

# 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:<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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 civildade, 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.<sup>3</sup>

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-

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> A população inadimplente — cada vez mais numerosa — não pode usufruir, pelo menos de

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 reductoras — 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 desconfiças 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,<sup>9</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 conseqüência, 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 conjunturalmente 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,<sup>10</sup> 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-

<sup>10</sup> "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.)