

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

Luiz Carlos Bresser Pereira
Nuria Cunill Grau

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

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

* Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estado, sociedade e mercado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O público e os direitos republicanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O controle social: dilemas e desafios críticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O público não-estatal enquanto produção: relevância e vantagens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organizações públicas não-estatais: condições de desenvolvimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusões

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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