

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

Carlos Antonio Morales

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Esses dados foram publicados em Fernandes (1994).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A via privatizadora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A via reformadora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ Ver Bresser Pereira (1996,1997).

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

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

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

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

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

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

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

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

Instituições resultantes da reforma do Estado

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

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

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

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

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

A terceira via: aprofundar a publicização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ Ou ONGs do Norte e ONGs do Sul.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ Ver Tendler (1982).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vantagens das organizações públicas não-estatais

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

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

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

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

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

Problemas e desafios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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