

O controle social nas organizações sociais no Brasil*

Marianne Nassuno

Introdução

O projeto de reforma do aparelho de Estado atualmente em curso no Brasil se insere num contexto de crise do Estado que envolve duas dimensões. A primeira está relacionada com o esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização e com os sucessivos choques externos que marcaram a última década, tendo como resultado a desordem das contas públicas e a instabilidade monetária. Adicionalmente, o acirramento do processo de globalização elevou o nível de competição entre os países e suas empresas, demandando um aumento no padrão de eficiência dos respectivos Estados que, nessas condições, assumiu caráter fundamental.

No Brasil, assim como em outros países do mundo, o volume de recursos controlados pelo Estado e a consciência de que o uso desses recursos pode ter impactos econômicos e sociais inesperados ou perversos transformaram a eficiência numa condição de sobrevivência do Estado, indispensável para a competitividade e para a sua própria legitimidade.

No entanto, a crise não diz respeito apenas à dimensão econômico-financeira. Refere-se também ao esgotamento das formas de articulação Estado-sociedade e sobretudo da modalidade de relacionamento entre os setores público e privado prevalentes no modelo de desenvolvimento adotado anteriormente. Esse aspecto da crise diz respeito à "extenuação

* A autora agradece a Frederico Rafael Durão Brito e Letícia Schwarz pelos comentários.

do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes" (Diniz & Boschi, apud Diniz, 1997:21). Essa tendência se manteve, a despeito da abertura política, das tentativas de reforma administrativa e da maior diversificação e complexidade da máquina estatal, e foi reforçada com a adoção dos sucessivos planos de estabilização.

Dadas as duas dimensões da crise à qual o processo de reforma do Estado pretende responder,¹ faz-se necessário discutir a questão da eficiência na implementação de políticas públicas sem desconsiderar os aspectos relacionados com a construção de canais de comunicação entre o Estado e a sociedade. Essa discussão se torna necessária porque a "busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação" (Diniz, 1997:21). É nesse contexto que se situa a presente análise da relação entre eficiência e formas de controle social.

Examina-se aqui um mecanismo de controle social — a participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração de entidades prestadoras de serviços públicos — previsto no projeto de organizações sociais, integrante da atual proposta de reforma do aparelho do Estado conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no Brasil. Discute-se esse mecanismo como um instrumento para viabilizar a implementação de políticas públicas, analisando os requisitos que lhe possibilitam contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade na prestação de serviços.

O projeto de organizações sociais é de implantação recente, e as primeiras entidades foram qualificadas em outubro de 1997.² Assim, a

¹ Segundo seu Plano Diretor, a reforma do aparelho do Estado visa a tornar a administração pública não apenas mais eficiente, mas também voltada para a cidadania. O projeto das organizações sociais visa a contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado e para a transparência na alocação dos recursos públicos, além de possibilitar a redefinição do estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, com ênfase na descentralização, na adoção de modelos gerenciais flexíveis, na autonomia de gestão e no controle por resultados.

² A Medida Provisória nº 1.591, de outubro de 1997, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquete Pinto, e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

perspectiva da análise é olhar para frente e tentar antecipar os principais avanços e desafios do projeto, ao invés de olhar para trás e relatar uma experiência já concretizada.

A primeira parte do texto apresenta alguns elementos para identificar os requisitos para que o instrumento de controle social proposto ajude a aumentar a eficiência na prestação de serviços. Apresenta o projeto de organizações sociais e discute o conceito de eficiência possível de ser aplicado no setor público a partir da relação principal-agente entre políticos e burocratas. A segunda parte trata dos requisitos para que o mecanismo de controle social previsto no projeto de organizações sociais — a participação de entidades representativas da sociedade civil na gestão e controle das entidades prestadoras de serviço público — possa garantir a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos. O primeiro requisito diz respeito à necessidade de que as entidades representativas da sociedade civil representem os interesses dos usuários. O segundo está relacionado com a necessidade de dotar as entidades prestadoras de serviço de instrumentos de gestão adequados a entidades em que os usuários participem da gestão e do controle. O terceiro refere-se à melhoria dos canais de comunicação entre as entidades representativas de usuários e os políticos por meio do fortalecimento das instituições políticas. Nas considerações finais são retomados os principais argumentos do texto.

Organizações sociais

No modelo conceitual que embasa a atual reforma do aparelho do Estado no Brasil, consubstanciada no Plano Diretor, identificam-se diversas esferas de atuação do Estado para as quais se prevêm entidades com forma de propriedade e instrumentos de gestão diferenciados.

No setor de serviços que não pressupõem o poder do Estado,³ mas onde a presença do Estado se justifica porque envolvem direitos humanos fundamentais ou geram "economias externas", a prestação dos serviços será descentralizada, mediante processo denominado "pu-

³ Esse poder, denominado extroverso, é detido unicamente pelo Estado e refere-se ao "poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites" (Plano Diretor, 1995:51).

blicização", para entidades de propriedade pública não-estatal,⁴ regidas pelo direito privado, denominadas organizações sociais.⁵

Poderão qualificar-se como organizações sociais (OS) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com objetivos de natureza social que atuem nas áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde. A organização assim qualificada absorverá atividades e serviços prestados por instituições ou órgãos públicos federais, extintos com essa finalidade, recebendo os bens imóveis e o acervo físico, documental e material do órgão extinto. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários.

O instrumento de controle social previsto no projeto de organizações sociais refere-se à participação de entidades representativas da sociedade civil no seu conselho de administração.⁶ O conselho de administração da OS deverá ter 20-40% de membros natos representantes do poder público; 20-30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; até 10%, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou associados; 10-30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de

⁴ Segundo o Plano Diretor, a propriedade pública não-estatal é uma terceira forma de propriedade além das tradicionais, pública e privada, constituída por organizações sem fins lucrativos que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, estando diretamente orientadas para o atendimento do interesse público.

⁵ Para o setor que define as leis e as políticas públicas, bem como para o setor em que se prestam serviços exclusivos de Estado, prevêem-se entidades de propriedade pública, o Núcleo Estratégico e as Agências, respectivamente. A produção de bens e serviços para o mercado voltada para o lucro será descentralizada para entidades de propriedade privada pelo processo de privatização. O Plano Diretor propõe, assim, uma redefinição do papel do Estado, que deve atuar como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e não mais como provedor direto de bens e serviços.

⁶ Além do controle social possibilitado pela participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de direção da OS, esta ficará sujeita ao controle do governo, cujo principal instrumento será o Contrato de Gestão firmado pelo Ministro de Estado da área correspondente à atividade absorvida e pelo representante legal da OS, após aprovação pelo conselho da entidade. Nele estarão discriminadas as atribuições, responsabilidades e obrigações da OS no desempenho das ações e serviços a seu cargo. No modelo de organizações sociais são estabelecidos mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da administração pública. A avaliação da gestão de uma OS dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, ao passo que nas entidades estatais predomina o controle dos meios.

notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.

O dispositivo proposto no projeto de OS se inclui entre os mecanismos que os consumidores podem utilizar para chamar a atenção dos administradores para a qualidade dos produtos e serviços sob a forma de *voice*, segundo a concepção de Hirschman (1970), pois permite usar as queixas dos consumidores e sua pressão sobre os prestadores de serviços de forma a assegurar a qualidade.⁷

Eficiência e democracia

Para analisar a relação entre instrumentos de controle social e eficiência na prestação de serviços públicos é necessário, em primeiro lugar, definir o que se entende por eficiência num contexto democrático. Isso porque o conceito tradicional de eficiência — o melhor uso de recursos visando ao lucro — está diretamente relacionado com o funcionamento de empresas privadas e seus fins.

A administração do setor público é diferente da administração de empresas privadas na medida em que seus objetivos são definidos pelos políticos, e os parâmetros para avaliar o cumprimento desses objetivos não se podem reduzir a lucros e perdas. Além disso, os objetivos das organizações públicas são definidos de forma vaga, complexa e freqüentemente conflitante, podendo ser às vezes inatingíveis porque existe a necessidade de criar e manter coalizões de apoio ao governo (Farnham & Horton, 1993).

No entanto, a idéia de que não se pode falar em eficiência na prestação de serviços públicos deve ser mais bem discutida. O fato é que a situação de restrição fiscal do Estado põe em primeiro plano a necessidade de melhor utilizar os recursos escassos num contexto democrático. O argumento de que a eficiência no setor público é incompatível com o processo democrático dá a entender que não há saídas. O desafio é tentar demonstrar as situações que se apresentam como alternativas a essa conclusão pessimista: o grau de eficiência possível num re-

⁷ O projeto prevê também um mecanismo de *exit*, na medida em que a publicização da prestação dos serviços públicos para entidades de direito privado visa a aumentar a competição entre prestadores desses serviços e assim dar aos consumidores a possibilidade de escolha entre fornecedores alternativos.

gime democrático e as situações em que a eficiência e a democracia podem fortalecer-se mutuamente.⁸

Quando se pensa a questão da eficiência na prestação de serviços públicos num contexto democrático, parte-se do conceito de cidadania como um conjunto de direitos, associando o desenvolvimento da cidadania a um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão iniciado com a afirmação dos direitos civis e que inclui o usufruto dos serviços associados aos direitos sociais. Segundo Wanderley Reis (1990), esse conceito é diferente daquele que associa o desenvolvimento da cidadania à questão das responsabilidades ou deveres do cidadão e que relaciona a cidadania à integração a uma coletividade, a qual define a identidade pessoal do cidadão e dele exige um comportamento responsável. Essa postura cívica redundante no reconhecimento, pelo indivíduo, da legitimidade do Estado enquanto suposto agente da coletividade independentemente da provisão dos bens correspondentes aos direitos sociais. No entanto, segundo o autor, o aspecto da provisão de serviços públicos não deve ser desconsiderado: "temos de fazer *clientes* reais para que possamos esperar ter *cidadãos* em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa da cidadania vê como o anverso daqueles direitos" (Reis, F. W., 1990:188).

A análise do tema da eficiência no setor público aqui proposta parte do pressuposto de que o Estado visa ao interesse público, que é definido politicamente por meio dos canais democráticos tradicionais.⁹ Assim, numa primeira abordagem, a eficiência do setor público pode

⁸ A compatibilização da eficiência e da democracia representa o principal desafio enfrentado por um Estado democrático. Implica, de um lado, como escolher entre fins múltiplos ou hierarquizá-los de maneira compatível com o ideal democrático de que o poder se distribua igualmente entre os diferentes focos de interesses que tenham acesso tendencialmente igual ao Estado enquanto agência decisiva de poder; e, de outro lado, como atuar com eficácia, visando à realização dos fins estabelecidos e das prioridades fixadas, num contexto democrático em que os múltiplos focos de interesses são livres para exercer constantes pressões sobre um Estado que, enquanto democrático, não pode deixar de ser sensível a eles (Reis, F. W., 1990:162).

⁹ Isso não nos impede de reconhecer que o próprio processo de fixação dos fins da ação do Estado na democracia é problemático, devido à existência de fins diversos, divergentes e às vezes conflitantes, que devem ser agregados e compatibilizados por meio de negociações e procedimentos considerados legítimos. Esse pressuposto é necessário, no entanto, para que se possa melhor definir o tema tratado neste texto, relacionado com a implementação de políticas.

ser definida como o melhor uso dos recursos para atender ao interesse público. No entanto, o montante de recursos destinado a cada atividade realizada ou patrocinada pelo Estado também é definido politicamente. Então, eficiência do setor público pode ser definida como a melhor forma de utilizar um montante de recursos definido no processo de negociação política para atingir determinados fins também definidos politicamente.

Portanto, a crítica que se faz à relação entre eficiência e setor público tem aplicação mais limitada. Esse critério de eficiência pode não servir como parâmetro de avaliação do processo de tomada de decisões e das decisões em si, uma vez que, nesse caso, a análise do melhor uso dos recursos envolveria a discussão sobre quem estaria sendo beneficiado — e aqui supomos seja o interesse público.¹⁰ Mas, uma vez tomadas as decisões, ou seja, uma vez definidos, no processo político, os fins para a utilização dos recursos, na esfera da implementação de políticas, eficiência passa a significar o melhor uso desses recursos para se realizar o pretendido. Dessa forma, eficiência significa garantir que as decisões tomadas na esfera política sejam implementadas pelos burocratas. Envolve, portanto, a relação entre políticos e burocratas.

Políticos e burocratas

A relação entre políticos e burocratas é analisada por Przeworski (1996) a partir da abordagem do principal-agente.¹¹ Num sistema democrático, a prestação dos serviços públicos é delegada pelos políticos eleitos aos burocratas, criando um problema de principal-agente, uma vez que as políticas implementadas pelos burocratas podem não ser

¹⁰ Quando se considera a escolha entre alternativas de ação, a discussão se volta mais para a questão da equidade — quem ganha e quem perde em cada possível solução — do que propriamente para a eficiência.

¹¹ Essa abordagem permite analisar como os interesses divergentes entre o principal e seu agente podem ser razoavelmente conciliados. No contexto da empresa, o principal é o proprietário, e os administradores são os agentes. Os proprietários representam um grupo relativamente homogêneo no que se refere a seus objetivos, relacionados com a maximização do lucro. Como os proprietários não têm tempo, nem conhecimento, nem habilidades para dirigir diretamente seus negócios, contratam administradores profissionais. O problema do principal-agente surge porque controlar o trabalho dos administradores envolve custos, e os contratos não são instrumentos completos o suficiente para garantir que os administradores atuem apenas no interesse dos proprietários. No entanto, com a definição clara de direitos de propriedade e com um principal bem definido, o monitoramento da ação dos burocratas pode ser direcionado para aumentar os lucros.

aquelas definidas pelos políticos.¹² Os burocratas têm razoável grau de discricionariedade no desempenho de suas funções — pois é impossível regulamentar sua ação em todas as contingências — e podem ter objetivos próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que os representam.

O fato de os agentes poderem ter interesses próprios diferentes dos fins da organização em que trabalham e poderem atuar para maximizá-los é reforçado pelas regras constitutivas da própria burocracia. Os burocratas, ao contrário dos políticos, não são submetidos à avaliação eleitoral e exercem suas atividades com maior autonomia. Ou seja, "a burocracia, por definição, não apenas é politicamente irresponsável, como também deve ser protegida das turbulências do jogo político, mantendo-se estável e segura em suas posições através de sucessivas mudanças de governo — já que os quadros administrativos são elementos constitutivos do Estado e não do governo" (Rua, 1997:9).

Nessas condições, os burocratas podem atuar em prol de interesses ligados às suas relações profissionais, os quais podem ser diferentes dos definidos pelos políticos, promovendo mudanças que aumentem sua autonomia e suas possibilidades de ascensão na carreira. Se sua perspectiva de carreira incluir oportunidades de trabalho no setor privado, tenderão a defender interesses de potenciais empregadores. Quando não existe um acordo entre políticos e burocratas a respeito da missão do órgão, esses problemas são agravados. Em condições de mudança e incerteza política, os políticos têm que atender aos interesses de novos grupos. Os burocratas que tenham relações profissionais com

¹² A distinção entre políticos e burocratas segundo a qual os primeiros atuam na formulação de políticas públicas e os últimos na implementação tende a reduzir-se quanto mais alto o nível hierárquico do cargo. Nos níveis hierárquicos mais elevados, os burocratas também atuam como articuladores de interesses. No entanto, a contribuição desses dois atores para as políticas públicas é diferente, e essa diferenciação continua sendo relevante. Tanto a burocracia quanto a liderança política podem agregar interesses, mas "o processo administrativo de agregação de interesses apresenta sérias limitações. Primeiro, tal agregação discrimina os interesses não-organizados; segundo, tende a se limitar ao âmbito dos setores funcionais particulares, provendo uma mediação segmental de interesses, mas incapaz de articular interesses intersetoriais. Finalmente, a participação administrativa no processo de *policy making* revela um inevitável conservadorismo (...) simplesmente porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existente" (Reis, E. P., 1989:95). Existem, além disso, problemas de relação principal-agente entre políticos e cidadãos, pois os primeiros podem definir políticas diferentes daquelas preferidas pelos seus eleitores. Sobre a relação principal-agente entre políticos e cidadãos e alguns mecanismos para resolver os problemas daí decorrentes, ver Przeworski (1996) e Przeworski & Stokes (1996).

outros grupos poderão agir para atrasar ou limitar a implementação da política proposta (Johnson & Libecap, 1994).¹³

Além disso, o monitoramento das atividades dos burocratas é complexo e oneroso, pois as informações sobre o custo e o benefício de suas ações não são facilmente acessíveis, e os objetivos das atividades dos burocratas públicos não podem ser reduzidos a uma só dimensão, como é o caso do lucro para os que atuam na área privada. Por isso a delegação, pelos políticos, da implementação de políticas e da prestação de serviços aos burocratas gera inevitavelmente certo nível de ineficiência (Przeworski, 1996).

Segundo Przeworski, a ineficiência decorrente da relação entre políticos e burocratas está associada à inexistência de instrumentos para controlar o desempenho dos burocratas, que atuam de forma autônoma em relação aos políticos, podendo favorecer outros interesses que não o interesse público. No entanto, tornar a burocracia independente do controle dos políticos é processo que remonta ao seu próprio surgimento: a introdução de regras e a definição de processos de trabalho na administração burocrática visavam a combater a corrupção e o nepotismo típicos da administração pública patrimonialista.

As análises que explicam o surgimento da burocracia ressaltam que a patronagem, além de ser um recurso utilizado pelos políticos para se manterem no poder e pelo qual competem, gera ineficiência, seja na prestação dos serviços, seja no gasto com o controle dos indicados politicamente. A implantação da administração burocrática é possível quando existem eleitores que dependem da ação eficiente do Estado, de forma a compensar os políticos pela perda de poder resultante da abstenção do uso da patronagem, ou quando os custos de controle da patronagem se tornam elevados com a ampliação das atividades do Estado.¹⁴

Os princípios associados ao profissionalismo, ao mérito e à imparcialidade da administração burocrática apresentam-se como alternativas à patronagem, ao favoritismo e à discriminação, contribuindo para o fortalecimento de valores democráticos na medida em que geram padrões de conduta que garantem a previsibilidade essencial à realização dos fins individuais e coletivos sob o império da lei. Entretanto, a experiência histórica mostra que a contrapartida da neutralidade burocrática pode ser a irresponsabilidade política e a ausência de compromisso com valores democráticos. Numa situação em que a informação repre-

¹³ Esses autores, no entanto, contestam a idéia de que os burocratas atuam para maximizar os orçamentos que controlam, a fim de poder aumentar seus salários. Os valores são restritos por lei, e a existência de um plano único de remuneração para os servidores públicos faz com que independam do crescimento ou declínio do órgão em que trabalham.

¹⁴ Ver, a esse respeito, Johnson & Libecap (1994) e Geddes (1994).

senta crescentemente um recurso de poder e os meios de execução das decisões são cada vez mais complexos, as regras e procedimentos burocráticos mostram-se insuficientes para controlar os que exercem os cargos administrativos (Rua, 1997).

Além disso, a burocracia cria um novo tipo de ineficiência, ligado à autonomia dos burocratas para agir em favor de seus próprios interesses com a implantação do sistema de mérito. Paradoxalmente, a implantação da burocracia deu maior liberdade aos servidores públicos para agir em proveito próprio, ao mesmo tempo em que restringiu os meios e procedimentos para sua atuação. Se considerarmos que existem problemas de implementação e que os burocratas têm interesses próprios, a autonomia da burocracia pode não resultar em realização das ações preferidas pela sociedade. O processo de implementação vai exigir coalizões e alianças que sustentem as políticas governamentais, bem como maior controle sobre os burocratas. Vai requerer uma estratégia que mantenha abertos os canais de comunicação do Estado com a sociedade e o sistema representativo, incluindo os partidos políticos, de forma que as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Assim, para que a atuação dos burocratas seja eficiente num contexto democrático, é preciso que eles sejam controlados não só pelos políticos, mas também pelos cidadãos, o que mostra a importância dos instrumentos de controle social. Tal fato deve ser levado em consideração previamente à discussão dos instrumentos que possibilitem o aumento do controle dos burocratas.

Przeworski (1996) associa a ineficiência na implementação de políticas à ausência de controle dos burocratas e aponta como uma das razões para essa falta de controle a inexistência de informações sobre o seu desempenho. Mas os cidadãos, para os quais os serviços públicos são prestados, têm informações sobre o desempenho dos burocratas na implementação de políticas públicas que podem ser utilizadas pelos políticos para resolver os problemas da relação principal-agente com os burocratas. Com base nas informações dos usuários dos serviços públicos, os burocratas podem ser controlados pelos políticos. Para isso é preciso que as informações dos usuários cheguem aos políticos, ou seja, que existam canais de comunicação entre eles.

A participação dos usuários na gestão e no controle das entidades representa uma fonte de informações sobre o desempenho dos burocratas e sobre a qualidade dos serviços. Assim, mecanismos que viabilizam a participação dos usuários na gestão e no controle podem ser vistos como instrumentos de gestão para garantir a eficiência e a qualidade na implementação de políticas públicas.

No entanto, existem alguns requisitos para que essas informações e esse instrumento de gestão contribuam para o aumento da eficiência e

da qualidade na prestação de serviços. Assim, quando Cunill Grau (1995:43) diz que *"es posible concluir que las oportunidades que parecen crearse actualmente a la autogestión y cogestión social de recursos públicos, si enmarcan en la posibilidad de apertura de nuevos espacios públicos, no son automáticas sino que son relativas a una serie de condiciones que, entre otras, remiten a transformaciones institucionales y culturales en el aparato gubernamental y al tipo de actor social concernido"*, isso vale também quando se discute a participação popular como instrumento para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços.

A partir da relação principal-agente entre políticos e burocratas e da ineficiência daí resultante, podem-se considerar três requisitos para que o instrumento de controle social proposto no projeto OS contribua para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços. Primeiro, as informações referentes ao desempenho dos burocratas devem provir dos que são efetivamente usuários dos serviços da entidade. Segundo, devem existir instrumentos de gestão que permitam responder rapidamente às demandas dos usuários. E, terceiro, devem existir canais pelos quais as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Constituição de entidades representativas de interesses dos usuários

No projeto de organizações sociais, a participação dos usuários na gestão e no controle da entidade se viabiliza pela presença de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das instituições, pressupondo, portanto, a organização dos usuários.

Na discussão aqui proposta, faz-se distinção entre entidades representativas da sociedade civil e entidades representativas de interesses dos usuários. Embora estas últimas possam constituir-se também em entidades representativas da sociedade civil, a recíproca não é verdadeira. É necessário analisar a possibilidade de organização dos usuários, pois, se ela não se concretizar, as informações sobre o desempenho dos burocratas poderão ser fornecidas por outros grupos organizados, como o dos fornecedores da instituição e o dos próprios burocratas.¹⁵ No entanto, só entidades que representem os interesses dos usuários

¹⁵ Não se levam em conta nesta análise nem a burocratização de entidades representativas, processo pelo qual a prática política torna-se exclusiva de um grupo que domina as técnicas e os procedimentos para ser bem-sucedido no trabalho de liderança, nem a questão de qual deveria ser a regra para que na tomada de decisões no conselho de administração de OS a participação dos usuários seja decisiva.

resolvem o problema da ineficiência decorrente da relação principal-agente entre políticos e burocratas mencionado anteriormente.

Para se discutir a possibilidade de organização e participação efetiva dos usuários no conselho de administração de OS, há que levar em conta transformações recentes ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil, com o surgimento e a proliferação de associações.

A partir do final da década de 70, surgiram várias organizações autônomas — sobretudo nos setores industriais de ponta e entre profissionais assalariados de classe média e trabalhadores rurais — em relação ao esquema oficial de representação. O aumento contínuo do número de profissionais liberais sindicalizados e de associações profissionais e técnicas, bem como a intensificação da atuação política, esteve muitas vezes associado ao movimento operário. Surgiram também novos movimentos sociais, englobando setores populares e segmentos da classe média, com uma variedade considerável de demandas (Diniz & Boschi, 1989).

O processo de mudanças nas atitudes e práticas dos atores sociais representa uma alteração na tradição política caracterizada pela falta de densidade no espaço público. Rompe com o padrão homogeneizante de ação coletiva que teve como objetivo a integração do movimento operário na estrutura do Estado, contribuindo para a constituição de solidariedades locais (Avritzer, 1997).

Essas manifestações coletivas têm, no entanto, caráter cíclico, heterogêneo e fragmentado, devido à natureza tópica e de curto prazo das demandas.¹⁶ Tendem a concentrar seus objetivos em conjunturas muito imediatas e localizadas, o que, de um lado, permite maior autonomia, unidade e coesão interna, mas, de outro lado, dificulta sua integração numa ação política mais institucionalizada, menos imediatista, e contribui para o enfraquecimento de seu poder de irradiação e de sua força política (Carvalho & Laniado, 1989).

¹⁶ Fontes (1996:44), analisando duas associações de moradores do Recife, aponta alguns elementos para explicar a extrema fragmentação e a inconstância da prática política dos movimentos e a conseqüente ausência de ações políticas globalizantes. Embora as associações tenham objetivos amplos, na prática estes se resumem aos interesses territoriais, consubstanciados na defesa do hábitat, na garantia de permanência das populações na área, ou na reivindicação de serviços de infra-estrutura urbana junto ao setor público. "O sentimento de defesa do território, instrumento principal de organização comunitária, constitui motivo importante de mobilização popular, o que também faz com que o movimento tenha períodos de pique e de refluxo de mobilização. (...) No caso de associações de moradores, de base essencialmente territorial, os processos de formação de identidade se associam estreitamente ao modo de vida dos membros daquela comunidade, que, unidos para a garantia de defesa do seu hábitat, se sentem ligados a um destino comum, o de pobres, construtores solidários de seu território."

O processo de surgimento e proliferação de associações verificado a partir do final da década de 70 indica um crescente dinamismo social que pode ter como resultado um aumento no grau de organização e participação de movimentos de usuários de serviços públicos. No entanto, os autores ressaltam a relativa fragmentação e descontinuidade da experiência brasileira, o que justifica a preocupação com as possibilidades reais de constituição de entidades representativas de interesses dos usuários.

Outra abordagem para investigar a possibilidade de constituição de entidades representativas de interesses dos usuários é a da "lógica da ação coletiva". Essa abordagem pressupõe que a decisão relativa à participação em eventos coletivos é tomada a partir do cálculo individual dos benefícios e custos esperados dessa ação. Esses custos e benefícios estão relacionados com dois parâmetros básicos: o tamanho do grupo e os benefícios e custos das políticas.

A utilização dessa abordagem pode ajudar a melhor compreender as possibilidades de organização de associações representativas de interesses dos usuários. Embora se possa questionar a suposição de que o indivíduo é um puro maximizador de suas utilidades, pois sua decisão individual de participar certamente é influenciada pelo estado geral da comunidade,¹⁷ é importante analisar as estratégias individuais em termos da relação custo/benefício das ações. A importância da análise da relação custo/benefício é reforçada pela constatação de Fontes (1996) de que a participação popular nos movimentos associativos por ele analisados ocorre de forma irregular. A mobilização se dá na medida em que um interesse concreto exija a participação. Processos essencialmente reivindicativos, que resultam da articulação política para a disputa de benefícios para a comunidade na esfera de poder local, não garantem uma participação constante dos moradores.

Segundo Olson (1971), existem três fatores que impedem os grupos grandes, denominados latentes, de alcançar seus interesses. Quanto maior o grupo, menor a recompensa individual pela participação de

¹⁷ A mudança no sentido da participação na esfera pública não é única e exclusivamente função de fenômenos que se baseiam em estimativas e erros sistemáticos dos decisores. A ação voltada para o público pertence a um grupo de atividades humanas para as quais não existe distinção clara entre a luta pela felicidade pública e a conquista desta. A confusão entre lutar e conquistar implica o desaparecimento da distinção precisa entre os custos e benefícios da ação de interesse público, pois a luta, que deveria ser lançada no lado dos custos, passa a fazer parte dos benefícios (Hirschman, 1983:93). Nessas condições, existem períodos em que a dinâmica da mobilização popular alimenta a si mesma: *"groups set examples for other groups; they inspire each other; and the successes of one group motivate others"* (Stone, 1988:174).

cada membro, menor o interesse de um membro individual ou de parte do grupo de arcar com a totalidade dos custos para a produção do bem e maiores os custos de organização. Esses grupos distinguem-se pelo fato de que seus membros são indiferentes se um deles participa ou não na provisão do bem, de modo que ninguém tem razões para reagir. Como um indivíduo num grupo latente não pode fazer uma contribuição perceptível para a produção do bem, nenhum membro irá reagir se os demais não participarem, não havendo incentivo para a cooperação.

Wilson (1980) parte do pressuposto de que os indivíduos tendem a organizar-se e a reivindicar mais por algo que os afeta muito do que por algo que os afeta pouco. Nesse sentido, os efeitos das políticas podem ser concentrados ou difusos. O grau de concentração do efeito de uma política depende do número de pessoas que ela afete e do quanto a vida de cada indivíduo é assim afetada. As políticas cujos efeitos são concentrados incentivam a mobilização política, ao passo que a difusão de efeitos inibe a organização. Assim, quando uma política gera efeitos diferentes sobre grupos diferentes, aqueles com interesses concentrados ou sobre os quais os custos incidem de forma concentrada têm maiores possibilidades de organizar-se, seja para apoiar, seja para combater a política.

A lógica da ação coletiva é uma abordagem importante para se refletir sobre as possibilidades de organização dos usuários porque incorpora a noção de que essa organização envolve custos.¹⁸ Além dos custos de organização dos usuários, existem custos de participação, relativos à atuação de usuários no conselho de administração de OS. Esses custos podem ser subdivididos em três: custos relacionados com a obtenção de informações que subsidiam a ação dos grupos; custos de oportunidade, uma vez que participar de uma atividade significa deixar de fazer outra coisa; e custos de fracasso, relacionados com os riscos de perseguição e discriminação dos participantes, com a frustração decorrente de experiências malsucedidas e com a desconfiança de eventual manipulação (Brasileiro, apud Cunill Grau, 1991:239-40).

Existem razões para o abandono de ações de interesse público que têm a ver com a natureza da atividade pública — como ela é realmente vivenciada e o possível choque entre essa vivência e as expectativas. A ação pública pode levar mais tempo do que se previa, e a quali-

¹⁸ Os custos de organização estão relacionados com a comunicação, com a negociação de um acordo entre os membros do grupo, com o monitoramento de suas ações e com a manutenção de uma estrutura formal de organização, e se tornam mais elevados com o aumento do número de participantes (Olson, 1971).

dade efetivamente observada da experiência, em vez de envolver idealismo, dedicação a uma causa e até mesmo sacrifício pelo bem comum, como seria de esperar, freqüentemente resulta de um conjunto bastante diferente de atividades, tais como a realização de estranhas alianças, o encobrimento de objetivos e a traição dos amigos de ontem — tudo em nome da grande meta (Hirschman, 1983:108). A participação requer, portanto, recursos diversos e tempo, além de alta motivação e eventualmente conhecimentos especiais, ou seja, existem razões pelas quais os usuários podem recusar-se a participar (Cunill Grau, 1991).

Com base na "lógica da ação coletiva", a primeira questão a ser pesquisada para identificar as possibilidades de organização dos usuários refere-se ao conhecimento da clientela da instituição, seu tamanho e o grau de dispersão dos custos de organização ou dos benefícios da melhoria dos serviços prestados. Para avaliar esses fatores é necessário um estudo mais aprofundado das diversas atividades a serem transferidas para as OS. Quando o grau de dispersão da clientela das instituições passíveis de serem qualificadas como OS é diferenciado, torna-se necessário criar mecanismos diferentes para viabilizar a participação dos usuários na gestão, como aqueles que prescindam dessa organização (Nassuno, 1997).

Nova forma de gerir organizações

A participação dos usuários na gestão e no controle das entidades obriga a repensar os instrumentos de gestão para se alcançar maior eficiência, uma vez que os existentes no modelo burocrático não possibilitam resposta rápida às informações sobre os serviços prestadas pelos usuários. *"Existe una contradición importante entre éste (y el modelo burocrático que le es funcional) con las demandas de discrecionalidade — y en general de flexibilidad — que plantean los nuevos desarrollos de la administración en función de los requisitos de eficacia y eficiencia que ésta enfrenta. El problema, sin embargo, aumenta bajo los términos de los requerimientos de la participación social. Es claro que frente a procesos extremadamente reglados y/o dominados por jerarquías rígidas, la intervención ciudadana se torna una falacia"* (Cunill Grau, 1995:19).

Na administração burocrática, a organização do quadro administrativo está baseada na racionalidade, que se expressa por meio do formalismo — normas racionais gerais, escritas e exaustivas que determinam a competência de cada cargo (divisão do trabalho), as relações de mando e subordinação (hierarquia) e os meios coercitivos de que a autoridade pode dispor — e do caráter impessoal, na medida que as com-

petências, a autoridade e a obediência são definidas para os cargos e não para as pessoas que os ocupam. Além disso, as normas racionais, por serem gerais, não consideram os casos individualmente, de modo que sua aplicação não leva em conta as pessoas.

A administração burocrática é uma forma de gestão inadequada num contexto onde aumenta a imprevisibilidade do ambiente em que o Estado atua e onde crescem o volume e a diversidade das demandas que lhe são apresentadas, devido à diversificação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade e ao surgimento de novos atores sociais. *"La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia"* (Crozier, 1997:11).

Entre as particularidades das organizações públicas, cabe citar que seu quadro de funcionamento é regulado externamente e envolve controles centralizados e extensivos, não importando a diversidade organizacional e as características de cada processo de trabalho. As atividades são executadas segundo regras predefinidas, visando a reduzir a arbitrariedade e o favoritismo. Essa forma de agir pressupõe previsibilidade das demandas, a fim de que possam ser atendidas mediante procedimentos padronizados, o que acaba resultando em inflexibilidade e incapacidade para atender a necessidades individualizadas.

A centralização da administração pública tem como contrapartida a limitada autonomia local, restringindo a possibilidade de ação direcionada para determinados segmentos e a responsabilização dos agentes. As diretrizes de atuação definidas centralmente e associadas à ênfase nos controles nos meios e processos se traduzem numa indefinição generalizada de objetivos e, logo, num fraco desempenho organizacional. "Se não se sabe claramente o que se deve fazer e, também, se não se tem poder de decidir como fazer, qualquer coisa que se faça pode ser apresentada como satisfatória" (Lemos, apud Barbosa, 1996:77). Essas características têm como resultado a lentidão do processo decisório e a demora na resposta às demandas apresentadas à organização pelo público como consumidor e cidadão.

As regras do serviço público definem que o pagamento e a promoção se baseiam no tempo de serviço e não na produtividade; os salários são definidos de forma global, e existem garantias de emprego para todos os servidores. Nessa estrutura, há pouca possibilidade de punir ou recompensar os burocratas de acordo com seu desempenho, o que resulta em baixa produtividade e reduzido grau de responsabilidade.

Por outro lado, as organizações públicas não são regidas por leis de mercado; não se exige eficiência na sua atuação nem existe punição, caso os resultados sejam fracos. Embora as organizações públicas tenham o dever de prestar atendimento, tal princípio não é universalmente aplicado por descompromisso público, descaso com a clientela ou mesmo por tudo isso somado à falta de recursos (Barbosa, 1996).

A previsão de participação de entidades representativas do interesse dos usuários requer novos mecanismos de gestão porque evidencia dois fatores cruciais que tornam inviável a atuação da instituição de acordo com as regras rígidas do modelo burocrático: a incerteza e a necessidade de atuar de forma discricionária.

A previsão de participação de usuários na gestão da entidade aumenta o grau de incerteza na sua atuação. Numa situação em que a incerteza é pequena, pode-se perceber claramente o ambiente em que atua a instituição e enfrenta-se pouca pressão por mudança porque a experiência passada é suficiente para definir o padrão de atuação. É possível antecipar as mudanças e adequar a forma de atuar da organização. À medida que o grau de incerteza aumenta, passa a haver a necessidade de aproximar as atividades de decisão das de implementação. Nessas circunstâncias, é preciso deixar os funcionários agirem e tentar definir a forma adequada de conduta a partir de sua experiência. *"People try things out, discover what they are doing as they experience the outcomes of their actions, and then analyse these relationships to make sense of their experience"* (Hatch, 1997:119).

O reconhecimento de que os fins, interesses e objetivos de atividades públicas não podem ser fixados por lei de forma precisa, dependendo cada vez mais da relação entre os poderes públicos e da colaboração dos cidadãos, tem como resultado a exigência de maior discricionariedade. Para viabilizá-la, tornam-se necessárias uma diversificação organizativa e do regime jurídico das administrações públicas, bem como a revalorização da autonomia e da responsabilidade dos gerentes e dos servidores em geral. O direito administrativo, a partir do qual são definidos os instrumentos da gestão pública burocrática, é fator que restringe os processos de racionalização gerencial. Está associado a um projeto antidiscricionário que resolveu os problemas de legitimidade do Estado liberal de direito, mas que tem sido indiferente ao desenvolvimento do Estado social e democrático, pois associa a discricionariedade à arbitrariedade e não a entende como forma de se prestar serviço responsável aos interesses gerais (Prats i Catalá, 1996).

Assim, a partir do momento em que se criam canais que viabilizam o controle social, a forma de administrar uma organização pública deve mudar. Por isso a participação social pode ser entendida como um

meio de garantir a eficiência e a qualidade na implementação de políticas públicas, inserindo-se no conjunto dos instrumentos da administração voltada para o cliente.¹⁹

No projeto de organizações sociais, está sendo considerada a necessidade de flexibilizar a gestão de entidades prestadoras de serviços públicos. As OS gozam de autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Essas entidades poderão ser administradas como as empresas privadas com as quais estarão concorrendo pelos clientes.

Assim, a atuação dos dirigentes não se restringe à obrigação de obedecer às normas vigentes para a administração pública no que diz respeito à contratação de obras e serviços, à realização de compras e alienações e ao plano de cargos, salários e benefícios para seus empregados. Adicionalmente, as OS têm assegurados os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, aumentando assim a margem de manobra de seus dirigentes na sua administração.

Com isso, as OS têm um ganho de flexibilidade e qualidade na seleção, contratação e manutenção de funcionários que, enquanto celetistas, estão sujeitos ao plano de cargos e salários e ao regulamento próprios de cada OS, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do regime jurídico único dos servidores públicos e a concurso público, e integram o sistema de pessoal civil da União e a tabela salarial do setor público.

As OS terão maior agilidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeita ao disposto na Lei Geral de Licitações nem ao sistema de administração de serviços gerais da União. Esse ganho de agilidade reflete-se sobretudo na conservação de patrimônio público cedido à organização social ou patrimônio porventura adquirido com recursos próprios.

Na gestão orçamentária e financeira, os recursos consignados no orçamento geral da União para execução do contrato de gestão constituirão recursos cuja alocação e execução não se sujeitarão às restrições da execução orçamentária, financeira e contábil governamental. Para possibilitar que as OS tenham uma dotação orçamentária global, inclui-

¹⁹ Barzelay (1992:8-9) aponta, entre outras, as seguintes diferenças entre a administração burocrática e a voltada para o cliente: "A bureaucratic agency sticks to routine. A customer-driven agency modifies its operations in response to changing demands for its services. A bureaucratic agency insists on following standard procedures. A customer-driven agency builds choice into its operating systems when doing so serves a purpose. A bureaucratic agency announces policies and plans. A customer-driven agency engages in two-way communication with its costumers in order to assess and revise its operating strategy".

ram-se artigos na Proposta de Lei Complementar sobre Orçamentos e Contabilidade Pública que está sendo discutida atualmente no Senado. Essa dotação será denominada "contraprestação contratual" e corresponderá a um ou dois subprojetos ou projetos no orçamento do ministério supervisor, abertos por grupo de despesa, não estando sujeita ao contingenciamento.

Adicionalmente, as OS poderão ter receitas originárias de atividades, doações e contribuições de instituições nacionais e estrangeiras, e de rendimentos de aplicações de ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração, bem como outros recursos que lhes venham a ser destinados.

Dotar a organização social de instrumentos de gestão disponíveis para instituições do setor privado que atuam na mesma área visa a permitir o funcionamento do mecanismo de *exit* e também a flexibilidade necessária para atender às necessidades apresentadas pelos seus clientes. Para que o mecanismo de *exit* possa funcionar, a OS tem que concorrer em igualdade de condições com demais entidades prestadoras de serviços; isso quer dizer que os instrumentos de gestão de que dispõe devem dar a seus dirigentes o mesmo grau de liberdade de seus equivalentes nas entidades privadas.

Em resumo, a OS terá autonomia para definir suas atividades e serviços, seus procedimentos de compras, sua estrutura, seu orçamento e sua administração de pessoal, de forma a poder adequar sua administração às demandas apresentadas pelos usuários. Em contrapartida, com a previsão de participação de entidades representativas da sociedade civil no conselho de administração das organizações sociais, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. Os burocratas que dirigem a OS devem prestar contas dos atos de sua gestão a representantes de seus clientes com assento no conselho de administração.

Criação de canais de comunicação sociedade-Estado

O terceiro requisito para que a participação contribua para aumentar a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos nos remete à discussão sobre a necessidade de fortalecer as instituições políticas. Para minimizar a ineficiência da relação principal-agente entre políticos e burocratas é necessário haver canais pelos quais as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

O fortalecimento das instituições políticas geralmente está associado a questões atinentes à consolidação da cidadania. "*La conciencia*

de que en la esfera pública no estatal no sólo se producen bienes y servicios, sino que se defienden valores colectivos, obligaría a recrear a los ciudadanos, como cuerpo político para el ejercicio del control social. Obligaría, además, a considerar que el ejercicio de la ciudadanía exige fortalecer las instituciones políticas clásicas" (Bresser Pereira e Cunill Grau, 1997:11). Ao se incluir a criação de canais entre usuários de serviços públicos e políticos como requisito para a melhoria dos serviços públicos, essa necessidade de fortalecimento passa a estar relacionada com questões de eficiência e não apenas com aspectos políticos. O aperfeiçoamento das instituições políticas contribui para a eficiência na implementação de políticas públicas, pois permite que as informações referentes ao desempenho dos burocratas cheguem aos políticos.

Esse requisito, no entanto, transcende o escopo do projeto de organizações sociais, que está inserido no processo de reforma do aparelho do Estado e focaliza sua atenção na administração pública federal e não na reforma do Estado e das instituições políticas. Ademais, a criação desses mecanismos de comunicação é relevante não apenas do ponto de vista de reduzir a ineficiência decorrente da relação principal-agente entre políticos e burocratas. A criação de novas formas de articulação Estado-sociedade faz-se necessária para acompanhar a crescente densidade organizacional da sociedade. Embora tenha havido maior contato dos movimentos sociais com prefeituras e órgãos do governo estadual, graças à pressão pela melhoria da oferta dos serviços coletivos e por maior participação nas decisões dessas esferas de poder,²⁰ o diálogo direto com setores da administração pública aumentou as possibilidades de cooptação das novas organizações por parte do Estado, bem como de uma interlocução orientada para minimizar demandas e insatisfações e/ou resolvê-las a partir de interesses e opções governamentais (Carvalho & Laniado, 1989:123). Além disso, criou especializações entre os movimentos sociais, deixando de contribuir para a formação de uma rede de movimentos de várias categorias.²¹

Os partidos políticos — que desempenham papel fundamental para que as demandas dos diversos atores não sejam fragmentadas, sobrecarregando a agenda do Estado — permanecem frágeis, desvinculados

²⁰ Esse maior contato se traduziu no reconhecimento das lideranças e organizações populares, na criação de certas formas de representação em nível local, como os conselhos comunitários ou as administrações regionais, e no surgimento de um espaço para os movimentos influenciarem a definição de algumas prioridades e orientações na intervenção estatal nesse âmbito.

²¹ Além disso, a especialização das reivindicações se aprofundou com o período constituinte, na medida em que estimulou a criação de *lobbies* especializados (Cardoso, 1995).

de setores relevantes da sociedade, sindicatos, organizações de interesse e movimentos sociais. Existe um hiato entre as demandas dos movimentos sociais e a representação das vontades políticas pelos partidos. São insuficientes os mecanismos de intermediação capazes de canalizar demandas e influenciar decisões e ações de efeitos duradouros e mais renovadores entre a participação fragmentada em organizações civis e a representação organizada em partidos (Carvalho & Laniado, 1989:122). A atuação dos partidos está restrita à atividade parlamentar, que é orientada por situações conjunturais. Dessa forma, o sistema partidário não atua como instância de mediação entre diferentes segmentos sociais e o Estado (Diniz & Boschi, 1989).

O fortalecimento de canais de comunicação entre os cidadãos e os políticos é importante porque os instrumentos que prevêm a colaboração de atores sociais na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, embora tenham o mérito de contrapor a deliberação pública à racionalidade burocrática, podem levar à consolidação de desigualdades políticas que são produto de desigualdades econômicas e sociais, impossibilitando uma cooperação permanente (Cunill Grau, 1997:140).

Ademais, o instrumento de controle social previsto no projeto de OS, apesar de contribuir para o fortalecimento da cidadania, permitindo o usufruto dos direitos sociais pela maior eficiência na prestação de serviços públicos, pode ser tido como instrumento de gestão porque visa ao controle dos burocratas pelos usuários da instituição — mais do que à construção de um interesse público e à exposição pública de interesses particulares —, com base na livre discussão para determinar o curso das ações políticas.

Em se tratando de instrumentos de controle social que têm função administrativa — na medida em que visam mais ao controle de gestão da instituição do que à intermediação de interesses —, a participação é requerida para o exercício de uma atividade gerencial. Tal é o caso do modelo inglês de gestão de escolas por meio de *school governing bodies*, no qual participam pais de alunos eleitos, professores e outros membros da comunidade. Analisando esse modelo, Cunill Grau (1997:27) afirma que *"en tales términos, es el aporte de conocimiento experto de los padres lo que resulta interpelado en el modelo; no sus intereses sociales ni sus perspectivas respecto de la conducción de los servicios públicos"*. Nesse modelo, a representação no instrumento de controle social pode ser restrita porque os que possuem conhecimentos especializados estão em melhores condições de participar que os demais atores.

Existe pois a necessidade de instituições de representação adicionais que possam assegurar as condições de deliberação pública, o res-

peito ao pluralismo e maior igualdade política, dando aos cidadãos comuns a possibilidade de intervir em decisões públicas e criando condições para o controle por igual da agenda política (Cunill Grau, 1997).

Além disso, é preciso criar instituições que permitam aos cidadãos manifestar suas convicções e exercer influência, para que não haja decepção e despolitização. Quando as instituições políticas impedem os cidadãos de manifestar-se abertamente sobre assuntos de natureza pública, eles podem desistir de participar de ações coletivas, pois existe um limite arbitrário para sua contribuição. Como na ação pública não há diferença entre luta e conquista, e o resultado da ação, sendo um bem público, está disponível para todos, se houver um limite à participação, o indivíduo não poderá aumentar o benefício advindo da ação pública porque não poderá aumentar sua própria contribuição (Hirschmann, 1983).

O projeto de organizações sociais se insere no contexto de um projeto de reforma do Estado que não engloba alterações na forma de funcionamento das instituições democráticas. Mas essa dimensão, embora esteja fora do âmbito do projeto, não deve ser esquecida, pois o fortalecimento dos vínculos entre os cidadãos e os políticos é requisito importante para que a previsão de participação dos usuários na gestão contribua para maior eficiência. A importância da criação desses canais não se resume, no entanto, a questões relacionadas com a eficiência na prestação de serviços públicos. A constituição e o fortalecimento de outras instâncias de participação que viabilizem a intermediação de interesses poderão contribuir para a consolidação da cidadania entendida como integração numa comunidade que atribui ao cidadão um conjunto de responsabilidades e deveres.

Conclusão

A crise do Estado pôs em primeiro plano a necessidade de eficiência e qualidade na prestação de serviços por duas razões. A primeira está relacionada com a dimensão fiscal da crise e com os requisitos de maior eficiência dos Estados nacionais impostos pelo processo de globalização. A segunda diz respeito à necessidade de fortalecimento da democracia. Garantir aos cidadãos o acesso a bens e serviços de qualidade contribui para o fortalecimento da cidadania ao garantir a concretização dos direitos sociais. Mas é preciso não esquecer que a busca da eficiência serviu às vezes como justificativa para aumentar a autonomia da administração pública, reforçando a centralização reguladora do Estado e o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação, a despeito da abertura política.

Daí a importância de pensar a questão da eficiência num contexto democrático. O primeiro problema que se coloca é a definição de um conceito de eficiência que possa ser utilizado no setor público, o qual não visa ao lucro. Discutimos aqui a eficiência apenas do ponto de vista da implementação das políticas, ou seja, com relação ao melhor uso dos recursos definidos politicamente para alcançar os fins também definidos no processo político. As dificuldades para definir os fins no processo político não são aqui objeto de discussão.

A eficiência assim definida envolve a relação entre os burocratas e os políticos. Existe eficiência quando as políticas definidas são implementadas pelos burocratas com a melhor utilização dos recursos a elas vinculados. No entanto, os burocratas não são agentes perfeitos dos políticos e podem visar a interesses próprios, havendo na relação principal-agente entre os burocratas e os políticos certo grau de ineficiência.

A eficiência na prestação de serviços envolve a existência de mecanismos de controle sobre os burocratas. A experiência do patrimonialismo mostra que os instrumentos que apenas reduzem a autonomia dos burocratas em relação aos políticos não são adequados. É preciso definir uma forma mais ampla de controle — o controle social — sobre os burocratas para que a prestação de serviços públicos seja eficiente. É preciso que os usuários dos serviços prestados pelos burocratas forneçam informações sobre o seu desempenho aos políticos.

O projeto de organizações sociais prevê um mecanismo específico de controle social: a participação de entidades representativas da sociedade civil na gestão e no controle dessas instituições. Para que esse mecanismo contribua para a eficiência na prestação dos serviços, são necessários três requisitos, aqui discutidos. As entidades representativas da sociedade civil têm que representar os interesses dos usuários; a instituição deve contar com instrumentos de gestão adequados para lidar com o aumento da incerteza e com a maior discricionariedade que essa participação envolve; e cumpre fortalecer os canais de comunicação entre os políticos e os usuários para que as informações relativas ao desempenho dos burocratas cheguem aos primeiros.

No que diz respeito ao primeiro requisito, discutem-se as possibilidades de efetiva organização dos usuários para participação nesses conselhos. As transformações ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil mostram um crescente dinamismo social, que, no entanto, tem sido descontínuo e fragmentado. A análise a partir da abordagem da lógica da ação coletiva mostra que certos grupos têm mais incentivos para se organizar. Se essa situação não for considerada, outros grupos que não os representantes dos usuários podem vir a participar da gestão e do controle das organizações sociais,

de modo que o mecanismo previsto pode não contribuir para maior eficiência na prestação dos serviços. As informações relativas ao desempenho dos burocratas poderão ser fornecidas por grupos que representem os interesses dos fornecedores ou dos próprios funcionários.

A previsão da participação dos usuários na gestão e no controle das instituições aumenta o grau de incerteza no ambiente onde essas instituições atuam, exigindo assim maior discricionariedade na sua atuação. Os instrumentos de gestão pública usuais, fundamentados no direito administrativo, têm características que levam à rigidez e à incapacidade de atender rapidamente a necessidades individualizadas e são inadequados para administrar entidades onde há participação dos usuários na gestão.

No projeto de organizações sociais, esse problema é equacionado com a transferência da prestação de serviços públicos nas áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde para entidades de direito privado sem fins lucrativos. Essa transferência visa não só a reforçar os mecanismos de *exit*, aumentando o número de fornecedores alternativos desses serviços, mas também — como foi aqui destacado — a possibilitar a atuação efetiva do mecanismo de *voice* proposto no projeto. Para que a previsão de participação de entidades representativas da sociedade civil tenha algum significado concreto na gestão da instituição é preciso que os instrumentos de gestão disponíveis sejam adequados.

O fortalecimento dos canais de comunicação entre os usuários e os políticos está fora do âmbito do projeto de organizações sociais, o qual se insere no contexto da reforma do aparelho do Estado. Mas é preciso levar em conta essa dimensão, para que o mecanismo de controle social previsto garanta eficiência e qualidade na prestação dos serviços. É preciso garantir que as informações sobre o desempenho dos burocratas cheguem de fato aos políticos, e para tanto é necessário haver canais de comunicação consolidados entre eles. Essa necessidade é ainda maior porque o processo de adensamento organizacional da sociedade não se fez acompanhar da consolidação de novas formas de articulação Estado-sociedade. Nessas condições, as informações dos usuários sobre o desempenho dos burocratas podem não chegar aos políticos, comprometendo assim a eficiência na prestação de serviços. Além disso, a criação e o fortalecimento de outras instâncias de participação que assegurem as condições de deliberação pública e o respeito ao pluralismo e que dêem conta da complexidade social poderão contribuir para a consolidação da cidadania, entendida como integração numa comunidade que define a identidade do cidadão e a ele atribui um conjunto de responsabilidades e deveres.

Referências bibliográficas

- Avritzer, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova* (39), 1997.
- Barbosa, P. Ribeiro. Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor *performance* organizacional com apoio em contratos de gestão. *Revista do Serviço Público* (2), maio/ago. 1996.
- Barzelay, M. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Brasil. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor do aparelho de reforma de Estado*. Brasília, 1995.
- Bresser Pereira, L. C. & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog.
- Cardoso, R. C. L. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: Sola, L. & Paulani, L. M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1995.
- Carvalho, I. M. M. & Laniado, R. M. Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais. In: Moura, A. S. (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, Revista dos Tribunais, 1989.
- Crozier, M. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Reforma y Democracia*. Clad (7), ene. 1997.
- Cunill Grau, N. *Participación ciudadana*. Caracas, Clad, 1991.
- . La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*. Clad (4), jul. 1995.
- . *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad, 1997.
- Diniz, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Diniz, E. & Azevedo, S. de (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília, 1997.
- & Boschi, R. R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: Diniz, E.; Bos-

- chi, R. R. & Lessa, R. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1989.
- Farnham, D. & Horton, S. Managing private and public organizations. In: Farnham, D. & Horton, S. (eds.). *Managing the new public services*. London, Macmillan, 1993.
- Fontes, B. A. S. M. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (32), out. 1996.
- Geddes, B. *Politician's dilemma. Building State capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.
- Hatch, M. J. *Organization theory — modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Hirschman, A. O. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- . *De consumidor a cidadão. Atividades privadas e participação na vida pública*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- Johnson, R. N. & Libecap, G. D. *The federal civil service and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- Mare. *Organizações sociais*. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado, 2.)
- Nassuno, M. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público* (1), jan./abr. 1997.
- Olson, M. A theory of groups and organizations. In: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Prats i Catalá, J. P. Direito e gerenciamento nas administrações públicas — notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público* (2), maio/ago. 1996.
- Przeworski, A. On the design of the State: a principal-agent perspective. *Paper* apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: Rumo a uma Administração Pública Gerencial. Brasília, 1996.
- & Stokes, S. C. Citizen information and government accountability: what citizens must know to control governments. Versão de *paper* apresentado no encontro anual da American Political Association, 1996.

- Reis, E. P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: Moura, A. S. (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo, Vértice, Revista dos Tribunais, 1989.
- Reis, F. Wanderley. *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil para a década de 90 — prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea, 1990.
- Rua, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Paper* apresentado no Seminário Enap Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento. Brasília, 1997.
- Stone, D. Interests. In: *Policy paradox and political reason*. New York, Harper Collins, 1988.
- Wilson, J. (ed.). *The politics of regulation*. New York, Basic Books, 1980.