundamental da imprensa numa democracia, ao dar transparência aos atos de governo, não é benéfico nem saudável para o sistema democrático que ela assuma papéis que não lhe são próprios, mas que, ao contrário, são inerentes ao Estado. Nesse sentido, diz-se que a realidade dos meios visuais e da opinião pública convocada e consultada por especialistas através de pesquisas configura um imaginário que se superpõe aos instrumentos de controle — o Congresso, a Justiça, a imprensa escrita — forjados pela moderna democracia representativa. "Quando esse imaginário se instala sobre o solo firme de um regime representativo, as denúncias de corrupção que, por exemplo, nos invadem cotidianamente dão lugar à justiça que aplica as sanções correspondentes. Quando, em troca, há assincronia entre o desenvolvimento da videopolítica e o fraco desempenho do Poder Judiciário, a corrupção desempenha o papel de perverso instrumento político. A denúncia transforma o debate público num combate de suspeitos que recorrem de preferência ao tribunal da opinião pública e não à justiça. Trata-se de um movimento incompleto, porque a opinião pública não tem capacidade legal para condenar" (Botana, 1995).

Em recente análise sócio-econômica, o economista Walter Graziano (1997) lança luz sobre os efeitos da política neoliberal chamada de "plano de conversibilidade" na sociedade argentina. Diz ele:

"Entre 1990 e 1997, a economia argentina cresceu 39,9%, segundo as estatísticas oficiais. Considerando que nesse período a população cresceu 9%, pode-se dizer então que a renda por habitante aumentou nesses anos em 28,4%. Isso representa uma magnitude nada desprezível e constitui o maior êxito do governo no terreno econômico e talvez também de toda a sua gestão. Tomando por base esses números, as autoridades assinalam que, embora

hoje todos os argentinos se encontrem em melhor situação econômica e social que em 1989/90, para que aquilo que é só uma grande melhora se converta em real bem-estar para todos é necessário esperar ainda um tempo, sobretudo porque o nível de pobreza era enorme naqueles anos. (...) A única maneira de detectar o que ocorreu posteriormente é comparar as cifras de distribuição da renda.

Nesse sentido, já não é nenhuma novidade que a distribuição entre os habitantes do país piorou e se tornou mais desigual nos últimos anos. Efetuando uma simples comparação entre a distribuição da renda anterior ao plano de conversibilidade e a existente em outubro passado, é simples descobrir por quê. Em 1991, 10% da população mais pobre recebiam, segundo a Carta Econômica e o Indec, 2,4% do total da riqueza produzida. Em outubro de 1996, esse índice caíra para 1,6%. Isso significa que 3,5 milhões das pessoas mais pobres do país não só não melhoraram nada em relação à época da hiperinflação, mas na realidade pioraram e bastante. (...)

Mas os prejudicados não são só os integrantes da camada mais pobre. Há que agregar os 10% seguintes na escala social, que não melhoraram quase nada. Se fizermos os mesmos cálculos, veremos que sua renda aumentou só 7% nos seis anos de vigência do plano econômico, contra uma média de melhora geral de 28,4%.

Bem diferente é a situação para os 10% mais ricos da população, que antes recebiam 34,6% da renda total e hoje chegam a 36,3%. (...) Um índice de 17,35% de desemprego pouco ou nada diz se não se levar em conta que isso é só uma média.

A análise da informação mostra que para os 10% mais ricos da população o desemprego é de 6%, mas no estrato dos 10% mais pobres o desemprego chega a superar 35%. Nada menos que 7 milhões de pessoas se encontram tão mal como nos piores anos da vida do país."

Essas cifras evidenciam a incapacidade do plano de garantir a equidade. Dão conta do que Bresser Pereira e Cunill (1997) chamam de crise do Estado mínimo, que renuncia a suas responsabilidades sociais e que gera fragmentação e marginalidade social. Eis portanto o grande desafio que deverão enfrentar tanto o governo como a sociedade: o desafio de inverter o processo e construir uma sociedade justa, igualitária e solidária.

Controle e fiscalização cidadã na democracia argentina

O desenvolvimento da sociedade civil e seu potencial para a ampliação da cidadania e da fiscalização cidadã

Considerando a crise que atravessam os órgãos básicos da democracia argentina, como os tribunais e algumas agências públicas, adquire especial relevância o papel de controle que podem exercer os próprios cidadãos num sistema democrático. A delegação de autoridade efetuada ante a impossibilidade de exercer o poder de forma direta exige inevitavelmente maior transparência e eficácia na eleição dos representantes, no processo de tomada de decisões, na gestão cotidiana do governo e da administração, na execução das políticas e no controle das instituições (Fruhling, 1995).

Nos últimos anos, a desconfiança popular aumentou enormemente, e existe a idéia de que a lei não foi feita para ser cumprida ou que ela só é aplicada ao cidadão comum (Nino, 1992) e não aos funcionários do governo.

À chuva de denúncias de atos de corrupção que os cidadãos recebem diariamente pela mídia soma-se o debilitamento dos principais órgãos de controle de atos de governo dentro do Estado. Para completar o escândalo, e estando o Congresso em atraso quanto à regulamentação do Conselho da Magistratura (órgão constitucional encarregado, entre outras coisas, da seleção de juízes), quando faltava apenas um dia para o vencimento do sistema prévio de seleção, foi designado um grande número de juízes muito próximos ao Executivo, vários deles implicados em casos de corrupção pelos meios de comunicação.

Essa erosão dos mecanismos de controle, tanto administrativos quanto judiciais, contribuiu para que a cidadania se sentisse completamente desprotegida, acreditando que os funcionários ocupam seus cargos com o único objetivo de receber vantagens pessoais, muitas vezes de maneira ilegal, fazendo uso de suas prerrogativas.

Nesse contexto, os constituintes que reformaram a Constituição em 1994 consideraram necessário incorporar mecanismos de controle e fiscalização da ação de governo capazes de atender à demanda social de maior legalidade e menos corrupção. Para tanto a Constituição introduziu alguns mecanismos para neutralizar a fragilidade das instituições de controle e dar à cidadania a possibilidade de exercer maior controle sobre o governo e seus representantes.

Apesar das críticas de que pode ser objeto o processo que levou às modificações da lei fundamental (Sabsay & Onaindia, 1994), algumas delas incluíram mecanismos de participação cidadã, controle e fiscalização que se somam aos tradicionais, os tribunais, o parlamento, agências governamentais de controle etc. No âmbito do controle não-judicial dos atos de governo, por exemplo, criaram-se dois organismos novos de controle: a Auditoria Geral da Nação e o Defensor do Povo. No âmbito da justiça, para compensar sua imagem negativa, os constituintes modificaram o processo de seleção de juizes incorporando um Conselho da Magistratura cuja finalidade é avaliar os candidatos e propor uma lista tríplice com caráter vinculativo ao Poder Executivo, prévia à submissão ao Senado.

Por outro lado, a Carta Magna também estabelece alguns instrumentos que possibilitam maior participação da cidadania em diferentes níveis de decisão política e controle do governo, como por exemplo o projeto de iniciativa dos cidadãos para apresentar projetos de lei na Câmara dos Deputados, a consulta popular sobre projetos legislativos, a possibilidade de as associações de consumidores e usuários participarem dos organismos de controle, a prescrição constitucional da ação de proteção, com a novidade de que a mesma poderá ser interposta não só pelo interessado, mas também pelo Defensor do Povo ou pelas associações que se proponham estes fins, e assim por diante.

Além desses instrumentos constitucionais que oferecem ao cidadão maiores possibilidades de participação para proteger melhor seus direitos ou controlar melhor a gestão de seus representantes, existe a possibilidade de os cidadãos fiscalizarem também o funcionamento e a gestão de empresas privatizadas que oferecem serviços públicos, por meio dos organismos reguladores recentemente criados. Isso é particularmente importante no contexto do acelerado processo de privatização de empresas públicas que a Argentina empreendeu nos últimos anos.

Cabe mencionar também o papel dos próprios tribunais que operam como última barreira de controle, aos quais os cidadãos têm acesso para solicitar o respeito dos direitos e garantias previstos na Constituição Nacional.

Instrumentos como a proteção, por exemplo, recentemente incorporado à Constituição, não eram percebidos pelos cidadãos como mecanismos eficientes para a proteção dos direitos. A proteção já existia na legislação vigente no momento da reforma, mas sua inclusão na Carta Magna tornou possível solicitar a declaração de inconstitucionalidade de uma norma (Fruhling, 1995).

Por outro lado, as constituições provinciais e algumas legislações municipais também já incluíam desde há muito mecanismos que per-

mitem ao cidadão ter acesso ao planejamento e à execução das políticas públicas e ao controle da gestão de governo.

Essa possibilidade de participação em níveis diferentes do nacional e mais ligados à vida local permite à cidadania exercer a fiscalização e o controle da gestão do governo desde a elaboração da política a ser aplicada até sua implementação.

Finalmente, existem mecanismos não convencionais e experiências particulares que, sem estarem previstos na letra da lei, constituem interessantes iniciativas de participação cidadã no controle e na fiscalização da tarefa de governo. Muitas das atividades que o Poder Cidadão vem exercendo são exemplos desses mecanismos.

O banco de dados de candidatos a cargos eletivos constitui uma forma de fiscalização do trabalho de parlamentares e funcionários públicos. A cidadania usualmente se surpreende com o fato de alguns funcionários do governo serem processados pela justiça ou envolvidos em casos de corrupção. No entanto, muitos desses casos podem ser conhecidos antes que os cidadãos deleguem poder a seus representantes. Para que a cidadania esteja mais bem informada no momento do voto e possa realizar algum tipo de acompanhamento do trabalho dos políticos eleitos, o Poder Cidadão reuniu, pela terceira vez consecutiva, toda informação disponível sobre a qualidade de nossos representantes. Atualmente, nessa mesma linha, está sendo criado um Banco de Dados de Juízes. Além disso, em breve terá início um programa de controle de gestão no qual os cidadãos levarão a cabo pesquisas sobre a qualidade dos serviços públicos e as irregularidades ocorridas em diferentes repartições ou departamentos da administração pública, a fim de identificar os funcionários que melhor atendem seus clientes e melhor utilizam os recursos públicos. Esses mecanismos de que se servem os cidadãos para controlar e fiscalizar a tarefa de governo não estão prescritos em lei alguma, mas constituem estratégias inovadoras, informais e não convencionais de controle dos representantes e funcionários públicos.

O processo de democratização não é um processo linear; pelo contrário, como combina diferentes fatores, admite vários níveis de análise. Se a característica mais marcante do processo de democratização na América Latina é a expansão da cidadania, tanto no sentido de ampliar o número dos direitos como de estendê-los a um número crescente de pessoas, também cabe observar que os processos de ajuste, de diminuição do Estado e de desregulação que geralmente acompanham os processos de democratização na região trouxeram consigo importante aumento da marginalidade e marcante deterioração nas condições de vida da população (Varas, 1995:6). Como consequência, os inte-

resses cidadãos ficaram desprotegidos ao desaparecerem antigas formas de representação, sem que tenham sido ainda substituídas por mecanismos alternativos (González, 1997).

Mas, embora a expansão de nossos direitos seja uma realidade em nossa Constituição reformada, isso por si só não garante que os cidadãos os ponham em prática, em particular no caso da Argentina, onde, diferentemente do que aconteceu em outros países, não existiu um grau considerável de participação e debate cidadãos no processo que conduziu à reforma constitucional. Só poderemos falar de uma real expansão da cidadania quando os cidadãos conhecerem e interiorizarem seus direitos e as garantias para seu cumprimento.

Um cidadão é um sujeito com direitos, pertencente a uma comunidade com autoridades e instituições capazes de garantir o cumprimento dos mesmos. A extensão e o alcance dos direitos cidadãos dependerão da prática desses direitos na esfera pública (Smulovitz, 1997).

Na verdade, sem um esforço considerável da cidadania, das associações intermediárias da sociedade civil e dos operadores do direito, existe o risco considerável de que todo esse novo leque de direitos e garantias estreitamente ligado ao interesse público não chegue a tornar-se efetivo.

No contexto da crise que afeta as instituições básicas de nossa democracia, o Poder Cidadão entende que a participação e a fiscalização cidadãs são dois aspectos de um mesmo processo, com grande potencial para o fortalecimento das instituições. Cremos que é crucial para o aprofundamento democrático promover a participação cidadã responsável e fortalecer o papel fiscalizador que os próprios cidadãos podem exercer com base em seus direitos fundamentais, utilizando os mecanismos legais existentes.

O "fortalecimento" da cidadania e a "responsabilização"¹ de governantes e funcionários, como assinala Varas (1995), constituem, respectivamente, condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento da democracia. Os instrumentos legais necessários existem e devem ser incorporados à prática da cidadania. Nesse processo, as organizações cívicas da sociedade civil podem desempenhar papel muito importante, servindo como motores e fiadores de uma democracia mais sólida.

¹ No original: "el empoderamiento de la ciudadanía para la responsabilización", versões em espanhol dos termos ingleses *empowerment* e *accountability/responsibility*, que ainda não encontraram traduções ideais para o português. (N. do T.)

Um marcante desenvolvimento das organizações da sociedade civil

Em artigo recente, Lester Salamon, diretor de Políticas Sociais da Universidade Johns Hopkins, dos Estados Unidos, refere-se à grande expansão das organizações do terceiro setor como uma "revolução associativa global" (Thompson, 1996), à qual a Argentina, apesar de suas especificidades, não permaneceu alheia.

Na América Latina, em particular, essa tendência se origina da crise do paradigma de desenvolvimento aliada à adoção de políticas de ajuste econômico visando a equilibrar as contas fiscais, a pagar a dívida externa e a reformar o Estado. Orientados pelos organismos financeiros internacionais, os Estados da região procuram reduzir seu tamanho e transferir responsabilidades para os níveis locais e para o mercado.

No entanto, essas mudanças costumam fazer-se com ênfase exagerada no aspecto de eficiência econômica, sem levar em conta critérios de equidade. Em geral se considera que a eficiência econômica trará consigo o crescimento econômico, que por sua vez, como por um efeito cascata, resolverá os problemas derivados do desemprego, da exclusão, da pobreza e da fragmentação social, verdadeiros obstáculos para a consolidação democrática.

A democratização política, a redução do tamanho do Estado e a reconversão econômica produzem uma redefinição das fronteiras entre o público e o privado (Thompson, 1996). É claro, como assinala Bresser Pereira (1997), que essa nova forma de associação entre Estado e sociedade civil tem suas origens na crise do modelo de Estado mínimo neoliberal. Assim, nessas novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil, esta última passa a responsabilizar-se por áreas que até pouco tempo eram concentradas pelo Estado.

Paralelamente às políticas de ajuste e às reformas estruturais mencionadas, estamos assistindo na Argentina atual ao surgimento e ao desenvolvimento de uma vasta e pujante rede de organizações da sociedade civil que, fora do Estado, se volta para a consecução de fins públicos, procurando satisfazer prementes necessidades sociais, defender os direitos cidadãos, atender às demandas dos setores mais desprotegidos.

Muitos cidadãos vêem no "terceiro setor" ou "setor sem fins lucrativos" uma possibilidade, entre outras, de melhorar seu meio ambiente, influir nas políticas públicas ou controlar a provisão de serviços públicos. Depois de 14 anos de convivência democrática, a sociedade civil parece estar fortalecendo suas redes, profissionalizando seu trabalho e construindo alianças nacionais e internacionais.

Um bom número de ONGs que procuram respaldar as iniciativas do voluntariado na Argentina aliou-se para formar o Foro do Setor So-

cial, responsável pela valiosa iniciativa de realizar uma pesquisa sobre trabalho voluntário em todo o país. Alguns dos resultados são muito relevantes para nossa discussão; no que diz respeito à confiança da população numa série de instituições para a realização de programas sociais, constata-se a alta credibilidade das entidades de bem público sem fins lucrativos, o que contrasta com a escassa credibilidade de partidos políticos e sindicatos. Dois entre 10 adultos nas principais cidades do país declararam haver trabalhado como voluntários para entidades de bem público. Essa proporção de trabalhadores voluntários aumenta à medida que sobem o nível sócio-econômico, o grau de instrução e a idade, sendo maior entre as mulheres e na faixa etária acima de 50 anos. Quanto aos virtuais trabalhadores voluntários, três entre 10 pessoas estariam interessadas em realizar esse trabalho, havendo maior concentração entre os universitários, as classes alta e média e os jovens (Instituto Gallup de Argentina, 1997).

O terceiro setor tem sido objeto de reconhecimento crescente tanto por parte dos governos como dos organismos financeiros e de cooperação internacional. Apesar da atenção que lhe vêm dedicando os meios acadêmicos, ainda é pouco o que se sabe sobre esse setor em constante processo de expansão. Expansão que se verifica a despeito de certas características da sociedade argentina, que no passado tenderam mais a obstaculizar seu desenvolvimento, impedindo a formação de um tecido associativo forte como o que se pode observar nos países mais avançados, desde suas etapas iniciais.

Saba (1996) destaca alguns fatores de natureza variada que se constituíram no passado em obstáculos ao fortalecimento da sociedade civil e à consolidação de uma verdadeira democracia. Trata-se sobretudo de uma espécie de herança social, histórica e cultural que nós, argentinos, parecemos ter incorporado:

- ♦ uma cultura política autoritária que se traduz numa história em que o regime democrático sofreu inúmeras e freqüentes interrupções;
- ♦ uma grande dificuldade para diferenciar entre o público e o privado, com a subseqüente falta de respeito pelo público;
- ♦ a ausência de uma tradição histórica de participação e cultura cívica;
- ♦ uma longa tradição adversa da política argentina, extremamente refratária à construção de consensos e instituições políticas, como por exemplo o presidencialismo, que tende a fomentar essa tradição;

- ♦ a falta de confiança mútua dos atores sociais (escasso capital social);
- ♦ a ausência de uma tradição e de uma atitude filantrópicas tanto entre as pessoas como entre o empresariado.

Aqui vamos nos deter sobretudo no setor de ONGs mais comprometidas com o fortalecimento do sistema democrático e a ampliação da cidadania. De fato, como afirma Inés González Bombal (1996a), um dos aspectos do desenvolvimento do terceiro setor na Argentina é a expansão de organizações ligadas a promoção dos direitos civis, defesa das minorias, controle sobre o poder, defesa do consumidor e defesa dos direitos do meio ambiente.

É provável que essas associações, que hoje ultrapassam a demanda do limite mínimo da preservação do Estado de direito, tantas vezes posto em xeque no passado, tenham um antecedente nos movimentos de direitos humanos que mobilizaram os parentes das vítimas da repressão durante a última ditadura militar.

Num contexto onde a política é vivida de forma diferente da do passado, onde o engajamento partidário é mais débil e as identidades coletivas mais frágeis, onde existe elevada percentagem de votos independentes e a opinião pública adquiriu um poder sem precedente, González Bombal (1996b) descreve um intenso desenvolvimento de ONGs que atuam como geradoras de direitos e garantias para a existência do pluralismo político, enquanto assinala uma mudança qualitativa na forma de estabelecer as demandas sociais a partir da transição.

Nesse aspecto destaca-se a importância adquirida pelo Poder Judiciário como referencial da ação coletiva que se expressou num processo de crescente judicialização dos conflitos e que marca uma diferença com relação ao passado, quando primavam as ações protagonizadas pelos atores corporativos contra o Poder Executivo (Smulovitz, 1997).

Nesse processo, o elemento mais importante e inovador é a existência de demandas que põem em questão o desempenho e a eficácia das instituições do Estado, com respeito a direitos, garantias e liberdades das pessoas, sem envolver demandas programáticas, de caráter político-partidário. Entretanto, tiveram eco muito grande nos meios de comunicação, o que ressalta o caráter cívico dessas demandas de justiça e bom funcionamento das instituições. Os temas defendidos são a igualdade perante a lei, o direito a um processo justo, a garantia das liberdades pessoais, a coibição do abuso policial, o controle dos poderes do Estado, a independência do Poder Judiciário, a luta contra a corrupção etc.

Um dos desafios mais importantes enfrentados por essas associações, que geralmente são financiadas por fundações estrangeiras, é o da

sustentabilidade, ou seja, como gerar recursos para sua sobrevivência numa sociedade onde a filantropia não caracteriza o empresariado local e uma vez que, pela própria natureza de seu trabalho, receber recursos do Estado poderia pôr em questão sua própria independência.

Também pela natureza do trabalho que realizam, essas associações enfrentam ainda outro dilema, já que o tipo de ação que promovem às vezes necessita dos chamados "cidadãos em tempo integral" ou "cidadãos profissionais", considerando o *know-how* ou saber específico que o controle cidadão requer em nossas sociedades (Smulovitz, 1997), onde os canais para esse controle não estão bem lubrificados. Além disso, como assinala Cunill (1995), deve-se levar em conta o tempo que esse tipo de atividade exige do voluntariado, que não raro se vê diante da necessidade de considerar seu custo de oportunidade, numa época marcada por dificuldades econômicas.

Ainda que se possa constatar um crescimento importante do terceiro setor, tanto nessa área como em outras mais assistenciais, a experiência na Argentina dos anos 90 mostra que nem sempre a retirada do Estado é substituída pelo mercado, como o atestam o grande aumento do desemprego, a marginalidade social e níveis de insegurança cidadã nunca vistos em nosso meio.

Tudo isso põe em questão não só o modelo neoliberal de Estado mínimo, mas também nossas próprias concepções de justiça social, responsabilidade e solidariedade, atualizando um velho debate no qual o elemento inovador seria a presença de novos atores, como as organizações da sociedade civil.

Participar ativamente nesse debate é um dos principais desafios para o terceiro setor na Argentina, país com características muito particulares, seja no que se refere ao desenvolvimento político nacional, dada a hiperpolitização ou marcante confusão entre Estado e sociedade civil que caracterizou o período populista, seja por sua idiossincrasia quanto à falta de respeito e valorização da coisa pública. Como já foi mencionado, vários elementos se conjugaram, no caso argentino, para conspirar contra uma clara distinção entre o público e o privado e a constituição simbólica no âmbito do interesse público.

Poder Cidadão e ações de interesse público: uma experiência inovadora de controle cidadão

Poder Cidadão é uma fundação apartidária, sem fins lucrativos, cuja missão é promover a participação e a responsabilidade cidadã.

Assume, nesse sentido, que a participação cidadã é o elemento revigorante da democracia e que a plena vigência de nossos direitos só poderá ser alcançada quando os cidadãos desenvolverem atitude responsável. Atitude que lhes permita participar na criação de condições jurídicas, sociais e políticas que garantam o exercício daqueles direitos e o uso dos instrumentos para a permanente fiscalização das instituições republicanas.

Pensamos poder encontrar em nosso passado autoritário o motivo pelo qual os argentinos não estão imbuídos do espírito democrático, cabendo às associações cívicas desempenhar papel importante na promoção de uma consciência coletiva e alerta (Oyhanarte, 1992).

A nosso ver, um dos principais desafios de nossa democracia é a ampliação da participação e da responsabilidade cidadãs visando a um ideal onde todo indivíduo se sinta parte das instituições democráticas e contribua para seu controle e fiscalização.

Nesse sentido, desde 1991 desenvolvem-se vários programas em áreas fundamentais para o processo de democratização, como a justiça, o combate à corrupção, a representação política, a educação para a participação, o controle cidadão da gestão pública e a fiscalização.

Em março de 1996, Poder Cidadão iniciou a implementação de um programa com o objetivo de ativar os mecanismos legais existentes para a defesa de direitos em questões de interesse público.

Nas condições imperantes, o desenvolvimento de um programa dessa natureza parece especialmente propício, como forma de compensar as limitações impostas à participação cidadã pela democracia representativa, que restringe a participação dos cidadãos ao ato esporádico de votar.

Como já foi mencionado, em parte para responder às demandas cidadãs de maior legalidade e transparência na gestão pública, a reforma da Constituição de 1994 incorporou novos mecanismos de participação cidadã no controle da gestão pública: formas de democracia semidireta, como a iniciativa e a consulta popular; a criação do Defensor do Povo em nível nacional; a consagração dos direitos de incidência coletiva ou de terceira geração, incluídos na seção Novos Direitos e Garantias, da nova Constituição, e das garantias para seu cumprimento (Sabsay, 1994), em particular, os direitos relacionados com o meio ambiente preservado, toda a gama de discriminações, os direitos do usuário e do consumidor. A prescrição da ação de proteção também habilita o juiz a declarar a inconstitucionalidade da norma que cria ato lesivo. A nova Constituição incorpora ainda vários pactos internacionais em matéria de direitos humanos e a possibilidade, uma vez esgotadas as instâncias nacionais, de iniciar ações ante instâncias supranacionais.

Pode-se observar também que, a partir do advento da democracia, as demandas da cidadania se expressam cada vez mais em termos de um discurso de direitos (Smulovitz, 1997).

Partindo de nossa visão do papel da cidadania, chegamos a uma definição das ações de interesse público de caráter muito amplo, na medida em que consideramos ações de interesse público aquelas ações cidadãs que pretendam fazer valer um direito cuja violação tenha impacto na comunidade.

Essas ações poderão ser empreendidas contra o Estado e particulares, considerando o contexto de uma economia altamente privatizada.

Além disso, consideramos que o âmbito dessas ações excede o âmbito jurídico, abrangendo também representações administrativas e outros mecanismos de participação e controle cidadão da gestão pública, tais como as audiências públicas, recentemente incorporadas à Constituição, e outros mecanismos informais de participação não-institucionalizados ou previstos pela Constituição, mas coerentes com a legalidade democrática.

Nessa linha, as ações de interesse público não só são compatíveis com a democracia participativa, mas também favorecem um maior desenvolvimento e um maior alcance das ações de interesse público.

A nosso ver, as ações de interesse público poderiam preencher, em parte, o vazio deixado pelos canais tradicionais de representação dos interesses públicos, abrindo outros caminhos para a participação e representação cidadãs.

Considerando que há na região, e particularmente na Argentina, uma tendência de identificar o público com o estatal, daí resulta uma concepção segundo a qual aos cidadãos só cabe atuar no âmbito de seus interesses privados, o que explica por que até muito recentemente o direito reconhecia apenas ao indivíduo, salvo raras exceções, a possibilidade de acionar juridicamente em defesa de seu próprio interesse. Na tradição anglo-saxônica, o interesse público foi entendido de outra forma, estando associado não só ao papel dos órgãos estatais, mas também a outras instituições sociais básicas. Eis por que, nessa concepção, cabe à sociedade civil um papel significativo. Nesse sentido, nossa definição afasta-se da tradição latino-americana para se aproximar da anglo-saxônica.

Desse modo, as ONGs que se dedicam ao fortalecimento da participação cidadã, por sua independência do poder estatal e seu grau de inserção na comunidade, despontam como as entidades ideais para levar adiante as ações de interesse público. Não obstante, também as assessorias² jurídicas das escolas de direito estariam em posição vanta-

² No original, clínicas jurídicas. (N. do T.)

josa para realizar essas ações, contribuindo por sua vez para a mudança da cultura jurídica de futuros juízes e advogados ao sensibilizar os estudantes para a importância das ações de interesse público. Sem dúvida, uma combinação entre ONGs e assessorias é a melhor opção.

Em seminário realizado em abril de 1997 sobre Ações em Defesa do Interesse Público, discutiram-se amplamente as oportunidades que oferecem tanto o sistema legal quanto as características da conjuntura para a realização de ações de interesse público.

Embora não se tenham elaborado conclusões, pode-se afirmar que, não obstante importantes ameaças, de acordo com a opinião majoritária dos participantes, a nova legislação oferece boas oportunidades para iniciar ações de interesse público, seja por meio dos tribunais, utilizando instrumentos como a proteção (individual e coletiva), seja pela realização de outro tipo de ações, tais como representações administrativas às Defensorias do Povo ou Audiências Públicas, como etapa prévia para a tomada de decisões importantes em questões que afetam a comunidade.

Entre as ameaças então mencionadas destacam-se um atraso considerável na regulamentação das leis pelo Congresso e a existência de projetos oficiais de caráter muito restritivo (quanto à legitimação ativa) que, se aprovados, poderão anular as possibilidades que o texto inconcluso da Constituição criava para a participação cidadã no controle da gestão pública.

No tocante às ações de interesse público em sede jurisdicional, a escassa credibilidade do Poder Judiciário, sua falta de independência e uma cultura jurídica adversa foram apontados como elementos que poderiam conspirar contra um efetivo desenvolvimento de ações dessa natureza. Um aspecto mencionado dos órgãos de controle dentro do Estado foi o escasso perfil político das Defensorias do Povo.

Será necessário um esforço importante da cidadania, das associações intermediárias da sociedade civil e dos operadores do direito para que todo esse novo leque de direitos estreitamente ligados ao interesse público venha a se tornar efetivo.

Se um dos elementos essenciais do processo de democratização é a extensão de um número crescente de direitos a setores cada vez mais amplos da população, deve-se levar em conta que a existência da legislação não assegura por si só o exercício desses direitos, sendo fundamental que os cidadãos conheçam seus direitos e os incorporem para seu pleno exercício e vigência, em suma, que interiorizem e aprendam seus novos papéis na democracia (Jelín et alii, 1996).

As novas instituições que a Constituição consagra devem ser regulamentadas e incorporadas à prática da cidadania. As organizações da

sociedade civil, ao proporem um modo de participação diferente, estão preenchendo o vazio político produzido por arcaicas estruturas partidárias e novas exigências sociais. Podem, portanto, desempenhar papel muito importante no processo de fortalecimento e implementação desses mecanismos, seja difundindo seus conteúdos, seja contribuindo para o uso efetivo dos instrumentos que o sistema legal oferece para possibilitar a participação cidadã na fiscalização do efetivo cumprimento da lei por parte do governo e das empresas privatizadas de serviços públicos (Oyhanarte, 1996).

Transcorrido mais de um ano e meio de desenvolvimento do programa, podemos dizer que deixamos para trás a discussão teórica e avançamos bastante na direção proposta.

Nossa idéia era fortalecer instituições democráticas, como o sistema de justiça, mediante o atendimento de demandas jurídicas, o que levaria os tribunais a empenhar-se em questões que envolvam as classes ou os grupos de cidadãos cujos direitos constitucionais sejam afetados, gerando assim uma jurisprudência exemplar, com grande valor educativo na medida em que casos exemplares se tornem alvo de debate público.

O programa abrange vários aspectos que, sem seguir uma seqüência cronológica, constituem o eixo ordenador de nosso trabalho. Compreende uma fase de investigação dos mecanismos legais existentes na Constituição nacional e em algumas constituições provinciais para a defesa de direitos de incidência coletiva ou de interesse público, direitos da mulher e do meio ambiente. Compreende também um aspecto de difusão, envolvendo a transmissão de informações sob a forma de um manual para o cidadão e a realização de seminários, além de uma área de ação propriamente dita. Esta última inclui ações, em sede jurisdicional, em busca de jurisprudência exemplar e diferentes tipos de iniciativas, como representações administrativas, recursos perante organismos de controle dentro do Estado ou audiências públicas.

Procuramos também realizar uma adequada cobertura jornalística, indispensável para que todas essas ações tenham conhecimento público, visando a cumprir assim o papel exemplar e de educação cívica pretendido. Consideramos que existem interesses mútuos da imprensa e do setor abrangido pelas associações civis. Ambos se caracterizam por serem privados, ainda que públicos, e se diferenciam do mercado e do Estado. Seu acionamento tem forte conteúdo político; ambos procuram controlar o poder, mas não chegar a ele, e podem fortalecer-se mutuamente na fiscalização do governo, em benefício do interesse público.

O programa em andamento pode já realizar, com o patrocínio jurídico da Associação pelos Direitos Civis, uma série de ações muito im-

portantes, utilizando os mecanismos jurídicos existentes e gerando impacto considerável nos meios de comunicação.

Para levar adiante esse programa, a estratégia adotada foi associar-se a outras organizações especializadas no trabalho que o mesmo requeria. Assim, Poder Cidadão, além de coordenar o programa, encarregou-se da difusão, graças à capacidade demonstrada para trazer certas temáticas ao debate público e à sua boa relação com os meios de comunicação, tendo criado dois grupos de trabalho: o Conselho de Organizações e o Conselho Assessor.

O Conselho de Organizações está constituído por aproximadamente 20 organizações, que se dedicam à defesa dos direitos do meio ambiente, do consumidor e do usuário, e contra todo tipo de discriminações — mulheres, aidéticos, homossexuais, deficientes etc. Ao se formar esse grupo, o propósito foi obter um perfil das violações aos direitos constitucionais em cada âmbito de ação e fornecer casos ao programa.

Também criou-se um Conselho Assessor do Programa, formado por cidadãos notáveis, ligados à temática da fiscalização cidadã, advogados especializados em direito administrativo, juizes, o *ombudsman* da cidade, membros da comissão diretora do Poder Cidadão e cientistas sociais. Esse grupo reúne-se duas vezes ao ano para avaliar o desenvolvimento do programa, discutir políticas e sugerir novas linhas de ação.

Com o objetivo de realizar um levantamento dos mecanismos existentes para a defesa do interesse público nas áreas dos direitos do meio ambiente e da mulher, organizaram-se duas consultorias, a Fundação Ambiente e Recursos Naturais e o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Local, respectivamente. Com as informações obtidas, Poder Cidadão preparou manuais, chamados respectivamente *Instrumentos de ação cidadã para a defesa dos direitos do meio ambiente* e *Instrumentos de ação cidadã para a defesa dos direitos da mulher*, que serão utilizados em seminários cuja finalidade é promover sua difusão pública e sua utilização pela cidadania.

Com o objetivo de levar adiante os casos perante os tribunais, temos trabalhado com a Associação pelos Direitos Cívicos, associação de jovens advogados formados nos Estados Unidos que se baseia na American Civil Liberties Union (Aclu) e que tem sob sua responsabilidade o mestrado em direito da Universidade de Palermo, onde foi implantado um sistema de assessorias jurídicas que permite contar com o apoio dos mestrandos e ao mesmo tempo criar uma nova mentalidade entre os futuros juizes e advogados, contribuindo assim para modificar a cultura jurídica.

Desse modo, conseguiu-se a declaração de inconstitucionalidade em vários casos de abuso policial e que envolviam direitos sociais, relacionados com abatimentos nos vencimentos familiares. Também se alcançaram várias vitórias em casos relacionados com os direitos das pessoas deficientes — por exemplo, a colocação de rampas de acesso nos edifícios de tribunais.

Até 1997, foram iniciadas cerca de 17 ações judiciais, cabendo mencionar dois casos de discriminação de gênero, um caso de discriminação na seleção de bolsistas de pesquisa e uma ação contra a municipalidade e o Executivo da nação por não haverem regulamentado o acesso para deficientes nos meios de transporte coletivos.

Também foram acionados outros mecanismos de participação cidadã, como a Controladoria Geral da Comunidade e a Defensoria do Povo da Nação, seja enviando-lhes casos, seja aliando-se a ações por elas empreendidas contra aumentos ilegais de tarifas pelas empresas telefônicas privatizadas e contra a falta de fornecimento de medicamentos contra a Aids.

Organizou-se uma equipe de trabalho para fiscalizar a entrega de medicamentos a portadores de Aids, e criou-se um grupo de voluntários para realizar um levantamento dos edifícios públicos nos quais persistiam os problemas arquitetônicos (rampas de acesso).

Juntamente com advogados da Associação pelos Direitos Civis, estamos constantemente considerando novos casos interessantes que, como os comentados, possam criar jurisprudência, constituindo-se num precedente importante para a defesa do interesse público. Também estamos organizando *workshops* com advogados e estudantes de direito, utilizando como modelos as petições apresentadas nas ações judiciais empreendidas pelo programa.

O Conselho de Organizações vem-se consolidando. A rede está-se armando muito bem, as diferentes organizações já se reforçam mutuamente, interagindo de forma eficaz, o que mostra claramente os benefícios do trabalho em grupo e o potencial de uma sociedade civil forte, seja para veicular os interesses de minorias que não encontram um canal nas instituições tradicionais da democracia, seja para realizar ações em defesa desses interesses.

Cabe também destacar as freqüentes reuniões de avaliação realizadas entre as diferentes partes que integram o programa e a assessoria de imprensa, visando a manter uma política de comunicação adequada e sensível às mudanças que se produzem na opinião pública.

Com certeza é cedo para avaliar o impacto real do programa. A nosso ver, porém, até agora tudo indica que ele caminha na direção certa e que a máquina montada para desenvolvê-lo está bem lubrificada.

da. Cumpre criar mecanismos efetivos para medir o impacto das ações empreendidas. É importante mencionar que o programa faz parte de uma iniciativa regional, uma vez que estão sendo desenvolvidos projetos similares no Chile, na Colômbia e no Peru. A possibilidade de confrontar experiências similares será de grande valor na hora de avaliar o impacto do programa.

Um ponto que não se deve perder de vista é que esse programa coincide com a atividade educativa anterior do Poder Cidadão e portanto não deve ser analisado isoladamente, mas sim no conjunto do trabalho que, desde 1991, vem sendo desenvolvido com vistas a promover uma mudança de valores e atitudes fortemente arraigados na cultura nacional devido a um contexto histórico muito particular, onde o caudilhismo, o populismo e a mais crua das ditaduras militares foram sucessivamente conspirando contra uma cultura política de confiança e deliberação pública orientada para a construção de consensos, solidariedade e participação.

Conclusões

Ao longo deste trabalho tentamos caracterizar o processo de democratização política por que está passando a sociedade argentina, tratando de identificar algumas tendências que se observam paralelamente aos processos de ajuste estrutural e diminuição do Estado resultantes da aplicação do modelo econômico neoliberal. Essas políticas modificaram uma realidade na qual, até pouco tempo atrás, as maiorias populares estavam integradas à sociedade, graças a sua inserção no mercado de trabalho e na seguridade social.

Ante a necessidade de criar novas formas de articulação entre Estado e sociedade, a sociedade civil é chamada a desempenhar um novo papel (não muito claramente definido), considerando sua posição intermediária entre o Estado e o mercado.

Como exemplo desse novo papel que se delineia para as organizações da sociedade civil, apresentou-se o trabalho do Poder Cidadão na área da participação e fiscalização cidadãs com a realização de ações de interesse público, descrevendo-se sucintamente os instrumentos legais que a Constituição outorga e que permitem ao cidadão reclamar o efetivo cumprimento da lei em questões de interesse público.

Quanto às possibilidades de repetir esse programa em outros países da região, há uma série de elementos do contexto argentino que, a nosso ver, determinaram o êxito do programa. São eles:

- ♦ uma crise das instituições básicas da democracia e a necessidade de seu fortalecimento;
- ♦ uma profunda crise social;
- ♦ a existência de novos instrumentos para a defesa dos direitos, incorporados a partir da reforma constitucional de 1994;
- ♦ um processo de crescente judicialização dos conflitos;
- ♦ um desenvolvimento considerável das organizações da sociedade civil;
- ♦ a existência de um setor da imprensa interessado em dar ampla divulgação a esse tipo de ações.

Para responder ao apelo de Nuria Cunill (1995) no sentido de reinterpretar as relações entre o Estado e a sociedade civil, cumpre primeiramente rever nossa concepção de sociedade e de comunidade política. Se considerarmos que ela não se reduz ao mercado, mas que é um pacto moral que deve integrar todos os seus membros, um pacto social que institui direitos e estabelece deveres, que é coadjuvante de princípios éticos relacionados com a solidariedade, então deveremos nos esforçar para que esses valores penetrem o debate político. Por sua inserção social, seu grau de penetração na sociedade, sua capacidade de cristalizar temas no debate público, o terceiro setor tem grande potencial para impulsionar essa tarefa, recriando um sentido de participação cívica e de serviço social.

Como assinala González Bombal, a ameaça de crescentes níveis de exclusão social coloca para as organizações do terceiro setor o desafio de pensar o "espaço do social como uma zona intermediária entre o mercado e o Estado, onde se preservem práticas associativas e solidárias". Nesse sentido, as associações que trabalham na área de cidadania e fortalecimento da democracia devem ampliar suas agendas, passando a incluir os direitos sociais, além dos direitos civis, e associar-se a organizações que trabalham em projetos de desenvolvimento social, para, em conjunto, encontrarem linhas de trabalho criativas que aprofundem a cidadania social e a solidariedade, integrando incluídos e excluídos pelo mercado.

Referências bibliográficas

Botana, Natalio. Las transformaciones institucionales en los años del menemismo. *Sociedad*. Buenos Aires (6), abr. 1995.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control. Brasília, DF, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal de cara al siglo XXI, mayo 1997. mimeog.
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en busca de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, Clad, 1995.
- Encuesta Gallup. Buenos Aires, abr. 1994.
- Fruhling, Hugo. Fiscalización y control ciudadanos en un régimen político democrático: los casos de Perú y Argentina. 1995. mimeog.
- González Bombal, Inés. ¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina. In: *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires, Unicef/Losada, 1996a.
- . La visibilidad pública de las asociaciones civiles. Buenos Aires, 1996b. (Documento Cedes, 116.)
- González Morales, Felipe. Relatoría general sobre acciones de interés público. In: *Las acciones de interés público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1997. (Serie Publicaciones Especiales, 7.)
- Graziano, Walter. La condena de estar esperando la carroza. *La Nación*. Buenos Aires, 4-5-1997.
- Instituto Gallup de Argentina. Estudio sobre donaciones y trabajo voluntario. Buenos Aires, Foro del Sector Social, mayo 1997.
- Jelín, Elizabeth et alii. *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*. Buenos Aires, Nuevohacer, Latinoamericano, 1996.
- La Nación*. Buenos Aires, 2-8-1993.
- Nino, Carlos. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires, Emce, 1992.
- Novaro, Marcos. Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. *Sociedad*. Buenos Aires (6), abr. 1995.
- Oyhanarte, Marta. *Como ejercer su poder ciudadano*. Buenos Aires, Tesis Norma, 1992.
- . La cultura política para la democracia. *Hechos y Derechos*. Buenos Aires, Instituto de Promoción de Derechos Humanos (2), verano 1996.

- Saba, Roberto. El desarrollo de la responsabilidad cívica en la Argentina. Texto presentado ao Seminario Dilemas Políticos de las Sociedades de Cambio. Estado y Sociedad Civil en la Argentina y España. Salamanca, 1996. mimeog.
- Sabsay, Daniel. El denominado "amparo colectivo" consagrado por la Constitución de 1994. In: *Las acciones de interés público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1997. (Serie Publicaciones Especiales, 7.)
- & Onaindia, José. *La Constitución de los argentinos*. Buenos Aires, Errepar, 1994.
- Smulovitz, Catalina. Ciudadanos; derechos y políticas. In: *Las acciones de interés público. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1997. (Serie Publicaciones Especiales, 7.)
- Thompson, Andrés (comp.). Introducción. In: *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Unicef/Losada, 1996.
- Varas, Augusto. Latin American democratization: citizenship, empowerment and accountability. Trabalho apresentado no seminário Desarrollo Institucional y Crisis de la Representación Política, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Buenos Aires, 26-28 jul. 1995. mimeog.

Controle social e controle de resultados — um balanço dos argumentos e da experiência recente

Evelyn Levy

À medida que se caminha para o final do século, torna-se mais e mais evidente que é necessário aprofundar a democracia, enquanto as instituições desenhadas nos séculos XVIII e XIX, que redundaram na democracia representativa, mostram-se por demais estreitas para fazer face aos desafios para o governo das sociedades contemporâneas.

A complexidade das instituições estatais e sua impenetrabilidade impedem o controle da atividade governamental por parte da sociedade. O estranhamento que muitas vezes se estabelece entre Estado e sociedade faz com que, freqüentemente, esta volte suas costas ao primeiro, interpondo-se sérios problemas de governabilidade. O crescimento das máquinas governamentais, em decorrência da expansão das funções do Estado, tem levado muitas vezes a sua inteira autonomização, à revelia dos mecanismos de controle democrático. O desequilíbrio entre atores políticos e sociais desfavorece crescentemente os mais frágeis, impedidos de exercer a pressão correspondente aos grupos de interesses organizados. Mais enfraquecidos ficam os cidadãos, que não conseguem se constituir como atores. Finalmente, a intensificação do processo de globalização torna decisões cruciais e dramáticas inteiramente externas ao controle público. Em meio aos processos de reforma do Estado abre-se o debate sobre as formas de sua democratização. Tornar a informação mais acessível, buscar a transparência são algumas das estratégias propostas. Ao mesmo tempo, fica mais evidente a necessidade de ampliar os mecanismos de *accountability*.

Este ensaio procura desenvolver alguns dos argumentos de Bresser Pereira (1997) sobre as novas perspectivas de relação entre Estado e

sociedade, em especial a constituição de um setor público não-estatal e seus mecanismos de controle. Faz um balanço da literatura que destaca as possíveis virtudes do *controle social* como instrumento de repactuação do Estado e seus cidadãos, não somente os mais organizados, mas também os excluídos do jogo político. Volta-se também para o exame do *controle de resultados*, que está sendo introduzido pela administração gerencial, como mecanismo disponível ao controle social. O exame da experiência recente nesse campo permite avançar sobre as possibilidades e limites atuais dessa alternativa.

Governança sociopolítica

Por mais distintas que sejam as interpretações sobre os fundamentos da atual crise do Estado, observa-se sempre pelo menos uma convergência: a de que existe um hiato entre Estado e sociedade. Mayntz (1993:9) observa que a ingovernabilidade se torna manifesta "no radicalismo político, no afastamento do sistema partidário, na emergência de novos movimentos sociais, em formas de protesto não-ortodoxas, em crescentes taxas de criminalidade e na privatização da força".

O insulamento burocrático, por um lado, e a privatização do Estado, por outro, têm produzido uma opacidade do Estado perante a maioria dos cidadãos, o que esvazia progressivamente sua legitimidade. Em muitos casos, também se verifica a recusa de setores da sociedade a aceitar políticas públicas predeterminadas.

Como fazer expandir, então, a participação dos cidadãos na formulação e no controle das políticas públicas? Como impedir que os canais de expressão e controle social sejam monopolizados pelas corporações privadas? (Bresser Pereira & Cunill, 1997.)

No contexto latino-americano, onde se vive um período de redemocratização e se exige o fortalecimento de novos e frágeis atores, onde, ademais, há que se enfrentar um processo persistente de exclusão social, como inverter uma tradição de cidadania estreita? (Cunill, 1995.)

Como impedir que o conhecimento técnico cristalize as diferenças?

Como não condenar os atores sociais ao confinamento das negociações de políticas específicas, retirando-os da cena macropolítica? (Bresser Pereira & Cunill, 1997.)

Kooiman e outros¹ distinguem três novas características estruturais nas sociedades contemporâneas: a dinâmica, a complexidade e a diversi-

¹ Essas idéias foram exploradas no projeto Bielefeld e expostas na coletânea de Kooiman et alii (1993).

dade. Essas três qualidades implicam o surgimento de um novo padrão de relacionamento Estado/sociedade, no qual se verifica uma divisão de responsabilidades e tarefas, sobretudo em áreas como bem-estar, proteção ambiental, educação e planejamento urbano. Esse novo padrão é denominado *governo sociopolítico ou governança*² e pressupõe, por sua vez, a co-gestão, a co-alocação, a co-produção e a "co-navegação":

"O governo sociopolítico se verifica em interações entre atores nos níveis micro, meso e macro de agregação sociopolítica. Essas interações (...) são conectadas em padrões complexos, se movem e mudam com base em forças dinâmicas e se referem a diferentes substâncias" (Kooiman et alii, 1993).

As interações entre Estado e sociedade se fazem necessárias porquanto se reconhece sua dependência mútua, uma vez que nenhum ator detém todo o conhecimento e informação necessários para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados.³

Segundo Mayntz (1993), os problemas de governabilidade não estão na insuficiente inteligência da burocracia, na falta de habilidade governamental para tomar decisões ou na escolha equivocada de instrumentos, mas no caráter especial dos objetos de governo, ou seja, os subsistemas societais (subsistemas econômico, científico, de saúde) que se tornam impenetráveis, do ponto de vista cognitivo, para serem influenciados. De acordo com a autora, a dinâmica interna e auto-referenciada desses grupos torna quase impossível o controle político centralizado na forma jurídica tradicional. Resta ao Estado controlar um contexto por meio de normas que facilitem a resolução de problemas societais por auto-regulação e coordenação horizontal. Dunsire (1993) chama isso de *collibration*, uma estratégia de participação do governo no espectro de forças presentes, numa determinada área de interesse. A partir da identificação dessas forças e de sua configuração, o governo deveria alterá-la para a configuração desejada, dando suporte ao lado mais frá-

² Neste ensaio utilizarei a expressão *governança sociopolítica* quando estiver me referindo ao conceito desenvolvido por Kooiman e seus colaboradores.

³ A existência de dependências mútuas entre o público e o privado se manifesta na percepção das *policy networks*. Esse conceito é utilizado "como quadro geral em contextos setoriais onde intervêm agentes públicos e privados, sem pressupor nenhum modelo concreto, nem partir de uma idéia preconcebida sobre como devem ser as relações administração-sociedade (...) [mas] aceitando que a administração já não é o ator hierárquico dominante na elaboração e implementação [das políticas públicas], embora ainda tenha papel destacado" ([Jordana, 1995:78]).

gil. Dessa maneira, e não por interferência direta, o governo deveria conduzir a sociedade de uma situação indesejável para uma situação desejável.

Portanto, governar de modo interativo — ou seja, na perspectiva da governança sociopolítica — significa equilibrar forças e interesses sociais, capacitando atores e sistemas sociais a se organizarem. Criar cooperação voltada para interesses comuns e vitais implica envolver organizações e interesses de modo a fazê-los compartilhar a responsabilidade pelas mudanças estruturais, ao mesmo tempo em que cada agente mantém autonomia para gerenciar a mudança incremental (Metcalf, 1993).

A tarefa dos governos em sociedades contemporâneas e complexas é influenciar interações sociais de modo a tornar o governo político e a auto-organização social complementares. Assim Kooiman e outros (1993) mostram a necessidade de criar contextos nos quais estejam presentes o Estado — representado por agências, políticos e gerentes públicos — e os diferentes atores interessados (*stakeholders*), devendo a cooperação se dar tanto no plano da formação quanto no da implementação das políticas públicas. Eis que se alarga o espectro de atores envolvidos, anteriormente só constituído por representantes eleitos e burocratas.

Para a realização desse novo modelo de concerto Estado/sociedade, porém, é necessário um novo modelo de *accountability*.

***Accountability* e controle social**

O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construídas — *accounts* — cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva. Como dizem March e Olsen (1995:167):

"A construção de explicações é ao mesmo tempo uma troca de informações e uma negociação entre grupos sociais e subculturas com diferentes idéias e modos de pensar. Esses encontros frequentemente envolvem buscas cooperativas de entendimento mútuo, resolução de problemas e difusão de crenças (...). Existe uma disputa entre autoridades, especialistas e interessados sobre

as interpretações (...). A governança democrática das explicações equivale à administração desse processo de cooperação e conflito que permite o desenvolvimento de significados, argumentos e razões compartilhados."

A relação entre *accountability* e governança democrática é ainda enfatizada quando se considera que:

"A governança democrática envolve a gestão dessas disputas sobre significados e a construção de instituições que permitam aos cidadãos criar, sustentar e mudar interpretações da realidade num mundo ambíguo e incerto. Implica fazer do processo de construção de explicações uma contribuição ao desenvolvimento da inteligência coletiva, do aprendizado institucional e da igualdade política (...). Instituições e processos democráticos possibilitam que cidadãos e autoridades democráticos construam explicações morais sobre a boa sociedade, reconheçam as tarefas, objetivos e formas de governança apropriados e adquiram confiança na sua mútua boa-vontade e capacidade de raciocinar. Eles desenvolvem e protegem uma esfera pública autônoma e a sociedade civil, não controladas pelo poder político, ideológico ou econômico (Habermas, 1989). Eles definem e mantêm sistemas de prestação de contas formais e informais que possibilitam aprender com a experiência e chamar cidadãos, autoridades e outras instituições e indivíduos poderosos a prestar contas dentro de padrões democráticos" (March & Olsen, 1995:180).

Assim, a *accountability* se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas:

"A ação no domínio público se baseia no consentimento público, pois sem consentimento a escolha pública não tem legitimidade. A sociedade aprendiz requer uma contínua relação de *accountability* com o sistema político. O objetivo da gestão no domínio público é permitir não só que seja dada ao público uma explicação⁴ sobre o desempenho, mas também que uma variedade de interes-

⁴ No original inglês, *account*.

ses do público estejam presentes no discurso sobre o que conta como desempenho na busca da política pública. A gestão da *accountability* pública é portanto essencial à vitalidade do domínio público assegurando relações de controle e consentimento (...) e também de discurso dentro do sistema político" (Ranson & Stewart, 1994:221).

A *accountability* tem pois a finalidade de criar transparência e, por conseguinte, condições de confiança entre governantes e governados.

A definição dos termos sobre os quais se fará a prestação de contas tem que ser conjunta, momento a partir do qual os papéis — de produtores e de consumidores, de principal e de agente — na política pública se separam.

Segundo Stewart e Ranson (1994), a *accountability* tem três amplos objetivos:

- ♦ a explicitação/cobrança dos objetivos e das intenções da política;
- ♦ a explicitação/cobrança do desempenho e dos resultados;
- ♦ a explicitação/cobrança da probidade e da integridade.

A idéia de *controle social* pertence ao campo da *accountability*, uma forma de *checks and balances* presente na dimensões de controle democrático. É inovadora, pois propõe a participação imediata da sociedade no controle do Estado, ao invés da forma mediata preconizada pela democracia representativa. O *controle social*, para autores como Restrepo (1997) e Bresser Pereira (1997), deriva da ampliação da esfera pública e do enfraquecimento dos limites Estado/sociedade. Subentende a necessidade de aprofundar a democracia. Inclui-se nas diversas dimensões da participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Tem por finalidade aumentar:

- ♦ a eficiência da atividade governamental;
- ♦ a transparência e a publicização dos atos da administração pública;
- ♦ a democratização do sistema político.

Restrepo (1997) assinala que a participação — e portanto o controle social — pode se dar nos seguintes âmbitos: informação, consulta,

combinação, co-decisão, planejamento participativo, controle estratégico, controle de execução, co-administração e execução.

Assim, o *controle social* tem sido geralmente visto além da relação principal/agente (Przeworski, 1997; Melo, 1996), envolvendo burocracia e atores sociais numa relação que inclui mas também supera a fiscalização dos atos e resultados da administração pública.

Controle social e informação: a experiência recente

Para exercer controle sobre o governo, os cidadãos precisam inicialmente ter acesso à informação.

Há décadas os países europeus vêm abrigando movimentos sociais que lutam pela liberdade de acesso à informação (*freedom of information*). Na Itália, introduziram-se legislações nacionais e regionais permitindo maior acesso dos cidadãos à política ambiental, conferindo-lhes inclusive o direito de controlar sua execução (Sacchetti, 1992).

Na Grã-Bretanha, desde 1993 está em vigor a política do *open government* (governo aberto), que também dá aos cidadãos acesso não só a arquivos eventualmente existentes em agências governamentais, como a alguns documentos referentes a tomadas de decisão governamental sobre políticas de saúde e meio ambiente (Clark, 1996).

Para dar maior transparência a suas ações, alargar o espectro de interlocutores, melhorar seu gerenciamento, evitando a excessiva fragmentação e departamentalização de suas ações, a Comissão Europeia criou, em 1994, um conjunto de medidas destinadas a efetuar uma "revolução da informação" (Peterson, 1995).

O experimento parece ter sido bem-sucedido. Entre outras medidas, passou-se a publicar — e difundir amplamente — um Guia de Serviços, ou seja, uma lista das autoridades responsáveis pelas diferentes atividades da Comissão. Dessa forma começou-se a quebrar os *anéis burocráticos* que se haviam estabelecido entre burocratas e *lobbies* setoriais.

Com antecedência de um ano, passou-se a divulgar os assuntos constantes da agenda de discussões da organização. Também passou-se a realizar um processo aberto de consultas pelo qual cidadãos ou organizações podem se manifestar sobre os diferentes temas. Finalmente, foi constituído um Comitê de Usuários para definir uma política de informação.

Alguns resultados são visíveis, segundo Peterson (1995): maior foco, maior sensibilidade e maior objetividade. Também logrou-se, talvez com menor intensidade, aproximar *stakeholders* costumeiramente em oposição: ambientalistas e industriais.

No Brasil, cumpre destacar a experiência, em andamento, realizada pelo Ministério da Educação. Desde 1994, o programa radiofônico diário do governo federal, *A voz do Brasil*, que atinge todas as localidades do território nacional, vem anunciando os repasses de verbas para as escolas nos diferentes municípios. Mediante essa estratégia, "as prefeituras passaram a ser informadas com rapidez, acelerando a aplicação dos recursos que antes ficavam sem movimentação na agência bancária; houve significativo aumento de eficiência na aplicação dos recursos para construção e reforma de escolas; o número de denúncias encaminhadas à auditoria do FNDE cresceu de 100 por ano para 20 por dia; no FNDE, o número de pedidos de audiências de prefeitos de todo o país, com o objetivo de influenciar no processo de liberação de verbas, reduziu-se a quase zero; e desapareceram as denúncias sobre interferência de escritórios de representação" (Ramos, 1997).

Numa experiência exemplar de *collibration*, o governo local do *borough* de Lewisham, na área interna — e mais pobre — de Londres, definiu uma política de combate a drogas e criminalidade a partir de um júri composto de 16 cidadãos escolhidos ao acaso entre seus habitantes. Durante quatro dias esse júri ouviu a opinião abalizada de 15 especialistas, para então concluir sobre a política a ser adotada na localidade.

As experiências referidas parecem indicar o alargamento paulatino da *esfera pública*, um aprofundamento da democracia pela incorporação de novos atores à definição e ao controle das políticas públicas. Pode-se também assinalar que a oferta de informação é condição necessária para isso, enquanto o desenvolvimento tecnológico das comunicações permite pensar em alternativas até há pouco impossíveis. Assim, o uso do telefone, da TV a cabo e da Internet é visto como meio de ampliar a democracia direta, permitindo que as decisões sejam tomadas com a participação de maior número de eleitores. Alguns pesquisadores vêm explorando as possibilidades das teleleições, reuniões comunitárias eletrônicas, engendrando uma "teledemocracia" (*The Economist*, 17-6-1995).

Com isso abre-se oportunidade para o surgimento ou fortalecimento de atores até aqui alijados do debate sobre a coisa pública, mesmo aqueles que não possuem — como no caso do júri de cidadãos de Lewisham — especial competência técnica para formar sua opinião.

O controle por resultados

Em meio às tentativas de criar novos instrumentos para o alargamento da democracia, muitos governos têm feito múltiplos esforços para recuperar e atualizar suas respectivas administrações. Com frequência, essas novas modalidades organizacionais são caracterizadas

como *pós-burocráticas* ou *pós-fordistas*. Ainda que os parâmetros de muitas dessas reformas derivem de estratégias criadas para as organizações privadas e portanto pareçam neutras, seu uso pode ter impactos políticos muito diferenciados. Muitas vezes a adoção de uma estratégia — como a descentralização — gera efeitos bastante diferentes, a depender das condições de sua implantação.

Entre os diferentes instrumentos de gestão cujo uso tem-se disseminado está o *controle por resultados*. Embora a implantação do controle por resultados na administração pública seja atribuída à disseminação da *administração gerencial*, March e Olsen (1995) a relacionam com o desenvolvimento do Estado do bem-estar, no qual os profissionais deixariam de ser controlados exclusivamente pelo correto emprego dos procedimentos. De fato, na Grã-Bretanha, ainda nos anos 60, a Comissão Fulton alertou para a necessidade de tornar indivíduos e unidades, dentro da administração pública, responsáveis por seu desempenho (Hughes, 1994), sendo este avaliado da forma mais objetiva possível.

Mas foi somente nos anos 70 que efetivamente o controle por *resultados* passou a ser empregado no setor público. Nos ventos da crise econômica daquela década, o governo conservador da sra. Thatcher encontrou condições favoráveis à implantação de sucessivas medidas que tiveram por objetivo dar maior flexibilidade ao administrador público, responsabilizando-o e avaliando-o por resultados. O primeiro desses programas foi o Financial Management Initiative, que descentralizou o controle dos gastos e introduziu a cultura do controle de custos. Por essa época começou também a difundir-se o uso de *indicadores de desempenho*.

Alguns anos mais tarde, foi criado o programa Next Steps, dando origem às agências, unidades do setor público responsáveis pela prestação de serviços. Às agências foi concedida maior liberdade e flexibilidade gerencial, por exemplo, na contratação da mão-de-obra. Separava-se assim a formulação da política de sua implementação. Simultaneamente, vários serviços anteriormente prestados pelo Estado passaram a ser contratados no setor privado. A soma desses dois movimentos levou ao desenvolvimento de uma cultura contratualista no setor público britânico.

Do ponto de vista de Hoggett (1996), no setor público britânico podem-se distinguir três estratégias inter-relacionadas de controle:

- ♦ competição (no mercado ou administrada)⁵ como forma de coordenar unidades descentralizadas;
- ♦ descentralização das operações e centralização do comando estratégico;
- ♦ disseminação das técnicas de gerenciamento de desempenho.

Na França, pouco tempo depois, implantaram-se também os *centros de responsabilidade*, conferindo maior liberdade para o administrador em troca da visibilidade dos custos, relacionados com resultados. Em vários lugares, essa espécie de contrato que se estabelece entre prestadores de serviços e órgãos supervisores ganhou a denominação de *contrato de gestão*.⁶

Na perspectiva da administração gerencial, a separação entre formulação de políticas e execução de serviços — freqüentemente por meio de organizações públicas não-estatais — cria essas relações contratuais através dos contratos de gestão, que permitem às organizações formuladoras monitorar a distância a implementação de suas políticas.

Segundo Krogt (1996), as características de tais contratos são: a) especificação de resultados esperados; b) especificação de responsabilidades e competências do dirigente; c) regras de relação agente/principal; d) regras que restringem a liberdade do dirigente.

Ainda conforme o mesmo autor, em geral os envolvidos num contrato são: políticos; dirigentes das organizações contratadas; unidades organizacionais de assessoria; e unidades organizacionais de produção.

Zapico e Mayne (1995) resumiram as conclusões de nove diferentes estudos que procuraram investigar a efetividade dessa prática administrativa. As conclusões dos estudos corroboram a validade dessa alternativa de gerenciamento do setor público, como ademais atestam os estudos realizados por Domberger e Hall (1996) sobre os casos australiano e neozelandês; esses autores mostram que os ganhos de eficiência foram inequívocos, sem perda da qualidade dos serviços.

⁵ Chama-se competição administrada a disputa entre diversas organizações governamentais prestadoras de serviços da mesma natureza (como escolas) por recursos públicos, de acordo com avaliações feitas pelos cidadãos ou, comparativamente, por órgãos de auditoria do próprio Estado.

⁶ A reforma administrativa, em implantação pelo governo federal, no Brasil, também prevê utilização desse instrumento como elemento de *accountability* entre ministérios supervisores e agências executivas ou organizações sociais. A esse respeito ver Presidência da República, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. mimeog.

Deakin e Walsh (1996) constataram maior atenção aos usuários de serviços públicos mais simples, nos quais as especificações de contratos são mais fáceis. Puderam verificar que as organizações públicas têm feito maiores esforços para consultar seus clientes e envolvê-los na determinação dos serviços.

Contudo, problemas de várias naturezas foram apontados por diversos estudiosos, e Zapico e Mayne (1995) os resumiram no seguinte quadro:

Controle de gestão e acompanhamento de resultados

Fatores de complexidade	Problemas relacionados e/ou derivados	Soluções	Propostas
Incerteza: ♦ Relação causa/efeito desconhecida ♦ Dificuldade de medir e colher informação	Efeitos não antecipados; objetivos ambíguos; resistência ao acompanhamento de resultados	Instrumentos estudados Capacidade de liderança da unidade central responsável pelo acompanhamento de resultados	Novos critérios de sucesso Maximização da utilidade em contexto simples e estável
Interdependência: Interação de unidades, organizações políticas e clientela	Incapacidade de controlar fatores externos	Uso de incentivos: ♦ Reorientação positiva dos sistemas de controle ♦ Recompensar o aprendizado ♦ Orientação voltada para os clientes	Economia Eficiência Eficácia
Diversidade: valores e interesses múltiplos e conflitantes	Alcance limitado de indicadores, coordenação fraca	Avaliação dos programas como instrumento complementar	Maximização da adaptabilidade em contextos complexos (nível estratégico)
Instabilidade: Mudança de objetivos, políticas e ambiente			Diagnóstico Desenho Desenvolvimento

Muitos dos obstáculos referidos por Zapico e Mayne estão identificados com a fase de implementação. Deakin e Walsh (1996) também identificaram, em seu estudo, as dificuldades que os contratos apresentam em face da ambigüidade no processo de implementação de políticas (definida por Zapico e Mayne como *instabilidade*).

A definição conjunta — por contratantes e contratados — de tarefas, indicadores, medidas de desempenho, organização e controle apropriado de recursos, sistemas de monitoramento, incentivos e sanções é condição reconhecida como necessária para o êxito de uma gestão fundamentada no controle por resultados.

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

Primordialmente, o controle por resultados foi concebido como meio de melhorar a efetividade da administração pública e, logo, aumentar o controle dos políticos sobre a burocracia. A participação de usuários e clientes/cidadãos na definição dos padrões de serviços também favorece esse controle,⁷ o que tem contribuído para a ruptura de padrões tecnocráticos de definição de políticas públicas.

Aos poucos, porém, o controle por resultados vem-se mostrando um possível instrumento de controle social. Assim, a presidência do Tesouro canadense, por exemplo, vem publicando relatórios anuais para o Parlamento, contendo medidas de resultados e de *accountability*. Segundo pesquisa realizada junto a 73% da população canadense, a prestação de contas dos resultados alcançados e de sua efetividade foi considerada o instrumento mais conhecido para tornar o governo mais adequado. Todos os anos elabora-se um relatório, tornando públicos os resultados esperados de 30 ministérios e agências em seus respectivos programas. O mesmo relatório está sendo disseminado via Internet; segundo o governo canadense, sua divulgação permite obter:

- ♦ "uma perspectiva única e abrangente das informações mais importantes que configuram as prioridades e decisões governamentais;

⁷ O controle por resultados permitiu mais uma variante na relação com a administração pública, qual seja, o consumerismo, ou controle feito pelos cidadãos-clientes dos serviços prestados. Tal é a perspectiva da Carta do Cidadão (Citizen's Charter), que estabelece padrões de desempenho dos serviços públicos para serem cobrados pelos cidadãos aos prestadores desses serviços.

- ♦ uma visão estável e mais estratégica dos objetivos governamentais;
- ♦ um contexto mais explícito, mostrando a ligação entre os programas, o que estimula maior cooperação dentro de ministérios e agências e entre eles; e
- ♦ uma abordagem mais aberta e disciplinada para a explicitação do valor das políticas e programas, o que também permite envolvimento do público além das consultas sobre assuntos específicos" (Minister of Public Works and Government Services, 1996).

O controle de resultados, embora aumente as possibilidades de *accountability* por tornar mais explícitos objetivos e meios envolvidos na política pública, pode redundar num instrumento pouco democrático se a definição de indicadores e/ou resultados for um processo determinado por poucos agentes. Como assinala Smith (1996), a mensuração de resultados nunca pode ser um processo "objetivo" e precisa estar relacionada a um grupo de *stakeholders*.

Ranson e Stewart (1994) igualmente procuraram explicitar o nexo entre os dois tipos de controle — o social e o de resultados ou de desempenho —, mostrando que na definição de indicadores de desempenho (ou cláusulas contratuais) devem estar presentes as diferentes concepções sobre a política pública existentes na sociedade. Para esses autores, os indicadores devem estar ligados aos atores responsáveis pelo desempenho, e não pode haver limites que excluam cidadãos. Segundo eles, o desempenho no domínio público tem diferentes dimensões e nenhuma pode ser considerada irrelevante. Assim, os processos de avaliação de desempenho têm um papel a cumprir no campo da *accountability*, mas precisam evoluir do campo da mensuração para processos que levem ao julgamento político do que é bom desempenho.

Conclusões

Diversidade, dinâmica e complexidade caracterizam as sociedades contemporâneas, imersas em fluxos permanentes de informação. Gerar agregação e governabilidade exige novas concepções. De múltiplas visões e experiências surgem consensos em torno da necessidade de se criarem estratégias de responsabilidades compartilhadas entre Estado e sociedade. Por esse prisma, controle social é somente a outra face de um *stakeholding model* (Williamson, 1996), ou seja, de um modelo em que os diferentes atores, sem perda de identidade, criam estra-

tégias comuns. Assim, a *accountability* não pode se dar sob termos neutros, prefixados, como subentende uma visão quase positivista de uma relação entre governantes e governados. Na etimologia do termo *accountability* está a raiz *account*, sugerindo a necessária construção de significados que competem para serem aceitos amplamente. O controle social ultrapassa portanto uma percepção de controle da sociedade sobre a burocracia e adquire o caráter de participação desses dois atores num triângulo, no qual o terceiro vértice é constituído pelos próprios políticos. A confiança que se deve estabelecer para o desenvolvimento dessa ação conjunta tem que se assentar na transparência, o que faz da *informação* a variável crucial desse processo. Em último caso, a informação cria atores: é o que mostram o caso da União Européia, estudado por Peterson, e a experiência do Ministério da Educação do Brasil. A informação para o público tem a vantagem de fortalecer atores constituídos e pode tornar ativos cidadãos passivos. Como apontaram Ranson e Stewart (1994), a cidadania ativa se apóia no "direito de saber, de obter explicações, de ser envolvido, de ser ouvido e de ser levado em consideração".

Nesse sentido, há que se concordar com Kooiman (1993:257):

"É (...) melhor explicitar esse papel político da administração, de sorte a capacitar não somente atores fortes e altamente organizados, mas também cidadãos isolados e movimentos sociais, permitindo que se infiltrem na administração para que se façam representar no processo de elaboração de políticas. Assim se faz mais justiça à diversidade que prevalece na sociedade moderna, e esses grupos podem funcionar como contrapesos, ampliando o potencial de aprendizado ou de processos de governo, o que diminui, a nosso ver, o risco de auto-referenciamento ou fechamento organizacional ou de redes."

O controle do setor público não-estatal, assim como o controle do setor estatal, passa portanto por caminhos corretos de informações acessíveis. Não cabe aqui discutir quais são esses caminhos; para tanto é preciso se apoiar no conhecimento da comunicação social contemporânea. Esse é assunto por demais complexo para ser tratado aqui, mas é preciso levar em conta a qualidade e a quantidade de informações para que se tornem realmente instrumentais. Além da informação, evidentemente, é preciso haver um quadro legal que permita a contestação das ações contrárias ao interesse público. Portanto, o cidadão deve poder

incriminar os responsáveis por desvios de qualquer natureza — no caso, os dirigentes dessas organizações.

A oferta e o acesso à informação não são suficientes, dadas as assimetrias existentes, se levarmos em consideração os desníveis educacionais de sociedades como as latino-americanas — o que remete às preocupações de Cunill Grau (1995) mencionadas no início — e se admitirmos a existência de "subsistemas societais (subsistemas econômico, científico, de saúde) que se tornam impenetráveis, do ponto de vista cognitivo, para serem influenciados", como disse Mayntz (1993). É preciso criar *traduções* de um público para outro, como no caso do júri de Lewisham. Eis uma virtude suplementar da explicitação de *resultados*: eles representam significados acordados e passam a criar linguagens de entendimento comum entre os vários grupos sociais.

Referências bibliográficas

- Bresser Pereira, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, 25-26 abr. 1997.
- & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog.
- Clark, David. Open government in Britain: discourse and practice. *Public Money and Management*. CIP, Jan./Mar. 1996.
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- Deakin, Nicholas & Walsh, Kieron. The enabling State: the role of markets and contracts. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.
- Domberger, Simon & Hall, Christine. Contracting for public services: a review of antipodean experience. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.
- Dunsire, Andrew. Modes of governance. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- The Economist*. Democracy and technology, 17 June 1995. p. 21-3.
- Hoggett, Paul. New modes of control in the public service. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 74, Spring 1996.

- Hughes, Owen E. *Public management & administration, an introduction*. New York, St. Martin's Press, 1994.
- Jordana, Jacint. El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (3), mayo/ago. 1995.
- Kooiman, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Krogt, Theo van der. Management by contract and performance-based budgeting experiences in the Netherlands. In: *Anales 3: Hacia nuevos enfoques de la gestión pública*, I Congreso Interamericano del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Rio de Janeiro, 1996.
- March, James G. & Olsen, Johan P. *Democratic governance*. New York, Free Press, 1995.
- Mayntz, Renate. Problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Melo, M. A. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- Metcalfe, Les. Public management: from imitation to innovation. In: Kooiman, Jan (ed.). *Modern governance, new government-society interactions*. London, Sage, 1993.
- Minister of Public Works and Government Services. Getting government right: improving results measurement and accountability. Communication Directorate, Treasury Board of Canada, Secretariat, Oct. 1996. (Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board.)
- Peterson, John. Playing the transparency game: consultation and policy-making in the European Commission. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 73, Autumn 1995.
- Przeworski, Adam. Democracy and representation. In: *II Inter-American Congress of Clad on State and Public Administration Reform*. Margarita Island, Venezuela, 15-18 Oct. 1997.
- Quirk, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration*. Oxford, Blackwell, 75, Autumn 1997.
- Ramos, Danielly Silva. Sistemas de atendimento ao cidadão: experiências brasileiras. Brasília, Enap, 1997. mimeog. (Relatório Interno de Pesquisa.)

- Ranson, Stewart & Stewart, John. *Management for the public domain: enabling the learning society*. New York, St. Martin's Press, 1994.
- Restrepo Botero, Dario I. Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Reforma y Democracia*, Clad (7):127-54, ene. 1997.
- Sacchetti, Maria Chiara. The citizen's right of access to administrative documents: trends and developments in national and regional legislation in Italy. *International Review of Administrative Sciences*. London, Sage, 58, 1992.
- Smith, Peter. *Measuring outcomes in the public sector*. London, Taylor and Francis, 1996.
- Williamson, Janet. The road to stakeholding. *Political Quarterly*. Oxford, Blackwell, 67(3), July/Sept. 1996.
- Zapico, Eduardo & Mayne, John. Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (3), mayo/ago. 1995.

Redistribuição de direitos e responsabilidades — cidadania e capital social*

Charles A. Reilly

Das confrarias ao capital social

Robert Putnam (1994) nos introduziu ao estudo, em certos casos fascinante, dos vínculos entre o civismo e a economia, primeiro na Itália e mais recentemente nos Estados Unidos. "Capital social" é um conceito que provocou acalorado debate nos meios acadêmicos e uma apropriação menos crítica do mesmo por parte de alguns nas organizações de desenvolvimento. Putnam e seus colegas traçaram os diferentes destinos econômicos da Itália do Norte e do Sul, comparando as redes, associações, grupos corais e clubes de futebol do Norte com as organizações do Sul, mais encapsuladas, familiares e com maior autoridade vertical. Concluem que a tendência a formar associações é que possibilita melhor desempenho econômico e maior desenvolvimento — a confiança e as redes criadas mediante associações passam ao cenário produtivo, constituindo um capital social que em todos seus aspectos é tão importante quanto as riquezas naturais ou o capital físico. Numa linha de pensamento ainda mais provocativa, ainda que com menor sustentação empírica, Putnam (1995) faz uma advertência no sentido de que o capital social e as propensões associativas proclamadas por Tocqueville

* Este texto amplia as idéias apresentadas na Conferência sobre Cidadania Social — SSRC, realizada em Guadalajara, no México, em 1997. Agradeço a Miriam Weglian pelas preparações dos originais e a Joseph pela feitura dos gráficos. As opiniões aqui expressadas não representam necessariamente as das instituições a que pertence o autor.

Traduzido do inglês por Carlos Sánchez; traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

como o núcleo central da experiência democrática dos Estados Unidos estariam se desfazendo, e menciona a deterioração da filiação às ligas de boliche. "Bowling alone" foi sua deixa, ainda que com base de argumentação pouco convincente.

Que faz o capital social pelo alívio da pobreza em geral e pelas empresas de desenvolvimento em particular? Alguns acadêmicos acreditam que esse conceito teve a sina de "outros conceitos promissores nas ciências sociais no passado, que de achado intelectual exclusivo de entendidos em políticas se transformam em clichê jornalístico, para depois caírem no esquecimento. Mereceria melhor sorte" (Portes & Landolt, 1996:118).

Acreditam que o conceito de capital social de Putnam se sustenta num raciocínio circular, que o estende erroneamente de uma dimensão individual a uma dimensão coletiva, ignorando muitas vezes o fundamento de sua "posse". Quanto à sua utilidade no contexto urbano, esses acadêmicos assinalam:

"Por exemplo, a exigência de um maior capital social como solução para os problemas das áreas carentes das cidades parte de um diagnóstico errado do problema e pode conduzir ao esbanjamento de recursos e a novas frustrações. Não é a falta de capital social, e sim a falta de recursos econômicos concretos — a começar por trabalhos decentes — que está subjacente à situação dos grupos urbanos empobrecidos. Mesmo aceitando que o fortalecimento das redes sociais e da participação comunitária contribuiriam para superar os traumas da pobreza, ninguém saberia dizer como se poderiam alcançar esses resultados. Indubitavelmente, tanto os indivíduos como as comunidades podem beneficiar-se enormemente com a participação e a confiança social, mas os resultados variam, dependendo dos recursos que se obtenham, de quem se beneficia com eles e do que se pede em troca" (Portes & Landolt, 1996:5).

O capital social leva a alguma parte? Creio que isso é possível. Se enriquecido com noções mais plenas e se construído sobre os alicerces sólidos da formação do capital humano, o capital social pode muito bem constituir uma bússola, um guia confiável para percorrer a rota que permitiria tirar da pobreza um número ainda crescente de pobres na América Latina. Mas, assim como na Itália, a história começa muito antes, se não em grupos corais, certamente em equipes de futebol e "confrarias" — as comunidades incas e maias governaram assentamentos de escravos e organizações de imigrantes que reuniam grupos diferentes em estágios prematuros de cidadania.

Enquanto a tese de Putnam sobre a formação do capital social na Itália conduz a conclusões relativamente pessimistas sobre o prolongado prazo requerido para aprofundar a cultura cívica, a propensão associativa dos latino-americanos (assim como meu próprio pensamento esperançoso) admite uma perspectiva mais otimista. Tradições de solidariedade horizontal amplamente compartilhadas, múltiplas redes entrelaçadas de CSOs, associações formais e informais surpreendentemente fortes no interior e através das fronteiras, tudo isso se soma a uma considerável capacidade produtiva que realça a posse de recursos naturais significativos, embora desigualmente distribuídos, em muitas partes do hemisfério. Putnam é agnóstico quanto ao modo de acelerar e aprofundar a formação do capital social. A emergência da sociedade civil na América Latina, a multiplicação de CSOs e de redes relativamente fortes têm dado lugar a uma crescente autoconfiança coletiva capaz de superar as dúvidas do professor de Harvard. A transição cívica levou séculos na Itália do Norte. Eu aposto numa mudança muito mais rápida neste hemisfério. Com os avanços da informática, dos transportes, do correio eletrônico, estaríamos em condições de prever a mudança num prazo de décadas ou gerações, e não de séculos. A produção, o crescimento com rosto humano e a criação de postos de trabalho são possíveis. A distribuição e redistribuição através do Estado? Pode ser. Ou pode ser a oportunidade para uma incidência maior do fator comercial no processo. Os empresários necessitam dos consumidores tanto quanto os cidadãos procuram a cidadania.

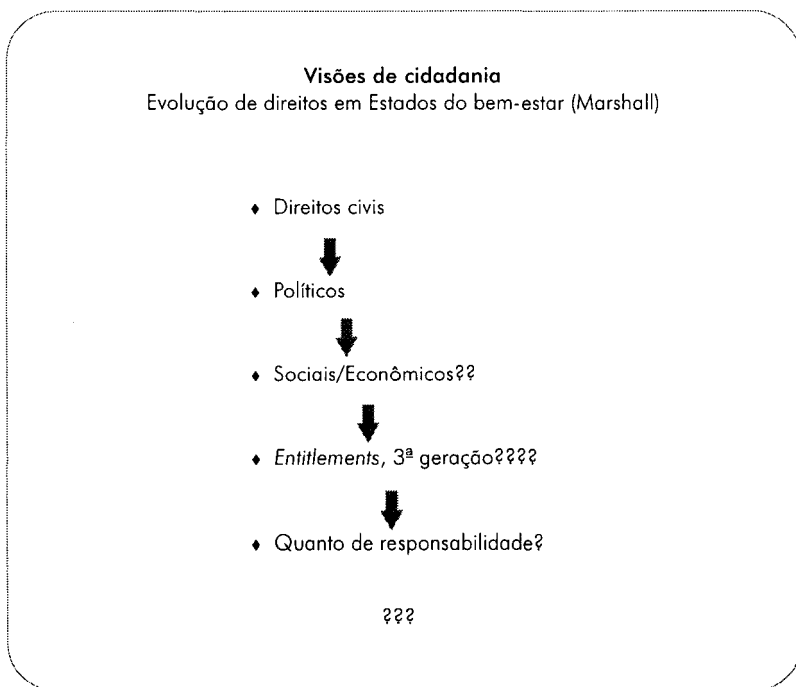
Erosão de direitos e ilusões de progresso

Retrocedamos nossos relógios conceituais até aproximadamente 50 anos atrás, quando T. H. Marshall (1950) enunciou uma série de proposições sobre a emergência da cidadania no Ocidente. Qual é a relevância dessas proposições em relação às lutas para alcançar a cidadania e o desenvolvimento na América Latina hoje em dia? Quais são suas implicações atuais para a organização dos pobres e para as políticas sociais? Orientar a formação da cidadania? Esse processo adotará a perspectiva de T.H. Marshall, que enfatiza a expansão dos direitos sociais? A crítica do francês Georges Sorel a respeito das "ilusões do progresso"? As concepções de Putnam sobre o capital social? Ou serão os cidadãos latino-americanos, as "confrarias" e os grupos de solidariedade que melhor poderão ensinar-nos como reinventar a cidadania mediante a reconstrução das relações e a redistribuição de direitos e responsabilidades entre Estados, mercados e sociedade civil? Uma emissora de rádio na América Central se referiu à "confraria dos em desacordo", o que me impressionou como uma bela metáfora muito parecida com o que disse certa vez John Court-

ney Murray sobre a democracia dos Estados Unidos: "Sustentamos essas verdades, e portanto podemos estar em desacordo".

Marshall identificou um *continuum* que se estende dos direitos sociais civis aos políticos e que evoluiu durante vários séculos no Ocidente. Esse argumento, assim como a subsequente prática do Estado do bem-estar, pressupõe a existência de uma evolução permanente para uma categoria de titularidade social: educação, saúde, aposentadoria, seguridade social, pleno emprego etc. A cidadania, ao menos como é descrita por Marshall, assumiu não só as "ilusões do progresso", mas também uma progressão real, uma seqüência dos direitos sociais civis e da titularidade dos mesmos para os direitos políticos. Essa progressão continha em seu seio as sementes de uma contradição que, uma vez manifestada, solapou e depois deslocou algumas das liberdades individuais e algumas das dimensões comunitárias. Essa progressão levou o papel do Estado muito além de sua capacidade fiscal e alimentou suas ambições monopolistas e burocráticas, dando lugar a Estados do bem-estar ou "benfeitores" com menor capacidade de resposta e menos sustentáveis.

Figura 1
Visões de cidadania



Até 1997, a erosão da titularidade dos direitos econômicos e sociais do Estado do bem-estar se acelerou em distintos cenários. Os benefícios e as conquistas das organizações trabalhistas se deterioraram. Aos antigos pobres "estruturais" se juntaram os "novos" pobres — aqueles deslocados pela diminuição do tamanho do Estado ou pela globalização do mercado. O declínio dos serviços oferecidos pelo Estado do bem-estar expôs claramente a falta de consistência dos investimentos e dos serviços sociais em numerosos Estados latino-americanos. Seria exagero falar de um "Estado benfeitor" — como os da Europa ocidental ou em comparação com os níveis alcançados pelos países do Cone Sul — na maioria dos países da América Central, embora a Costa Rica, num dado momento, tenha sido a exceção que confirma a regra. Não obstante, as mudanças nas dimensões e nas funções do Estado ocorridas em todo o mundo também foram evidentes na América Latina. Os atores da sociedade civil e do mercado substituíram em certa medida os governos ineficazes e "redimensionados" no cenário social — quer pela beneficiência, quer pela provisão de serviços sociais e a promoção de microempresas na economia informal, quer ainda amparando os governos locais mal-equipados para gerenciar os ônus da descentralização e da desconcentração.

Os problemas ambientais, que vão desde a reciclagem do lixo e a eliminação de resíduos tóxicos até a poluição do ar, o aquecimento global e El Niño, serviram como advertência de que o capital físico e o aproveitamento dos recursos naturais são limitados, que as futuras gerações devem ser incluídas nas formulações para o desenvolvimento e que os direitos econômicos devem ser moderados pela justiça ecológica. Tanto os poderosos como os pobres contribuem para a degradação ambiental, e ambos os grupos compartilham responsabilidades nesse sentido. A Cúpula para o Desenvolvimento Sustentado, realizada no Rio de Janeiro em 1992, representou um marco no processo de incorporar as vozes dos cidadãos nas agendas de debates governamentais, a fim de que os Estados e os cidadãos pudessem participar de maneira harmônica no futuro do planeta.

Os países do Norte e do Sul, os Estados de "bem-estar e de ajuste estrutural", correm o risco de menosprezar a possibilidade de uma cidadania de base ampla, de abandonar o bem comum da maioria e de estabelecer bens de consumo para uma minoria. A cidadania está sendo reinventada com maior ênfase na responsabilidade e maior incerteza em relação aos direitos. O processo reflete as mudanças nos enfoques dos Estados nacionais a partir dos séculos XVIII e XIX, as falhas fiscais dos governos agravadas por convenções e garantias globais. Os postos de trabalho são escassos, e os Estados, di-

minuídos em seu tamanho, lutam com as leis de prestação de contas, ainda com pretensões de manter sua capacidade de fornecer serviços públicos.

O Estado deve mudar, assinala o Banco Mundial (1997:1,3,12) em seu último relatório sobre o desenvolvimento mundial, e deve também escutar seus cidadãos: "O Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, mas não enquanto agente direto do crescimento, e sim como sócio, como elemento catalisador e impulsor desse processo". "Terá maior dependência da cidadania e das empresas" e "terá que estabelecer um amplo debate público sobre a orientação e as prioridades básicas das políticas."

Os cidadãos se relacionam com as empresas e com o mercado mais direta e continuamente do que com o Estado. Se quisermos seguir Tocqueville, a "arte da associação" deve crescer passo a passo, em "igualdade de condições". A cidadania é tanto econômica quanto política.

A natureza mutante da cidadania *econômica* tem sido convincentemente sustentada por Saskia Sassen-Koob (1996), que alude às corporações multinacionais e às garantias internacionais para os direitos dos imigrantes como exemplos no topo e na base da escala da cidadania econômica. As corporações multinacionais atuam como cidadãos no cenário econômico reclamando direitos (mas nem sempre responsabilidades sociais) e exigindo segurança de estabilidade (embora suas fidelidades locais possam ser nulas). A territorialidade e a soberania são marginais para essas corporações. No extremo oposto, as políticas de imigração oferecem um exemplo talvez menos convincente das demandas de mudanças na cidadania econômica. O significativo impacto de convenções e tratados internacionais tem afetado os fluxos de imigrantes e a cidadania "a partir de baixo", assim como as corporações multinacionais têm influenciado na cidadania econômica "a partir de cima".

"Na medida em que a economia global cria novas condições, a instituição da cidadania pode evoluir uma vez mais. O último pacote de direitos que veio com o Estado de bem-estar não constitui uma definição imóvel; certamente, algumas das condições prevalentes podem desaparecer, como parecem sugerir a crise do Estado de bem-estar, o desemprego crescente e a desigualdade de salários em todos os países altamente desenvolvidos." (...) "Na atualidade, todas as antigas hierarquias de poder e de influência dentro do Estado estão sendo reconfiguradas pela crescente globalização econômica e pelo desenvolvimento de um regime internacional de direitos humanos" (Sassen-Koob, 1996:13,99).

As políticas de migração estão sendo reavaliadas pelos países em todo o mundo, mesmo quando suas margens de manobra são redefinidas por fontes transnacionais. As demandas econômicas concernentes à cidadania rivalizam com as políticas e as formulações sociais tradicionais, no Sul e no Norte. Por quê? Os mercados globais são uma fonte de mudança, mas também existem causas domésticas.

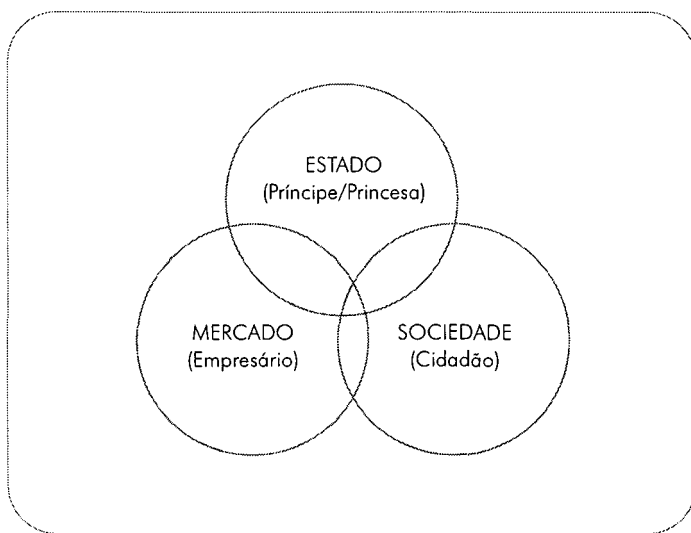
Deslocando as fronteiras entre o Estado, a sociedade civil e os mercados

A democratização, assim como a formulação do capital social para o desenvolvimento, se constrói sobre a cidadania. A evolução descrita por Marshall (1950) tem poucas semelhanças com os cenários latino-americanos, nos quais os avanços em matéria de direitos políticos não foram acompanhados de avanços em matéria de direitos civis ou sociais, nem de melhores oportunidades. As empresas de desenvolvimento se separaram de suas origens estadocêntricas, passaram a ter aspirações centradas no mercado e agora apontam debilmente para modelos centrados no cidadão. No entanto, poderia outra coisa que não um modelo integral oferecer os bens e serviços que tornaram o desenvolvimento humano e as oportunidades possíveis para a maioria?

Seja no Norte ou no Sul, no Leste ou no Oeste, o Estado, o mercado e a sociedade civil se redefinem ou são remodelados por forças externas, pondo severamente à prova suas presunções. O Estado deixa de ser um "benfeitor", se é que realmente chegou a sê-lo alguma vez para a maioria, mas continua tendo uma responsabilidade normativa, o trunfo da coerção, e um mínimo da função de custódia de seus membros. Os mercados, sempre cruéis e competitivos, se globalizaram. Desejarão os ávidos empresários descansar e abrir mão dos 80% da população incapazes de entrar na economia de consumo? A criação de postos de trabalho e o emprego são a chave óbvia, mas as habilidades baseadas no conhecimento são, cada vez mais, o único meio de acesso a um emprego futuro. Os incrementos marginais no emprego através das "maquiadoras", a diversificação agrícola através de cultivos não-tradicionais, os fundos de emergência social para a criação de postos de trabalho através de obras públicas locais, cooperativas militantes e uniões creditícias, assim como outros esforços esporádicos das empresas de desenvolvimento, criaram menos postos de trabalho que os resultantes das táticas de sobrevivência da população pobre, que inventa postos na economia informal, em microempresas, como "autônomos" e alternativas parecidas. O trabalho e os salários têm-se ressentido. Se os mercados são indiferentes à cidadania e desdenhosos da soberania, ao menos

estão subjugados pelos consumidores. A cidadania, especialmente entre os pobres, deverá mais à economia que à política.

Figura 2
Estado/mercado/sociedade civil



A sociedade civil emergiu através de movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil (OSCs), e um sem-número de esquemas de auto-ajuda, auto-abastecimento e autogestão. Se o Estado confia na coerção, e os mercados prosperam com a competição, os românticos como eu apelam ao consenso forjado pelos dissidentes como força diretriz da sociedade civil (com realistas e relativistas fazendo notar que a sociedade assenta suas disputas sobre valores na sociedade civil; que, assim como acontece com outras construções humanas, nem sempre funciona muito bem). As identidades étnicas e culturais voltam à superfície — às vezes impulsionando, às vezes obstruindo mudanças positivas. A auto-ajuda e a autogestão, a vertente "informal" da economia, da vida cidadã e da sociedade, prevaleceram entre os cidadãos pobres muito antes que as elites políticas, jornalísticas e acadêmicas se apropriassem do tema. A boa cidadania corporativa e a filantropia já haviam feito algumas aquisições na região, acompanhando movimentos de solidariedades horizontais que foram sustentados por comunidades indígenas durante séculos.

As exigências em relação ao emprego e aos salários, a emergência dos movimentos sociais e das ONGs, e a ânsia de alcançar um amplo con-

senso social em toda a América Latina criam novas possibilidades para a configuração do Estado, do mercado e da sociedade civil. Na América Central, a guerra civil acabou e o interesse internacional declina, mas as causas da pobreza perduram. Muitas pessoas confiam na criação de postos de trabalho e na reforma do Estado, mas provavelmente existem também muitos que, como eu, concordam com a apreciação de Michel Croizier sobre a França: "De fato, muitos franceses creêm que é mais fácil modificar a sociedade do que o Estado" (Michel Croizier, 1992:15).

Os parâmetros das políticas econômicas e sociais mudam à medida que as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil perdem nitidez. René Villarreal (1997:212) resumiu os novos fatos para um retorno ao básico:

"Retornar ao básico implica percorrer dois caminhos:

- a) a longo prazo, para a solução do problema econômico e social, gerar um modelo includente de emprego, onde seja o próprio trabalhador que, com sua renda e salário real crescentes, se incorpore no mercado; e
- b) a curto e médio prazos, adotar programas assistenciais com novos enfoques de gestão da política social, onde os próprios beneficiários participem na instrumentalização, avaliação e controle dos programas, e o governo promova uma administração pública moderna que seja conducente à eficácia e eficiência dos mesmos."

Com uma alusão retórica a Adam Smith, Villarreal defende uma economia de mercado participativa e um desenvolvimento integral do novo capitalismo pós-moderno com:

- ♦ a mão invisível do mercado (para a alocação eficiente de recursos);
- ♦ a mão solidária da sociedade (para a equidade e o bem-estar social);
- ♦ a mão promotora do Estado (para o crescimento sustentado e o emprego).

Ao contrário das indicações do Banco Mundial, antes mencionadas, Villarreal reserva ao Estado um papel econômico chave no processo e atribui à sociedade o papel de assegurar a equidade e o bem-estar social.

Organizações da sociedade civil (OSCs): de base, ONGs, redes

A gama de organizações construídas pelos cidadãos fora do Estado, e muitas vezes apesar dele, é ampla e varia substancialmente nos dife-

rentes países. As OSCs podem caracterizar-se em função de seus “donos” (membros ou não), conforme seu nível de operações, segundo uma classificação setorial ou temática, ou ainda por suas origens. Os níveis incluem grupos comunitários ou vicinais, ONGs intermediárias, organizações de desenvolvimento de profissionais, muitas vezes com financiamento internacional, e redes de organizações unidas em torno de interesses setoriais e mesmo nacionais ou internacionais. As OSCs podem identificar-se ao longo de determinadas linhas temáticas. A Assembléia da Sociedade Civil Guatemalteca, por exemplo, inclui 10 categorias de atores, incluindo igrejas, organizações de gênero, étnicas, ambientais, cooperativas, organizações de investigação independentes, entre outras. Essas organizações reconhecem suas origens na igreja católica e, cada vez mais, em igrejas protestantes ou evangélicas e organizações maias tradicionais e revitalizadas, cabendo mencionar também as necessidades de caráter econômico que dão lugar a microempresas e a organizações no setor informal — táticas e estratégias de sobrevivência dos pobres.

Figura 3
Organizações da sociedade civil (OSCs)



As organizações da sociedade civil são, potencialmente ou de fato, atores fundamentais para o desenvolvimento e a democracia. "Escolas para a democracia": eis como se declaram abertamente muitas dessas organizações inspiradas por Tocqueville. Dada a escassa prática da democracia na região ("democracia sem cidadania" ou "democracia delegada"), não resta dúvida de que as cooperativas, as comunidades baseadas em igrejas, comunidades indígenas e "confrarias" podem contribuir de modo decisivo para a formação de uma cidadania mais autóctone. As organizações da sociedade civil podem proclamar que estão geográfica e empaticamente mais próximas do povo, que são prestadoras bastante eficientes de serviços sociais para alguns pobres, que são inovadoras e experimentais em suas respostas aos problemas sociais, que se vêem constrangidas por contextos legais pouco favoráveis e que em alguns casos encontram maior afinidade com os empresários do que com o governo, com empresários mais do que com burocratas.

Assim como os atores do Estado e do mercado, as dinâmicas internas e externas das organizações da sociedade civil estão mudando rapidamente em toda a região. As OSCs incluem novos membros e antigos participantes — ONG era a denominação que se aplicava habitualmente às organizações existentes desde os anos 60 e 70; OSC é o conceito mais abrangente que tomou forma nos anos 90. Embora seu número varie consideravelmente de um país para outro (estima-se que existam aproximadamente 14 mil), as organizações não-governamentais de desenvolvimento ou ONGs que povoam o mapa do desenvolvimento entraram em crise, assim como o Estado. As fontes de financiamento externo se esgotaram, a geração anterior de líderes se afastou sem deixar geralmente sucessores com destaque e preparados, e os processos de democratização levaram suas lideranças a associarem-se ao governo, quando não foram por ele "cooptadas" de forma absolutamente impenável nos períodos autoritários anteriores de "ditadura e dita branda".

ONGs e OSCs: o bom, o mau e o feio

A sociedade civil abriga organizações muito incivis. Não existe garantia de virtude nem vacina contra o vício para OSCs e ONGs, apesar de elas terem aderido à auto-regulação. Existem extraordinários realizadores, caracterizados por um serviço heróico, e crassos oportunistas, donde a necessidade de discernimento. As OSCs podem ser classificadas como organizações com ou sem participantes, distinguindo-se assim as organizações cooperativas e étnicas, cujos membros são seus proprietários e dirigentes, daquelas que administram serviços profissionais ou de

apoio técnico. Seus estilos de liderança variam consideravelmente, mas a liderança democrática e a gestão transparente nem sempre são a regra. Muitas dessas organizações ganharam justa reputação por incentivar a participação, garantindo assim que programas sustentáveis efetivamente chegassem aos destinatários, assim como por oferecer bens e serviços, com enfoques flexíveis e experimentais, a uma base manejável de clientes. Algumas OSCs seguiram líderes carismáticos, mas cresceram a ponto de reconhecer a necessidade de aperfeiçoar habilidades gerenciais, ou seja, de "profissionalização". Muitas organizações incrementaram sua competência com um compromisso de longo prazo. Outras, de aparição mais recente no cenário, em alguns casos se ocultaram de forma oportunista sob o manto daquelas que vinham trabalhando desde tempos atrás, e em outros casos interpretaram os sinais dos tempos, conciliando dinâmicas inspiradas tanto no mercado como no Estado, para atuar nesse "terceiro" setor ou setor "voluntário", conhecido como sociedade civil.

OSCs e partidos

A sociedade civil se relaciona com o Estado por meio dos partidos políticos e de outras formas de mediação. A maioria das OSCs rejeita qualquer identificação partidária, mas em muitos países elas não raro começaram como oposição de fato aos regimes autoritários. As declarações de apartidarismo podem ter assegurado algum apoio dos doadores internacionais no passado, mas as relações com os partidos políticos continuam sendo importantes, especialmente quando as OSCs procuram financiamento nacional ou querem influenciar as políticas. Algumas OSCs evitam qualquer identificação partidária, optando por uma representação política por meio de comitês cívicos, como na Guatemala. Outras apóiam partidos trabalhistas ou alternativos oriundos do movimento trabalhista ou das bases de oposição, como o PT no Brasil, a Causa R na Venezuela, ou o Frepaso na Argentina (Chalmers et alii, 1997). A maioria prefere um rótulo apartidário. As redes de OSCs e as associações nacionais começaram a forjar espaços para a participação e a representação que começam a chamar a atenção das elites políticas (por exemplo, consultas Estado/sociedade civil).

Fontes de financiamento e aumento de escala

As fontes tradicionais de financiamento das OSCs estão se esgotando. Muitas ONGs dependeram por muito tempo de fontes externas de

suporte, prestando contas aos doadores, mas sem dar muita satisfação à supervisão oficial do governo ou aos clientes e ao controle jurisdicional. À medida que o financiamento internacional diminui, a legitimidade desses programas num contexto nacional é questionada, especialmente pelas elites políticas que as vêem como competidoras em suas jurisdições. Buscar financiamento governamental ou converter-se em empreiteiras do setor estatal ou privado é a opção adotada com mais frequência, mas talvez com mais reservas. A maioria das OSCs tem um leque limitado de programas e notável inexperiência quanto a oferecer uma cobertura ampla. Sua dimensão experimental, de laboratório social, não é suficientemente apreciada. Essas organizações se vêem diante do desafio de aprender a "aumentar a escala". As OSCs reconhecem geralmente a necessidade de maior profissionalização, de contar com financiamento e assistência técnica permanentes, e de adquirir habilidades gerenciais que lhes permitam alcançar um público mais vasto para seus bens e serviços. As transições da efetividade desde o nível micro até o médio ou macro são problemáticas, tal como acontece no caso do governo.

Variações nacionais e regionais: onde estão as raízes?

À medida que as influências do mercado penetram o mundo das OSCs, as fronteiras entre as OSCs prestadoras de serviços sem fins lucrativos e as empreiteiras e empresas consultoras com fins de lucro se desvanecem. À medida que a democratização avança, o poder atrai para o governo alguns líderes de OSCs, que acabam mudando seus pontos de vista e suas perspectivas para o futuro. O considerável número de líderes chilenos de ONGs que se instalaram em cargos estatais durante a "concertação" é ilustrativo a esse respeito. Na Argentina, assim como no México, novos programas estatais estruturados por antigos líderes de OSCs mostram que os reflexos corporativistas e clientelistas calaram muito fundo — e que o Estado é uma plataforma duvidosa para o fortalecimento da sociedade civil. Como canalizar de maneira construtiva esse financiamento é uma questão à parte — e as sociedades civis em todo o mundo tendem a conduzir as finanças governamentais (Salamon, 1994). De fato, a democracia requer raízes mais profundas na sociedade, não só o apoio estatal. Carlos Fuentes deixou isso bem claro com a seguinte reflexão na véspera das eleições mexicanas de julho de 1997:

"Independentemente do que aconteça na política oficial mexicana, está em curso uma revolução política nas próprias raízes da sociedade mexicana. Trata-se do aparecimento de uma

nova constelação dinâmica de organizações não-governamentais, cooperativas agrárias, sindicatos independentes, movimentos de mulheres, minorias sexuais e grupos de direitos humanos, associações universitárias, voluntárias, de vizinhos e religiosas. Tudo isso que é conhecido como sociedade civil oferece a melhor esperança de que a democracia mexicana não só é inevitável, como conta com uma base ampla que se encontra estreitamente vinculada com os desejos e as realizações da sociedade. Ali onde o autoritarismo, unido ao capitalismo selvagem, tem sido a regra, a sociedade civil demonstra que a democracia não é só uma questão do Estado, dos partidos e das corporações, mas também da universidade, da fábrica e do campo. Nisso reside a melhor esperança para uma democracia mexicana ampla e profundamente enraizada, quaisquer que sejam os resultados do prazo político que imponhamos a nós mesmos na eleição de domingo, 6 de julho de 1997" (*Los Angeles Times*, 2-7-1997, B7).

Fontes é claro em relação à democracia. Que vem a ser um desenvolvimento que, de forma similar, é "profundamente enraizado"? Podem "a fábrica, o campo e a universidade" elevar-se com o triunfo? Quanto da carga do desenvolvimento deve assumir a sociedade civil? As capacidades variam de um país a outro, mas, de modo geral, as OSCs na América Latina enfrentam os seguintes fatos:

- ♦ declínio do interesse na região por parte dos atores internacionais após a Guerra Fria;
- ♦ disponibilidade decrescente de fundos internacionais;
- ♦ receio de cooptação das OSCs pelo governo;
- ♦ comercialização das relações através da consultoria e da contratação;
- ♦ surgimento de movimentos de base comunitária ou étnica como competidores; e
- ♦ problemas persistentes relacionados com a representatividade e a intermediação.

Dados esses múltiplos fatos, penso que a prova crucial para as OSCs não está tanto nos níveis micro e macro, e sim no médio, nos níveis intermediários da organização social.

As estruturas de mediação: a fase transformadora da representação

À medida que a democratização se estende além do cenário eleitoral e o desenvolvimento, por sacudidas, arranca e pára, as organizações da sociedade civil se multiplicam, se diferenciam e aos poucos inventam novas estruturas de mediação e representação. Os partidos, as legislaturas e as instituições políticas herdadas dos períodos anteriores se vêem ora competindo, ora colaborando com novos atores políticos para os quais a "sociedade civil" serviu como estandarte dos interesses populares. A conjunção de interesses e a representação estão em jogo, competindo com a apatia e o repúdio geral do desempenho da elite política (*Latinobarómetro*, 1996).

Enquanto a representatividade de qualquer indivíduo, segmento ou setor da sociedade civil pode certamente ser questionada, a inadequação das instituições representativas tradicionais é reconhecida em toda a região. A representação é o maior problema a ser resolvido, pois muitos são os novos mecanismos organizacionais que se multiplicam nos níveis micro, médio e macro nas sociedades latino-americanas. Conselhos de vizinhos, orçamentos participativos, associações de ONGs em nível nacional, *lobbies* setoriais, organizações indígenas, associações étnicas, de gênero e religiosas — a diversidade das organizações representativas se multiplica praticamente em todas as partes, fazendo com que as instituições representativas ou tenham um bom desempenho, respondam, sejam transparentes e responsáveis, ou abandonem o campo.

Na próxima seção, apresentarei algumas reflexões sobre essas formas emergentes de representação, dissenso e consenso entre as organizações cidadãs. Examinarei como elas se traduzem na formulação de políticas num nível conceitual, dando exemplos de novas formas em vários países.

Redes da sociedade civil: entre os tipos ideais pluralista e corporativista

Nos anos 70 e 80, travou-se um caloroso debate no âmbito das ciências políticas que permitiu examinar e contrastar as formas de con-

junção de interesses e de representação nas democracias ocidentais, resumidas em dois "tipos ideais" weberianos, o corporativismo e o pluralismo. Os "pluralistas" sustentavam que existiam múltiplos grupos de interesse rivalizando-se por influência, supostamente sobre bases igualitárias. Os teóricos pluralistas foram criticados por subestimar o poder e o papel das estruturas de intermediação, que poderiam estender uma ponte para cobrir o vazio existente entre a sociedade e o Estado. Por sua vez, o corporativismo enfatizou essas estruturas de mediação, elaborando um quadro decepcionantemente harmônico de conjunção de interesses e de participação, geralmente estruturado a partir de cima, mas que às vezes podia ser sensível às iniciativas provenientes da base, e que resultava no que Schmitter e Lembruch (1974) definiram como formas tanto "estatais como societais" da intermediação corporativista. Até certo ponto, o quadro corporativista estatal alimentou o debate sobre os regimes autoritários burocráticos (as reflexões de Fernando Henrique Cardoso sobre os "anéis burocráticos" são ilustrativas a esse respeito), mas isso também aparece de forma bastante clara em muitas das reformas constitucionais incluídas em 18 Constituições latino-americanas desde o final dos anos 80.

Figura 4
Pluralismo/corporativismo

Sociedade civil — a agregação de interesses e a expressão
de valores através de associações de interesse comum

Tipos ideais

Pluralista

Múltiplo
Voluntário
Autônomo
Competitivo
Não-hierárquico
Autodeterminado
Sem monopólio de representação
Sem controle de liderança

Corporativista

Singular
Obrigatório
Oficialmente certificado
Monopolista
Hierárquico
Diferenciação de funções
Com monopólio de representação
Liderança controlada

Qual é o *status* teórico e "estratégico" que se pode atribuir à emergência de atores e redes da sociedade civil que procuram implementar programas sociais, influenciar as políticas públicas e insinuar-se diretamente na "atribuição autoritária de valores" (assim como de orçamentos)? A emergência da sociedade civil representa um estágio qualitativamente diferente nas relações entre o governo e os cidadãos na região? As formas populistas, clientelistas e corporativistas deram lugar a uma nova geração de iniciativa cidadã e de participação política que rompe com os modelos herdados e dá início a uma aproximação do tipo ideal pluralista? Durante muito tempo acreditei que sim. Um trabalho de investigação coletiva que examina as novas "políticas de desigualdade" em toda a América Latina expõe o problema com mais vigor, através do estudo das "redes associacionais" (Chalmers, 1997).

Em toda a região, surgiu toda uma série de organizações de cidadãos que estão testando o canal da representação popular. As ONGs de desenvolvimento têm uma longa história de compromisso, ainda que os vínculos com seus financiadores internacionais tenham sido às vezes mais fortes do que com sua clientela. O movimento sindical se debilitou dramaticamente — até os sindicatos do setor público estão sofrendo uma retração, mas, assim como no Norte, representam a maioria dos sindicalizados e estão em busca de novos padrões de representação fora dos padrões corporativistas (ver Scott Martin em Chalmers et alii, 1997). Os movimentos sociais vão e vêm, mas mostram claramente a influência residual da organização popular. Os movimentos camponeses, dos sem-terra e dos sem-teto alcançaram notoriedade no Brasil; as ocupações de terras se multiplicam na Guatemala; e certamente a presença zapatista no sul do México chama a atenção para os deformados esquemas de distribuição da terra, dos salários e dos recursos, bem como para as tensões entre as elites locais e o governo central. A etnicidade está em pauta pelas iniciativas restauradoras relativas aos maias, incas e astecas, assim como pela abundância de expressões de organizações afro-americanas. A temática de gênero alcançou enorme importância na medida em que os lares encabeçados por mulheres se multiplicam e a violência doméstica provoca reações e induz a uma nova legislação. Experimentalmente, as organizações locais estão aprendendo a incrementar sua visibilidade, sua influência e seu protagonismo através da formação de redes, associações de níveis secundário ou terciário e federações, mais do que através dos partidos tradicionais.

Esse processo é acelerado pela reforma do Estado. Mediante descentralização, desconcentração, freios e contrapesos, e outros métodos próprios de uma gestão de governo moderna, o predomínio do Executivo e a tomada de decisões unívoca se estendem a múltiplos centros e

níveis do poder, oferecendo assim aos cidadãos organizados numerosos espaços para atividades de *lobby* ou "cabala". Apoiados em suas redes e associações, muitas OSCs optaram por entrar no cenário político. As OSCs são muito bem-vindas como executoras dos programas sociais, mas a recepção é mais fria na medida em que procuram adquirir influência política. De acordo com Douglas Chalmers e seus colaboradores (1997:574,567,582), "as redes associacionais são estruturas não-hierárquicas formadas por decisões de múltiplos atores que se agrupam para influir nas políticas públicas". As redes oferecem um "novo modelo analítico" de grupos transformadores de organizações populares, representantes do governo, empresários individuais e ONGs.

"A maior implicação do crescimento de um Estado policêntrico e de redes associativas múltiplas e transformadoras é que a tarefa de assegurar a distribuição e uma participação significativa não caberá a uma liderança popular central única, e sim a numerosos indivíduos e organizações operando em cenários muito diversos."

Daí a importância, tanto analítica como estratégica, de contar com organizações da sociedade civil mais efetivas, responsáveis e transparentes, que manejem as transferências de informação eletrônica rápida através da Internet, analisando e melhorando o acesso da opinião pública através dos meios de comunicação de massas, aumentando as habilidades de negociação e formação de alianças, ou, como dizem Chalmers e seus colegas, "forjando novos espaços para a implantação de demandas políticas e [a formação] de coalizões relativas às políticas sociais".

Se consideramos os tipos ideais de pluralismo e corporativismo como formas contrárias de agregação de interesses — o primeiro caracterizado por articulações sumamente fluidas de apoio e demandas através de atividades de grupos de interesses que ingressam e se movem no cenário político, e o segundo pela canalização de interesses por intermédio de categorias organizacionais vertebradas e preestabelecidas —, me parece que estamos hoje diante de uma nova expressão de agregação de interesses, ainda em evolução. Na medida em que reflète aspectos tanto do pluralismo como do corporativismo, ela constitui um fenômeno político e de políticas inteiramente novo, que se desenvolve sob o manto da "sociedade civil". Deriva-se de um conjunto de organizações de cidadãos com a missão de ingressar no cenário das políticas, dos programas e da opinião pública — e não só de administrar serviços sociais ou financiar tarefas caritativas ou filantrópicas no "terceiro setor". Inclui ONGs, redes, coalizões, associações e movimentos que vão e vêm, se fundem e competem, disputam e concor-

dam, enquanto ocupam espaços políticos e articulam exigências políticas que, segundo manifestam explícita ou implicitamente seus portavozes, não foram adequadamente representadas pelas instituições formais do governo, legislativas, judiciais e executivas, nem pelas instituições estabelecidas de representação cidadã, como os partidos políticos e os grupos de interesse.

Sejam hegelianos ou toquevillianos quanto a sua inspiração, pluralistas ou corporativistas em suas formulações, os debates sobre a sociedade civil ressoam na América Latina e em todo o mundo. Uma versão de inspiração pluralista de bastante utilidade para a operacionalização conceitual é a seguinte:

Sociedade civil é a esfera de vida social organizada que é voluntária; autogerada; autofinanciada (mais ou menos); independente do Estado; compartilhando regras e normas que limitam o poder e legitimam a autoridade estatal com base num estado de direito (Diamond, 1995).

Rumo a um Estado criativo e tensões da sociedade civil

Os entusiastas da sociedade civil devem reconhecer as tensões e contradições em sua própria esfera (Pulido Briceño, 1997). A sociedade civil é certamente o cenário para o debate e o dissenso acerca dos valores que configuram as sociedades, e nestas podem existir organizações altamente incivis como a Ku Klux Klan, de caráter militar e paramilitar. O problema é saber se isso é permitido, a quem é permitido e como se lida com isso. Há que considerar aqui as tensões entre os atores da sociedade civil e os setores estatais e privados. À medida que as sociedades civis emergem e que os Estados executam reformas democráticas, políticos e burocratas se vêem tentados a retornar a suas práticas clientelistas, aproveitando mais dos modelos tutelares corporativistas do que dos modelos pluralistas ou democráticos, e deixando pouca ou nenhuma autonomia à sociedade civil.

A emergência das associações da sociedade civil suscitou uma variedade de respostas por parte dos Estados latino-americanos. Alguns países criaram agências não só para coordenar, mas também para autorizar, financiar, supervisionar e controlar as OSCs, tornando-as assim dependentes do Estado. Outros querem controlar o movimento utilizando canais corporativos para conter a agregação de interesses.

Países geograficamente tão distantes como México e Argentina, por exemplo, criaram instituições nos ministérios públicos que procuram coordenar, canalizar e ocasionalmente monopolizar as iniciativas da sociedade civil, num quadro de referência estadocêntrico. Os ministérios mexicanos de Governo e de Relações Exteriores criaram Oficinas

para a Sociedade Civil. A Secretaria de Desenvolvimento Social, na Argentina, inaugurou um Centro Nacional para as Organizações Comunitárias (CNOG), que procura desempenhar papel específico na gestão da informação e na coordenação e no treinamento da sociedade civil. Essas iniciativas sugerem a existência de tensões num enfoque estado-cêntrico, percebido por alguns atores da sociedade civil como corporativista ou clientelista. Mais adiante examinarei o caso da Assembléia Guatemalteca da Sociedade Civil, que representou o extremo oposto do *continuum*, uma assembléia representativa de cidadãos que reagiu a uma tentativa de golpe de Estado interno, "autogolpe" do presidente Serrano, conseguindo assim evitá-lo. A Assembléia foi seguidamente confirmada pelas forças guerrilheiras (UNRG) como avalista e mediadora entre o governo e os negociadores da guerrilha.

Menos dramáticos, mas igualmente importantes a longo prazo, são os diálogos, debates e sessões de planificação estratégica que se multiplicam em toda a região, sustentados por patrocinadores internacionais e nacionais, governos ou pela "igualdade de exploração" dos cidadãos. Esses diálogos se fizeram rotineiros em certos países (a Colômbia é um bom exemplo) e se converteram num mecanismo normal para a representação da sociedade civil e o diálogo desta com o Estado. As tendências descentralizadoras na região aceleraram e tornaram rotineiras a participação e a representação através das organizações da sociedade civil. Na cidade brasileira de Porto Alegre, o "planejamento do orçamento participativo" permite aos habitantes revisar, discutir e recomendar as dotações financeiras no nível da cidade. Após oito anos, a experiência já mostrou sua influência em mais de 60 cidades brasileiras. Os prefeitos de sete cidades e metrópoles guatemaltecas visitaram recentemente Porto Alegre para indagar da possibilidade de adaptar esse enfoque a suas municipalidades. O caso pode ser único, mas suas derivações podem ser múltiplas.

A experiência boliviana com a "participação popular" e a devolução da tomada de decisões aos cidadãos em 311 municípios desse país é outro exemplo importante. A Lei de Participação Popular na Bolívia data de 1994. Tendo como propósito acelerar a descentralização e oferecer oportunidades para a democratização, o processo representa um dos experimentos sociais de vanguarda no hemisfério. Mais de 20 mil organizações populares foram identificadas, e destas, 14 mil estão reconhecidas oficialmente. A coexistência de formas organizacionais ocidentais e indígenas faz com que a experiência seja mais complexa e altamente relevante para outros países onde as maiorias indígenas ou minorias significativas tentam preservar sua cultura e superar a exclusão (Equador, Guatemala, Peru), ou onde há minorias ou maiorias afro-

americanas. Na Bolívia, os Comitês de Vigilância têm papel fundamental na supervisão dos programas de governo. No momento se discute se os comitês devem ser remunerados, por quem e a que custo para o Tesouro e para a autonomia dos mesmos, sendo esse um dos muitos problemas de significação colateral com que se defrontam os governos e os cidadãos no processo de redefinição. A democratização, assim como a descentralização, é sempre tarefa em processo. Os fundos de emergência e de investimento social foram anunciados como os veículos mais idôneos para a participação, mas seu desempenho e a rapidez para transferir às comunidades a tomada de decisões importantes foram pouco convincentes, quando não meramente simbólicos ou rituais. Os empréstimos recentes do BID para a administração de serviços sociais estão projetados para atender a prioridades estabelecidas mediante o planejamento comunitário e a participação. Mas os céticos se preocupam, não sem razão, com o fato de que os tradicionais critérios clientelistas podem sobrepor-se às prioridades comunitárias, ainda mais considerando que as eleições se aproximam e que os políticos compram influências. Portanto, cumpre multiplicar a supervisão, a vigilância, a "observadoria" e os mecanismos para assegurar transparência.

Redistribuição de direitos e responsabilidades

Transcorrido meio século desde a análise de Marshall (1950), a tendência para a "destitularidade" dos direitos econômicos e sociais parece global e irresistível, ainda que Putnam (1994) celebre as virtudes do capital social. A "redução" ou "redimensionamento" do Estado em relação ao setor empresarial e aos cidadãos pode chegar a um máximo no momento em que o pêndulo alcance seu limite e comece a regressar, como aconteceu com outras "grandes transformações" anteriores (Polanyi, 1944). As ilusões de progresso do século XX através do crescimento econômico careceram de um rosto humano, descuidaram do ambiente natural e trouxeram consigo pouca equidade. Os bilionários se multiplicaram na região, enquanto os índices de Gini mostram iniquidades alarmantes até para o economista mais duro em seu apoio ao livre mercado. A proteção do ambiente natural é uma garantia central da dignidade humana. Equilibrar os direitos econômicos com as obrigações ecológicas tornou-se um imperativo. Seja em razão da opulência ou da pobreza, a degradação do ambiente natural exige um redescobrimto das responsabilidades e obrigações, bem como dos direitos e das demandas. Os povos indígenas podem ajudar todos nós a redescobrir

uma cosmovisão que incorpore a natureza em nossas formulações e nos faça perder a arrogância antropocêntrica que se abstrai da ecologia.

Existe uma redistribuição radical de direitos e responsabilidades impelida pelos ventos de "privatização", "redução" e "descentralização" e de um sem-número de prescrições de desenvolvimento macroeconômico impostas pelo pretendido consenso de Washington, logo confirmadas pelas aquiescentes elites políticas da região. Estas últimas assentaram seu acordo antes de tudo por uma versão débil de democracia, medida por seus resultados eleitorais e seus frágeis direitos políticos, não sustentada nos direitos civis, econômicos e sociais, nem na igualdade de oportunidades. O castigo por essa resignação incivil está enfim aparecendo nas urnas eleitorais. As eleições no México, em julho de 1997, o ressurgimento de coalizões de centro-esquerda e socialdemocratas em muitos países, os encontros de políticos que buscam alternativas às políticas neoliberais, tudo isso reflete uma tomada de consciência coletiva de que a pobreza e a questão social não vão cada qual por seu lado, que o fim da Guerra Fria marcou apenas o fracasso dos modelos socialistas disponíveis, não o triunfo do capitalismo, e que são necessárias algumas idéias inovadoras e uma redistribuição mais decidida (Conger, 1997). As campanhas contra as instituições multilaterais de Bretton Woods simbolizam esse descontentamento. Até o Vaticano interveio na questão, com o papa João Paulo II pedindo aos bancos multilaterais a decisão de uma moratória para os países pobres como forma apropriada de celebrar o milênio. Os bancos não se mostraram de acordo.

O ajuste macroeconômico trouxe tanto problemas quanto benefícios. O FMI, os bancos multilaterais e as agências de ajuda bilateral combinaram restrições e incentivos, condicionalidades e subsídios para estabilizar as economias, assegurar o equilíbrio fiscal e internacionalizar os mercados. Os fundos de emergência social e o investimento social se multiplicaram, preenchendo assim alguns dos vazios criados pela redução do Estado, prevenindo a comoção social, pondo à prova uma maquinaria estatal alternativa ou apenas administrando novos instrumentos para o clientelismo do velho estilo. Em muitos lugares, os fundos incorporaram ONGs como veículos para a administração de serviços, como contratantes e subcontratantes competitivos (às vezes reproduzindo a proliferação de firmas consultoras dependentes do governo, conhecidas em Washington como *beltway bandits*). A investida privatizadora em áreas como a saúde incentivou a mudança de abordagens "universalistas" para abordagens "focalizadas", mas esses focos tenderam a localizar-se no extremo superior da escala de salários. Exigiu-se dos cidadãos que suportassem a maior parte da carga.

Confesso que é com muitas reservas que enfatizo a responsabilidade cidadã sobre os direitos. Lamento que a sociedade civil e algumas empresas tenham que arcar com a maior parte do peso da cidadania, em vez do Estado. No entanto, uma estimativa mais realista da capacidade do governo, junto com uma escala apropriada para equilibrar os direitos e as responsabilidades, poderia ser mais efetiva se o Estado fosse menos pretensioso e mais eficaz; se os cidadãos fossem menos belicosos e se o ambiente natural fosse protegido para as futuras gerações. Seja essa ou não a solução preferível, o fato é que a revisão dos direitos (muitos deles ilusórios, exceto no papel) e a transferência para os cidadãos de maiores responsabilidades para a autogestão, a auto-regulação, a proteção ambiental e os serviços sociais, incluindo o patrocínio para a elaboração das políticas públicas, já começam a ocorrer em muitos países da região. O reconhecimento ou mesmo a aprovação dessa tendência pode ajudar os que se preocupam com a justiça social a avaliar melhor as bases sociais de apoio e a sustentabilidade das políticas sociais destinadas a reduzir a pobreza e a iniquidade.

A formação de capital humano e social é essencial. Sob a inspiração da experiência do Leste asiático, na América Latina se difunde o tardio reconhecimento de que os gastos em capital humano são certamente investimentos, e que as reformas de reengenharia do Estado podem muito bem ser necessárias para assegurar o crescimento, incrementar o capital social produtivo, garantir a equidade e acelerar as transações do mercado. Cidadãos responsáveis exigem um governo responsável. Os direitos não devem estar classificados — mas tampouco devem consistir em reivindicações feitas unilateralmente ao Estado pelos cidadãos. O Estado latino-americano não foi e não é o único avalista dos direitos de seus cidadãos. Os direitos sociais e econômicos podem surgir num estado de direito, mas devem encontrar sustentação em todos os âmbitos da sociedade. As atividades empresariais são fundamentais. A economia também deve ser participativa. *It's jobs, stupid* é o "mantra" político-econômico que deve ser acatado na atualidade.

Entre as conseqüências não antecipadas de enfatizar a responsabilidade sobre os direitos pode estar o aumento do número de atores privados que reclamam participação nas políticas públicas. Isso pode contribuir para acelerar a maior participação dos cidadãos e legitimar suas reivindicações para dirigir e auditar as políticas sociais, bem como administrar serviços essenciais. O papel do Estado, no que se refere a equilíbrio fiscal, impostos por meios progressivos e criação de postos de trabalho fora de seus próprios limites, será inovador ainda que tardio. O Estado também precisa reconhecer as estratégias

e as táticas de sobrevivência dos pobres e começar a criar as bases para converter os "informais" em produtores formais e cidadãos. Os impostos indiretos, pagos pelos pobres de maneira desproporcional, poderiam ser balanceados por um salário progressivo e por um esquema de impostos corporativos efetivamente arrecadados nas classes média e alta.

Serviços sociais: *outsourcing*

O ajuste estrutural e o redimensionamento do Estado obrigaram a repensar as políticas sociais. Assim como a produção industrial e os serviços, o cenário das políticas sociais também começou a confiar em provedores externos. *Outsourcing* significa a transferência dos monopólios estatais para o empresariado e a sociedade civil da administração de bens e serviços públicos ou sociais. O BID está apoiando várias iniciativas governamentais inovadoras (Argentina, Venezuela, Brasil, Guatemala e México) para canalizar os serviços sociais para as populações pobres, vulneráveis e excluídas, através de OSCs e grupos de moradores. Aí está implícita a tese segundo a qual muitos serviços podem ser mais bem prestados em condições competitivas, com múltiplos provedores e empresas mistas. Que significa isso para o investimento social? Os gastos sociais, sempre baixos na região, declinaram ainda mais nos anos 80 e se recuperaram ligeiramente no início dos anos 90. No entanto, a redução do tamanho do Estado faz com que se negligenciem alguns programas sociais "universais". Em cenários tais como os da América Central, o dogma neoliberal ameaça as frágeis democracias, onde os Estados têm sido demasiado "débeis", demasiado comprometidos com um estreito segmento de elites econômicas ou militares, para garantir à maioria dos cidadãos pelo menos alguns direitos políticos e civis, e quase nunca a proteção de direitos sociais e econômicos. A tabela a seguir mostra as dramáticas diferenças em gastos sociais *per capita* e a percentagem do PIB em 18 países latino-americanos. Vale notar também a deplorável situação dos países da América Central no que se refere ao gasto social. A aplicação de impostos sem representação alimentou uma revolução nas Américas. Podem as revoluções falidas e uma frágil paz gerar formas de tributação e de representação até agora desconhecidas na América Central? Podem os países grandes e pequenos do Sul gerar recursos, arrecadar impostos e pôr em prática políticas sociais efetivas? E quanto da carga do alívio da pobreza pode ser realística e apropriadamente atribuída à sociedade civil e ao setor empresarial?

Gasto social da América Latina (18 países) (média)^a

Países ^b	Gasto social real per capita (em US\$ de 1987)		Gasto social/PIB		Gasto social/ Total gasto público	
	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95
<i>Gasto social alto</i>	333,6	424,9	15,2	17,2	52,7	60,4
Uruguai	463,2	624,9	18,9	23,6	63,0	75,1
Costa Rica	334,0	388,6	19,8	20,8	45,5	44,3
Panamá	349,9	466,5	17,1	20,0	37,5	44,2
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	8,4	13,1	53,3	71,8
Brasil ^c	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	57,0
<i>Gasto social moderado^d</i>	99,1	126,6	9,0	10,9	35,5	47,4
Colômbia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Nicarágua	97,4	86,4	10,8	10,6	36,2	48,8
Equador	92,7	129,3	7,8	10,4	36,5	39,5
Venezuela	215,6	—	8,5	—	32,1	—
<i>Gasto social baixo^e</i>	42,3	54,3	4,8	5,9	31,1	33,2
Honduras	7,2	69,6	7,8	7,6	33,1	29,1
Paraguai ^f	25,9	66,7	2,6	6,6	32,2	43,2
Bolívia	34,4	49,5	4,6	6,3	36,0	32,0
El Salvador	50,1	53,7	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	3,3	3,7	29,8	36,4

continua

Países ^b	Gasto social real per capita (em US\$ de 1987)		Gasto social/PIB		Gasto social/ Total gasto público	
	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95	1990/91	1994/95
República Dominicana	36,3	—	4,7	—	36,6	—
Peru	20,6	—	2,1	—	15,9	—
<i>Média regional</i>	189,6	241,7	10,4	12,2	42,1	48,7
<i>Países com gasto social alto</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	27,4	—	13,5	—	14,6
Percentagem de variação em PIB	—	17,7	—	17,7	—	17,7
<i>Países com gasto social moderado</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	27,7	—	21,5	—	33,6
Percentagem de variação em PIB	—	11,7	—	11,7	—	11,7
<i>Países com gasto social baixo</i>						
Percentagem de variação em gasto social	—	28,4	—	24,6	—	6,5
Percentagem de variação em PIB	—	12,3	—	12,3	—	12,3

Fonte: Base de dados de gasto social (Cepal, Projetos do Banco Mundial).

^a Os países estão em ordem decrescente de acordo com o percentual do PIB destinado a gasto social em 1994/95.

^b Médias para 1990/91 e 1994/95 para todos os países exceto Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México e Panamá, cujas cifras correspondem só a 1994.

^c Só gasto do governo central.

^d As médias não incluem a Venezuela.

^e As médias não incluem Peru nem República Dominicana.

^f Só gasto do governo central.

Nem o nível da contribuição da sociedade civil em pessoal e em recursos no investimento social nem o volume do financiamento internacional se refletem nesses dados. Com efeito, grande parte de responsabilidade social recaiu sobre as ONGs, respaldadas por doadores internacionais. Outra importante fonte de renda, mas escassamente quantificada, são os valores remetidos pela comunidade de emigrantes da América Central e do Caribe. Esses valores se converteram no maior programa de ajuda estrangeira em muitos países da região, ainda que seu impacto e sua efetividade como ferramenta para o desenvolvimento, além das estratégias de sobrevivência e das escolhas de consumo, não tenham sido examinadas.

Redistribuição das políticas sociais

Além das remessas individuais e das operações das ONGs nos níveis micro e médio, a sociedade civil internacional levou o tema das políticas sociais ao epicentro das relações do Estado com a sociedade civil. As organizações da sociedade civil desfrutam atualmente de uma dimensão e de uma rede globais que no passado estiveram limitadas à Igreja ou às corporações multinacionais. Ao recompensar com o Prêmio Nobel da Paz a campanha internacional *Ban the landmine*, o comitê do Nobel reconheceu o papel de um milhar de ONGs vinculadas por uma rede da sociedade civil internacional e que convenceram mais de uma centena de chefes de Estado a proibir as minas terrestres que atingem aos civis em muitas partes do mundo. As colocações da sociedade civil logo se fizeram presentes nas delegações governamentais aos encontros internacionais das Nações Unidas: Tailândia, educação para todos; Rio de Janeiro, meio ambiente; Cairo, população; Pequim, mulher; e por último, a de maior importância para esta discussão, a Cúpula Social de Copenhague, que deu lugar à proliferação, em nível nacional, de redes de organizações não-governamentais para o desenvolvimento, as quais questionaram a ortodoxia econômica e social e propuseram políticas sociais alternativas. Evidentemente, as redes internacionais de OSCs têm influência sobre as políticas internas e vice-versa. Essas influências bidirecionais se multiplicaram de forma espetacular.

A Venezuela oferece um interessante exemplo de resposta estatal e societal à cúpula social. Sob coordenação da Fundação Polar, uma Rede Nacional de Organizações para o Desenvolvimento Social registrou ampla gama de ONGs, organizações beneficentes e de bem-estar, representantes do setor privado, filantropos e grupos de solidariedade,

assim como "ativistas políticos", todos eles interessados em acabar com a exclusão e a marginalização de vastos setores da população. Uniram-se as bases de dados das organizações da sociedade civil, interligaram-se as comunicações eletrônicas através da Intranet nacional e da Internet global, e convocaram-se reuniões em nível nacional e regional para colaborar na formulação das políticas sociais. Em julho de 1997, houve um foro nacional — *Camino hacia la superación de la pobreza: articulando espacios para la dignidad humana*. Contou-se com crescente apoio, na Venezuela, para a criação de um fundo misto público/privado (*joint venture*) denominado País. Esse fundo, a ser financiado por empresas locais e organizações filantrópicas, bem como por empréstimo do BID com garantia governamental, investe em grupos e moradores excluídos dos serviços sociais. Os recursos ajudaram a fortalecer a capacidade técnica das OSCs para projetar e levar a cabo as atividades que beneficiarão os muito pobres, excluídos ou desprezados pelas redes existentes de serviços sociais.

Embora tenha havido crescimento econômico nuns poucos países, a organização social e a insegurança cidadã se multiplicaram à medida que a pobreza e a violência continuaram crescendo. O doloroso impacto das políticas de ajuste fez com que se reconhecessem a debilidade dos Estados e a fragilidade das políticas públicas. Assim como os modelos de produção industrial se orientarão para o *outsourcing*, contratando ou subcontratando, os programas e as políticas sociais também entrarão na dinâmica do *outsourcing*. De acordo com o quadro referencial de Lowi (1978) a respeito das políticas públicas, tem-se a impressão de que as políticas, os programas e os serviços distributivos, e também os redistributivos, repousam cada vez mais sobre sua atribuição aos mercados ou à sociedade civil, enquanto as políticas regulatórias e constitutivas seguem sendo (é de esperar-se) ferramentas estatais. Grande parte dos efeitos das políticas, como a criação de postos de trabalho, depende menos do Estado, coincidindo com o fato de que a maioria dos cidadãos pobres tem confiado primeiro em si mesmos, depois no mercado e por último no Estado. "Não se pode deixar de fora o Estado", poderão objetar alguns, mas é que em muitos países da região o Estado nunca esteve dentro, nunca garantiu efetivamente os direitos nem administrou eficientemente os serviços para seus cidadãos, sobretudo a maioria pobre. Para Estados notoriamente débeis, é um desafio gigantesco tornarem-se "públicos", transparentes, e aptos para um papel regulatório e constitutivo (começando por um passo radical como é o de arrecadar impostos). "Confrarias", irmandades de homens ou de mulheres e outras OSCs existentes poderiam ser um bom ponto de partida

para um balanço tanto fiscal como social. A descentralização e a desconcentração multiplicam os pontos de interseção entre o Estado e a sociedade civil. Os governos subnacionais podem multiplicar as oportunidades para exercer mais influência sobre uma diversidade maior de interesses em sociedades civis mais plurais e com atividades políticas mais policêntricas.

As políticas sociais, consideradas domínio exclusivo do Estado, estão-se abrindo lentamente tanto ao patrocínio do mercado como da sociedade civil. No Sul como no Norte, pede-se às igrejas, que pregaram entre os mais pobres através da caridade e de programas paliativos, que suportem ainda mais uma parte das cargas da iniquidade e dos desafios do desenvolvimento. As declarações de cobertura "universal" dos serviços básicos por parte dos governos são reconhecidas como espúrias. As aspirações a políticas sociais "universais" se reduziram a políticas sociais "focalizadas" e a redes de seguridade, que se mostraram muito pouco apropriadas para atender às crescentes filas de novos e antigos pobres. Daí a busca, às vezes com reservas, por parte do Estado, de sócios, aliados, coalizões e voluntários, e o atual papel das instituições multilaterais no apoio às reformas do Estado.

As políticas sociais já não estão mais monopolizadas pelo governo, mas muitas vezes são reorientadas para incorporar-se ao mercado (privatização) ou à sociedade civil (publicização). O papel do Estado é antes assegurar do que administrar serviços sociais, ser antes um guia do que um provedor (Bresser Pereira, 1997). Os grupos vulneráveis, às vezes a maioria, podem ascender desde a exclusão e a marginalização até se tornarem beneficiários ou mesmo artífices de políticas sociais mais efetivas. A competição global exigirá mais compromisso das empresas com o treinamento técnico e a formação de capital humano para uma força de trabalho mais capacitada. A "esfera pública não-estatal", como a denominam os autores brasileiros, está atrás do mapa. Necessitamos um pensamento criativo sobre como as políticas sociais distributivas e redistributivas podem ser manejadas conjuntamente a partir dessa "esfera pública". Com efeito, as políticas sociais começam a cobrir as três esferas — Estado, mercado e sociedade civil — e com isso podem permitir a participação cidadã na configuração do processo, convertendo os receptores das políticas em seus formuladores no cenário distributivo, quando não no redistributivo. Cidadania significa responsabilidade para influir nas políticas sociais e intervir nas ações de alívio da pobreza, bem como para assegurar a vigência dos direitos humanos fundamentais.

Fundamentação do debate sociedade civil/políticas

O caso do Brasil

Permitam-me exemplificar alguns aspectos das relações entre o Estado e a sociedade civil, no tocante às políticas sociais, num país grande e noutro pequeno. No Brasil, um importante debate teórico, assim como experiências práticas impactantes, permeou o quadro pluralista-corporativista. Em termos práticos, a criação da Comunidade Solidária em 1995, no início da administração de Cardoso, marcou um novo esforço para vincular o governo com os atores do setor privado em empresas conjuntas ou "parcerias", com o propósito de fazer frente aos problemas sociais, estimulando o voluntariado e recrutando grande número de cidadãos brasileiros para a luta contra a pobreza. Criada logo após o fechamento da Legião Brasileira de Assistência, organização de bem-estar tradicional e supostamente clientelista, a Comunidade Solidária despertou grandes expectativas e provocou acalorados debates. Sua diretoria, presidida pela primeira dama Ruth Cardoso e incluindo 20 pessoas provenientes da sociedade civil e sete ministros do setor social, propôs-se coordenar as iniciativas sociais através das linhas públicas e privadas. As campanhas em nível nacional contra a fome e pelos direitos dos meninos de rua no Brasil evidenciaram a solidariedade da sociedade civil, assim como sua capacidade para formar alianças estratégicas com o setor empresarial e a classe média.

A experiência da Comunidade Solidária simbolizou sem dúvida os problemas com que se deparam os governos e as sociedades em toda parte, especialmente quando as políticas macroeconômicas se antepõem às políticas sociais, e as receitas para diminuir o tamanho do Estado cortam numerosas despesas estatais. Em conseqüência, o investimento em capital humano e social se comprime. Ainda que o desempenho macroeconômico do Brasil tenha sido apropriado e a inflação tenha caído para aproximadamente 15%, a agenda social ficou relegada. O papa João Paulo II, que chegou ao Rio de Janeiro em 2 de outubro de 1997 em sua terceira visita, lembrou reiteradamente ao governo (não à sociedade civil nem à igreja) sua obrigação de enfrentar os problemas que afetam a maioria dos brasileiros. O papa enfatizou o que diz respeito aos povos indígenas, "que merecem viver com dignidade" e à população afro-brasileira, "que pode, com boas razões, pedir e esperar o maior respeito pelos fundamentos de sua cultura". João Paulo II prosseguiu assinalando "outros desequilíbrios sociais, como a distribuição desigual e

injusta dos meios econômicos, que gera conflitos na cidade e no campo, a necessidade de uma distribuição mais ampla dos meios básicos que asseguram a saúde e a cultura, e a situação dos meninos abandonados nas grandes cidades, problemas que, entre tantos outros, claramente representam desafios de enormes proporções para os governantes (*Jornal do Brasil on-line*, 3-10-1997).

A atual iniciativa de reforma do Estado no Brasil presta importante contribuição conceitual com o reconhecimento de um "setor público não-estatal" (Plano Diretor, 1995). Criticando a "falta de realismo da proposta neoliberal do Estado mínimo", o documento descreve um aparato administrativo estatal consistente em um "núcleo estratégico" (poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e ministérios) e um conjunto de atividades exclusivas (por exemplo, seguridade cidadã, regulação e saúde pública). Especifica "atividades não-exclusivas" que podem ser transferidas ao setor público não-estatal ou às "organizações sociais" (ênfatisando universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus), bem como a privatização de companhias de propriedade estatal. No Brasil, como em toda parte, essa reforma do Estado provocou intenso debate, no qual predomina o receio de que o Estado possa exercer controles corporativistas e um financiamento manipulador dos cidadãos e de suas organizações. O Plano Diretor (1995:61) não se refere a ONGs ou OSCs genéricas, no sentido em que temos usado essas denominações, e sim a "organizações sociais", significando com isso "entidades sem fins lucrativos, regidas pelo direito privado, que têm autorização específica do Congresso para formalizar contratos de gestão com o setor executivo e, em consequência, estão habilitadas a receber dotações orçamentárias". Esses rebentos governamentais continuariam desfrutando do financiamento público.

As organizações e os indivíduos da sociedade civil vêm com bons olhos o conceito de "setor público não-estatal", mas muitos questionam o provável privilégio no acesso ao financiamento e aos incentivos fiscais para as antigas "fundações públicas e autarquias" transferidas do Estado para a "esfera pública não-estatal". Restringir-se-ão as fontes de apoio para as OSCs estabelecidas, que durante muitos anos prestaram assistência técnica, serviços e apoio para atividades produtivas e que atualmente enfrentam uma crise no financiamento externo? Outros temem que a "organização social" possa converter-se em mais uma expressão do corporativismo residual no Brasil. Preocupações similares foram manifestadas por OSCs em países de toda a região, a ponto de promoverem debates na década passada sobre a criação de organizações clientelistas, as *Goingos* (*government-induced non-governmental organizations* — organizações não-governamentais induzidas pelo governo!). Uma especialista em matéria legal assim expressou tais preocupações:

"Este [conceito de organização social] significa a criação de uma nova categoria legal. Tratar de manejar as fundações e associações, bem como interferir de forma decisiva em sua composição, estrutura e funções, implica desobedecer a atual legislação sobre essas entidades jurídicas e certamente ir contra o espírito da Constituição federal, que garante o máximo grau de liberdade para tais iniciativas" (Oliveira, 1995).

O quadro legal para um entorno mais favorável à sociedade civil, com incentivos fiscais para a atividade social empresarial e para a criação de novos mecanismos de representação, está sendo examinado e debatido em toda a região (para uma discussão do quadro legal das OSCs no Brasil, em comparação com outros países da América do Sul, ver Braga, 1997). O debate sobre os quadros legais mais apropriados se deslocou das salas de conferência e dos recintos legislativos para as publicações e, mais recentemente, para os meios eletrônicos de comunicação. O Banco Mundial, em outubro de 1997, lançou um inovador Simpósio Virtual através da Internet, o qual provocou a discussão e a análise dos quadros legais concernentes às organizações não-governamentais na América Latina.

Das iniciativas em nível estadual e municipal para estender pontes entre o governo e a sociedade civil podem-se muitas vezes extrair ensinamentos práticos para os governos centrais. Assim, por exemplo, Curitiba recebeu elogios nacionais e mundiais por seu sistema de transporte urbano, sua sensibilidade ambiental e capacidade para resolver na prática o problema da reciclagem do lixo de modo a garantir a qualidade da vida urbana. Também Porto Alegre é tida como exemplo excepcional de participação cidadã no processo orçamentário municipal. Dezesesseis conselhos de bairro examinam cada passo dos planos financeiros e setoriais com o gabinete do prefeito. No mais moderno centro comercial de Salvador, na Bahia, o governo estadual reuniu os representantes de aproximadamente 36 agências federais, estaduais e municipais, para oferecer serviços de forma contínua, dia e noite, incluindo carteiras de motorista, pagamentos de impostos e benefícios públicos, registro de queixas dos usuários, além de uma avaliação computadorizada da qualidade da atenção por parte dos representantes das agências. Disse-me um gerente que "os cidadãos/consumidores habituados a serviços e produtos de primeira classe no setor comercial se surpreendem ao receber tratamento e serviços de primeira classe por parte do governo, coisa que apreciam".

As organizações da sociedade civil no Brasil cumprem papel significativo e muito criativo na experimentação e no trabalho com a pobreza há pelo menos quatro décadas. Com a ajuda da Igreja, conduziram as lutas pelos direitos humanos sob os regimes militares. Muitas delas estão vinculadas a organizações comunitárias locais e às Comunidades Eclesiais de Base. Outras, como Cebrap e Cedec, serviram como "think tanks" e centros intelectuais ou forneceram líderes aos partidos Social Democrata e dos Trabalhadores. Alguns, como o programa da Fase sobre tecnologia agrícola apropriada ou o do Ibase para uso adequado de tecnologias de ponta, mantêm filiais e filiados em todo o país, tendo conseguido visível impacto em nível nacional. Alguns setores da Igreja católica estão alinhados com movimentos sociais, como o dos sem-terra, e questionam firmemente a situação atual e as disposições vigentes sobre a ocupação da terra. Certas organizações da sociedade civil se identificam plenamente com o Partido dos Trabalhadores e questionam persistentemente a gestão dos assuntos públicos pela coalizão governante. A Associação Brasileira de ONGs (Abong) conduziu vários debates nacionais sobre os problemas que afetam o desenvolvimento e a democratização — recentemente, num foro em nível nacional das ONGs e dos doadores, fez um apelo para que se abordasse a crise financeira que afeta essas organizações. Algumas dessas OSCs estão reclamando mais espaços para se fazerem ouvir sobre as políticas econômicas que emolduram as políticas fiscais e as perspectivas para um desenvolvimento integral de todos os cidadãos. Mas, tal como as OSCs da maioria dos demais países do hemisfério, não podem lidar sozinhas com o número crescente de problemas sociais que afetam as sociedades. As empresas mistas público/privadas, as iniciativas governamentais e a incorporação do setor empresarial e da sociedade civil constituem a norma para lograr um Estado com maior capacidade de resposta.

O caso da Guatemala

A Guatemala oferece outro exemplo oportuno da dinâmica das relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. O término de 36 anos de guerra civil e o frágil processo de paz levaram as OSCs a desempenhar, talvez prematuramente, papel relevante na validação dos acordos de paz. A assinatura dos acordos em dezembro de 1996 configura novos desafios para as OSCs numa sociedade que é incrivelmente discriminatória e desigual, onde a democracia é particularmente vulnerável e reversível, e a cidadania está pouco arraigada.

A pobreza na Guatemala favoreceu a criação de numerosas ONGs que remontam aos anos 60, assim como sucessivas tentativas de vincular seus esforços em prol do desenvolvimento através de redes e empresas cooperativas. Algumas dessas iniciativas deram lugar ao surgimento de redes fragmentárias e competitivas, como Coinde e Asindes. Tais eram os vaivéns da sociedade civil. Enquanto nas décadas passadas assistiu-se à formação de redes e coalizões entre as organizações da sociedade civil no contexto do desenvolvimento, observou-se um aumento da confiança política como resultado da tentativa de "autogolpe" em 1993 pelo então presidente Jorge Serrano, que dissolveu o Congresso e a Corte Suprema e convocou novas eleições.

As práticas políticas de todos os setores do governo têm sido seguramente corruptas mas, como se sabe agora, desde seu recém-descoberto exílio de milionário, o próprio Serrano não era inocente. Os grupos da sociedade civil através de todo o espectro político se mobilizaram rapidamente contra a tentativa de golpe de Serrano e durante os dias do "autogolpe". Serrano e seus assessores mais próximos se viram forçados a abandonar o país, e um novo presidente foi designado pelo Congresso (Holiday, 1997).

Uma série de acordos surgiram dos diálogos entre o governo e a guerrilha (URNG) iniciados em 1996 e que culminaram num acordo de paz definitivo, assinado em dezembro de 1996. O próprio processo de paz levou as organizações da sociedade civil a discutirem os problemas públicos e resultou na criação da Assembléia da Sociedade Civil em 1994.

"(...) o processo legitimou a necessidade de comprometer as diversas forças políticas da sociedade civil na criação de uma agenda nacional (...). Nem todos os grupos apóiam todas as coisas que foram assinadas, mas é importante que todos os setores tenham participado no prolongado e lento debate público sobre as prioridades e os valores da nação (...). Os acordos propunham a criação de novos mecanismos para a participação cívica no desenvolvimento comunitário local e no estabelecimento de políticas nacionais. Esse não será um caminho fácil para um país no qual muitos líderes e cidadãos estão ainda imbuídos de valores e práticas autoritárias" (Holiday, 1997).

Os novos mecanismos se multiplicaram. Em 19 de maio de 1997, por exemplo, o arcebispo Víctor Hugo Martínez celebrava uma missa

em Cantel, povoado indígena nos arredores de Quetzaltenango. O evento celebrava o regresso à comunidade de 16 jovens filiados ao URNG, que acabavam de entregar suas armas aos representantes das Nações Unidas. Tais eventos de alta visibilidade ajudam a sustentar os compromissos para implementar os acordos de paz e promover o retorno vacilante à coexistência pacífica. Ao mesmo tempo, a administração de Álvaro Arzú mantinha diálogos públicos com o propósito de ganhar apoio para várias iniciativas de reforma do Estado, convidando as organizações da sociedade civil a participar. A médio e longo prazos, entretanto, os problemas raciais e de ocupação da terra continuarão se agravando.

Uma das principais causas do conflito civil foram a discriminação, a marginalidade social e econômica, e a exclusão política sofrida pela maioria dos guatemaltecos — os pobres, as mulheres e particularmente os povos indígenas, que constituem aproximadamente a metade da população do país — 85% dos quais vivem na pobreza (Byrne, 1996).

Nos acordos que se referem a direitos humanos, reassentamentos, políticas de desenvolvimento e agrárias, fortalecimento do poder civil e definição do papel do Exército numa sociedade democrática, o processo de paz introduziu um acordo extraordinário (31 de março de 1995) sobre a identidade e os direitos dos povos indígenas, com implicações de longo alcance para a cidadania e os problemas constitucionais.

Nossa discussão sobre a cidadania, os direitos e as responsabilidades exige um exame mais atento do Acordo sobre a Identidade e os Direitos dos Povos Indígenas. O acordo fala da Guatemala como de uma nação "multicultural, multiétnica e multilíngüe". Rechaça a discriminação e a exploração sofridas pelos povos indígenas e enfatiza a identidade indígena. Promove os direitos indígenas através do sistema educacional e dos meios de comunicação de massa, e reconhece a situação particularmente vulnerável das mulheres indígenas.

O acordo defende os direitos culturais, enfatizando o valor da cultura indígena e de suas instituições, da espiritualidade maia, dos lugares sagrados e da importância do conhecimento e das tecnologias tradicionais. Busca o apoio governamental para a promoção das línguas indígenas, insistindo em que o governo descentralize e adapte o sistema educacional de acordo com as necessidades lingüísticas e culturais dos povos indígenas. Exige uma representação institucionalizada dos povos indígenas em todos os níveis, assim como a possibilidade de eles terem acesso aos meios de comunicação de massa (Byrne, 1996). Em suma, os acordos destacam as relações dos indígenas e das OSCs com o Estado, por um lado, e com a terra e a produção, por outro, com ambos os grupos de relações enraizadas na identidade cultural e na autonomia.

Os acordos não aludem à responsabilidade dos cidadãos maias, talvez considerando-a como um fato, devido aos altos níveis de auto-ajuda, autogestão e auto-abastecimento evidenciados pelos povos maias ao longo de cinco séculos de explorações sucessivas e de negligência por parte do resto da sociedade.

O impulso utópico dessas propostas é evidente. No entanto, só o fato de serem discutidas mostra o quanto avançaram os guatemaltecos na direção do diálogo cívico. A administração de Arzú organizou foros em nível local e nacional, assim como reuniões nos centros urbanos, a fim de discutir os problemas das políticas sociais implicados nas listas sumamente ambiciosas, contendo centenas de acordos. Nos breves 10 meses transcorridos desde sua assinatura, os acordos de paz não constituíram letra morta. Influências externas, tais como o grupo consultivo de doadores, contribuíram para manter o processo em andamento (as pressões para continuar aumentando os impostos são um claro exemplo disso), e a presença do Minugua assegura uma supervisão internacional, embora sua contínua vigilância e os ocasionais excessos no cumprimento de seu mandato para conservar a paz em cenários como os conflitos em torno da ocupação da terra possam irritar o governo guatemalteco. No entanto, os grandes problemas persistem. As freqüentes invasões de terras recordam as necessidades econômicas num país de contrastantes latifúndios e minifúndios, onde o império da lei está longe de ter-se enraizado e as tensões latino/indígenas são ainda palpáveis. O país certamente está numa encruzilhada.

Um excelente exemplo de construção de consenso para a administração das OSCs no canal comum dos empréstimos governamentais foi a consulta realizada em Panajachel, Guatemala, em outubro de 1996. Mais de 120 pessoas, incluindo ONGs, organizações comunitárias indígenas, empresários, microempresários, filantropos e funcionários do BID de Washington e da Guatemala, se reuniram durante três dias para examinar como as organizações da sociedade civil poderiam incorporar-se com maior plenitude nos programas do governo guatemalteco já financiados ou aguardando sê-lo na próxima década.

O projeto de Desenvolvimento Comunitário para a Paz (Decopaz), um fundo de US\$55 milhões para projetos comunitários na Zona de Paz (os departamentos do norte e do oeste que mais sofreram durante a guerra civil), foi discutido em detalhe. O projeto procura reconstruir o tecido social rasgado durante a guerra, criando consensos e mecanismos participativos. Esses empréstimos governamentais seriam de fato geridos primariamente por organizações da sociedade civil de base comunitária, com a assistência técnica especializada de agências para o desenvolvimento e ONGs, e com a colaboração dos governos municí-

pais da região. Por conseguinte, a implementação das políticas sociais, e em menor grau o projeto dos estágios sucessivos desse programa, estaria em mãos das comunidades envolvidas. Na Argentina, na Venezuela e no México, iniciaram-se experiências similares de *mainstreaming*, de tomada de um canal comum, das organizações da sociedade civil em operações bancárias.

O BID, assim como outras instituições multilaterais e bilaterais, representou um papel de estímulo, quando não de apoio, ao surgimento de redes e associações de OSCs mais articuladas, à sua incorporação em programas sociais e, recentemente, à sua participação no diálogo sobre políticas. O BID é um banco que pertence aos governos membros. A partir de sua 8ª Reconstituição de Capital, em 1994, e com base no reconhecimento da "dívida social" resultante do ajuste estrutural, o Banco se propôs incrementar sua contribuição aos programas sociais e seu apoio à reforma do Estado e ao fortalecimento da sociedade civil. O Banco tem um longo caminho a percorrer e muito que aprender. Várias iniciativas do BID acompanharam e contribuíram para a reconceitualização, o reposicionamento e a reorientação dos papéis e das responsabilidades sociais. O processo começou em fins de 1994, quando o Banco convocou um amplo espectro de representantes da sociedade civil para sugerir as formas nas quais ele poderia assumir uma participação mais construtiva ante os dilemas relativos ao alívio da pobreza e à democratização, mediante maior interação com a sociedade civil.

Em San José de Costa Rica, em 1995, o Banco patrocinou um diálogo entre representantes da sociedade civil, empresários do setor privado e funcionários do governo do Panamá e da República Dominicana. Os participantes no evento discutiram a reforma do Estado, a necessidade de um novo quadro legal para a sociedade civil, as deficiências das políticas sociais e as inconsistências do discurso da cúpula presidencial. Enfatizou-se a necessidade de concretizar empresas mistas mais efetivas entre atores sociais (Chiriboga, 1996). O BID também levou a cabo alguns diálogos em nível regional e nacional no México, Guatemala, Colômbia, Brasil, Argentina e República Dominicana, e tem planejada a pronta realização de outros na Jamaica, Bolívia, Chile e Argentina. Os encontros regionais reúnem organizações da sociedade civil e atores dos setores estatal e privado de todos os países das Américas Central e do Sul, para discutir a criação de redes, as formas de elaborar quadros legais mais favoráveis, e quais operações do Banco podem enfrentar melhor os desafios da pobreza. Os participantes recomendaram mecanismos de participação cidadã para todos os estágios da formulação, implementação e avaliação de políticas sociais. No México, Venezuela, Argentina, Guatemala, Brasil e Colômbia, o financia-

mento do Banco aos governos para a realização de programas da sociedade civil tem dado bons resultados, demonstrando assim que uma estratégia de construção de consenso pode contribuir com a incorporação da sociedade civil no canal comum das operações bancárias com os governos (Valencia & Winder, 1997; Reilly, 1996).

Essas iniciativas do BID representam pequenos mas significativos passos para a ampliação da discussão sobre o desenvolvimento e a democratização, os quais transcendem os diálogos exclusivos entre o Estado e o Banco que haviam prevalecido até então. O Banco é só um ator entre muitos outros. As mudanças nas atribuições da responsabilidade que se verificam em toda a região nos obrigam a repensar nossos padrões, aperfeiçoar nossos paradigmas e forjar novos instrumentos para o financiamento e também para estimular definições mais satisfatórias de cidadania.

Controle popular e responsabilidade: retórica ou realidade?

Se minhas afirmações são corretas no sentido de que está havendo uma tensão criativa na qual Estado, sociedade civil e mercados se sobrepõem, e que dessa confluência surgem novas combinações, é igualmente certo que elas também geram temores ante a possibilidade de manipulação por parte de atores que detêm poderes e recursos financeiros desiguais. O compartilhamento do poder não ocorre facilmente em nenhuma parte. Podem a dissensão e os conflitos ser resolvidos por alguma forma de "ganhar-ganhar" para ambas partes, ou prevalecerão os padrões de manipulação que refletem o intercâmbio clientelista de "ganhar-perder"? Podem os atores da sociedade civil desenvolver habilidades de negociação que os capacitem para lidar tanto com o governo quanto com os setores privados, se não como iguais em poder e recursos, ao menos com a igualdade que é inerente às colocações da cidadania? Pode um acesso à informação mais democrático melhorar o acesso ao poder, assim como o conhecimento e as habilidades? Esse conjunto de interrogações nos absorverá durante anos, até encontrarmos diferentes respostas para diferentes cenários. Adam Przeworski resume adequadamente o problema:

"A conformação da democracia e a configuração do desenvolvimento nas Américas podem mudar mediante a supervisão da reforma política pelos cidadãos. Há coisas que os governos podem fazer para melhorar o bem-estar. No entanto, os efeitos do

impacto neoliberal persistem (...). Como projetar instituições políticas que permitam ao Estado fazer o que deve e abster-se de fazer o que não deve? Um após outro, os países estão se fazendo essa pergunta (...). Os Estados intervirão efetivamente se estiverem sujeitos ao controle popular. A qualidade da intervenção do Estado depende do mecanismo pelo qual o Estado é responsabilizado perante aqueles em benefício de quem se supõe que funciona. É possível discernir pelo menos duas interrogações nesse problema. Uma se refere aos *mecanismos de supervisão dos burocratas pelos políticos*. Uma segunda interrogação é: *como os eleitores controlam os políticos?* (...) Os políticos não sabem necessariamente se a burocracia está funcionando bem (...), eles não sabem quanto você teve que esperar na agência de correios, se a professora esteve ausente ou não, ou se o policial aceitou subornos. Nós, cidadãos, somos os recebedores desses serviços e temos esse conhecimento e, por fim, a necessidade de criar instituições que permitam obter e organizar a informação agregada dos cidadãos sobre o funcionamento da burocracia (...) e formas de controle popular e de responsabilidade dos políticos" (Przeworski, 1997).

Custo/benefício do capital social

Os direitos e as responsabilidades sociais certamente estão se redistribuindo. A cidadania está sendo redefinida, suas relações com a democratização e a redução do tamanho dos Estados estão sendo revistas. Tocqueville observou inteligentemente que a "arte da associação" e a "igualdade de condições" haveriam de chegar juntas para que a democracia e a cidadania fossem significativas. A economia determina a igualdade tanto quanto a política. Os mercados também têm influência sobre as organizações da sociedade civil. Por acaso temos crescido francamente dependentes em relação às versões estatistas da cidadania? Teriam aspectos diferentes as variantes do século XXI? Que podemos aprender com os mercados sobre a associação e a igualdade? Serão suficientemente relevantes os modelos de produção industrial para os cidadãos e para as políticas sociais? O centro de serviços para os cidadãos de Salvador, na Bahia, situado no coração de um centro comercial é um exemplo fulgurante no final da linha de montagem. E que dizer de outros vínculos anteriores dessa linha, na própria produção dos serviços sociais?

"Especialização flexível" é a expressão relacionada com as recentes modificações na escala e o enfoque da produção industrial adotado

em algumas regiões do mundo (norte e centro da Itália, Cingapura). O fenômeno, tal como descrito por Sable e Piore, se baseia em empresas pequenas ou de médio porte que aprenderam a combinar atividades, apoiando-se numa força operária altamente preparada, com capacidade para modificar de forma rápida e freqüente as linhas de produtos, para acomodar-se aos variáveis gostos dos consumidores e assim ocupar nichos no mercado. As OSCs também aprenderam a adaptar-se às mudanças ambientais e às demandas variáveis dos clientes. Elas também tendem a ser organizações relativamente pequenas e, à medida que suas fontes de financiamento internacional se esgotam e suas posturas de confronto com o Estado perdem sentido, também começam a especializar-se, estando cada vez mais propensas a firmar contratos com os governos, a consultar com as empresas e a atender às mudanças nas necessidades de seus clientes. As OSCs do Sul se parecem cada vez mais com as do Norte, onde, como foi documentado por Lester Salamon, as organizações do "terceiro setor" certamente dependem em grande medida do financiamento governamental (Salamon & Anheier, 1994).

A pesquisa de Judith Tandler (1997) no Ceará oferece outro valioso conjunto de evidências que corroboram os processos de acumulação de capital social quando as organizações da sociedade civil (ONGs), os governos locais e os governos centrais permitem freios e contrapesos uns aos outros. Seus estudos de caso sobre a reforma do setor público nas áreas de prevenção da saúde no meio rural, desenvolvimento da pequena empresa, extensão agrícola para pequenos produtores, obras públicas para a criação de emprego e ações para enfrentar as secas constituem uma demonstração de como os funcionários públicos se comprometem realmente com seu trabalho e assumem suas responsabilidades perante seus clientes. As relações e as vantagens comparativas conseqüentes de todas as organizações participantes, públicas e privadas, marcam uma diferença excepcional. A desconfiança no governo pode diminuir, especialmente através da análise concreta e da difusão dessas experiências positivas. O capital social não pode ser considerado um elixir mágico, como também não o são as receitas utópicas derivadas das ciências sociais ou a alquimia proveniente das fábulas para produzir um desenvolvimento com equidade.

Entretanto, gradualmente, através da descentralização e da desconcentração, os Estados também adotaram enfoques mais flexíveis e mais especializados para elaborar programas e políticas. Os Estados poderão crescer habituando-se a escutar os cidadãos. Nossa suposição é que a acentuada mudança das "fontes" dos programas e das políticas sociais, de uma propriedade exclusiva estadocêntrica para uma propriedade compartilhada com os mercados e os cidadãos, con-

duzirá com certeza à universalização de direitos e responsabilidades, amplamente compartilhados através das esferas do mercado, da sociedade civil e do Estado. Qual o resultado? Um Estado mais reduzido, porém mais efetivo; cidadãos que expressarão mais suas opiniões, porém autogestionários; e mercados que calculem de forma realista os benefícios de multiplicar os consumidores, tornando-se socialmente responsáveis.

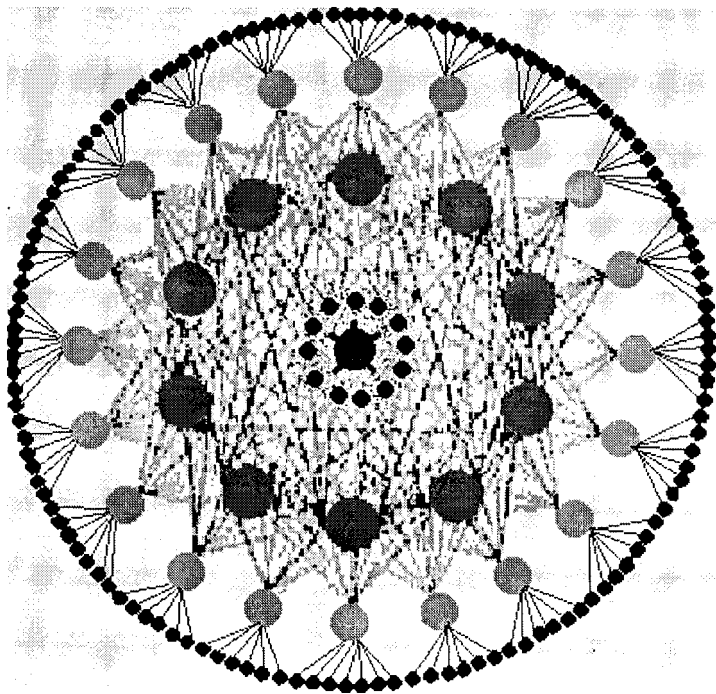
Algumas proposições de médio prazo para o milênio

- ♦ O Estado já não é mais a "única fonte" das políticas sociais (fato que os pobres já conheciam desde há muito).
- ♦ Os Estados precisam reformar-se, focalizar-se e crescer orientando-se para os resultados, assegurar o estado de direito e avaliar as redes, associações e instituições representativas desenhadas pela cidadania.
- ♦ Os críticos do Estado advertem: a sociedade civil não existe para sobrepor-se ao Estado, nem o setor empresarial para substituí-lo. A complementaridade e a subsidiariedade, através de um modelo integral de desenvolvimento, constituem uma vez mais o modelo preferido de desenvolvimento.
- ♦ A atividade empresarial requer uma força de trabalho saudável e capacitada; além disso, exige consumidores e insiste em que o Estado assegure um ambiente estável.
- ♦ A atividade empresarial aspira a estabelecer um monopólio ou, como lamentava Adam Smith, "as uniões de comerciantes" inevitavelmente terminam em "conspirações contra o público".
- ♦ Algumas empresas se desenvolveram com maior responsabilidade social, na medida em que os problemas de equidade e distributivos de suas sociedades se tornaram mais agudos.
- ♦ Assim como os negócios, muitos cidadãos, conectados através da sociedade civil global, se desenvolveram indiferentes à soberania.

- ♦ Os cidadãos se mostram céticos em relação às elites políticas e ao Estado. Teriam se desenvolvido em maior sintonia com o setor empresarial?
- ♦ Os cidadãos, para exercer a cidadania, requerem uma base econômica, subsistência, trabalho, salários. Através das táticas e estratégias de sobrevivência, assim como do setor informal, vêm-se auto-abastecendo.
- ♦ Os cidadãos se vinculam simultaneamente à política e à economia. Afinal, a "economia" começa e termina nos lares.
- ♦ Assim como a "especialização flexível" é característica de algumas formas contemporâneas de produção, também a prestação de serviços sociais através de variadas combinações público/privadas poderia desenvolver formas mais flexíveis e especializadas, distintas da cobertura pseudo-universal que predominou no passado.
- ♦ As OSCs terão de confiar mais nas garantias internacionais e menos no suporte financeiro internacional. Os empresários locais socialmente responsáveis, os filantropos e o auto-abastecimento serão a norma para a mobilização de recursos.
- ♦ Tendo recorrido amplamente à privatização, o desenvolvimento do milênio e os atores da democratização apostarão no futuro na "publicização" junto com atores da "esfera pública não-estatal".

Uma grande nuvem obscurece o horizonte do milênio. As preocupações com a segurança pessoal por parte de cidadãos que enfrentam uma violência tanto individual quanto estrutural crescem quase tão rapidamente como suas percepções relativas à incompetência e à corrupção das elites políticas. Uma sociedade civil forte floresce no contexto de um Estado competente. A sedução de "soluções" verticais, autoritárias, poderia novamente tornar as democracias até mais vulneráveis e reversíveis. Talvez o desenvolvimento e a democracia não caminhem facilmente. Os pontos de partida nunca são os mesmos. A cidadania certamente requer achar raízes no solo nativo. Os legados autoritários verticais necessitam de freios e contrapesos horizontais. Os soberanos devem perceber a solidariedade. Mas em vez de concluir nas sombras projetadas pela violência, examinemos esta imagem de uma carta organizacional maia.

Figura 5
O POP — um gráfico organizacional maia



A figura acima, chamada *RI POP WOCOJ*, *petate* ou esteira de pergaminho em maia quíchua, é o gráfico organizacional de uma rede indígena nas zonas montanhosas da Guatemala, que vincula 32 comunidades num programa de desenvolvimento integral inspirado pela tradição maia e caracterizado por laços laterais densamente interconectados entre seus programas. O POP ilustra, por meio de círculos concêntricos, a existência de mais de 400 grupos de base (círculo mais externo), 28 aldeias, oito programas concernentes às áreas de educação, artesanato, infra-estrutura, mulheres, saúde, serviços sociais, consumidores e agricultura, uma assembléia geral e, no centro, um diretório. Menos vertical que as cartas que vemos habitualmente, essa carta reflete conexões formais e informais que estão muito mais próximas da realidade social e política maia. Talvez a criatividade maia possa oferecer o que os governos e os programas internacionais de desenvolvimento fracas-

saram amplamente em conseguir — o tecido de fios democráticos de interdependência. Assim como malhas ou *redes*, elas suportam e dão forma por si mesmas ao corpo que envolvem, ajudando as pessoas a descansar e preparar-se para enfrentar o mundo externo. Uma sentença mais encontrada no *POP WUJ* é igualmente relevante, porquanto insiste em que "nenhum grupo deve ser deixado de fora". Certamente as sociedades, assim como as economias, não podem funcionar bem excluindo a maioria. Certamente o capital social, assim como a sociedade civil, inclui tropeços e becos sem saída, tanto quanto energias construtivas para a transformação positiva. O crescimento e a equidade continuam sendo um desafio depois de quatro décadas e meia de trabalho para o desenvolvimento que nos deixaram com mais gente pobre.

Conseguir uma atribuição de responsabilidades mais equilibrada e mais justa entre as esferas do Estado, o mercado e a sociedade civil é um enorme desafio. Sem um Estado forte e um indispensável estado de direito, os cidadãos não têm oportunidades. Sem cidadãos organizados, competitivos, capazes de expressar suas opiniões, e contribuintes, não há esperanças de que possam existir freios e contrapesos ao poder num Estado democrático. E sem um crescimento econômico baseado na expansão do capital social, com mais postos de trabalho, estruturas salariais mais justas, maior produtividade e mais poupança, com a promoção de microempresas e pequenas firmas, bem como sistemas de apoio mistos, público/privados para o setor informal e as comunidades rurais, a América Latina e seus 200 milhões de pobres não terão redenção. O futuro é incerto na medida em que 50, 60, 70 ou 80% da população não podem ser nem consumidores nem cidadãos. A equidade é o problema, o crescimento é um dos meios. Muito antes da sociedade civil, antes do capital social e da especialização flexível, e antes de quaisquer das modas da democratização e do desenvolvimento, os maias estavam certos ao insistir em que "nenhum grupo deve ser deixado de fora". Devíamos aprender com eles.

Referências bibliográficas

- Braga, Gustavo. Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en Brazil. In: *Marco regulatorio de las organizaciones de sociedad civil em Sudamerica*. Washington, D.C., IDB/Pnud, 1997.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo publico no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. mayo 1997. mimeog.
- Byrne, Hugh. The Guatemalan peace accords. Washington, D.C., 1996.

- Chalmers, Douglas et alii. *The new politics of inequality in Latin America: re-thinking participation and representation*. New York, Oxford University Press, 1997.
- Chiriboga, Manuel (org.). *Reforma del Estado y sociedad civil: Centroamerica y República Dominicana*. San José, Costa Rica, Alop/Folade, 1996.
- Conger, Lucy. Tilting at neoliberalism. *Institutional Investor*, May 1997. p. 91-101.
- Courtney Murray, John S. J. *We hold these truths*. New York, Sheed and Ward, 1962.
- Crozier, Michael. *Como reformar al Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Diamond, Larry. Economic reform and democracy. *Journal of Democracy*, 6(2), Apr. 1995.
- Holiday, David. Guatemala's long road to peace. *Current History* (2), 1997. *The IDB*. June 1997. p. 9.
- Inter-American Foundation. *Directory of directories*. Arlington, VA., Inter-American Foundation, 1995.
- Latinobarometro*. Santiago de Chile, 1996.
- Lowi, Theodore. Public policy and bureaucracy in the U.S. and France. In: Ashford, Douglas E. (ed.). *Comparing public policies*. Berkeley, Sage, 1978. p. 177-96.
- Marshall, T. H. *Citizenship and social class*. London, Cambridge University Press, 1950.
- Ministério da Administração e Reforma do Estado. *White paper: reform of the State apparatus*. Brasília, 1995.
- Oliveira, Anna Cynthia. ICNL. Comentários ao documento Projeto Organizações Sociais. nov. 1995. mimeog.
- Polanyi, Nicholas. *The great transformation*. New York, Rinehart, 1944.
- Portes, Alejandro & Landolt, Patricia. The downside of social capital. *The American Prospect* (26):18-21, 1996.
- Przeworski, Adam. *Items*. New York, Social Science Research Council, 51(1):10, 1997.

- Pulido Briceño, Mercedes. *El doble filo de la sociedad civil*. Caracas, SIC, mayo 1997.
- Putnam, Robert. *The civic tradition*. Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- . Bowling alone. *Journal of Democracy*, 6(1):65-78, Jan. 1995.
- Reilly, Charles A. *New paths to democratic development*. Boulder, Colo., 1994.
- . *Nuevas políticas urbanas*. Arlington, Virginia, 1995.
- . Complementing States and markets: civil society and the IDB. IDB, 1996. mimeog.
- Salamon, Lester & Anheier, Helmuth. *The emerging sector: an overview*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- Sassen-Koob, Saskia. *Losing control*. New York, Columbia University Press, 1996.
- Schmitter, Philippe & Lembruch, Gerhard. Still the age of corporatism? *Journal of Politics*, 1974.
- Tendler, Judith. *Good government in the tropics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- Valencia, Enrique & Winder, David (orgs.). *El desarrollo: una tarea en común*. México, Synergos Institute; Idea, 1997.
- Villarreal, Rene. El reencuentro del mercado e el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado. *Reforma y Democracia*. Caracas, Clad (8):183-226, mayo 1997.
- World Bank. *World Development Report, 1997: the State in a world in transformation*. Washington, D.C., World Bank, 1997. (Summary.)

Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal*

Edgardo Lander

Introdução

O propósito deste texto é levantar alguns problemas e deixar em aberto algumas interrogações sobre a categoria do *público não-estatal*, tal como esta vem sendo utilizada nas conceituações e propostas políticas sobre as transformações do Estado latino-americano. Mais que oferecer respostas, ou formulações alternativas, pretende contribuir para um debate que pode estar avançando para conclusões prematuras. Nem todos os assuntos aqui tratados estão colocados expressamente na discussão sobre a esfera pública não-estatal. Trata-se, porém, de relações que devem ser explicitadas.

Não se pode abordar o tema da esfera pública não-estatal nas sociedades latino-americanas abstraindo das formas históricas da constituição do *público* e do *privado* no continente, nem separadamente das mudanças políticas e econômicas globais que ocorrem nas sociedades contemporâneas. Ele está associado às alterações das relações entre Estado e sociedade, entre Estado e mercado, e mais amplamente à problemática geral das transformações na própria natureza do político. Na falta de formas de organização e representação política e social alternativas às tradicionais que entraram em crise — que garantam a democracia em condições adversas, caracterizadas pelo crescimento da desigualdade e da desarticulação social —, o discurso da esfera pública não-estatal pode con-

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

tribuir para o processo de deslegitimação do Estado, sem oferecer alternativas efetivas para a defesa dos interesses dos grupos mais frágeis da sociedade. Como se reitera ao longo do texto, as análises que hoje predominam sobre as transformações políticas e institucionais das sociedades latino-americanas tendem a abstrair das mudanças nas relações de poder entre os diferentes setores da sociedade que estão presentes nesses processos. Essa não é uma dimensão que se possa deixar de lado sem perder a capacidade de compreensão dos processos em marcha.

O viés formal e institucional da teoria política

Nas análises predominantes da teoria política contemporânea há uma ênfase excessivamente limitada ao terreno político institucional. Com isso se retira o peso de outras dimensões da vida social que precisam ser devidamente consideradas para que se possa enfrentar com a profundidade e radicalidade requeridas os desafios impostos pela ampliação da democracia. Uma fonte dessas limitações é a própria organização disciplinar e acadêmico-institucional das ciências sociais. O peso dessa construção disciplinar compartimentada do século XIX continua criando barreiras ao conhecimento que não se superam pela via da interdisciplinaridade. Os próprios fundamentos paradigmáticos da separação entre passado e presente, e entre as disciplinas que estudam a sociedade civil (sociologia), o mercado (economia) e o Estado (ciência política), levam à produção de um conhecimento que é não só *parcial*, mas também *distorcido*. Essa organização das ciências sociais é uma das conseqüências das pretensões de universalidade de um desenvolvimento histórico cultural particular: a sociedade capitalista européia e sua leitura liberal.¹

A partir dessa forma de dissecar a realidade, os assuntos referentes à política e ao Estado podem ser tratados separadamente da cultura e da economia. O mercado pode ser naturalizado, analisado com base em leis universais e objetivas, nas quais estão ausentes as ações e estratégias humanas e sobretudo as relações de poder. A partir dessas separações, as tendências e reacomodações principais que ocorrem nas sociedades contemporâneas (por exemplo, a globalização) não podem ser reconhecidas como processos de concentração e consolidação de poderes políticos, econômicos e militares. São simplesmente as novas condições do mundo às quais temos todos que nos adaptar. Não podemos correr o risco de perder o trem da história. Nessa perspectiva, as políti-

¹ Ver Wallerstein (1991 e 1996).

cas de ajuste e reformas estruturais, as privatizações e a abertura comercial não constituem assuntos sobre os quais há o que debater politicamente — trata-se simplesmente das exigências que nos impõem as novas tendências da economia mundial. Essas separações e fracionamentos são altamente eficazes. Geram as necessárias opacidades sem as quais o edifício teórico do pensamento liberal não poderia sustentar-se. A ficção da igualdade política entre seres humanos que estão profundamente hierarquizados conforme seu gênero, sua cultura e sua condição econômica requer essas cisões. Da mesma maneira, somente isolando radicalmente a economia (produção) da ecologia (natureza) é possível continuar assumindo o dogma do progresso e do desenvolvimento universal, abstraindo totalmente de sua inviabilidade ambiental.

Em pouco poderá contribuir para a compreensão das sociedades latino-americanas a idéia do público não-estatal se essa categoria não for repensada como parte de um processo de rearticulação, de reencontro daquilo que a tradição liberal tem rompido.

O esvaziamento do âmbito político nacional como déficit democrático

Na tradição liberal, o Estado nacional tem sido o âmbito por excelência, o limite territorial, o balizamento político do exercício da soberania e da democracia. De acordo com David Held, ao longo dos séculos XIX e XX tendeu-se a assumir a existência de uma relação de *simetria* ou de *congruência* entre os que tomam as decisões num regime democrático e os destinatários dessas decisões. Tem sido essa a base da associação entre democracia e Estados nacionais, definindo estes últimos os limites territoriais em face dos quais os indivíduos são incluídos ou excluídos da participação em decisões que possam afetar suas vidas.² Entretanto, na medida em que esses pressupostos vão-se tornando cada vez menos sustentáveis — em consequência dos processos de interconexão regionais e globais —, dilui-se a fácil identificação dos Estados nacionais como o espaço prioritário do exercício da democracia e impõe-se o desafio da refor-

² Ver Held (1993:25-7). Essa correspondência, entretanto, não foi nunca a experiência dos Estados periféricos ou mais frágeis no sistema de relações interestatais, seja em sua condição de colônias, seja como países formalmente independentes. O que é significativo é a medida em que esse pressuposto de correspondência ou simetria já não é suficiente para compreender os processos de tomada de decisões e suas consequências até nos casos de Estados nacionais mais poderosos.

mulação da teoria e das modalidades de seu exercício. Produziu-se um profundo desequilíbrio entre a transferência de decisões para instâncias supranacionais (instituições financeiras internacionais, organismos de comércio internacional, pactos regionais e estruturas estatais) e a construção de mecanismos e modalidades de controle democrático adequados a essas novas realidades. Isso é válido mesmo no caso da experiência na qual se tem avançado mais na construção de instâncias democráticas que acompanham os processos de globalização: a União Européia.

Não é possível abordar o tema das novas relações entre Estado e sociedade — e a significação que tem nesse processo a esfera do público não-estatal — do ponto de vista da exigência da democratização sem levar em conta esses processos.

Aqui se apresentam desafios teóricos aos quais é preciso responder adequadamente. Desde o século passado, as ciências sociais foram estadocêntricas, assumindo o Estado como "fronteira natural da vida social".³ O debate político atual, profundamente ancorado na oposição estatismo-antiestatismo — apesar da ênfase dada aos processos de globalização —, tende a permanecer nos termos delimitados pela unidade de análise do Estado-nação. Isso é particularmente evidente na maior parte da produção atual sobre a teoria democrática.

Estado-mercado, democracia e relações de poder

Se reincorporarmos aos debates sobre teoria democrática e sobre as tendências atuais dos processos de democratização as dimensões substantivas, éticas e normativas às quais tem estado associada historicamente a idéia de democracia, constataremos um imenso paradoxo que atravessa os processos dominantes das transformações políticas e econômicas do mundo contemporâneo. Por um lado, a democracia como regime de governo expandiu-se aceleradamente em diferentes regiões do planeta, estando hoje sob governos democráticos uma proporção maior da população que em qualquer momento anterior da história. Mas, paralelamente, como parte das imensas transformações que ocorrem no mundo, estão acontecendo acelerados processos de concentração do poder político e da riqueza, tanto entre regiões e países como dentro destes. Só uma concepção radicalmente empobrecida da democracia, em que esta fica estritamente reduzida — como colocou Schumpeter — a algumas regras e

³ Wallerstein (1996:88).

procedimentos, em particular a eleição de governantes, é compatível com essa radical ampliação das desigualdades, hierarquias e exclusões.

São múltiplas as expressões dessas tendências. É evidente o poder econômico e político crescente tanto das empresas internacionais e do capital financeiro global, como dos organismos internacionais de finanças e comércio. Cinco países (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido) contam com um poder de votação de 42,22% no Banco Mundial⁴ e de 38,87% no Fundo Monetário Internacional,⁵ controlando de forma efetiva esses organismos e podendo assim influir nas políticas econômicas da maioria dos países do planeta. Os governantes desses mesmos países, junto com a Itália e o Canadá, constituem o Grupo dos Sete (G-7). Um passo a mais na construção do chamado *governo mundial de fato*, que reforça esses mesmos interesses, foi dado com as negociações do Gatt, que terminaram com a criação da Organização Mundial de Comércio.⁶ As atuais negociações sobre uma flexibilização ainda maior dos fluxos financeiros internacionais e sobre a proteção da propriedade intelectual representam um novo passo na transferência das decisões dos governos nacionais mais frágeis para os organismos financeiros e comerciais internacionais. A concentração do poder militar, especialmente a partir da queda do muro de Berlim e do mundo bipolar, é cada vez mais notória. O controle exercido pelos Estados Unidos e seus aliados nas Nações Unidas se expressa na separação total entre as decisões declarativas, tomadas de forma catártica pela maioria dos representantes dos países na Assembléia Geral, e as ações efetivas tomadas em situações críticas pelo organismo internacional em assuntos tais como o conflito entre árabes e Israel, e a Guerra do Golfo. Outra manifestação do exercício dessa hegemonia é a aplicação de leis internas dos Estados Unidos extraterritorialmente, como é o caso quando se impõe o bloqueio a Cuba (Lei Helms-Burton)⁷ e se criam sanções a companhias

⁴ Banco Mundial (1996).

⁵ International Monetary Fund (1994).

⁶ Para uma discussão sobre como os interesses dos principais países industrializados e das empresas transnacionais se sintonizam com a Organização Mundial de Comércio, ver Soriano Puig (1995).

⁷ O bloqueio dos Estados Unidos à Cuba se mantém apesar de violar as normas internacionais vigentes sobre o comércio internacional, e do repúdio a este por parte da quase totalidade dos países, inclusive dos aliados mais próximos dos Estados Unidos. Na última votação sobre este assunto na Assembléia Geral das Nações Unidas, 143 países votaram a favor de "pôr fim ao embargo norte-americano contra Cuba", com três votos contrários e 17 abstenções. *El Universal*. Caracas, 6-11-1997. p. 1-8.

não norte-americanas que invistam na exploração de hidrocarbonetos no Irã (Lei D'Amato).⁸

Esse processo de acomodação das relações de poder político, econômico, ideológico e militar afeta todo o planeta, produzindo, como era de esperar, tanto ganhadores como perdedores.⁹ Os efeitos desses processos de concentração do poder se manifestam mais claramente na acelerada concentração da renda e da riqueza que vem acontecendo em todo o mundo nas últimas décadas. A informação disponível sobre essas tendências é ampla e incontestável. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), nos últimos 30 anos o crescimento global da renda deu-se de forma muito desigual, e a tendência é de crescimento dessa desigualdade. Entre 1960 e 1991, a proporção da renda total em mãos dos 20% mais ricos da população mundial aumentou de 70% para 85%, enquanto a proporção em mãos dos 20% mais pobres da população diminuiu de 2,3% para 1,4%. A distância entre a renda média da quinta parte mais rica da população e a quinta parte mais pobre aumentou de uma relação de 30 para 1 em 1960 para uma relação de 61 para 1 em 1991. Assinalando que essas desigualdades podem ser vistas também em termos mais pessoais, diz o Pnud que, em 1996, as 358 pessoas mais ricas do planeta tinham ao

⁸ Nas palavras de Cesar Ricardo Siqueira Bolaño (1997:92): "A posição dos Estados Unidos nesse conjunto é crucial no que se refere aos três elementos básicos que garantem a hegemonia de qualquer Estado: a moeda, a língua e o poder de vigilância".

⁹ De acordo com Paul Streeten (1996:7), ex-diretor do World Development Program, é possível identificar duas categorias básicas para analisar os efeitos desiguais da globalização:

Ganhadores	Perdedores
Leste e Sudeste da Ásia	África, América Latina
Produção	Emprego
Pessoas com recursos	Pessoas sem recursos
Utilidade	Salários (renda)
Trabalhadores qualificados	Trabalhadores não-qualificados
Firmas e empregos flexíveis	Firmas e empregos rígidos
Técnicos-especialistas	Produtores básicos
Credores	Devedores
Os que dependem de serviços públicos	Os que não dependem de serviços públicos
Grandes empresas	Pequenas empresas
Homens	Mulheres
Mercados internacionais	Comunidades locais
Cultura global	Cultura local

todo uma riqueza similar à renda total dos 45% mais pobres da população mundial, ou seja, um total de 2,3 bilhões de pessoas.¹⁰

Como se pode observar no quadro a seguir, as tendências de concentração da renda são igualmente dramáticas quando as comparações são feitas entre países:

Distribuição da renda *per capita* entre países de alta (A) e baixa renda (B)

Ano	Países	Número de países	População (milhões)	PNB <i>per capita</i> US\$	Relação entre o salário médio dos países A e B
1977	A. Países de alta renda	18	663,4	6.980	41
	B. Países de baixa renda	37	1.124	170	
1987	A. Países de alta renda	25	777,2	14.430	49,7
	B. Países de baixa renda	42	2.822,9	290	
1993	A. Países de alta renda	24	812,4	23.090	60,7
	B. Países de baixa renda	45	3.092	380	

Fontes: Cálculos próprios baseados no Quadro de Índices Básicos do *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, do Banco Mundial, correspondente aos anos de 1979 (dados de 1977), 1989 (dados de 1987) e 1995 (dados de 1993).

Essas tendências à concentração da renda e da riqueza se repetem não apenas nos países pobres, mas também nos países mais ricos. Nos Estados Unidos, a concentração da riqueza, medida em termos da proporção da riqueza em mãos do 1% mais rico da população, havia chegado no pós-guerra a um máximo de 37% em 1965. A partir desse ano, começou uma tendência para níveis menores de concentração, baixando a participação do 1% mais rico para 22% em 1976. Mas a partir daí teve início um acelerado processo de reconcentração, que chegou ao nível mais alto desde o fim da guerra em 1992, quando 42% da riqueza estavam em mãos do 1% mais rico da população.¹¹ Esse processo acentuou-se de forma dramática nos anos do governo de Ronald Reagan. Segundo Edward N. Wolff (1955:58-64), do total da riqueza comercializada criada entre 1983 e 1989, os 20% mais ricos da população re-

¹⁰ United Nations Development Programme (1996:13).

¹¹ Wolff (1995:58-64).

ceberam 99%, enquanto os 80% restantes da população receberam somente 1%. Nesses mesmos anos, a participação dos 80% da população com menor renda baixou de 48,1% para 44,5% da renda total, enquanto a do 1% de maior renda aumentou de 13,4% para 16,4%.

As propostas sobre a reformulação das relações entre Estado e sociedade e do papel que nesse processo tem a esfera do público não-estatal não podem fugir de respostas adequadas nas quais se compensem, do ponto de vista da igualdade, os efeitos do debilitamento ou retraimento do Estado e de um modelo econômico cada vez mais regressivo.

As alterações nas relações entre o econômico e o político (que são também mudanças na relação entre mercado e Estado) são expressão e efeito de alterações monumentais na correlação de forças entre capital e trabalho, bem como entre os setores mais ricos e poderosos e os mais pobres e frágeis do planeta. Na crise atual do Estado, o que está em jogo é a questão fundamental das relações entre Estado, mercado e sociedade. Disso não se pode concluir que a resposta será encontrada basicamente no mercado, como quer hoje o pensamento hegemônico. Como assinala Alain Touraine, nos últimos anos produziu-se uma verdadeira *revolução capitalista* na qual a dinâmica do mercado se desvinculou do controle social.¹² O que está em jogo, portanto, é principalmente a questão das formas do controle social (democrático) sobre as forças do mercado. Algumas formas particulares de regulação na sociedade capitalista entraram em crise, o que traz para o centro do debate o problema das formas pelas quais a sociedade pode controlar e dirigir a ação do mercado.¹³

¹² El renacimiento de la idea de desarrollo. Conferência Magistral no XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, São Paulo, 4 de setembro de 1997.

¹³ Há quatro eixos da vida coletiva — não únicos, mas fundamentais — a propósito dos quais se debate hoje a absoluta necessidade de criar formas de controle democrático sobre o mercado. Em primeiro lugar, como se tem assinalado, o tema da crescente desigualdade na distribuição do poder para o acesso aos recursos materiais e simbólicos da sociedade. Em segundo lugar, o tema do desenvolvimento tecnológico e do emprego. Impulsionado primariamente pela busca da maximização de lucro, o desenvolvimento tecnológico não se traduz em aumento generalizado do bem-estar e do tempo de não-trabalho ou ócio disponível para as maiorias, mas sim em um processo maciço de exclusão de grandes contingentes de população. Em terceiro lugar está o tema do progresso material sem limite e sua inviabilidade ambiental. Apesar de todos os foros, conferências, acordos e discursos internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, com a exceção de algumas dimensões importantes mas delimitadas — como o caso da limitação na produção de gases fluorocarbonados destruidores da camada de ozônio — as tendências ao crescimento do consumo energético e superutilização dos recursos naturais não se alteraram significativamente. E por último, o tema das transformações da esfera política da sociedade, e do público em geral, seu esvaziamento, como conseqüência do invasão crescente destas dimensões da vida coletiva pelos meios de comunicação transnacionais.

O conceito de *matriz sociocêntrica*¹⁴ suscita problemas complexos em sociedades como as latino-americanas, que têm a dupla característica de serem profundamente desiguais (acentuadas divisões de classe, enormes diferenças no acesso aos recursos materiais e simbólicos) e subordinadas em relação aos centros da economia e do poder político e militar mundial. A passagem de uma matriz estadocêntrica a uma matriz sociocêntrica pode ser um avanço num sentido democratizante somente se fizer parte de um processo de democratização da sociedade que implique uma democratização tanto das relações econômicas como das atuais desigualdades em exercício do poder, não só em termos nacionais, mas também internacionalmente.

Num mundo de maior equidade econômica e menores desequilíbrios no poder político e militar, a noção de matriz sociocêntrica apontaria para incalculáveis avanços democráticos, ao limitar esse extraordinário âmbito de concentração do poder que é o Estado moderno. Nas condições atuais, o solapamento ideológico e político dos Estados periféricos — na ausência de outras modalidades efetivas de articulação de interesse — não pode conduzir senão ao aprofundamento das condições nacionais e internacionais de subordinação da maioria da população. Apesar da influência universal das doutrinas neoliberais, os Estados dos países centrais não se debilitaram nem política nem militarmente. A redução do papel do Estado, com suas conseqüências econômicas, políticas e sociais, ocorre em termos radicalmente assimétricos entre os frágeis Estados da periferia e os Estados centrais.¹⁵

Em todos os países de alta renda membros da OCDE, o gasto do governo central como percentual do produto nacional bruto (PNB) aumentou entre 1972 e 1980. Na maioria desses países, a tendência continuou na década de 80, de modo que em 1992 existiam diferenças muito significativas na participação do gasto do governo central como percentual do PNB em comparação com a situação existente duas décadas antes.¹⁶ Uma notória ilustração de como a demonização do Estado pelo dis-

¹⁴ Cavarozzi (1991).

¹⁵ O *Informe de desarrollo humano de las Naciones Unidas* de 1992 ilustra a operação dessas assimetrias. Enquanto se reduzem, ou praticamente se eliminam, as políticas de proteção à produção nacional sob a forma de barreiras aduaneiras em muitos países da América Latina, África e Ásia, essas proteções aumentaram na maioria dos países industrializados em relação aos níveis existentes em 1980 (apud Kliksberg, 1995:36).

¹⁶ Os incrementos mais significativos entre as duas décadas, de 1972 a 1992, se deram nos seguintes países: Espanha, de 19,6% a 34,2%; Irlanda, de 32,7% a 47,5%; Países Baixos, de 41,0% a 52,8%; França, 32,3% a 45,5%; Suécia, de 27,9% a 47,5%; e Noruega, de 35,0% a 46,4%. (Fontes: para o ano 1972: Banco Mundial, 1989; para os anos 1980 e 1989: Banco Mundial, 1994.)

curso neoliberal afeta de forma desigual diferentes países, conforme sua posição relativa no sistema de relações interestatais e a força de suas dinâmicas democráticas internas, são as cifras sobre a incidência das gestões conservadoras de Thatcher e Reagan no Reino Unido e nos Estados Unidos na década de 80. Em ambos casos, depois de aproximadamente uma década de radicais discursos antiestatais, o gasto do governo central como porcentual do PNB permaneceu praticamente sem alteração.

Variações no gasto do governo central como % do PNB nos governos conservadores de Thatcher e Reagan

Estados Unidos. Governo de Ronald Reagan 1981-89

Ano	1981	1989
Gasto do governo central como % do PNB	23,41	22,62

Reino Unido. Governo de Margaret Thatcher 1979-90

Ano	1979	1990
Gasto do governo central como % do PNB	37,06	37,64

Fonte: International Monetary Fund. *Government financial statistics 1988 and 1995*.

A experiência foi completamente diferente na América Latina. Partindo de níveis de participação do Estado muito inferiores àqueles observados nos países da OCDE, entre 1980 e 1992, a participação do gasto do governo central como porcentual do PNB diminuiu ou permaneceu igual na maioria dos países.¹⁷ Os processos acelerados de desmantelamento dos Estados latino-americanos não podem ser entendidos à margem do projeto político e ideológico destinado a recriar as condições de acumulação a partir de uma restrição das conquistas de-

¹⁷ Entre os países grandes, as diminuições na participação do gasto do governo central no produto mais significativas entre 1980 e 1992 se deram em alguns dos países que tiveram processos de ajuste estrutural mais profundo: Chile (de 29,1% a 22,1%); Peru (de 20,4% a 12,5%) e Argentina (de 18,4% a 13,1% em 1991). As exceções mais significativas dessas tendências foram, por um lado, Colômbia, Venezuela e México, onde a participação do gasto do governo central permaneceu estável, e por outro, Uruguai e Brasil, onde ela cresceu: Uruguai, de 22,7% a 28,7%; Brasil, de 20,9% a 25,6% (Banco Mundial, 1989, 1994 e 1995). O Estado rico e "superestendido" da Venezuela teve uma notória estabilidade em sua participação no produto, com pequenas flutuações entre 1972 e 1993 próximas de 18 ou 19%. Nas negociações que se levam a cabo no segundo semestre do ano 1996, o Fundo Monetário Internacional exige que essa participação seja reduzida para 17% em 1998 (*El Universal*. Caracas, 22-9-1996. p. 21).

mocráticas das décadas anteriores. O modelo de Estado que se está impondo tem mais semelhanças com o liberalismo do século passado que com o Estado democrático do século XX.¹⁸

A América Latina apresenta a distribuição de renda mais desigual do planeta,¹⁹ e desde a década de 70, em todo o continente, agravou-se a iniquidade: mais da metade da população vive hoje abaixo da linha de pobreza. A desigualdade cresceu tanto em consequência da crise econômica como das transformações político-institucionais e das políticas econômicas de ajuste que vêm sendo implementadas em todos os países do continente.²⁰ Esse aumento da concentração da renda deu-se de forma paralela à redução do gasto social e ao dismantelamento dos sistemas de saúde e educação dirigidos à maioria da população, justo quando essas políticas estatais eram mais requeridas por setores majoritários da população.²¹

Parece que já não cabe mais dúvida acerca da conclusão de que as atuais reformas políticas e econômicas liberalizadoras do mercado tendem a acentuar as desigualdades.²² Hoje não se defendem essas políticas com base em critérios de equidade, mas sim com a expectativa de que, mesmo em condições de profundas desigualdades, o crescimento econômico poderá melhorar as condições de todos e contribuir para a redução da pobreza. No entanto, a redução da pobreza não é consequência necessária da expansão da produção nem da melhora dos indicadores macroeconômicos. Como assinala Bernardo Kliksberg:

"Numa sociedade o produto bruto pode crescer, o produto bruto *per capita* pode estar de acordo com os indicadores de certos organismos financeiros internacionais que definem estatísticas sobre a América Latina, mas mesmo assim as pessoas podem estar cada vez pior. Essa não é uma hipótese de laboratório, mas

¹⁸ Para uma análise dos êxitos — do ponto de vista da reacomodação das relações entre as classes sociais — das políticas de ajuste e estabilização econômica de Brasil, Argentina e Peru, mesmo com seus fracassos, ver Ruccio (1991:1.315-334).

¹⁹ Kliksberg (1995:34-5).

²⁰ Analisando a relação entre as políticas de ajuste executadas na América Latina e a distribuição da renda, Oscar Altimir, secretário executivo adjunto da Cepal afirma: "... não cabe prever uma melhora significativa da equidade nesses países como resultado da estabilização e da recuperação. Inclusive, o pleno desdobramento das reformas de políticas e as medidas de ajuste conexas, particularmente na frente fiscal, ainda podem trazer algum aumento a médio prazo da desigualdade da renda. (...) Em suma, os padrões distributivos normais na próxima fase de crescimento sustentado — quando este se materializar na maioria dos países latino-americanos, uma vez superadas a crise e suas seqüelas, completados os ajustes estruturais e desenvolvidas as reformas políticas — tendem a ser mais desiguais que aqueles vigentes nas últimas etapas da fase de crescimento anterior, nos anos 70" (Distribución del ingreso y incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista da Cepal* (52): 27, abr. 1994.

²¹ Kliksberg (1995:35).

²² Berry (1997).

infelizmente é o que está sucedendo na América Latina na última década. Baixou o nível de vida da maioria das pessoas. Acontece que não há uma correlação mecânica entre indicadores macroeconômicos positivos e indicadores macrossociais bem-sucedidos. A questão é muito mais complexa. A chamada teoria do 'derrame' caiu definitivamente. Alcançar objetivos macroeconômicos não distribui automaticamente benefícios para o conjunto da sociedade."²³

As cifras correspondentes aos Estados Unidos na década de 80 são eloqüentes nesse sentido. De acordo com os cálculos do Congressional Budget Office do Congresso dos Estados Unidos, entre 1979 e 1989, enquanto a renda média das famílias que ocupam o percentil mais alto na distribuição aumentou em 103%, e a das famílias que ocupam os percentis entre 95 e 99 aumentou em 24%, a renda média das famílias dos percentis entre 20 e 40 diminuiu em 2%, e a das famílias nos percentis entre 0 e 20 diminuiu em 9%. De acordo com cálculos realizados por Paul R. Krugman a partir desses dados, 70% do aumento da renda ocorrido no país no período entre 1977 e 1989 foram para as mãos de 1% das famílias com rendas mais elevadas.²⁴ Nesse intervalo de 12 anos, não só — como se assinalou antes — a distribuição da renda se tornou mais desigual, como também a renda média de 40% das famílias com rendas mais baixas *diminuiu* em termos absolutos.

A meta da redução da pobreza não se refere aos mesmos assuntos substantivos essenciais implicados na idéia democrática da *equidade*. Para romper a associação histórica moderna entre democracia e equidade, seria preciso assumir — como argumentam muitos cientistas sociais contemporâneos, retomando os velhos esquemas do racismo científico — que os seres humanos são tão profundamente desiguais em suas capacidades que as desigualdades sociais existentes não são mais que uma expressão dessas diferenças naturais,²⁵ ou então concluir, como faz Hayek, que a busca da equidade é um atentado totalitário contra a liberdade e que, em todo caso, qualquer nível de desigualdade econômica é compatível com a igualdade no terreno político.²⁶

²³ Kliksberg (1995:34).

²⁴ Krugman (1992:19-31).

²⁵ Para uma crítica global das novas versões da fundamentação científica das diferenças naturais essenciais entre os seres humanos, assim como uma discussão das implicações políticas desse debate, ver Fischer et alii (1996).

²⁶ Uma discussão sobre a relação necessária entre democracia e equidade teria sido supérflua nas ciências sociais latino-americanas há duas ou três décadas. Mas hoje isso já não é tão evidente.

Outro aspecto que o debate sobre o desmantelamento do Estado do bem-estar social e em geral do Estado intervencionista costuma não levar em conta é o das mutações cataclísmicas que ocorrem atualmente no mundo do trabalho. A expectativa das noções modernizantes da expansão capitalista dos últimos dois séculos parecia apontar para a incorporação crescente de setores cada vez mais amplos da humanidade numa relação de trabalho assalariado. O modelo de trabalho assalariado continua sendo a referência expressa em relação às formas de inserção produtiva que deveria ter a população.²⁷ Por isso, quando se começam a desmontar nos Estados Unidos os sistemas de bem-estar social que se haviam instaurado ao longo das últimas cinco décadas, a idéia de pôr fim à seguridade social "tal como a conhecemos" tem como meta principal a passagem do *wellfare* ao *workfare*. Mas isso não passa de uma miragem — que está muito além das possibilidades de amplas camadas da população —, dadas as tendências globais para a retração do trabalho assalariado em todo o planeta e a reexpansão de todas as formas de trabalho não-assalariado.²⁸ Além do desemprego conjuntural e estrutural, parecem estar operando hoje de forma acelerada os processos econômicos e tecnológicos previstos por Marx nos *Grundrisse*.²⁹ Como diz Viviane Forrester em seu perturbador texto *El horror económico*: "Na atualidade, um desempregado não é vítima de uma marginalização transitória, ocasional, que somente afeta determinados setores, e sim de uma implosão geral, um fenômeno comparável a esses maremotos, furacões ou tornados que não respeitam ninguém e aos quais é impossível resistir. É vítima de uma lógica planetária que pressupõe a supressão do que se chama trabalho, ou seja, dos postos de trabalho".³⁰ "Pela primeira vez, a massa humana deixou de ser necessária do ponto de vista material — e menos ainda do ponto de vista econômico — para essa pequena minoria que detém os poderes e para a qual a existência das vidas humanas que evoluem fora de seu círculo íntimo tem somente um interesse utilitário."³¹

O impacto é multiforme para as vítimas desse processo. Por um lado, carecem dos meios de vida básicos de sobrevivência e não têm a expectativa de encontrar trabalho. Constatam — diz Forrester — que

²⁷ Quijano (1997).

²⁸ Ibid.

²⁹ Marx (1972:266, 337-8, 350) assinala que, após haver obtido a "laboriosidade universal" mediante a submissão estrita de sucessivas gerações à disciplina do capital, o desenvolvimento das forças produtivas acaba por tornar supérflua uma grande proporção desses trabalhadores.

³⁰ Forrester (1997:13).

³¹ Ibid, p. 148.

pior do que serem explorados é descobrir que ninguém os quer explorar. Mas, além disso, o discurso hegemônico atribui a culpa às vítimas. Como assinala Frances Fox Piven, para a direita norte-americana, os pobres não encontram trabalho porque as famílias estão desintegradas. O debate sobre a reforma da seguridade social converteu-se assim num argumento sobre a culpa que têm as mulheres pobres de tantas coisas que andam mal na sociedade norte-americana.³² Milhões de pessoas em todo o planeta já não têm o *direito* de viver porque vão deixando de existir as condições para cumprir com seus *deveres*. Essa incapacidade de ter acesso aos recursos da sociedade se traduz em vergonha e perda de auto-estima, autculpa, desintegração.³³

Dessa forma, amplos e crescentes setores da população mundial enfrentam hoje o simultâneo desaparecimento dos meios de sobrevivência através do emprego remunerado e o debilitamento e a radical deslegitimação das redes de seguridade social estatais. A idéia de políticas integrais que buscavam crescimento e redistribuição associada ao Estado social-democrata tem sido, no essencial, substituída pela desarticulação entre políticas econômicas e políticas sociais. As *políticas sociais compensatórias*, mais do que alterar significativamente as desigualdades, buscam ressarcir parcialmente os efeitos negativos que sobre os setores mais pobres da população têm a ação cada vez menos regulada do mercado e as políticas econômicas orientadas unilateralmente para o lucro e a obtenção de equilíbrios macroeconômicos. Como aponta Bernardo Kliksberg, "Alguém descreveu muito bem: a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica continuamente vai produzindo".³⁴

As tendências que se vêm apontando não só debilitam o Estado perante o mercado, mas também contribuem para a deterioração da solidariedade e acentuam a desintegração social. Isso por sua vez se expressa no aumento da violência e da insegurança. Como assinalam Ives Pedrazzini e Magaly Sánchez (1994), nas grandes metrópoles latino-americanas está havendo um processo de segregação mediante a fragmentação do espaço público urbano, a decomposição dos mecanismos e formas tradicionais de socialização e de integração social (em particular a família, a escola e o trabalho), e estão se desenvolvendo novos modelos de socialização baseados, antes de tudo, na necessidade de conti-

³² Piven & Elsworth (1996).

³³ Forrester (1997:12-4).

³⁴ Kliksberg (1995:35).

nuar vivendo em condições extremamente adversas. O enfraquecimento do Estado se faz acompanhar da desintegração do tecido social e do enfraquecimento da sociedade civil, o que limita severamente o potencial do âmbito público não-estatal.³⁵

A crescente desigualdade e as modificações na distribuição do poder não são fatos desconhecidos. É outro o assunto que se quer enfatizar. Trata-se de esclarecer que, quando se fala de processos de democratização e do desenvolvimento e fortalecimento tanto da sociedade civil como da esfera pública, não se pode abstrair da forma pela qual esses processos se relacionam com as tendências que operam na distribuição do poder e no acesso aos recursos materiais e simbólicos nas sociedades, com as transformações contemporâneas da matriz do poder social. Se não incorporarmos expressamente essas dimensões à análise, correremos o risco de ficar com categorias formais, despojadas da maior parte de seu rico conteúdo histórico. Assim como, nas palavras de Adam Przeworski, "discutir a democracia sem levar em conta a economia na qual ela funciona é operação digna de um avestruz",³⁶ tampouco tem sentido discuti-la abstraindo das relações de poder.

O local e o global. Descentralização e participação

A idéia da esfera pública não-estatal, a prestação de serviços por organizações públicas não-estatais e o controle social sobre esse processo estão estreitamente associados aos processos de reforma e *descentralização* do Estado. Eis por que o tema da descentralização tende a fazer parte do debate sobre a esfera pública não-estatal.

Nos discursos atuais sobre a reforma do Estado, a descentralização costuma ser entendida, quase por definição, como um avanço democrático. A situação, no entanto, apresenta maiores complexidades. Somente examinando-as será possível uma reflexão mais frutífera sobre as relações entre descentralização e democracia. A descentralização tem origens teóricas e políticas diversas, e suas conseqüências para a democracia não são de maneira alguma unívocas.

Numa perspectiva democrática, a descentralização invoca o ideal da participação direta, a ágora como expressão máxima da democracia.

³⁵ Sobre as implicações de um enfraquecimento *simultâneo* do Estado e da sociedade civil, ver Bejarano (1996).

³⁶ Przeworski, Adam. *The State and the economy under capitalism*. London, New York, Harvood Academic, 1990. p. 102. Apud Borón (1997).

Nessa tradição estão as idéias de J. S. Mill sobre o valor do governo local como escola de democracia e liberdade.³⁷ A descentralização está igualmente associada ao tema da *governabilidade* e às tentativas conservadoras de reduzir a sobrecarga de demandas que o "excesso" de democracia existente nas sociedades contemporâneas produz em relação ao Estado. Nessa perspectiva, a descentralização é explicitamente concebida como um instrumento para fracionar a demanda social, despolitizando-a e limitando sua capacidade de articulação.³⁸ Isso, obviamente, está estreitamente associado à criação das condições para o funcionamento de um mercado menos regulado. É esse o sentido em que se complementam as formulações do neoconservadorismo e as do neoliberalismo em seu interesse comum de conseguir o retraimento do Estado e o esvaziamento da esfera política.³⁹

Aliás, nem sempre são claros os limites entre a participação e o controle da ação estatal local por parte de organizações da sociedade civil, por um lado, e a preservação de sua autonomia em relação ao Estado, por outro. O que de um ponto de vista pode ser analisado como incremento da participação e do controle social sobre o Estado também pode, de outro ângulo, ser interpretado como incremento do controle Estatal sobre a ação cidadã.⁴⁰

Essa ênfase no local como lugar preferencial da participação democrática está igualmente associada às formulações teóricas e políticas pós-modernas, e em particular à enorme influência das concepções do

³⁷ Mill (1965).

³⁸ De acordo com Carlos A. De Mattos (1989:125), é possível distinguir entre as formulações políticas descentralizadoras dos *localistas* e dos *neoliberais*. Seus sentidos são opostos. "A multiplicação de instâncias decisórias pode contribuir para acentuar a fragmentação do poder e os problemas de governabilidade nos respectivos sistemas nacionais; isso pode ser funcional para os processos de reestruturação mundial do capitalismo, mas desfavorável a uma eficaz gestão pública nacional."

³⁹ Mouffe (1981:1.829-46).

⁴⁰ Referindo-se à proposta de participação nas políticas de incentivo ao desenvolvimento por parte dos organismos internacionais nas últimas décadas, Montúfar e Muñoz (1995) chegam à seguinte conclusão: "contrariamente ao que diz a retórica participativa dos OADs (organismos internacionais de assistência para o desenvolvimento), entre 1970 e 1995 as propostas de participação foram elaborando um quadro de crescente normatização, controle e intervenção nas condutas e atitudes dos beneficiários. Em outras palavras, o projeto de integrá-los às diferentes iniciativas de desenvolvimento destinou-se a organizar sistemas de governabilidade local mais eficientes e mais bem estruturados. Por meio da participação popular, os centros nacionais e transnacionais de poder buscam ganhar presença e controle nos níveis locais; influir nas práticas dos atores naqueles níveis; e solidificar dinâmicas de aprendizado coletivo e compromissos que ultrapassem fronteiras e espaços nacionais e cimentem a continuidade de políticas e programas.

poder de Foucault. De acordo com essas perspectivas, o poder está em toda parte, tem caráter capilar, se exerce e gera resistências em cada um dos âmbitos locais, particulares, da vida social. Não existem lugares privilegiados (centralizados) do exercício do poder. Essas perspectivas têm feito enormes contribuições ao pensamento político contemporâneo. Têm produzido significativas rupturas teóricas ao solapar os pressupostos do economicismo e as concepções estruturais e deterministas da vida social, pondo sobre a mesa os processos microsociais, intersticiais e discursivos do exercício do poder. No entanto, quando se unilateraliza essa visão do poder, tornam-se opacos outros espaços — centralizados, macrossociais — de exercício do poder que, apesar de tudo, não só não desapareceram em consequência dessa crítica teórica, como ainda continuam tendo peso fundamental no mundo contemporâneo.

Torna-se um tanto paradoxal que, precisamente no momento histórico em que encontram sua máxima expressão os efeitos dos processos de globalização e de centralização do poder, as ciências sociais respondam priorizando as noções do descentralizado, do fracionado, e a perda de sentidos globais. O fim dos *grandes relatos* não é — nesse sentido — senão a crise de relatos alternativos ao relato universal do progresso, do mercado e da democracia liberal. Concepções políticas que não levem devidamente em conta o significado que têm hoje as decisões altamente centralizadas dos Estados, dos organismos supranacionais, das empresas multinacionais e dos conglomerados transnacionais de comunicação não podem dar senão uma contribuição limitada à meta de ampliação da democracia.

Em todo caso, são limitadas as respostas que podem ser dadas à exigência democrática da igualdade, a partir das relações locais de organizações da sociedade civil com organismos descentralizados do Estado. O esgotamento do modelo do Estado do bem-estar social, ou a crise da matriz estadocêntrica, não pode implicar uma resignação ética ante a inevitabilidade da desigualdade.

A idéia de participação — se tiver algum sentido do ponto de vista da democracia — pressupõe a possibilidade de ganhos como resultado do incremento na participação. No terreno econômico, poder-se-ia supor que numa sociedade mais democrática, na qual se ampliam os mecanismos para a participação de setores sociais anteriormente excluídos, esse aumento da participação se expressaria numa melhor representação de seus interesses e, logo, em maiores níveis de *equidade*. Mas a obtenção desse resultado não depende apenas do aumento da participação. O significado da participação varia conforme o lugar e os assuntos aos quais esta diga respeito e, fundamentalmente, na medida em que a participação se converta em capacidade efetiva

de decisão.⁴¹ Um incremento da participação local, um controle direto sobre as instâncias estatais descentralizadas, ou sobre as organizações públicas não-estatais que atuam nesse nível, pode obter maiores níveis de eficiência e honestidade na utilização de recursos e garantir a melhoria dos serviços. Pode igualmente ser uma forma insubstituível de abordar de modo diferencial as formas de participação requeridas num contexto tão profundamente heterogêneo como o são as sociedades latino-americanas. No entanto, esses mecanismos não são suficientes para ter impacto na construção da *agenda pública* ou para influir de forma efetiva nas políticas que, por serem globais, afetam toda a população. A ênfase unilateral na participação local e regional pode, em nome da participação, contribuir para debilitar a representação global dos interesses dos grupos mais frágeis da sociedade.

Há na América Latina uma preocupante associação entre os atuais processos de reformas políticas visando à descentralização estatal e ao aumento da participação, por um lado, e as políticas econômicas que tendem a aumentar as desigualdades e a exclusão social, por outro.

Outro aspecto crítico, não suficientemente enfatizado nos debates atuais sobre a participação na América Latina, tem a ver com a relação entre as instâncias e/ou mecanismos político-institucionais da participação e suas condições econômicas e culturais. Frequentemente os debates sobre a reforma do Estado parecem supor que existe uma sociedade civil vigorosa pressionando pelo aumento de sua participação, a qual está sendo freada ou obstaculizada por mecanismos institucionais excludentes. No entanto, a experiência dos últimos anos em todo o continente parece demonstrar com veemência que não basta criar mecanismos institucionais para garantir um crescimento significativo dos níveis e tipos de participação. No papel — seja pela via constitucional, como é o caso colombiano, ou por normas especiais, como a Lei de Participação Popular⁴² na Bolívia —, existe hoje em todo o continente um amplo dispositivo de normas legais destinadas expressamente a criar mecanismos de participação e controle popular sobre a gestão pública. Embora tenha havido experiências muito ricas de organização e participação social em muitos âmbitos — como o demonstra, entre outras coisas, a extraordinária variedade de práticas referidas neste livro —, é possível detectar uma grande distância entre a participação outorgada por esses instrumentos legais e a participação conseguida em termos efetivos. Se

⁴¹ Ballón (1995:71-4).

⁴² República de Bolívia (1997).

não se abordarem simultaneamente as condições econômicas⁴³ e culturais que geram as subordinações e exclusões que prevalecem no continente, inevitavelmente continuará sendo limitada a eficácia das reformas político-institucionais.

A provisão e o controle de serviços públicos por organizações e instituições de caráter público não-estatais: o desafio da equidade

Dos múltiplos problemas atualmente debatidos que dizem respeito às implicações da produção e do controle dos serviços por organizações da esfera pública não-estatal, serão aqui destacados somente alguns que se tornam particularmente significativos do ponto de vista das exigências democráticas.

Está claro, a experiência histórica assim o demonstra, que as organizações estatais podem ser cooptadas e submetidas a interesses particulares privados. Mas não existe razão alguma para supor que isso não possa ocorrer também quando os serviços públicos são produzidos (e/ou controlados) por agentes públicos não-estatais. Muitos são os obstáculos que se podem antepor ao objetivo do controle democrático das organizações públicas não-estatais.

Em primeiro lugar, em muitos dos processos de transferência da produção de serviços públicos do Estado para instâncias não-estatais, essa transferência é feita diretamente para organizações empresariais cujo objetivo fundamental é o lucro. As implicações desse fato variam segundo a atividade específica. Pode resultar em maiores níveis de eficiência sem maiores incidências políticas quando se trata, por exemplo, da concessão para a administração de uma obra pública como uma rodovia ou um aeroporto. São outras as conseqüências potenciais quando se trata de programas de seguridade social, educação ou saúde. Os critérios de eficiência e economia de recursos nem sempre são compatíveis com os ideais da participação, da equidade ou do acesso à informa-

⁴³ Referindo-se às limitações práticas que teve a Lei de Participação Popular na Bolívia, Humberto Delgado Espinoza conclui: "Isso nos demonstra mais uma vez que toda reforma legal com propósitos sociais e de participação popular que não se faça acompanhar de um ajuste dos mecanismos de redistribuição dos recursos econômicos e não torne essa redistribuição mais equitativa será apenas papel para encher prateleiras" (*Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia. Pobreza Urbana y Desarrollo*, 4(10):64, ago. 1995).

ção.⁴⁴ O simples fato de que as tendências sejam no sentido da economia e da eficiência pode ter graves conseqüências para muitas pessoas.

O tema das implicações que a privatização de atividades públicas pode ter para o acesso à informação é de especial interesse para uma análise do ponto de vista dos valores democráticos.⁴⁵

A experiência das chamadas ONGs mostra que os problemas de privatização do público não são assuntos que dizem respeito exclusivamente ao Estado. Está abundantemente documentado que muitas organizações não-governamentais, inclusive de origem popular, podem não só burocratizar-se, mas também começar a organizar sua atividade de obtenção de recursos e de dotação de serviços em termos prioritariamente *auto-referentes*. A autojustificação, a sobrevivência, o pagamento de pessoal e o crescimento da própria organização se convertem, nesses casos, no objetivo que orienta fundamentalmente sua ação.

Sem ser uma conseqüência necessária, o discurso da esfera pública não-estatal pode servir de prova convincente para os processos de privatização e retraimento do Estado. Além disso, quando não se adotam as precauções necessárias, é possível que, com a transferência de funções para organizações, fundações e associações da sociedade civil ou da esfera pública não-estatal, se restrinja a possibilidade de definir globalmente — politicamente — os objetivos e metas das políticas públicas. Com isso pode-se estar reduzindo ainda mais o espaço do político nacional, que está sendo debilitado pela crise do Estado do bem-estar, a retração do Estado em face do mercado e o clima cultural da pós-modernidade.

É preciso considerar também que as diferenças nos níveis de financiamento, assim como na capacidade das diferentes comunidades para controlar e orientar a dotação de serviços, podem implicar a utili-

⁴⁴ As metas de uma democracia aperfeiçoada "para tornar-se mais participativa e direta" nem sempre são compatíveis com as de substituir a administração pública burocrática "por uma administração pública gerencial". A participação nos processos de tomada de decisões e eficácia na gestão correspondem a lógicas sociais diferentes. Quando existem tensões entre ambos, a decisão de como resolver a tensão é um problema *político*. Não se pode assumir automaticamente que não existem essas tensões, nem que estas devam ser resolvidas sempre a favor da eficiência. Ver Bresser Pereira & Cunill Grau (1997).

⁴⁵ Bill Kovach (1996), da Fundação Nieman em Harvard, chamou a atenção para as implicações que tem, para o exercício do jornalismo nos Estados Unidos, o fato de se entregar a empresas privadas, para sua comercialização, bases de dados ou outro tipo de informação (como documentos legislativos) considerados até há pouco estritamente públicos. Assinala igualmente o caso dos administradores privados das prisões do condado de Newton, no Texas, que adotaram a política de que os "prisoneiros não tenham contato com os meios".

zação de recursos públicos para acentuar as diferenças sociais, em vez de reduzi-las. Nos Estados Unidos, a luta da direita pela eliminação do Departamento de Educação e pelo direito à escolha escolar e a instauração de *vouchers* pagos pelo Estado para serem utilizados na escola (pública, privada, religiosa, laica) da preferência dos pais é parte de um processo no qual não só se estão acentuando as diferenças entre os distritos escolares,⁴⁶ como também revertendo os processos de integração racial (programas de integração racial conhecidos como *busing*) estabelecidos na década de 60. A desestatização dos serviços públicos, sua descentralização e o desenvolvimento de mecanismos alternativos de administração e de controle por instâncias não-estatais significam, nesse contexto, uma ampliação da segregação social e racial, e uma acentuação das diferenças no acesso às oportunidades.⁴⁷

Por último, um dos eixos mais importantes dos debates atuais sobre esses assuntos se refere às implicações da substituição do *cidadão* (com seus direitos correspondentes) pelo *cliente*. Como assinala Sue Richards:⁴⁸ "os clientes não estão habilitados para definir o objetivo público a ser alcançado, não podem intervir na reutilização, em habitações sociais, dos fundos obtidos com a venda de unidades de propriedade do município, e tampouco decidir sobre o que deve ser repartido nos planos de estudo em nível nacional, ou sobre o nível de prestações da seguridade social, ou ainda sobre o nível de recursos disponíveis para dotações extracontratuais no NHS (National Health Services). Em outras palavras, não estão habilitados para participar nas macrodecisões políticas. Sua emergência como atores no esquema de legitimação da ação pública somente os autoriza a participar em temas micro".

Nas palavras de Nuria Cunill (1997:266): "De acordo com a tradição republicana/liberal, a qualidade democrática do governo, bem como o fato de que possa representar valores públicos, está vinculado ao procedimento pelo qual se tomam as decisões. Nessa tradição, os ci-

⁴⁶ Há muito que essas desigualdades são maiores do que em qualquer outro país industrializado.

⁴⁷ Referindo-se à experiência da América Latina, Iván Finot (1996), procurando esclarecer que os processos de descentralização no continente parecem estar "dando lugar a notáveis desigualdades", propõe a seguinte explicação: "a principal causa dessa situação seria o fato de estarem sendo transferidas aos governos subnacionais responsabilidades redistributivas (...) que não lhes competem. (...) os governos nacionais deveriam reassumir o papel central de uma política de redistribuição social da receita, da qual os governos locais teriam que ser somente executores".

⁴⁸ El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid (1), 1994:13. Apud Cunill Grau (1997:263-4).

dadões, como corpo político, detêm a soberania de legislar. Esse caráter tende a desaparecer na nova tradição do contratualismo, que privilegia a negociação, a transação privada com o ponto de contato na administração pública — os que prestam o serviço — e renuncia aos acertos democráticos para a solução dos problemas coletivos. No modelo oferecido, *'no longer are citizens presumed to be members of a political community which it is the business of a particular system of governance to express. Theirs become a radically disaggregated and individualistic relationship to governance'*" (Yeatman, 1996).

O social em contextos profundamente heterogêneos: a sociedade civil e a esfera pública não-estatal

O conceito do público não-estatal pode apresentar, do ponto de vista teórico e político, alguns dos mesmos problemas que foram objeto de prolongados e polêmicos debates sobre o conceito da *sociedade civil*. Apesar da habitual insistência em relação à sua diversidade e heterogeneidade, o uso dessas categorias costuma pressupor a existência de certa homogeneidade tanto da sociedade civil como da esfera pública não-estatal. Isso ocorre, por exemplo, quando se define a sociedade civil, em contraste com a esfera da competição econômica (mercado) e a esfera da luta pelo poder político (o Estado), como a esfera na qual prevalecem os valores da solidariedade.⁴⁹ Apresentam-se aqui, do ponto de vista teórico, dois problemas. Em primeiro lugar, não é possível definir

⁴⁹ Ver, por exemplo, o seguinte texto de Liszt Vieira (1997:63): "Resgatada dos livros de história pelos ativistas sociais nas últimas décadas, a noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não somente ao Estado mas também ao mercado. Agora representa uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de surgir a idéia de um âmbito para a competição econômica ou a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores de solidariedade". No texto seguinte, de Neera Chandhoke (1995:9), reflete-se o tipo de caracterização normativa que é freqüente na literatura sobre a sociedade civil e a esfera pública: "*The values of civil society are those of political participation, state accountability, and publicity of politics, [accordingly, I use civil society and the public sphere interchangeably in this work]. The institutions of civil society are associational and representative forums, a free press and social associations. The inhabitant of this sphere is the rights bearing and judicially-defined individual, i.e., the citizen. The protection of the members of civil society is encapsulated in the vocabulary and institutions of rights*". Nesse tipo de proposição, nem sempre fica claro se todo o espaço social situado entre o Estado e o mercado tem essas orientações valorativas, ou se a sociedade civil e a esfera pública se referem mais delimitadamente a um subespaço social com essas características.

a sociedade civil *simultaneamente* em termos topológicos e em termos de orientações éticas ou normativas. Não se pode, nesse sentido, prejudicar que as atividades que ocupam o espaço social existente entre as que correspondem à lógica do mercado e as que operam de acordo com a lógica do Estado sejam regidas pelos valores da solidariedade. Em segundo lugar, a construção dessas categorias nesses termos estabelece homogeneizações inadequadas em cada um dos planos da vida social. Obviamente, nem toda ação do Estado é uma ação em busca do poder político, e nem toda ação da sociedade civil é uma ação na qual prevalecem os valores da solidariedade. Não são similares as ações desempenhadas por um consumidor ou um pequeno produtor no mercado e as ações oligopólicas dos grandes conglomerados produtores e financeiros transnacionais. Tampouco existe uma lógica abstrata universal do mercado. Este opera sempre dentro de determinada matriz de distribuição do poder social e de um quadro político institucional. Tais distinções são úteis num plano teórico de alto nível de abstração, mas impedem diferenciações internas cuja consideração é essencial para abordar de forma adequada os desafios da ampliação da democracia. Não é suficiente também uma definição do público em termos daquilo que diz respeito ao interesse público, em contraste com o que diz respeito a um interesse privado. Existem múltiplas concepções possíveis do que seja o interesse público, muitas delas em total contradição entre si. Assim como os integrantes da American Rifle Association invocam um interesse público — o direito de autodefesa dos cidadãos — e vêem as normas de limitação da posse de armas como uma intromissão do autoritarismo estatal na liberdade individual, outros grupos e organizações da sociedade norte-americana invocam o interesse público de uma sociedade sem violência e, portanto, com maior restrição ou proibição da posse de armas por particulares. Os grupos racistas invocam o interesse público do direito à preservação da diferença e da identidade cultural/ racial, ameaçadas pelos imigrantes, enquanto os grupos defensores dos direitos humanos invocam o interesse público da igualdade e da não-discriminação. Não existe forma de discriminar entre as legitimidades comparadas desses diferentes apelos ao interesse público fora da aplicação de critérios políticos e/ou valorativos. Isso não depende de sua localização em um determinado espaço da topologia social.

Nas formulações sobre a sociedade civil que se vêm desenvolvendo nos últimos anos, em particular no influente texto de Jean Cohen e Andrew Arato (1992), deu-se um fértil aprofundamento nas potencialidades do conceito para abordar os desafios da ampliação da democracia depois da crise do socialismo. A noção de sociedade civil como um âmbito social diferente do mercado oferece ricas potencialidades para

abordar teoricamente os desafios do controle tanto do Estado como do mercado. No entanto, não basta separar o mercado da sociedade civil para que o que permaneça tenha a coerência que aparentemente supõem seus teóricos. A sociedade civil continua sendo um lugar de embates culturais, de interpretação, inclusão e exclusão, e de lutas pela hegemonia.⁵⁰

Alguns desses mesmos problemas se apresentam em relação ao Estado. O Estado nas sociedades contemporâneas é tão extremamente complexo e diverso que são poucas as caracterizações globais que se podem formular sobre ele. Muitos dos debates políticos contemporâneos estão repletos de afirmações extremamente reducionistas ou monolíticas sobre o Estado. Dada a diversidade de ações desempenhadas pelo Estado contemporâneo, não é possível caracterizar o Estado num sentido unívoco. O Estado no terreno militar ou policial não é o mesmo que atua na política social. O Estado em suas ações que contribuem para a redistribuição da riqueza não é o mesmo que subsidia maciçamente o capital e que contribui, ao contrário, para sua concentração. A ação centralizada do Estado não é a mesma que a ação de instâncias municipais do poder público, nas quais os limites entre o estatal e o não-estatal são extremamente porosos.

A separação analítica das organizações da ação coletiva que classifica previamente umas como correspondentes à esfera estatal (partidos políticos) e outras como pertencentes à esfera pública não-estatal ou à sociedade civil (ONGs ou movimentos sociais) também nem sempre é adequada para compreender os processos reais. A decisão de um grupo social determinado a atuar numa conjuntura particular como organização política, concorrendo a alguma eleição, por exemplo, não im-

⁵⁰ As formulações teóricas a respeito da sociedade civil que foram propostas a partir da teoria crítica nos últimos anos estão fortemente determinadas pela crise do socialismo e pelo trauma do autoritarismo estatal das sociedades do Leste. Em consequência, há uma tendência acentuada para a naturalização das relações de mercado e para definir o sentido e as potencialidades democratizadoras da sociedade civil em termos delimitados que não ponham em questão a autonomia básica da esfera econômica. Isso explica a ênfase no necessário caráter autolimitante das ações da sociedade civil em suas relações tanto com o Estado quanto com o mercado. Nas palavras de Ellen Meiksins Wood (1990:63): *"The two contrary impulses can be summed up this way: the new concept of civil society signals that the left has learned the lessons of liberalism about the dangers of state oppression, but we seem to be forgetting the lessons we once learned from the socialist tradition about the oppressions of civil society. On one hand the advocates of civil society are strengthening our defense of non-state institutions and relations against the power of the state; on the other hand, they are tending to weaken our resistance to the coercions of capitalism"*.

plica necessariamente que esteja havendo uma transformação qualitativa em seus objetivos nem em suas relações com os âmbitos sociais nos quais se insere. Trata-se de fronteiras difusas que não podem ser conceitualizadas como âmbitos sociais nitidamente separados. Não basta caracterizar esses âmbitos da sociedade em termos de lógicas ou racionalidades fundamentadoras. É igualmente necessário reconhecer suas complexidades e tensões internas e examinar suas articulações com os tecidos do poder que atravessam a sociedade. Se não se assume expressamente aquele que é o aspecto mais significativo tanto da sociedade civil como da esfera pública — suas profundas *desigualdades* e *heterogeneidades* —, o conceito de esfera pública perde valor analítico e corre o risco de repetir o maniqueísmo presente em parte da literatura sobre sociedade civil, que atribui ao Estado todas as potencialidades autoritárias, a ineficiência, a corrupção e o clientelismo, enquanto a sociedade civil é vista como portadora da criatividade, da eficiência e da liberdade.

Segundo Bresser e Cunill (1997): "O interesse público não existe de forma absoluta e, portanto, autoritária. Existe, porém, de forma relativa, através do consenso que se vai formando sobre o que constitui uma moral comum. Esse consenso parte de uma distinção entre o auto-interesse e os valores cívicos como fatores determinantes de motivação humana. A sociedade civilizada e a constituição de um consenso sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva orientada para fins (em vez da racionalidade instrumental)".

Eis o centro do que deveria ser o debate sobre as potencialidades democráticas do desenvolvimento da esfera pública não-estatal: *as condições nas quais é possível uma comunicação efetivamente democrática*. A possibilidade da construção (democrática) de um consenso sobre o interesse público é remota em contextos de extrema hierarquização social e profunda heterogeneidade cultural, como as existentes na América Latina. Para que a idéia de uma comunicação horizontal e democrática seja algo mais que uma abstrata declaração de princípios, as propostas sobre a reconstituição das relações entre Estado e sociedade devem encarar esse problema.

Um dos âmbitos onde a globalização se deu de forma mais espetacularmente acelerada nos últimos anos foi o das comunicações, com a expansão mundial dos grandes conglomerados de televisão a cabo e por satélite. Em alguns países centrais com Estado forte (por exemplo, França), tentou-se, com êxito limitado, impor algumas barreiras a esse processo em defesa da língua e da produção cultural nacional. Nos países latino-americanos, a combinação de Estados frágeis e a condição de subordinação ao sistema mundial dificultam

ainda mais essa possibilidade. A conseqüência foi o fortalecimento de uma *esfera pública transnacionalizada* — que não só contribui para a criação e reprodução de padrões de consumo e modelos de “boa vida”, mas também interpreta o mundo (cria “a história”) a partir de determinadas perspectivas e demarca de forma estrita os limites da agenda pública.

Os processos sociais nunca têm significações unívocas. Simultaneamente à constituição de uma esfera pública transnacionalizada, controlada principalmente pela publicidade e pela indústria de comunicações e entretenimento, os processos de globalização também apresentam uma vigorosa vertente que aponta numa direção democrática e participativa, o que permite falar de uma *sociedade civil internacional*⁵¹ e de uma *cidadania globalizada*.⁵² Essa esfera pública não-estatal transnacionalizada tem indubitável influência, associada em particular ao desenvolvimento da doutrina e das diretrizes internacionais dos direitos humanos e à luta pela preservação do ambiente. Os agentes dessa esfera pública conquistaram crescente legitimidade internacional. Trata-se, no entanto, de processos profundamente assimétricos, e essas tendências que temos caracterizado como democratizantes só têm capacidade para se opor parcialmente às atuais tendências hegemônicas na constituição da esfera pública transnacionalizada.⁵³

Nos debates atuais sobre o *social*, sobre a *sociedade civil*, e sobre o *público não-estatal* tende a haver, como pressuposto mais ou menos implícito, uma noção do social e de sociedade civil que tem sua origem nas formas históricas particulares nas quais se desenvolveu a sociedade civil na experiência européia. Em alguns autores, essa identificação da sociedade civil com a experiência histórica européia é particularmente categórica. A sociedade civil é concebida como uma experiência única, particular do Ocidente, a ser repetida pelos demais

⁵¹ Para uma análise das formas nas quais as organizações internacionais não-governamentais produziram mudanças no sistema internacional, e até que ponto é possível hoje falar de uma sociedade civil internacional, ver Ghils (1992:417-31).

⁵² Liszt Vieira (1997).

⁵³ Nas palavras de César Ricardo Siqueira Bolaño (1997:94): “No caso da nova esfera pública global, o que se pode observar é que o paradigma da comunicação de massas se mantém alheio à maioria da população mundial, reforçando até mais seu sentido manipulador e, principalmente, o caráter inócuo do processo democrático burguês. Paralelamente, um setor restrito da população, ainda que sempre crescente em termos absolutos, constituirá uma massa crítica capaz de influenciar em maior ou menor medida nas decisões dos políticos. Na verdade, inclusive no interior dessa massa crítica, as possibilidades de ação em relação ao poder serão não apenas variáveis de acordo com a conjuntura, mas sobretudo assimétricas”.

povos do planeta.⁵⁴ Segundo John A. Hall (1995:4,15), como "as origens da modernidade estão na Europa, e somente na Europa", é na história européia que se há de buscar o significado da sociedade civil. Na concepção de Hall, a sociedade civil está inseparavelmente ligada ao individualismo liberal. É esse o componente "medular" da sociedade civil. No que pode ser qualificado como um fundamentalismo liberal, nem toda diversidade é aceitável. "A diversidade somente é aceitável dentro do quadro de referência compartilhado do valor do indivíduo", isto é, dentro do modelo de individualismo liberal. De acordo com Ernest Gellner (1995), a sociedade civil, como espaço diferente dos nexos tradicionais e autônomo com relação ao Estado centralizado, foi construída pelas relações de mercado, no qual existem os *homoens modulares*. A sociedade civil e a democracia somente são possíveis com homens modulares. A tarefa da modernização e democratização no resto do planeta é a tarefa histórica de criar esses seres.⁵⁵

Nas perspectivas hegemônicas do pensamento social, o público continua sendo pensado como o *público burguês*. Isso implica uma determinada concepção e prática da separação entre o econômico e o político, entre o político e o religioso, que não é uma separação "natural", e sim a naturalização de uma experiência feita por uma ciência social que não é capaz de reconhecer até que ponto suas categorias são expressão de condições histórico-culturais particulares. Como argumentou de forma contundente a teoria política feminista, as noções do público e do privado e a própria concepção de cidadão utilizadas pela teoria política contemporânea continuam correspondendo à separação entre o público e o privado da sociedade fortemente patriarcal da Europa do século passado: a separação entre a esfera do importante, do masculino, do público (Estado e trabalho assalariado), e a esfera do menos importante, do feminino, do privado (família e criação dos filhos).⁵⁶

Não é de gênero a única exclusão. O discurso hegemônico das ciências sociais sobre as sociedades latino-americanas tende a ignorar as particularidades históricas e culturais dessas sociedades, sua heterogeneidade estrutural, pensando o continente com os padrões de referência da experiência liberal européia. Dir-se-ia que esse discurso não se refere tanto a essas sociedades como elas foram historicamente, e sim a um imaginário fundamentalmente eurocêntrico

⁵⁴ Ver, por exemplo, Perez-Díaz (1995).

⁵⁵ Para uma crítica do uso inadequado dos modelos ocidentais de sociedade civil para a compreensão de outras sociedades, ver Hann & Dunn (1996).

⁵⁶ Ver, por exemplo, Fraser (1989).

sobre elas.⁵⁷ Nem no pensamento político ou teológico dos colonizadores ibéricos, nem na teoria política do liberalismo que nutriu o pensamento da emancipação, se concebeu sequer a possibilidade do reconhecimento do direito à diferença dos povos da América. Os índios foram concebidos juridicamente a partir de formulações prévias, constituídas com base na experiência européia⁵⁸. Na tradição liberal, a partir de Locke, o direito privado e o direito público estão definidos a partir de um direito individual fundador: o direito à propriedade privada. "A ordem da sociedade haverá de responder à faculdade do indivíduo. Não há direito legítimo fora dessa composição."⁵⁹ A partir dessa fundamentação, todo uso dos recursos que não corresponda à propriedade privada individual carece de legitimidade. As terras que não estejam apropriadas e exploradas individualmente podem ser consideradas desocupadas.⁶⁰ Como afirma Clavero (1994:22, 23, 25-6, 27):

"Todo o resto da humanidade — sua maior parte, portanto — pode ficar excluído inclusive por mera presunção, sem necessidade de maior conhecimento. A exclusão pode ser completa, tornar-se tanto absoluta quanto integral, não somente da propriedade, desse direito sobre si mesmo e sobre a natureza, mas também da política, de um direito sobre a própria sociedade. Para a perspectiva constitucional, para essa nova mentalidade, os indígenas não reúnem condições para ter direito algum, nem privado nem público."

⁵⁷ Bonfil Batalla (1989). Essa interpretação do continente não só a partir das categorias do pensamento europeu, mas também a partir do dever ser definido por essa experiência histórica é o que Fernando Coronil e Walter D. Mignolo definem como *ocidentalismo*. Ver Coronil (1996); e Mignolo, Walter D. Posoccidentalismo: epistemologías fronterizas y el dilema de los estudios (latinoamericanos) de áreas. *Revista Iberoamericana*, 62 (176-177), jul./dic. 1996.

⁵⁸ "O status que se dá com caráter geral para o caso dos indígenas, esse novo estado, foi resultante da concorrência para seu caso entre um trio de velhos estados, de status previamente cunhados, do estado de *rústico*, do estado de *pessoa miserável* e do estado do *menor*" (Clavero, 1994:12-13).

⁵⁹ Clavero (1994:22).

⁶⁰ Clavero (1994:22) sintetiza a posição de Locke nos seguintes termos: "quando não há plantação nem colheita, nem a ocupação efetiva serve para gerar direito, essa parte da terra, esse continente da América, ainda que esteja povoado, pode entretanto ser considerado vago, à disposição do primeiro colono que chegue e se estabeleça. O aborígene que não se atenha a esses conceitos, a tal cultura, não tem nenhum direito".

"O resultado não é a universalização do direito, e sim a entronização do próprio universo jurídico com expulsão radical de qualquer outro. Já não é apenas que o indígena se encontre numa posição subordinada. Agora o resultado é que não ele tem lugar nenhum se não se mostrar disposto a abandonar por completo seus costumes e a desfazer inteiramente suas comunidades para poder integrar-se no único mundo constitucionalmente concebível do direito."

Essa forma de conceber o direito inaugura igualmente a existência do *público* no continente americano: "Direito também se admite coletivo, de uma coletividade, mas somente daquele, ou somente daquela que corresponda e sirva ao primeiro, ao direito de autonomia pessoal e propriedade privada, a essa liberdade civil fundamental que então assim se concebia. Dito de outro modo, somente cabe como público o direito, não de qualquer comunidade, mas apenas da instituição política constituída conforme a esse fundamento, com vistas a sua existência e asseguração".

As constituições liberais da época da fundação das repúblicas latino-americanas são uma notável expressão de uma visão do continente que abstrai de sua realidade histórica cultural, reconhecendo uma só língua, uma só religião e uma só modalidade de organização política. A presença das populações indígenas — majoritária em muitos países nessa época — nem sequer é mencionada na maioria desses textos. A realidade a propósito da qual se propõem legislar é concebida como uma folha em branco sobre a qual se desenha uma réplica da Europa. A Constituição equatoriana de 1830 é, nesse sentido, uma exceção. Em seu artigo 68, diz: "Este Congresso Constituinte nomeia os veneráveis curas párocos como tutores e pais naturais dos indígenas, exercendo seu ministério de caridade em favor dessa classe inocente, abjeta e miserável".⁶¹

⁶¹ Apud Torres Galarza (s.d., p. 46). Andrés Guerrero assinala que, a partir de 1857, os indígenas do Equador deixaram de ser caracterizados juridicamente como "indígenas contribuintes", com o que a "dominação deixou de ser um fato público político; transformou-se num assunto privado, num arbítrio de tratamento pessoal dos cidadãos [brancos-mestiços] com 'seus próprios índios'. (...) Tal como foi denunciado pelo pensamento político feminista, uma conseqüência da constituição da bipolaridade público/privado é que isso traça uma fronteira arbitrária, na qual se excluem do político os fenômenos (e populações) situados nesse lado... sombrio da vida cotidiana. Paradoxalmente, com a extensão da cidadania às populações indígenas do presente republicano, ficaram fora do político cidadão." Essas populações estavam constituídas em "um âmbito (territorial, jurídico, conceitual) sem nome, fora das classificações republicanas, mas criado no processo da construção do Estado nacional no século XIX para *administrar povoações*, 'um mais além constitutivo' (Derrida): um espaço que, por diferença, confere significado ao sistema cidadão branco-mestiço" (Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación. *Nueva Sociedad* [150]:99-102, jul./ago. 1997).

Não se trata apenas de antecedentes históricos remotos. Até muito recentemente, na quase totalidade dos países do continente, as constituições e os sistemas político-institucionais continuavam abstraindo da heterogeneidade e da diferença. A partir do pressuposto liberal de cidadãos com direitos políticos iguais como *indivíduos*, ignorou-se uma realidade política cultural, geográfica e étnica que, passados mais de 500 anos da conquista, não dá sinais de estar em via de desaparecer. Define-se implícita ou explicitamente em todos os sistemas políticos latino-americanos um modelo de cidadania no qual para se chegar a ser cidadão é preciso que milhões de indivíduos deixem de ser o que são como integrantes de comunidades culturais e étnicas para converter-se nos seres *modulares* sem os quais, de acordo com Ernest Gellner (1995), não pode haver sociedade civil.

A partir dessas perspectivas integracionistas e individualizantes não é possível dar resposta às exigências formuladas pelos povos indígenas. Isso exigiria o reconhecimento da heterogeneidade dessas sociedades e de outro tipo de direitos — não individuais, mas coletivos — que não corresponde aos discursos hegemônicos sobre a sociedade civil e o público. O tema do reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, dos direitos coletivos e do direito à autonomia continua sendo hoje, na época do multiculturalismo, extremamente polêmico,⁶² mas também marginal nos debates dos últimos anos sobre democratização e reforma do Estado.

E no entanto, com o ressurgimento das lutas dos povos indígenas nas últimas décadas, esse não parece ser um "problema" que vá desaparecer. Como essas lutas encontram limites nos próprios fundamentos da conformação dos Estados nacionais latino-americanos, chegou-se em vários países à exigência de reformulações constitucionais. Em 1994, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador apresentou ao Congresso Nacional a proposta de uma nova Constituição que reconhecesse "o direito das Nacionalidades Indígenas à sua autodeterminação, assim como o reconhecimento dos direitos coletivos que, como povos históricos, lhes correspondem, garantindo uma real participação e o fortalecimento de uma verdadeira democracia plena". "A declaração do Estado equatoriano como plurinacional, pluricultural, e plurilíngüe, e que se reconheçam os idiomas dos Povos Indígenas como oficiais e de relação intercultural."⁶³

⁶² Para um aporte recente sobre as implicações que teriam para a organização dos Estados latino-americanos o reconhecimento dos direitos indígenas, ver: Stavenhagen (1996a); e Mayer (1996).

⁶³ Apud Torres Galarza (s.d., p. 54-5).

O direito constitucional à autonomia para a obtenção de uma democracia pluricultural é igualmente a exigência principal dos povos de Chiapas e o aspecto central dos acordos assinados entre o Exército Zapatista de Liberação Nacional e o governo mexicano em San Andrés de Larráinzar⁶⁴. Com base na noção liberal de direito individual, o chefe da delegação do governo nas negociações com o EZLN, Marco Antonio Bernal, argumenta que a autonomia indígena "não é factível, pois é obrigação do governo zelar pela igualdade jurídica de todos os mexicanos, incluindo os indígenas".⁶⁵

O tema indígena é somente a expressão mais visível de um regime sistemático de exclusões que opera nos sistemas políticos e na cultura latino-americana.⁶⁶ Esses são temas centrais para toda reflexão sobre a esfera pública. Do contrário, corremos o risco, quando falamos da esfera pública, de estarmos nos referindo muito limitadamente à experiência de uma minoria de habitantes urbanos privilegiados.

Processos de criação de sentido, constituição de sujeitos sociais e democracia

Outra forma de abordar os assuntos mencionados anteriormente é por meio da análise dos processos discursivos pelos quais se constituíram historicamente — e continuam se constituindo — os sujeitos sociais e as identidades coletivas e individuais na América Latina. Esse é um processo que pode ser caracterizado plenamente como *colonial*,⁶⁷ no

⁶⁴ De acordo com Pablo González Casanova (1996), trata-se de um conceito de autonomia que não se fundamenta na "pureza étnica" nem no "racismo dos pobres". Não pretende a criação de "reservas indígenas". Tampouco se trata de uma autonomia que ponha em questão o Estado nacional. Nos acordos de San Andrés, o reconhecimento do direito à livre determinação dos povos indígenas se dá "em um quadro constitucional de autonomia assegurando a unidade nacional" (apud Stavenhagen, 1996b).

⁶⁵ No es factible la autonomía territorial de los indígenas. *La Jornada*, Ciudad de México, 14-1-1997. Para uma cuidadosa apresentação dos reconhecimentos constitucionais dos direitos indígenas que se deram na América Latina nas últimas três décadas, ver Clavero (1994, anexo I).

⁶⁶ Os migrantes de países vizinhos (bolivianos e paraguaios na Argentina, colombianos e equatorianos na Venezuela) são hoje os sujeitos subalternos que crescem mais aceleradamente no continente. São explorados economicamente, submetidos a discriminações racistas e chauvinistas, carecem de proteções legais e estão excluídos da participação política por serem estrangeiros.

⁶⁷ Ver Lander (1997).

sentido que tem esse termo nos debates atuais sobre o *discurso colonial* e a *teoria pós-colonial*.⁶⁸

O discurso e os processos de identificação e classificação dos diferentes grupos étnicos e culturais formulados pelos sujeitos dominantes — brancos e urbanos — tiveram uma continuidade fundamental desde a colônia, passando pelo pensamento independentista, o liberalismo e o positivismo posteriores, a sociologia da modernização e o atual discurso sobre a democracia, a modernidade e a globalização. Os *outros* — índios, negros, mulatos, migrantes, camponeses — foram categorizados de forma nitidamente hierarquizada e excludente. De modo automático se assume a superioridade de tudo que tem origem branca, européia, norte-americana, moderna, em relação a qualquer outra possível contribuição ou tradição cultural. Tal como fez o pensamento hegemônico desde a colônia, o pensamento político contemporâneo tende a ver essas diferenças como resíduos a serem superados pelos processos de modernização e globalização. Modernizar-se é deixar de ser como se é — diferente, inferior — para chegar a ser como se deveria ser (embora seja essa uma possibilidade negada à maioria) — branco, cosmopolita, urbano.

O racismo com relação às pessoas negras ou índias e, em geral, aos portadores de culturas "atrasadas" — tanto nos âmbitos privados como na esfera pública — não é uma presença residual, produto de atitudes de preconceito superficiais que possam ser superadas com campanhas de consciência cívica. É a expressão — e uma das formas de reprodução — de uma ordem política, econômica e cultural profundamente hierarquizada e excludente. Pouco poderemos entender sobre a sociedade civil e a esfera pública no continente se abstrairmos da operação continuada desses eficazes processos de exclusão e hierarquização social.⁶⁹

Contribuição inestimável do pós-estruturalismo e do pós-modernismo ao pensamento político contemporâneo foi o questionamento do determinismo estrutural, do economicismo e do essencialismo, bem

⁶⁸ Ver: Said (1979); Williams & Chrisman (1994); Rivera Cusicanqui & Barragán (1997).

⁶⁹ Na América Latina, subestimou-se a presença do racismo como força social atuante nessas sociedades, predominando o mito de democracia racial. Isso é particularmente certo nos países em que houve maior miscigenação. Como assinala Carlos Hasenbalg (1996:182), "o mito racial latino-americano cumpre importante função de controle social, apontando para a unidade nacional e ocultando a existência de divisões raciais e sociais. Além disso, essa mitologia racial permitiu às elites da América Latina estabelecer um terreno de superioridade moral sobre os economicamente poderosos vizinhos anglo-saxões do Norte. Essa mitologia racial funciona como modelo consciente de representação dos latino-americanos, incluindo os afro-latinos. Por trás do modelo consciente existe outro modelo, latente ou inconsciente, no qual as pessoas não-brancas de todas as tonalidades de pele têm um lugar perfeitamente localizado na hierarquia sócio-econômica e de prestígio social".

como o reconhecimento do significado que têm os processos *simbólico-interpretativos* ou de *construção de sentido* na constituição e reprodução da vida social. Do ponto de vista dos ideais de justiça e equidade, isso tem implicações profundas. O acesso a, e a participação em, processos interpretativos e de criação de sentido por parte dos diferentes setores sociais e culturais em sociedades tão profundamente heterogêneas e hierarquizadas como as latino-americanas se constitui numa exigência medular para a própria idéia de democracia. Foi precisamente o monopólio dos instrumentos interpretativos e de criação de sentidos hegemônicos por parte de setores sempre muito minoritários que permitiu a constituição das mais amplas maiorias como não-sujeitos, seres subordinados, excluídos, inferiores, sem história e que pouco ou nada contribuem para o futuro dessas sociedades. Foi esse o conteúdo da maior parte da interpretação histórica sobre o continente, do ensino que se realizou nas escolas e, mais recentemente, nos meios de comunicação social. Os processos simbólico-interpretativos de constituição da *alteridade* como diferente e inferior não é senão a outra face dos processos materiais de exclusão e subordinação. Que sentido democrático pode ter, por exemplo, o controle de uma comunidade sobre sua escola se os livros de história utilizados reafirmam a exclusão e subordinação (por razões étnicas, culturais, nacionais) dos integrantes dessa comunidade?

É cada vez mais evidente a estreita relação existente entre a noção de *sujeito de conhecimento* e *sujeito da ação social e política*. Sem uma democratização profunda dos principais instrumentos de interpretação e criação de sentido da sociedade contemporânea — a escola e os meios de comunicação social —, são limitadas as possibilidades de avançar em *outros* âmbitos da vida coletiva para maiores graus de democratização. Aqueles que são excluídos, submetidos como objetos do conhecimento, dificilmente podem atuar como sujeitos sociais e políticos autônomos, individual ou coletivamente.

Dadas essas condições sociais e culturais de exclusão, hierarquização e desqualificação de todos esses diversos *outros* que não correspondem ao paradigma do cidadão urbano e moderno, é possível concluir que os desafios com que se defronta a construção da democracia no continente são muito mais complexos que os referentes às modalidades de organização do Estado ou aos mecanismos institucionais da participação cidadã. Dependendo de como se articule com os processos econômicos, políticos e culturais que se verifiquem no conjunto das sociedades contemporâneas, o fortalecimento da esfera pública não-estatal pode significar um avanço democrático ou, pelo contrário, uma forma de legitimar a primazia neoliberal do mercado.

Referências bibliográficas

- Altimir, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la Cepal* (52), abr. 1994.
- Ballón, Eduardo. Yo participo, tú participas, ¿ellos deciden? *Pobreza Urbana e Desarrollo*, 4(10), ago. 1995.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1989, 1994, 1995*. Washington, D.C., 1989, 1994, 1995.
- Banco Mundial: *Informe anual 1996*. Washington, D.C., 1996.
- Bejarano, Ana María. Para repensar las relaciones Estado, sociedade civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas (2-3), 1996.
- Bernal, Marco Antonio. No es factible la autonomía territorial de los indígenas. *La Jornada*. Cidade de México, 14-1-1997.
- Berry, Albert. The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review*, 32(2), 1997.
- Bonfil Batalla, Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*. México, Grijalbo, 1989.
- Borón, Atilio. State decay and democratic governance in a global neoliberal order. In: *XVII World Congress of the International Political Science Association*. Seoul, Korea, Aug. 1997. mimeog.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. In: Seminario Lo Publico No Estatal en el Nuevo Estado del Siglo XXI. Salvador, BA, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), 25 e 26 jul. 1997. (Documento de Referencia.)
- Cavarozzi, Marcelo. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid (74), 1991.
- Chandhoke, Neera. *State and civil society. Explorations in political theory*. New Delhi, Sage, 1995.
- Clavero, Bartolomé. *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México, Siglo XXI, 1994.

- Cohen, Jean & Arato, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- Coronil, Fernando. Beyond occidentalism. Towards nonimperialism geohistorical categories. *Cultural Anthropology*, 11(1), Feb. 1996.
- Cunill Guria, Nuria. *La apertura de nuevos espacios públicos y la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, fev. 1997. (Tese Doutoral Faces.)
- De Mattos, Carlos A. Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberais en contradicción. *Nueva Sociedad*. Caracas (104), 1989.
- Espinoza Delgado, Humberto. Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, 4(10):64, ago. 1995.
- Finot, Iván. Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica. Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, 22 mayo 1996. mimeog.
- Fischer, Claude S.; Hout, Michael; Sánchez Jankowski, Martín; R. Lucas, Samuel; Swidler, Ann & Voss, Kim. *Inequality by design. Cracking the bell curve myth*. Princeton University Press, 1996.
- Forrester, Viviane. *El horror económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Fraser, Nancy. What is critical about critical theory? The case of Habermas and Gender. In: Fraser, Nancy. *Unruly practices. Power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989.
- Gellner, Ernest. The importance of being modular. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.
- Ghils, Paul. International civil society: international non-governmental organizations in the international system. *International Social Science Journal*, 44(3), 1992.
- González Casanova, Pablo. Las autonomías. *La Jornada*. Cidade de México, 11-12-1996.
- Hall, John A. In search of civil society. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.

- Hann, Chris & Dunn, Elizabeth (eds.). *Civil society. Challenging Western models*. London, Routledge, Laundress, 1996.
- Hasenbalg, Carlos. Desigualdades raciales en Brasil y en América Latina: respuestas tímidas al racismo encubierto. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Held, David. Democracy: from city-States to a cosmopolitan order? In: Held, David (ed.). *Prospects for democracy*. Stanford, Stanford University Press, 1993.
- International Monetary Fund. *Annual Report 1994*. Washington, D.C., 1994.
- Kliksberg, Bernardo. El problema social en América Latina: algunas interrogantes. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1), ene./mar. 1995.
- Kovach, Bill. When public business goes private. *New York Times*, 4-12-1996.
- Krugman, Paul R. The rich, the right and the facts. Deconstructing the income distribution debate. *The American Prospect* (11), Autumn 1992.
- Lander, Edgardo. Modernidad, colonialidad e postmodernidad. In: XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, Mesa Redonda Modernidad, Premodernidad e Postmodernidad, São Paulo, ago./sept. 1997. mimeog.
- Marx, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (minuta) 1857-1858*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI, 1972. v. I.
- Mayer, Enrique. Reflexiones sobre los derechos individuales y colectivos: los derechos étnicos. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Mill, J. S. *La libertad/Gobierno representativo/Esclavitud femenina*. Madrid, Tecnos, 1965.
- Montúfar, César & Muñoz, Pabel. Desarrollo participativo y gobernabilidad local. Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación social 1970-1995. In: XXI Congreso Latinoamericano de Sociología, São Paulo, sept. 1997. mimeog.
- Mouffe, Chantall. Democracia y nueva derecha. *Revista Mexicana de Sociología*. 1981. (Número extraordinario.)

- Pedrazzini, Ives & Sánchez, Magaly. *Malandros, bandas y niños de la calle. Cultura de urgencia en la metrópolis latinoamericana*. Valencia, Hermanos Vidal, 1994.
- Perez-Díaz, Víctor. The possibility of civil society: traditions, character and challenges. In: Hall, John A. (ed.). *Civil society. Theory, history and comparison*. Cambridge, Polity Press, 1995.
- Piven, Frances Fox & Elswood, David. Controversy. *The American Prospect* (27), jul./ago. 1996.
- Quijano, Aníbal. Work in a turning point. *Boletín para el Comité de Programa de ISA*. mayo 1997. (Documento para o Simpósio Tecnologia y Trabajo, do XVI Congreso Mundial de Sociología, 1998.)
- República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Rivera Cusicanqui, Silvia & Barragán, Rossana (comps.). *Debates post coloniales. Una introducción a los estudios de la subalteridad*. La Paz, Historias, Sephis e Aruwiyiri, 1997.
- Ruccio, David F. When failure becomes a success: class and the debate over stabilization and adjustment. *World Development*, 19(10), 1991.
- Said, Edward. *Orientalism*. New York, Vintage Books, 1979.
- Sigueira Bolaño, Cesar Ricardo. La génesis de la esfera pública global. *Nueva Sociedad* (147), ene./fev. 1997.
- Soriano Puig, Carmen. *O rosto moderno da pobreza global*. Petrópolis, Vozes, 1995.
- Stavenhagen, Rodolfo. Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (coords.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996a.
- . Equívocos de la autonomía. *La Jornada*. Ciudad de México, 18-12-1996b.
- Streeten, Paul. Quién gana y quién pierde con la globalización. *El BID*. Washington, D.C., nov. 1996.
- Torres Galarza, Ramón (ed.). *Derechos de los pueblos indígenas. Situación jurídica y políticas de Estado*. Quito, Conaie, Ceplaes, Abya-Yala, s.d.

- Touraine, Alain. El renacimiento de la idea de desarrollo. Conferencia Magistral no XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. São Paulo, 4 sept. 1997.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report*. Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Vieira, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro, São Paulo, Record, 1997.
- Wallerstein, Immanuel. *Unthinking the social sciences: the limits of nineteenth century paradigms*. Cambridge, Polity Press, 1991.
- (coord.). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México, Siglo XXI, 1996.
- Williams, Patrick & Chrisman, Laura (eds.). *Colonial discourse and post-colonial theory: a reader*. New York, Columbia University Press, 1994.
- Wolff, Edward N. How the pie is sliced. America's growing concentration of wealth. *The American Prospect* (22), Summer 1995.
- Wood, Ellen Meiksins. The uses and abuses of civil society. *The Socialist Register*, 1990.

Sobre os autores

Luiz Carlos Bresser Pereira

Ex-ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado do Brasil (1995-98) durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e, atualmente, ministro da Ciência e Tecnologia. Professor titular do Departamento de Economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, desde maio de 1959. Presidente do Centro de Economia Política e editor da *Revista de Economia Política*, desde 1980.

Entre suas atividades anteriores, cabe citar: diretor administrativo de todas as empresas do Grupo Pão de Açúcar (1963-83); professor visitante do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (Iedes) da Universidade de Paris I, Pantheon-Sorbonne (1977/78); presidente do Banco do Estado de São Paulo (1983-85); secretário de Estado do Governo do Estado de São Paulo (1985-87); secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo (março a abril de 1987); ministro de Estado da Fazenda (abril a dezembro de 1987); professor visitante do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (1988); professor honorário da Universidade de Buenos Aires (1997); presidente do Clad (1995-97).

Entre seus livros destacam-se: *Desenvolvimento e crise no Brasil* (1968); *Tecnoburocracia e contestação* (1972); *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977); *O colapso de uma aliança de classes* (1978); *A sociedade estatal e a tecnoburocracia* (1980); *Inflação e recessão*, com Yoshiaki Nakano (1984); *Pactos políticos* (1985); *Lucro, acumulação e crise* (1986);

Economic reforms in new democracies, com Adam Przeworski e José Maria Maravall (1993); e *Economic crisis and State reform in Brazil* (1996).

Nuria Cunill Grau

Formada em ciências políticas e administrativas pela Universidade do Chile. Pós-graduação em administração pública. Doutora em ciências sociais pela Universidade Central da Venezuela.

Trabalha atualmente como especialista internacional no Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), dirigindo o Programa de Documentação, Informação e Produção Editorial, bem como o Programa de Estudos. Também atua como pesquisadora e consultora em questões vinculadas às relações Estado-sociedade e, em particular, à participação social. Neste último campo efetuou missões oficiais no México, Equador, Peru, Venezuela e República Dominicana.

Foi professora da Escola de Administração e Contabilidade da Universidade Central da Venezuela (1977-90) e coordenadora da carreira de ciências políticas e administrativas (além de acadêmica) da Universidade do Chile, sede Osorno. Ministrou vários cursos de graduação e pós-graduação em outras universidades e em institutos de capacitação do Chile, Venezuela, Panamá, Bolívia e Nicarágua, entre outros países.

Entre seus livros mais recentes figuram: *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social* (Clad/Nueva Sociedad, 1997) e *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos* (Clad, 1991).

Carlos Antonio Morales

Bacharel de artes em arquitetura pela Universidade de São Paulo e mestre em políticas públicas pela Fundação Getúlio Vargas, onde cursa atualmente o doutorado em gestão.

É diretor de Administração e Finanças da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) do Brasil. Participa da transformação da Enap numa organização social como parte do Plano Diretor da Reforma Administrativa, que propõe a descentralização das atividades e serviços do Estado para organizações sem fins lucrativos.

Foi diretor de Serviços de Assistência Técnica do Instituto Polis, ONG que trabalha com descentralização de políticas sociais para governos locais. Trabalhou por mais de 10 anos em planejamento do transporte urbano em diversas agências estatais.

Juan Carlos Navarro

Especialista em desenvolvimento social e educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington, D.C. Doutor em ciência política pela Universidade Central da Venezuela e mestre em análise de políticas públicas pela Georgetown University, em Washington, DC, formou-se em sociologia pela Universidade Católica Andrés Bello, em Caracas. Lecionou política social e educativa e economia política por 15 anos na Universidade Católica Andrés Bello e no Instituto de Estudos Superiores de Administração (Iesa), e foi professor visitante na Escola de Educação da Universidade de Harvard.

Publicou vários livros e artigos em coletâneas e revistas acadêmicas sobre temas como descentralização da educação na América Latina, contribuição das organizações não-governamentais à prestação de serviços sociais, financiamento da educação e relação entre reformas econômicas e sociais e processos políticos.

Tem larga experiência como consultor internacional a serviço de instituições de desenvolvimento como BID, Banco Mundial, Harvard Institute for International Development, Pnud e Unicef.

Antes de entrar no BID, em 1997, e à época em que escreveu o artigo que figura neste livro, era coordenador do Centro de Políticas Públicas do Iesa, em Caracas, e dirigia o programa de mestrado em políticas públicas nessa mesma instituição.

Maria Inês Barreto

Especialista em administração pública e de governo e coordenadora de projetos sênior na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), São Paulo. Coordena projetos de pesquisa, consultoria e assessoria técnica para governos nacionais, estatais e municipais. Atualmente é responsável pelo desenvolvimento de programas internacionais na Fundap. É professora da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Foi diretora de pesquisa e difusão técnica da Escola

Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília. Mestre e doutora em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getúlio Vargas.

Gustavo Zilocchi

Decano de ciências sociais da Universidade Nacional de Villa María e pesquisador científico e tecnológico do Conicet da Argentina e do Instituto de Pesquisa e Formação em Administração Pública da Universidade Nacional de Córdoba (UNC) da Argentina.

Em 1975, graduou-se em arquitetura na UNC (Córdoba, Argentina), realizando em seguida estudos de pós-graduação no México, entre eles o mestrado em pesquisa com especialização em urbanismo e políticas urbanas na Unam. Nesta universidade — como em outras no México — lecionou e pesquisou temas urbanos e de habitação. Exerceu atividades acadêmicas, científicas e de gestão em diferentes universidades latino-americanas. Suas principais publicações tratam de questões urbanas e regionais.

Em matéria de transferência e de consultoria, participou especialmente no planejamento de programas de descentralização política e administrativa em nível nacional e estadual, e em projetos de desenvolvimento municipal.

Sebastián Cox Urrejola

Formou-se como advogado no Chile (1967), com especialização e ampla experiência em direito agrário e comunitário. Fez doutorado em sociologia rural em Paris (La Sorbonne Nouvelle).

Como responsável pela Área Rural do Centro de Estudos do Desenvolvimento na América Latina (Cedal), participa de numerosas atividades, estudos e seminários sobre o desenvolvimento rural e o movimento camponês na América Latina. Co-fundador da Rede Interamericana de Agricultura e Democracia (Riad).

Fundador e atual diretor da Forja. Ali desenvolve, junto com outros profissionais, uma atividade de ensino e difusão permanente em prol do melhor protagonismo e da participação da cidadania e da sociedade civil nas políticas e programas de desenvolvimento, no fortaleci-

mento da democracia, no acesso à justiça e no exercício de seus direitos por parte da população.

Autor de numerosos artigos e apresentações, muitas das quais publicadas pela revista *Vida e Direito* (1989-98), da qual é diretor fundador.

Liszt Vieira

Advogado e sociólogo. Professor de sociologia da Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Participou nas lutas pela redemocratização do Brasil. Viveu 10 anos no exílio. É um dos pioneiros da ecologia política no Brasil.

Deputado pelo Partido dos Trabalhadores (PT/RJ) nos anos 80.

Coordenador do Foro Brasileiro e do Foro Internacional de ONGs de 1991 a 1995.

Autor dos livros *Fragmentos de um discurso ecológico* (1990), *Ecologia, direito do cidadão* (1994) e *Cidadania e globalização* (1997).

Atualmente é *visiting scholar* na Universidade de Colúmbia, Nova York.

Fabio E. Velásquez

Sociólogo pela Universidade Javeriana (Bogotá), especialista em ordenação do território (Universidade Politécnica de Madri), candidato a doutor em ciência política (Universidade de Lausanne, Suíça).

Trabalhou nas secretarias de Planejamento Municipal de Bogotá e Cali e foi consultor do Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas. É professor titular do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Vale (Cali, Colômbia) e pesquisador e coordenador do Programa de Gestão Pública e Participação Cidadã do Foro Nacional pela Colômbia.

Suas publicações abordam os temas de desenvolvimento e planejamento urbano, participação cidadã, descentralização e reforma do Estado. É autor dos livros *Proceso económico e jurídico-político de Colombia*, em colaboração com Rocío Londoño (1974), *Ciudad y participación* (1996) e editou com Alfredo Rodríguez *Municipio y servicios públicos* (1994).

Zander Navarro

Sociólogo, professor e pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em sociologia e economia rural. PhD em sociologia pela Universidade de Sussex, Inglaterra. Também realizou estudos de pós-graduação no Centro de Estudos Internacionais do Massachusetts Institute of Technology.

Foi pesquisador visitante do Centro de Estudos e Documentação da América Latina (Cedla), vinculado à Universidade de Amsterdam (1986) e à Universidade de Toro (1989), com especialização em sociologia rural, movimentos e organizações sociais, e processos de democratização em áreas rurais brasileiras. Autor de inúmeros artigos, e também editor do livro *Política, protesto e cidadania no campo* (1986), co-autor de *Reconstruindo a agricultura* (1997) e *Lutas sociais, organizações rurais e democracia no campo* (1998). Ultimamente pesquisa temas como participação social e democratização do Estado, iniciativas sociais e políticas públicas, concentrando-se em especial na experiência do "orçamento participativo" implantado na cidade de Porto Alegre. Além do artigo incluído nesta publicação, escreveu "Affirmative democracy and redistributive development — the case of participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-97" (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997).

Marianne Nassuno

Mestra em administração pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getulio Vargas.

Gerente de projeto do Departamento de Carreiras e Remuneração do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil.

Publicou, entre outros, o artigo "Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais", na *Revista do Serviço Público*, da Enap do Brasil.

Beatriz Kohen

Estudou sociologia na Universidade de Sussex, Inglaterra, e é mestra em ciências sociais com especialização em sociologia pela Flacso, Buenos Aires. Doutoranda no Departamento de Estudos da Mulher da

Universidade de Sussex, onde pesquisa a contribuição feminina à administração da justiça na Cidade de Buenos Aires. Realizou pesquisas sobre a temática de gênero.

Atualmente, dirige o Programa de Fiscalização Cidadã na Fundação Poder Cidadão de Buenos Aires, onde desde 1992 exerce a diretoria de programas.

Evelyn Levy

Doutora em administração e governo local pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas. Publicou uma tese intitulada *Democracia nas cidades globais*.

Participou da criação e direção do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais, responsável pela edição e publicação da revista *Espaço e Debates*. Foi professora da EAESP/FGV e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos. Exerceu atividades técnicas referentes a planejamento e administração local e regional em várias organizações públicas.

Atualmente é diretora de educação continuada na Escola Nacional de Administração Pública, Brasil.

Charles A. Reilly

Consultor do BID para sociedade civil e professor de estudos latino-americanos da Universidade de Georgetown.

Foi vice-presidente da Fundação Interamericana e seu representante no México e no Brasil. Doutor em ciência política pela Universidade de Chicago e formado em teologia pela Universidade Gregoriana em Roma. Foi fundador e diretor do Centro de Desenvolvimento Integral, ONG da Guatemala. É autor e organizador de vários livros, entre eles *Nuevas políticas urbanas: ONGs y gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*.

Em busca de um vínculo entre a política e a poesia, está estudando as obras de Neruda, Yeats, Whitman e vários poetas latino-americanos para ver como tais insumos culturais podem humanizar as transformações sociais.

Edgardo Lander

Formado em sociologia pela Universidade Central da Venezuela. Mestre e doutor nessa disciplina pela Universidade de Harvard.

Diretor da Escola de Sociologia da Universidade Central da Venezuela (1983-85). Diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais da mesma universidade (1990-95). Autor de numerosos artigos publicados em revistas especializadas. Autor ou editor dos seguintes livros: *Contribución a la crítica del marxismo realmente existente: verdad, ciencia e tecnología* (1990); *Modernidad y universalismo. Pensamiento crítico: un diálogo interregional* (1991); *La ciencia e la tecnología como asuntos políticos. Límites de la democracia en la sociedad tecnológica* (1994); *El límite de la civilización industrial. Perspectivas latinoamericanas en torno al postdesarrollo* (1995); *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela* (1995); *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas* (1997).

Atualmente é professor-pesquisador na Escola de Sociologia e no doutorado em ciências sociais da Universidade Central da Venezuela. Membro do Comitê Diretor do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso). Presidente da Associação para o Progresso da Pesquisa Universitária (Apiu).