

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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