

O duplo papel do público não-estatal na reforma do Estado

NURIA CUNILL GRAU

A coragem e a conseguinte audácia têm ajudado no nascimento de algumas das melhores idéias, sobretudo quando por trás delas existe um compromisso profundo com a democracia e com o desenvolvimento humano. Luiz Carlos Bresser-Pereira tem este compromisso, ao mesmo tempo em que é uma pessoa, além de talentosa, excepcionalmente valente. Por isso é que devemos a ele tantas boas idéias que conseguiram destruir inércias tanto no pensamento quanto na ação, nestes últimos 20 anos na América Latina. Às vezes, naturalmente, o custo tem sido o erro, mas esta talvez seja a fonte mais importante de aprendizado social.

A noção de “público não-estatal”, embora não seja originalmente de Bresser-Pereira, encontrou nele um pai que a impulsionou à vida na América Latina, e que lhe conferiu ricos conteúdos. Ela é, provavelmente, a melhor e mais acabada expressão do compromisso de Bresser-Pereira com a democracia. Por sua vez, a noção de “público não-estatal”, tal como proposta por Bresser-Pereira, é também uma expressão dos custos que pode ter a coragem em seu impulso para destruir inércias.

Para ilustrar ambos os movimentos, tentaremos, de um lado, fazer uma revisão, embora não-exaustiva, das contribuições de Bresser-Pereira na elaboração da teoria do público não-estatal e, do outro, tentaremos apontar alguns dos limites desta noção. Estamos cientes de que alguns deles já foram reconhecidos pelo próprio Bresser-Pereira, que sabe expressar, como poucos, a importância de se aprender com os erros para fazer com que o conhecimento avance.

As virtualidades do público não-estatal

Com esta noção, somos convidados a deter nosso olhar nas práticas sociais que se orientam por uma lógica diferente daquela do poder e do dinheiro. Um artigo, do qual fomos co-autores, expressa no próprio título este sentido do público não-estatal – “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”.¹

Esta noção tem sido exaustivamente tratada por Habermas, numa de suas dimensões: como função da crítica e do controle que as associações voluntárias formadoras da opinião pública exercem sobre o Estado e seus agentes, para conseguir que o que é público – do interesse de todos – seja o referencial de sua ação. Como sabemos, Habermas tem buscado produzir um conceito normativo do público, que ofereça referenciais diferentes para o tipo de interpenetração do Estado pela sociedade que ocorre a partir de meados do século XX. Neste sentido, a preocupação central de Habermas tem sido a de oferecer respostas acerca de como, no mundo atual, a sociedade pode influenciar o Estado, sem que disso decorra o que tem decorrido dessa influência até hoje: uma maior prioridade dos interesses particulares sobre as decisões públicas. Para Habermas, a realização de uma política deliberativa não pode ficar na dependência das ações da cidadania; ao contrário, ela requer a institucionalização dos procedimentos correspondentes.

¹ Referimo-nos a BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. Entre el estado y el mercado: lo público no-estatal. In: _____; _____ (Orgs.). *Lo público no-estatal en la reforma de lo Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

Desempenham papel-chave, nesse sentido, os processos de entendimento que ocorrem sob a forma institucionalizada de debates no Parlamento, assim como na rede de comunicação da esfera política da opinião pública. O espaço público é onde ocorre a formação informal da opinião sobre temas relevantes para o conjunto da sociedade, e onde se manifesta o poder comunicativo que pressiona o poder administrativo para que sejam tomadas as decisões pertinentes. Aqui a sociedade civil, como base social de uma esfera pública autônoma, adquire uma conotação muito específica: é o espaço no qual a lógica da solidariedade manifesta sua ação, diferenciando-se assim do Estado e do mercado, nos quais operam as lógicas do poder e do dinheiro, respectivamente.

Bresser-Pereira, fazendo parte de um conjunto mais amplo de teorizadores que poderia perfeitamente encontrar-se refletido num enfoque republicano da democracia, também reconhece que a sociedade tem um papel importante a desempenhar no controle do Estado, mas sem restringir este controle exclusivamente às associações voluntárias propagadoras de convicções práticas e sem estabelecer uma posição radical entre o poder comunitário (que poderia ser desenvolvido por elas) e o poder burocrático (incorporado na racionalidade instrumental do aparelho do Estado).

Na concepção republicana de democracia, a cidadania adquire uma preeminência especial. Os direitos políticos não apenas conferem a possibilidade de que os cidadãos controlem se o poder do Estado é exercido em seu interesse enquanto sujeitos privados, mas esses direitos também os habilitam para que ajam como sujeitos políticos em função de interesses comuns. Mais ainda, nesta concepção a formação democrática da vontade ocorre sob a forma de uma autocompreensão ética. É bem provável que Bresser-Pereira não compartilhe completamente esta visão que faz depender o processo democrático das virtudes dos cidadãos orientados ao bem comum, e que restringe a política à autocompreensão ética de uma comunidade (o estado ou um município, por exemplo). De fato, Bresser-Pereira reconhece que numa comunidade podem existir interesses que conflitam com outros e assume, por sua vez, que o compromisso a respeito dos mesmos não pode ser atingido exclusivamente através de discursos éticos. Mas, entre outras

razões, por sua aposta na cidadania como um todo (e não apenas nas associações voluntárias), as conotações normativas que Bresser-Pereira atribui ao processo democrático estão muito mais perto da concepção republicana do que da concepção deliberativa da democracia e, obviamente, muito distantes da concepção liberal, oferecendo assim um rico marco de referência à ação de uma cidadania ativa que é capaz de entrar em acordo quanto aos seus interesses comuns.

Por outro lado, a aposta de Bresser-Pereira também está no Estado e no seu potencial para produzir desenvolvimento e bem-estar. Por isso, o alvo de Bresser-Pereira não é este, nem uma política de entrincheiramento que, para muitos comunitaristas, é a tradução prática de sua negação do Estado. O espaço do público não-estatal é ocupado por uma cidadania politizada que tem como propósito central recuperar para si o poder do Estado. Desse modo, não se trata apenas de disciplinar o poder do Estado mediante dispositivos normativos, tais como a divisão de poderes e a sujeição da administração à lei, nem confiar que os dispositivos institucionais dos partidos e parlamentos sejam suficientes para conseguir a auto-organização política da sociedade. O pressuposto é que a cidadania também pode agir coletivamente, e que é capaz não apenas de exercer um controle *a posteriori* do sistema político, mas que também consegue induzi-lo, tal como postula Habermas, a agir de tal modo que ele apóie a conformação de interesses públicos e sugira os meios de sua realização.

A noção de espaço público, em qualquer caso, oferece uma plataforma diferenciada para a percepção, identificação e deliberação dos problemas da sociedade em seu conjunto. Neste contexto, não parece ser excessivamente importante se os espaços públicos encontram sua base nas associações espontâneas que configuram a opinião, ou numa noção mais ampla de sociedade civil. É fundamental, porém, o que está por trás: a pressão a partir da sociedade sobre o Estado, para tornar públicas e em favor do público suas ações e decisões.

Ajudar a pensar o público não-estatal nessa função de controle social sobre o Estado tem sido certamente um dos resultados relevantes de Bresser-Pereira. O outro consistiu em chamar a atenção sobre a contribuição do

público não-estatal à produção de bens e serviços públicos. Neste sentido, é fundamental a distinção entre quatro formas de propriedade: pública, privada, partilhada e não-propriedade, assim como também o é a interpelação ao tradicionalmente denominado terceiro setor, ou setor voluntário, nestas duas últimas formas de propriedade. Fica este diferenciado assim do setor estatal, integrado pelas empresas de propriedade pública, e do setor privado, formado por firmas voltadas principalmente à obtenção de benefícios para seus investidores.

O setor voluntário é muito heterogêneo. Abrange as organizações constituídas em benefício mútuo dos seus membros (como os clubes esportivos) ou para o benefício do público (como as entidades de beneficência). Pode incluir pequenas associações baseadas no trabalho voluntário, e grandes instituições muito especializadas, como hospitais, museus e universidades. Inclusas neste setor, cabem desde organizações muito elitistas (como os clubes de campo) e ainda as de defesa de interesses particulares muito controvertidos (como as associações de defesa da utilização de armas), até outras cujo motivo expresso é a defesa dos interesses públicos.

Bresser-Pereira não é alheio a esta realidade. Sustenta, porém, que a determinação de quem tem a propriedade é essencial para entender a diferença entre os objetivos que se persegue e as possíveis formas de gestão das organizações: as organizações voluntárias não tentam gerar benefícios monetários para distribuí-los entre seus membros ou proprietários. Tomando isso em conta, uma de suas preocupações centrais consiste em conseguir que o setor não-lucrativo adquira maior preeminência na gestão de certos serviços públicos, especialmente os sociais. Sua outra preocupação, paralelamente, é flexibilizar a operação do mesmo. Para este último fim, entre outros, é que se orientou o projeto das "organizações sociais", concebido e liderado por Bresser-Pereira quando esteve incumbido da reforma do aparelho do Estado no Brasil.

As conotações desse projeto são várias, algumas controvertidas. É indiscutível, porém, que ele expressa de maneira clara o compromisso de Bresser-Pereira com o aprofundamento da democracia, através de uma dupla contribuição: seja mediante o confronto com a corporativização de

atividades que pretendem ser públicas, seja mediante o reforço do setor voluntário.

Do nosso ponto de vista, o projeto das organizações sociais pode ser concebido como uma arma contra a corporativização dos assuntos públicos, pois contribui para expô-los ao olhar do público, diminuindo assim a possibilidade de que sejam capturados por interesses particulares. Essa exposição é conseguida de duas maneiras: a primeira é a dos contratos de gestão, que criam possibilidades de avaliação e de prestação de contas e que, portanto, fazem com que a existência das organizações dependa de sua eficiência social. O outro meio é o controle social, que abre as possibilidades para maior participação direta da cidadania na vigilância das organizações não-lucrativas.

Por que o projeto de Bresser-Pereira pode ser considerado um instrumento para reforçar o setor voluntário? Para responder esta questão, devemos lembrar que a disponibilidade de recursos condiciona a capacidade de expansão do setor voluntário. Várias organizações voluntárias têm atividades comerciais, mas poucas vezes o mercado é sua principal fonte de ingressos. Por outro lado, todos os dados tendem a mostrar uma tendência à queda das contribuições voluntárias, sejam elas medidas em doações de particulares ou em trabalho voluntário, mesmo que eventualmente se possam aumentar os incentivos fiscais e o tempo livre, respectivamente. De modo que o financiamento público tem uma importância cada vez maior. Mais ainda, quando se considera que a excessiva dependência em relação aos ingressos das atividades comerciais pode pôr em perigo a independência que permite às organizações não-lucrativas procurarem objetivos sociais.

Olhando por outro ângulo, as vantagens da subcontratação do Estado com o setor voluntário parecem inegáveis, especialmente quando isso é comparado com o setor privado mercantil. Não se trataria necessariamente de ganhos de eficiência, pois não há evidências incontestáveis que mostrem que as organizações sociais podem prestar os serviços com custos menores que os das empresas lucrativas. É óbvio, porém, que podem contribuir de per si para aumentar a qualidade dos serviços, questão que adquire impor-

tância fundamental quando é difícil controlar externamente os resultados. A literatura econômica apóia esta idéia, oferecendo argumentos sobre os papéis associados à confiança e à informação que podem ser fornecidos pelas associações não-lucrativas. Por outra parte, a respeito das organizações estatais, elas podem contribuir para a diversificação das prestações de serviços, assunto importante nos casos em que os gostos ou as crenças tiverem peso na percepção da qualidade dos mesmos.

No momento em que surge a proposta de Bresser-Pereira, já tinha começado a crescer a consciência de que os mercados dificilmente podem atingir por si mesmos os objetivos de interesse público, especialmente aqueles das políticas sociais. A ousadia de Bresser-Pereira consiste em ter feito uma proposta radical neste campo, e em tê-la colocado no debate público na América Latina. Daí em diante, o público não-estatal aparece como peça-chave na reforma do Estado. Mais ainda, o mesmo projeto das organizações sociais, além de interpelar o setor voluntário e de reconhecer o compromisso do Estado com o bem-estar da população e, em particular, com a proteção dos direitos sociais, reúne os princípios fundamentais que parecem ser determinantes na construção de uma nova institucionalidade no fornecimento de serviços sociais. Em primeiro lugar, porque assume que a autonomia (financeira e administrativa) das agências encarregadas do fornecimento dos serviços públicos é uma condição para que seu desempenho seja bem-sucedido. Também porque considera que a concorrência entre as agências pode induzir maiores níveis de eficiência e, em termos gerais, de autocontrole. Além disso, porque, fundamentando-se na contratualidade, tenta instaurar uma dinâmica de negociação de recursos baseada no desempenho, através de contratos de gestão assinados entre elas e o Estado, o que, por sua vez, enfatiza os direitos e obrigações recíprocas. Finalmente, porque admite a necessidade de transformação das relações de poder consideradas no comando dos serviços públicos, incorporando expressamente o controle social (além do controle através do mercado e do Estado). O modelo de "organizações sociais", além de recorrer ao setor voluntário, sintetiza estas cinco inovações aplicadas ao fornecimento de serviços sociais. Portanto, embora tenha sido sugerido como um esquema alternativo à proprieda-

de estatal, o modelo insinua os princípios básicos que, estendidos àqueles serviços públicos fornecidos desde a esfera pública não-estatal, poderiam perfeitamente constituir-se nas bases de uma nova institucionalidade pública relativa à produção e à gestão de bens e serviços. Um assunto crítico é o de reconhecer que, assim como existem falhas do Estado e falhas do mercado, também existem falhas no setor voluntário. Mas fundamentalmente, de nosso ponto de vista, é preciso levar em consideração, o tempo todo, que aquilo a que se recorre quando se fala do público não-estatal não é apenas uma forma diferente de propriedade, mas uma lógica diferente, a lógica da solidariedade, a qual para ser preservada e incrementada exige ações específicas. Trataremos a seguir de ambas as questões.

Limites do público não-estatal

É fundamentalmente através da comparação com o estatal que podem aparecer os limites do público não-estatal, especialmente quando se tenta avaliar sua contribuição à produção de bens e serviços públicos. O particularismo e o paternalismo, entre outros, são problemas que têm sido apontados por Salamon e outros defensores do terceiro setor. De fato, os serviços voluntários dependem da boa vontade de uma parte da população para organizar, financiar e contribuir com trabalho voluntário; ao contrário, a assistência social que presta o setor público se baseia na idéia de que as pessoas têm direito aos serviços do Estado de bem-estar, assunto que tem efeitos diferentes na dignidade delas. Além disso, existem organizações voluntárias intrinsecamente paternalistas, que tentam incorporar nos serviços públicos objetivos que estão de acordo com a preferência dos seus financiadores.

Por outro lado, quando o particularismo não é desejado (porque a diversidade na prestação não é importante), ele pode criar problemas de equidade; mais ainda, se a escolha dos grupos de pessoas que serão atendidas fica fora do controle do Estado. Os problemas de equidade podem aumentar se for criada uma divisão de tarefas na qual as que correspondem aos mais pobres são absorvidas por organizações que se baseiam no traba-

lho voluntário, de fluxo nem sempre constante e de qualidade nem sempre profissional.

Parte destas precauções obriga o Estado a assumir papéis mais ativos do que o financiamento, e inclusive do que a regulação. É óbvio que há situações que exigem que a prestação dos serviços seja feita por organizações públicas estatais para preservar a dignidade das pessoas e a equidade. Além disso, há casos nos quais a debilidade do espaço público não-estatal torna imprescindível a ação direta do Estado. Mas quando as condições permitem a incorporação do público não-estatal na produção de serviços públicos, o que deve ser destacado é a grande vantagem comparativa que pode ser oferecida à institucionalidade pública: umas pautas de relacionamento humano baseadas na solidariedade e num sentido ativo de responsabilidade. Dado que este tipo de contribuição não tem sido suficientemente percebido, teóricos importantes como Judith Tandler, por exemplo, concluíram em suas pesquisas empíricas que tudo o que é feito melhor pelo setor voluntário, quando comparado com o setor privado mercantil, pode também ser bem-feito pelo setor de organizações estatais.

Bresser-Pereira não acredita nisso, mas dado que também não ressalta suficientemente a especificidade do público não-estatal em termos de sua contribuição à solidariedade, parece negligenciar o fato de que se devem adotar prevenções para preservá-la e, se possível, aumentá-la. A aposta tão ampla de Bresser-Pereira a favor das organizações sociais mostra aqui um possível efeito negativo.

A questão não é secundária por dois motivos. O primeiro é que boa parte do destino da administração pública está determinado por sua capacidade de transcender o espaço estatal, dadas suas limitações financeiras crescentes e dada sua incapacidade para se ocupar sozinha da regulação social. Neste sentido, atualmente a administração pública deve ser um instrumento da governança da sociedade, e isso supõe desempenhar um papel ativo na criação de novas regras que estimulem a dimensão dos deveres e responsabilidades sociais da cidadania.

Por outro lado, é necessário ter em conta que a lógica da solidariedade é um recurso escasso, mesmo no setor denominado voluntário, e além disso

é muito frágil, ou seja, facilmente sujeito a ser ferido. Com efeito, a autonomia e a concorrência, por exemplo, dois princípios de organização dos serviços que parecem essenciais para aumentar a eficiência, podem ter, sob certas condições, efeitos perversos. Nesse sentido, é óbvio que, quando se requer a cooperação, pode ser arriscado fomentar a concorrência pela obtenção de recursos. Também, como já mostram as experiências de descentralização política do sistema escolar em outros países, a concessão de autonomia pode fazer parte de uma estratégia para captar recursos junto à comunidade, aumentando assim ainda mais os problemas de equidade no fornecimento de serviços sociais, com o acréscimo de que desses recursos se pode fazer que pendam os prêmios de reconhecimento dos professores.²

Ao contrário, diversas análises de experiências de inovação na gestão pública local evidenciam que o maior potencial é oferecido por iniciativas da sociedade civil, em especial aquelas que têm por trás uma ONG, com o objetivo de capacitar grupos sociais determinados, assim como também um novo tipo de expressões sociais que se ocupa do desenvolvimento econômico local, e não exclusivamente da expressão e defesa dos seus interesses.

Isso mesmo deve ser feito em relação à contribuição do público não-estatal para o controle do Estado. Para isso, deve-se levar em conta que não é suficiente interpelar este setor para que suas potenciais vantagens surjam. Estas devem ser construídas e, muito especialmente, devem ser adotadas medidas para evitar seus riscos. Sabemos, de fato, que é possível aprofundar os problemas da desigualdade política, especialmente se forem privilegiadas formas de representação funcionais em relação às territoriais, ou se não se levar em consideração a importância de dar voz aos cidadãos comuns. Sabemos, além disso, que há um importante déficit democrático dentro do próprio setor público não-estatal que torna imprescindível que a participação cidadã nele se desenvolva.

Dessa maneira, aplainado por Bresser-Pereira o caminho para abrir um espaço para o público não-estatal na reforma dos Estados latino-america-

² Referimo-nos particularmente às recentes experiências de descentralização da educação na Nicarágua e em El Salvador, que têm sido documentadas.

nos, precisa-se a responsabilidade de criar maior viabilidade para a expressão de suas potencialidades mais importantes. Para isso, primeiramente, será necessário caracterizar melhor quais são as funções às quais os diferentes atores que fazem parte do espaço público não podem renunciar. Dever-se-á considerar que a maioria das organizações voluntárias foi criada para influenciar as políticas do Estado e de outras organizações privadas, agindo como instituições intermediárias entre a cidadania e o Estado ou o mercado, o que representa sua maior contribuição à democracia. Dever-se-á igualmente considerar que a contribuição à governança social por parte das organizações voluntárias que se dedicam à produção de bens e serviços depende, em grande medida, de que estes se mantenham apenas como um objetivo secundário de suas ações, enquanto se assume como fundamental sua contribuição para a organização social.

Como potencializar estas funções sem ultrapassar os limites que exige a preservação da autonomia social? Como adaptar o Estado às novas realidades? Bresser-Pereira, abrindo o caminho para a ampliação do espaço público, coloca também estas preocupações na discussão. Mais uma dívida que temos para com ele, que mais uma vez nos está impulsionando a investigar novas possibilidades conceituais e práticas, e, sobretudo, a romper com certas inércias para melhorar assim nossas vidas.