Revista Brasileira de Sociologia | Vol. 07, No. 15 | Jan-Abr/2019
Artigo recebido em 30/08/2018 – Aprovado em 27/11/2018
http://dx.doi.org/10.20336/rbs.443
10.20336/rbs.443

Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Letícia Schwarz*
Marco Antonio Acco**

RESUMO

Este artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa sobre a percepção de agentes públicos federais em relação à participação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na implementação de políticas públicas, no contexto que antecede a aprovação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014). A hipótese é que o ciclo de expansão de políticas sociais observado de 2003 a 2015 foi acompanhado de modelos de implementação que incluíam OSCs em suas estratégias, associadas a um conjunto de valores expressos e compartilhados por uma categoria de gestores públicos de médio escalão. A confirmação de que o Estado se tornou mais permeável às OSCs se dá a partir da verificação de narrativas desses gestores sobre as parcerias para a implementação de políticas.
Palavras-chave: Burocracia. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Contratualização.

* Mestre em Sociologia, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Prefeitura de São Paulo.
** Doutor em Ciências Sociais, Professor do Departamento de Gestão Pública da UFPB.

ABSTRACT

AN ACTIVIST BUREAUCRACY? THE PERCEPTION OF FEDERAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND THE NEW REGULATORY FRAMEWORK FOR CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

This article presents part of the research results on the perception of federal public agents on - the participation of Civil Society Organizations (CSOs) in the implementation of public policies in the context that precedes the approval of the new Regulatory Framework of Civil Society Organizations (Federal Law nº 13.019/2014). The hypothesis is that the cycle of expansion of social policies observed from 2003 to 2015 was accompanied by implementation models that included CSOs in their strategies, associated with a set of values expressed and shared by a category of mid-level public managers. The endorsement that the state has become more permeable to CSOs stems from the verification of narratives these managers about partnerships for policy implementation.
Keywords: Bureaucracy. Brazilian Regulatory Framework of Civil Society Organizations. Contractualization.

1 Introdução

A atuação dos burocratas, aqui considerados genericamente como agentes públicos incumbidos de gerir a atividade estatal, é decisiva para determinar quais atores têm legitimidade para interferir ou não nas políticas públicas. Esse artigo tem por objetivo central caracterizar uma categoria relativamente recente surgida no cenário dos agentes públicos, a que denominamos *burocratas ativistas*, seguindo definição anterior de Abers (2015). Neste artigo, essa categoria é orientada para caracterizar burocratas que compartilham valores e princípios em relação ao papel ativo da Sociedade Civil na *execução* das políticas públicas. Portanto, são burocratas por serem agentes públicos, mas também são *ativistas* por orientarem ações para fortalecer a participação das OSCs na implementação das políticas públicas, mesmo quando dispunham de outras opções de implementação. As discussões relativas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), realizadas no período 2012-2014 e que culminaram com a promulgação da Lei 13.019/2014, serviram como recurso para a seleção de enunciados que evidenciam a existência desta categoria.

Trata-se de detectar a percepção de gestores federais sobre contratualizações com OSCs, por meio da identificação de respostas a questões, tais

como: as parcerias seriam uma forma artificial e mesmo equivocada de o Estado transferir responsabilidades que são necessariamente *suas (do Estado),* como uma espécie de terceirização disfarçada? Representariam uma mera extensão do modo de ação do Estado, que assim imporia às OSCs os seus objetivos, racionalidades e modos de proceder *oficiais*? Representariam uma forma institucionalizada (embora velada) de cooptação de organizações para o projeto de um determinado governo, ou vice-versa, uma forma de cooptação e aparelhamento do Estado pelas organizações da sociedade civil? Ou, ainda, seriam formas de parcerias genuínas, em torno de objetivos e interesses verdadeiramente comuns e públicos?

As respostas a questões como essas foram depreendidas de 30 entrevistas junto a 57 gestores federais realizadas em 14 órgãos federais, sendo 10 ministérios e 4 secretarias nacionais com status de ministério, conduzidas pela autora no período de maio a setembro de 2014, no âmbito de um trabalho coletivo de pesquisa coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República visando gerar subsídios para a regulamentação e implementação do MROSC, então em fase final de debate e aprovação no Congresso Nacional.

Em larga medida, eram esses gestores e gestoras que enfrentavam os desafios daquele contexto pré-MROSC, um contexto diagnosticado como de insegurança jurídica, variabilidade nas interpretações e práticas administrativas e relativa cacofonia nas formas de contratualização em uso *na Esplanada*. Neste sentido, tratou-se de identificar as percepções desses atores quanto a seus valores e suas práticas cotidianas à frente de agendas de contratualização com as OSCs[1].

Este artigo, além desta introdução, apresenta na seção seguinte uma breve reconstrução dos principais termos do debate sobre o conceito de organizações da sociedade civil. Em seguida, apresenta a categoria burocrata ativista, para, então, apresentar o ambiente institucional e a questão da contratualização e de insegurança jurídica marcantes no debate sobre o MROSC, de onde se depreende a fala dos burocratas ativistas de médio escalão sobre um conjunto substantivo de questões relacionadas ao papel das OSCs na implementação de políticas. Nas conclusões, sintetizamos os principais achados da pesquisa que denotam a existência dos burocratas ativistas, assim como os impasses de sua atuação no pós-Golpe.

1 Um esforço mais aprofundado nesse sentido encontra-se em Schwarz (2017).

2 OSC: categoria em disputa

As organizações da sociedade civil têm passado ao longo da história recente, no Brasil e em diversos territórios do mundo, por uma contínua e consistente reavaliação sobre suas configurações institucionais e organizacionais, suas virtudes, falhas, potencialidades e limites, além da reavaliação sobre as formas de interações com o mercado e com Estados e governos. Neste processo de constante reinterpretação, tornou-se consenso relativo na teoria social contemporânea o reconhecimento da Sociedade Civil como uma forma institucional específica e (relativamente) autônoma de organizações presentes e atuantes nas sociedades contemporâneas, ao lado das formas de organizações estatais e de empresas de mercado (HABERMAS, 1996; 1999; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; HANN; DUNN, 1996; REIS, 2013; DYSMAN, 2013; FRASER, 1990; ABREU, 2013; MEDEIROS, 2013, entre outros).

Este é um consenso relativo e mesmo tenso, na medida em que muitas suspeições seguiram pairando sobre as virtudes (muitas vezes implicitamente) atribuídas às organizações da sociedade civil, sobre a capacidade efetiva de as OSCs conseguirem prestar serviços de interesse coletivo de acordo com padrões de qualidade ao menos equivalentes aos padrões atribuídos às organizações estatais e privadas, ou, ainda, em decorrência da reiterada desconfiança de as OSCs serem uma forma mais *fácil* para o encobrimento de ilegalidades, corrupções e desvios de recursos públicos. Importante destacar que esta última desconfiança foi o argumento base das duas "CPIs das ONGs" instauradas pelo congresso brasileiro entre 2001 e 2009[2].

Por outro lado, uma agenda positiva também foi identificada nos debates sobre a *participação da sociedade civil*. Este enfoque envolve as variadas formas de *participação* da sociedade civil ao longo do ciclo de políticas públicas e a afirmação da *participação* como constituinte primordial da democracia contemporânea. No Brasil, a reflexão sobre a *participação* acabou

2 Curiosamente, as duas CPIs das ONGs foram instauradas por iniciativa de parlamentares do mesmo bloco político de perfil mais conservador, seja quando integravam a base do segundo governo FHC, seja quando eram oposição ao governo federal, no segundo governo Lula, respectivamente. A primeira CPI das ONGs foi instaurada em 2001, por iniciativa do Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), quando este partido era parte central da base do então Governo FHC, enquanto que a segunda CPI das ONGs foi instaurada em 2006, tendo como propositor o senador Heráclito Fortes (DEM/PI), um dos líderes da oposição ao governo do então presidente Lula.

se concentrando nos momentos de formulação e controle social, tendo alcançado significativa expressão no âmbito de pesquisas e reflexões sobre formas de *participação social* variadas, como o Orçamento Participativo e suas variantes, além das experiências dos conselhos, conferências, fóruns, audiências e consultas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014; AVRITZER, 2012).

O debate sobre a agenda da participação social foi intensificado com a forte polarização nas percepções sobre *cooptação* e mesmo *uso* das OSCs pelos governos de plantão, algo explicitamente explorado no acalorado debate provocado pela edição do Decreto 8.423/2014, que tentou estabelecer a Política Nacional de Participação Social. Novamente, tal qual ocorrera no contexto dos embates travados nas duas CPIs das ONGs, uma parte expressiva dos congressistas – em geral de perfil conservador – tratou de acusar o governo de *manipulador* e *bolivariano* em suas relações com as OSCs. Os velhos estigmas da sociedade civil, como *massa de manobra* de um determinado governo e as instâncias de participação social usurpando atribuições do Congresso, voltaram a se impor. O impasse foi estabelecido[3].

Em que pese a reiterada desconfiança sobre as OSCs, vivenciamos no Brasil uma transformação na percepção sobre o papel da sociedade civil. Grosso modo, tivemos a migração das interpretações hegemônicas, que enfatizavam a atuação das OSCs *contrárias* ou de *resistência* ao Estado autoritário, para uma interpretação que passou a identificar a atuação em *parceria* ou em *articulação* com o Estado (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; REIS, 2013; DYSMAN, 2013; ABREU, 2013; MEDEIROS, 2013). Nesta nova fase de estabelecimento de *parcerias*, também se constata um deslocamento na forma institucional predominante: dos movimentos sociais e de partidos políticos, marcantes no período de resistência e oposição ao Estado autoritário, para as chamadas Organizações Não Governamentais como a forma organi-

3 A matéria votada na Câmara logo após o processo eleitoral de 2013 revela um cenário de hiperpolarização ideológica, no qual a participação social foi ao menos momentaneamente transformada no centro da luta política que se intensificaria a partir daquele momento. Dois exemplos ilustram o caso: segundo o líder do PSDB na Câmara, deputado Antônio Imbassahy (BA), "Numa democracia, quem escolhe o representante é o cidadão, é o povo. Com esse decreto, a presidente quer que essa escolha seja feita pelo próprio PT. Isso é um regime autoritário". Opinião similar foi manifesta pelo então líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE): "Não há espaço para que haja uma omissão do Parlamento brasileiro (...). A presidente Dilma (...) chama a nação para uma ampla negociação, mas impõe, via decreto presidencial, um modelo de consulta à população que é definido pelo Poder Executivo. É uma forma autocrática, autoritária, passando por cima do Congresso Nacional. Esse é um decreto bolivariano que realmente afronta o Poder Legislativo" (Revista Veja, "Dois dias depois da eleição, Câmara derruba decreto bolivariano de Dilma").

zacional mais difundida e, em geral, assumida como *proxy* para o conjunto de organizações da sociedade civil (ABREU, 2013).

Nesta nova fase, parte da literatura sobre o tema praticou uma inflexão expressiva na percepção sobre as parcerias entre Estado e OSCs, que passaram a ser interpretadas como cruciais para o aprofundamento da democracia e para o sucesso das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). O próprio conceito de política pública passa a ser, em muitas agendas, viabilizado pela participação de organizações da sociedade civil ao longo do seu ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação: para ser *pública*, em determinados campos, a política precisa contar com a participação ativa de OSCs.

Neste campo de estudos, tradicionalmente, a ênfase da análise recaiu na participação da sociedade civil nos momentos de formulação, monitoramento e avaliação. Diferentemente dessa tendência geral, centramos nossa atenção na fase da *implementação* de políticas e programas públicos com base na contratualização de organizações da sociedade civil. Aspecto crucial para esta agenda é que as organizações estatais são colocadas em funcionamento por burocracias públicas, um quadro de pessoal constituído por um misto de funcionários eleitos, concursados, contratados, comissionados, terceirizados ou cedidos. São esses funcionários, com seus sistemas de valores e ideias, operando em sistemas de hierarquias e interagindo com instrumentos e recursos de poder, que colocam (aos seus modos) as organizações públicas em funcionamento.

3 Burocratas ativistas como categoria

São esses funcionários públicos, *lato sensu*, as burocracias estatais, que, de algum modo, viabilizam ou inviabilizam as parcerias com as organizações da sociedade civil. *Por trás do biombo* dos discursos no Congresso ou das aparições dos presidentes ou de seus ministros, como nos alertou Weber (1980), são essas burocracias de escalões intermediários que operam o grosso dos assuntos de governo e, portanto, as interações com a sociedade. Adicionalmente, são também os agentes públicos, especialmente – neste caso – os funcionários eletivos do poder legislativo e suas assessorias, os agentes que conduzem os debates legislativos e aprovam as legislações que regem os padrões e formas de interação entre Estado e as organizações da sociedade civil.

As percepções que a burocracia pública - sejam funcionários eleitos, concursados, comissionados ou contratados - apresenta sobre as parcerias interferem nas disposições, nos mecanismos de facilitação, nos recursos mobilizados, nos instrumentos de controle, enfim, em aspectos cruciais da vida prática das interações Estado-Sociedade.

Duas categorias de burocratas – *ativistas* e técnicos – foram mobilizadas em nossa análise. Essas categorias foram verificadas após as entrevistas, a partir de algumas palavras-chave e das análises dos discursos desses atores. No caso dos ativistas, o tipo de agência que eles alocam em direção às parcerias, ou seja, o engajamento prático em direção a implementação de políticas por meio de OSCs foi perceptível. Por serem categorias delineadas como *tipos ideais*, devemos levar em consideração as advertências básicas de Weber (1984, p. 173; 1994, p. 142) sobre a construção e uso deste tipo de ferramenta metodológica: são tipos *ideais* e, como tais, *são instrumentos metodológicos* que não se encontram *puramente* no mundo real; são, portanto, construções *ideais*, categorias de análise, em geral, contendo alguns atributos exagerados, para assim melhor caracterizar os diferentes tipos, distinguindo-os de outros tipos, também ideais, em geral, construídos um em distinção ao(s) outro(s); e seria um erro metodológico básico confundir o mundo real com os tipos ideais.

Feitas essas advertências quanto ao uso de tipos ideais, é possível identificar que os nossos entrevistados formam um conjunto razoavelmente *homogêneo* de burocratas *em relação aos níveis hierárquicos de médio escalão* que ocupavam à época das entrevistas: em geral, ocupavam cargos de Direção e Assessoramento (DAS) entre 4 e 5, imediatamente abaixo de seus Secretários e Ministros. Nestas posições de nível intermediário, em geral, coordenavam equipes e orçamentos.

Por outro lado, *distinguem-se* razoavelmente em termos de trajetória de formação e de atividades profissionais anteriores ao ingresso no cargo, assim como na forma de recrutamento: do universo de entrevistados, aproximadamente 35% eram concursados e 65% eram ocupantes de cargos "comissionados puros"[4]. Essa proporção não é surpresa, uma vez que boa parte das

4 Por *comissionados puros,* entendemos os ocupantes de cargos comissionados, em geral os chamados DAS – Direção e Assessoramento Superior –, que possuem apenas esse vínculo com a administração pública. Os DAS funcionam como código para a estruturação da hierarquia na Administração Federal e podem ser ocupados por servidores concursados ou não.

políticas e práticas executadas por meios de OSCs é também de ministérios ou secretarias com status de ministérios que não têm carreiras atreladas às suas áreas de atuação: Esportes, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Direitos das Mulheres, dentre outros.

Sobre os concursados e ocupantes de cargos comissionados, é preciso esclarecer que é um sério equívoco separá-los – ao modo do senso comum bastante difundido – entre, de um lado, os concursados considerados *técnicos* e, de outro, os comissionados igualados a *políticos*, no sentido pejorativo do termo, como um mero apaniguado ou *cabo eleitoral*.

Há quadros *políticos* entre os concursados, ou seja, concursados que têm trajetória política, que exercem posições de formulação e condução política da organização ou da política/programa, e mesmo concursados militantes ou mesmo filiados a organizações ou partidos políticos, ou seja, concursados que expressam em alguma medida as suas inclinações políticas. Há também técnicos entre os comissionados, ou seja, comissionados que desempenham funções e atividades de características eminentemente técnicas e que foram recrutados por suas competências e habilidades técnicas mais do que por suas possíveis atividades de militância política ou partidária.

No mundo *real* do funcionamento diário das máquinas burocráticas das organizações públicas, os tipos reais tendem a ser bem mais mixados e, mesmo, mais dissimulados que os tipos ideais. *O híbrido e em metamorfose é o típico*. Mesmo assim, destaquemos um pouco mais os atributos dos tipos que estamos chamando de *burocratas ativistas e burocratas técnicos*.

Por *burocrata ativista de médio escalão,* encontrando ecos na definição adotada por Abers (2015), designamos aqueles gestores públicos que, independentemente de serem ou não concursados, demonstraram como *orientação geral aproximar as OSCs da implementação das políticas públicas.* Esta é uma linha divisória marcante na composição da burocracia estatal. São *burocratas*, por estarem na máquina pública, e são *ativistas,* por serem orientados a fortalecer a participação das OSCs na implementação das políticas públicas, mesmo tendo outras opções de implementação para essas políticas. Vários incentivaram ou deram continuidade a uma série de iniciativas no sentido de estimular o associativismo, criaram rotinas de trabalho para que organizações e grupos vulneráveis fossem fortalecidos para operar em parceria com Estado ao longo do ciclo de contratualização. Este tipo de burocrata apresenta como principal *elemento definidor* o fato de operar em uma

lógica de *fortalecimento* da sociedade civil para que ela consiga lidar com o Estado, para que siga atuando e que se fortaleça.

Ser identificado como *burocrata ativista* não implica necessariamente que o entrevistado foi integrante de uma OSC antes de estar no governo, embora muitos deles, tanto entre comissionados *puros* quanto entre concursados, tiveram alguma atuação ou militância em campos de políticas públicas, especialmente naqueles em que a defesa de direitos se destaca.

Em geral, os *burocratas ativistas* atuam com maior desenvoltura em agendas de políticas públicas, que, em nosso país, têm reconhecida atuação histórica de OSCs e que podem ser denominadas de *enraizadas socialmente*[5]; agendas que podem sofrer transformações organizacionais, como a incorporação de empresas e corporações privadas ou instituições públicas, mas que guardam um fundo de atuação das organizações da sociedade civil "de raiz". Agendas como as da cultura, economia solidária, meio ambiente, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia popular e da defesa de direitos humanos apresentam uma atuação histórica, própria e fortemente enraizada de organizações da sociedade civil. Em muitos sentidos, como os ativistas reconhecerão, a própria política pública nestes campos seria impraticável sem a presença das OSCs.

Por suas características, os *burocratas ativistas* formam a categoria que, provavelmente, mais foi afastada do Governo Federal com o golpe parlamentar-judicial-midiático de 2016. Do que constatamos em consultas informais com os entrevistados após o golpe, os que permaneceram no governo não trabalham mais com projetos que envolvam uma interação ativa com Sociedade Civil: muitos já não estão no governo ou submergiram em alguma atividade de menor visibilidade.

Já a categoria do técnico é usada para designar o burocrata, concursado ou não, que se aproxima da descrição do burocrata típico definido na tipologia weberiana (WEBER, 1984, pp. 173-180; 1994, pp. 142-147), suficientemente conhecida[6]. No entanto, em que pesem os estereótipos negativos sobre essa categoria, o burocrata técnico também pode promover alterações que podem

5 Por *enraizadas socialmente,* entendemos as OSCs que se originam a partir das lutas e demandas de base social e/ou que trabalham de forma muito próxima às comunidades e aos territórios e geralmente atuam com políticas sociais e direitos difusos.

6 O *burocrata típico* aqui refere-se principalmente ao profissionalismo, ao caráter eminentemente técnico e não político e ao ofício de natureza legalista e procedimental do burocrata *weberiano*.

favorecer a atuação da sociedade. Isso ocorre especialmente quando trabalham nas agendas de políticas públicas marcadas por forte atuação das OSCs, e nas quais os burocratas ativistas atuam e os influenciam ou coordenam.

Os *burocratas técnicos* tendem a não estar diretamente envolvidos com a formulação, avaliação ou *advocacy* da política, mas, sim, preferencialmente, com os temas da gestão administrativa. Apresentam como principal elemento definidor operarem prioritariamente na lógica de viabilizar tecnicamente procedimentos e soluções intragovernamentais para que esta interação aconteça com o *menor nível de problemas burocráticos*, já que esses problemas acabam recaindo sobre eles. Em geral, mantêm a prerrogativa do cumprimento da regra (antes do que a busca da realização de metas e resultados sociais), trabalhando no sentido de facilitar a operação das contratualizações com a sociedade civil, mas sem terem uma interação direta com essas organizações (como de resto, sem interação ativa com os demais atores políticos, econômicos e sociais).

Não raro, os quadros eminentemente técnicos dialogam com seus pares técnicos de dentro do governo. Esta característica se acentua nos técnicos membros de carreiras de Estado (como Analistas de Planejamento e Orçamento – APOs – e os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGGs). Sua visão de mundo e de interação com a sociedade civil, portanto, se estabelece preferencialmente *de dentro* do Estado e com outros agentes também de dentro do Estado, com medidas que buscam *capacitar* ou *condicionar* as OSCs a comportamentos *corretos* em gestão, contabilidade, prestação de contas e em assuntos legais e normativos.

Enquanto os *burocratas ativistas* têm como atuação destacada a condução de atividades que envolvem a interação com as OSCs (em oficinas, fóruns, atividades de capacitação, visitas a campo, congressos, conferências e audiências públicas), os *técnicos* destacam-se pela elaboração de manuais técnicos, instruções normativas, check lists, bancos de dados, formulários e outros instrumentos técnico-administrativos necessários à interação com as OSCs.

Ou seja, quando definimos o ativista e o técnico, *não* estamos distinguindo entre os ocupantes de cargos comissionados oriundos de militância em OSCs *versus* os servidores concursados de carreira que nunca tiveram experiência de atuação na sociedade civil. Os campos se misturam em alguns pontos (especialmente nas agendas *mais intensivas em atuação das*

OSCs, casos em que os técnicos estão mais expostos às interações com as OSCs e com burocratas ativistas), e a diferença entre essas duas categorias de burocratas se dá mais pela abordagem que dão às OSCs. A diferença pode ser mais facilmente percebida pela observação dos termos da gramática predominantemente utilizada: enquanto o burocrata *ativista* usa mais termos como *advocacy*, participação, legitimidade, cidadania, fortalecimento da sociedade civil, os *técnicos* falam mais em análise de processo, consistência e migração de dados, criação de sistemas, passivo de prestação de contas, *check lists*, regulamentações e instruções normativas. É comum que burocratas ativistas sejam acompanhados de técnicos em suas inúmeras atividades, inclusive em algumas das entrevistas realizadas nesta pesquisa.

4 Contratualização, insegurança jurídica e o debate sobre o MROSC

É importante enfatizar que as múltiplas interações entre Estado/governos e OSCs para a implementação de políticas e programas são mediadas por *instrumentos de contratualização,* mantidos, *necessariamente,* entre as organizações estatais e as OSCs. Esses instrumentos assumiram ao longo dos anos a forma de contratos, contratos de gestão, acordos de cooperação, termos de parceria, e, a forma mais generalizada, os convênios, um instrumento jurídico ambiguamente utilizado tanto para as contratualizações entre organizações públicas e as organizações da sociedade civil quanto para os *ajustes* entre organizações exclusivamente públicas e entre entes federativos.

Apesar de a contratualização entre Estados e as organizações da sociedade civil ter se tornado uma exigência, por, ao menos, três décadas - entre meados dos anos 1980 e meados dos anos 2010 - os instrumentos de contratualização variaram entre si, não apenas na denominação, mas substancialmente nas exigências, nos procedimentos estabelecidos, naquilo que permitiam ou não permitiam, nas formas de acessar os recursos, de prestar contas, de monitorar o que foi estabelecido, dentre outras variáveis. Neste contexto, era comum que a mesma OSC estabelecesse um convênio com determinadas regras e procedimentos junto a um órgão federal e, simultaneamente, tivesse que seguir outras regras e procedimentos num convênio com outro órgão público. Por um longo período, a *insegurança jurídica* foi a regra nas interações entre Estado e OSCs.

O ápice deste contexto de insegurança jurídica e política nas relações entre Estado e OSCs, naturalmente influenciado por motivações de natureza político-partidária típicas das disputas entre "governo *versus* oposição", culminou com a instauração das duas mencionadas CPIs. Ficou bastante claro, afora as disputas partidárias típicas das CPIs, que as alterações normativas e os avanços na percepção sobre o papel das OSCs para o fortalecimento da democracia e para a prestação de serviços públicos, ocorridas ao longo dos anos pós-Constituição, foram insuficientes para sanar ambiguidades quanto ao funcionamento real dessas parcerias, especialmente quando envolviam o repasse de recursos públicos.

Para lidar com esse ambiente de insegurança e desconfianças mútuas, setores do Estado e representantes de Organizações da Sociedade Civil engajaram-se no projeto de formulação e aprovação de um Marco Regulatório das Organizações Sociedade Civil – MROSC, concebido para ser um regime jurídico que reconhecesse as OSCs como entidades que, apesar de dotadas de personalidade jurídica privada, possuem características especiais que justificariam um regime exclusivo para a celebração de parcerias entre as organizações da Sociedade Civil e o Estado brasileiro, suas organizações e seus entes federativos. Entre tais características especiais, destaca-se, evidentemente o caráter não mercantil ou lucrativo dessas instituições, ainda que regidas pelo direito privado. O resultado desse processo foi a aprovação da Lei 13.019/2014, posteriormente reformada em alguns aspectos importantes pela Lei 13.214/2015.

A criação de um ambiente favorável para essas parcerias, tanto jurídico quanto institucional, ultrapassa o debate sobre o Projeto de Lei do marco regulatório. O debate sobre a importância das parcerias enfatiza aspectos diferentes a depender da visão/ideologia política dos debatedores. Neste debate, encontramos interlocutores que defendem a presença da Sociedade Civil em políticas públicas que, em tese, não deveriam ser executadas pelo Estado, pois exigiriam uma máquina estatal muito dispendiosa. Esse é o argumento da eficiência e do Estado enxuto. Há também aqueles que argumentam em termos de ganhos na qualidade da democracia e da cidadania e que as parcerias aproximam o Estado dos seus cidadãos. Esse seria o argumento *societário*, que traz no seu bojo a ideia da democracia participativa como um valor em si mesma.

Ambos os argumentos se misturam nos discursos, agregando-se outro ainda: determinados públicos só são atingidos ou só ganham atenção do po-

der público via OSCs. Ou seja, a economia política e a estruturação do Estado é consideravelmente impermeável a públicos com pouco ou nenhum capital político/econômico (indígenas ou LGBTs, por exemplo), que precisam se organizar em OSCs para vazar a desatenção estatal. Ainda, para muitos cidadãos e grupos sociais, a ação estatal é sinônimo de repressão, principalmente os de áreas que sofrem com rotineiras ações violentas.

5 A fala dos burocratas ativistas de médio escalão

Além de ser uma *narrativa em si*, o MROSC opera como um provocador de outras falas. Aqui, analisamos entrevistas que foram realizadas a propósito de uma primeira versão da Lei 13.019/2014 que estava então em discussão no Congresso, antes da sua primeira fase de submissão a emendas. A pesquisa de campo foi concentrada no Governo Federal, especialmente nas áreas que lidam com políticas sociais. O foco era entrevistar gestores de secretarias ou diretorias que implementavam suas ações ou políticas por meio de OSCs. Ou seja, a ênfase das entrevistas estava na forma como a política era implementada e não na natureza da política pública. Mas logo nas primeiras entrevistas ficou evidente que a natureza da política influenciava tanto a forma como a política era executada, como também parecia influenciar a interpretação do gestor sobre a implementação por meio de OSCs.

A maior parte dos entrevistados que defende veementemente a implementação de políticas por meio de OSCs fala, em geral, a partir de setores do governo (a) que possuem pouca ou nenhuma estrutura federativa (em geral, não possuem órgão correlatos nas esferas estaduais e municipais) e poucos agentes públicos aptos a implementarem suas políticas, caso das políticas de Direitos Humanos ou de Esportes, por exemplo; ou (b) que fazem parte de processos muito recentemente consolidados, que ainda estão em disputa com o setor público não-estatal, caso da Assistência Social; (c) que não possuem um conjunto de políticas sistemáticas e padronizadas, caso das políticas para mulheres; (d) que operam com uma diversidade de grupos e abordagens que dificilmente encontrariam abrigo na norma burocrática, caso das políticas para minorias; ou (e), ainda, que trazem as OSCs como sujeitos da política, caso da economia solidária ou dos pontos de cultura.

Dessa forma, ainda que apresentem variações sobre os motivos de implementarem políticas por meio de OSCs, todos os gestores afirmaram a impor-

tância das OSCs na implementação. A maioria afirmou que a política seria inviável sem a participação ativa das OSCs na execução das ações, com a exceção de uma avaliação, de uma gestora da Secretaria Nacional de Assistência Social, agenda cuja trajetória é marcada pelo enfrentamento entre formas eminentemente públicas de prestação de serviços sociais compreendidos na chave de direitos de cidadania *versus* as formas *assistencialistas tradicionais*, compreendidas na chave dos gestos beneficentes, caritativos, historicamente praticados pelas OSCs, especialmente religiosas, que atuam no campo. A trajetória do campo molda a avaliação.

O MROSC, ou melhor, o Projeto de lei do MROSC que estava naquele período em discussão no Congresso constituiu o pretexto ideal para a pesquisa. Sob muitos aspectos, o MROSC era uma proposta de enfrentamento aos obstáculos que o Executivo Federal, em especial, vinha tendo, sobretudo, com a forma jurídica dos convênios. O MROSC cria um regime jurídico especifico e exclusivo para a celebração de parcerias entre governo e sociedade civil. Nesse sentido, o MROSC tornava positivo o discurso sobre a implementação de parcerias com OSCs e endossava muitas das experiências que estavam sendo colocadas em prática por nossos entrevistados em suas organizações e políticas.

Todos os gestores entrevistados eram de nível gerencial intermediário, o que no jargão da burocracia federal corresponde aos DAS 4 ou 5 ou equivalentes[7]. São gestores em posição de destaque, com poder de influência e decisão, mas não com autonomia plena para a definição da política que coordenam. Em decorrência desta sua posição hierárquica (aliada muitas vezes a atributos de desempenho pessoal), detêm informações e recursos decisórios sobre as situações específicas de determinadas contratualizações, assim como podem influenciar a evolução do quadro geral da política. São consultados tanto pelos dirigentes, quanto, eventualmente, pelos demais gestores públicos, inclusive no arranjo federativo, e pelas OSCs na ponta. Em muitos casos, produzem as *falas institucionais* ou, pelo menos, os sub-

7 No topo da hierarquia ministerial, estão os cargos DAS de Natureza Especial: Ministros e Secretários Executivos. Logo abaixo deles, estão os Secretários de Estado e Presidentes de Fundações e Autarquias, com os DAS 6. Abaixo destes, se encontram os DAS 5, correspondendo aos Diretores de Áreas, Chefes de Gabinete de Ministro e Assessores Especiais. Os DAS 4, abaixo destes, são em geral Assessores, Coordenadores e Gerentes. Essa classificação pode apresentar variações em determinados ministérios que possuem códigos hierárquicos específicos, como por exemplo o Ministério de Relações Exteriores ou o da Defesa.

sídios substantivos para essas falas, realizadas na forma de relatórios e avaliações da política, informações disponibilizadas nas páginas oficiais, apresentações em seminários, congressos e conferências, entrevistas e respostas à imprensa, participação em audiências públicas e debates nas comissões do Congresso, redação de pareceres, minutas de normativas, dentre outras formas de *falas institucionais*.

A interpretação desses gestores sobre a implementação por OSCs da política que coordenam pode alterar os parâmetros da política e, principalmente, a relação entre o poder público e as OSCs. Eles têm um campo de influência suficiente para, por exemplo, manter ou não ativa uma interface com a sociedade civil que influencie a política de forma determinante. Podem também, no vetor contrário, boicotar ou não incentivar decisões coletivas com a Sociedade Civil.

Como argumentamos anteriormente, o ativismo pró-sociedade civil da burocracia está associado a uma série de variáveis, que vão de trajetórias e valores individuais, passando pelas composições políticas conjunturais de seus órgãos de atuação, até as trajetórias históricas das diferentes políticas públicas. Como argumentamos, pode haver ativismo entre os quadros técnicos: sistemas de informação podem ser desenvolvidos por quadros técnicos das áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) que compreendam a relevância pública do seu trabalho e de como esse trabalho livrará as OSCs de inúmeros procedimentos desnecessários, e o mesmo pode acontecer com *check lists* simplificados de exigências documentais e com manuais objetivos. Um formulário pode barrar uma população inteira, como no caso das comunidades indígenas e quilombolas, praticamente excluídas do acesso às políticas e aos programas pelas barreiras de entrada impostas pelo *idioma de projetos* e de saída com o *idioma da prestação de contas*. Decorrente do ativismo da burocracia do Ministério da Cultura (MinC), a aceitação de inscrição de projetos gerados em formato audiovisual (não escrito) e no idioma das populações nativas e a adoção do modelo de "premiação" para substituir a necessidade de prestação de contas formal (contábil-financeira) pela prestação de contas substantiva informada ao Ministério por peça audiovisual foram conquistas da sociedade sobre o pesado aparato burocrático do Estado. Um formulário de cadastro pode não ser um simples formulário: pode ser a barreira política ao acesso.

A técnica contém política e a política contém técnica. Nossos burocratas de nível intermediário, técnicos e ativistas, encontram-se atuando nas dobradiças entre essas duas dimensões e, em muitos casos, conseguem fazer as difíceis mediações entre esses dois mundos, só artificialmente mantidos em separado.

5.1 Via de mão dupla e as fronteiras simbólicas: quem pode fazer o quê?

Lima Neto, ao enfocar a percepção dos gestores de ONGs sobre a parceria com o Estado, sintetiza a parceria *como uma via de mão dupla*, significando que

> a parceria com Estado representa a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs, mas que traz, simultaneamente, uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia dessas instituições. Na visão desses entrevistados, os recursos provenientes de parcerias com o Estado tornam possível a ampliação do público-alvo, a diversificação de serviços e objetivos perseguidos pela entidade e até mesmo a possibilidade de influenciar políticas públicas. Contudo, essas vantagens em potencial implicam um conjunto de dificuldades administrativas que, muitas vezes, influencia negativamente a execução dos projetos das ONGs. (LIMA NETO, 2013, p. 145).

Nessa mesma pesquisa, Lima Neto indaga qual o papel que as ONGs julgam ter nas atividades realizadas em parceria com o Estado. A maioria das respostas apontou para as funções servir, complementar e substituir. A relação é caracterizada, portanto, por uma espécie de dependência mútua, porém, de equilíbrio tenso: a mão administrativa do Estado é pesada.

E os gestores públicos federais pensam a implementação de políticas via OSCs sob essa mesma ótica colocada por Lima Neto? A ideia da via de mão dupla também pode ser colocada para os gestores, porém com sinais invertidos. Em 25 das 30 entrevistas realizadas, foi levantada a questão da dificuldade das OSCs para lidarem com a burocracia, ao mesmo tempo em que todos afirmavam que as políticas não teriam abrangência se não fosse a participação das OSCs. O tema dos limites entre as exigências burocráticas e a implementação das políticas é fundamental.

Esta preocupação moldou o comportamento de boa parte dos nossos entrevistados: em pelo menos 15 das experiências de políticas públicas execu-

tadas por meio de OSCs estão previstos momentos de capacitação, cartilhas, métodos de acompanhamento, perguntas e respostas, sempre no sentido de apoiar as OSCs em relação ao aparato burocrático. Os gestores entrevistados, em sua maioria, ainda que não representem uma visão predominante do Estado, apontam para o reconhecimento do papel das OSCs e de como precisam construir um fluxo ativo de informações com as parceiras. Em geral, pode-se observar que a determinação em estabelecer canais de diálogo, nas mais diversas formas – capacitações, comissões, comitês, sistemas, reuniões –, até então não necessariamente estabelecidas em decretos e portarias, agrega densidade informacional, técnica e política às relações de parceria do Governo com as OSCs. O MROSC incorporou parte desses mecanismos.

O sentido das falas está concentrado em como a criação de canais de diálogo em diversas etapas do fluxo de contratualização pode favorecer a relação governo e organizações da sociedade civil, reduzindo as tensões em questões que antes eram percebidas como entraves para a parceria. São exemplos desta orientação difusa, porém geral: a escuta das OSCs para melhorar a compreensão e a conformação das demandas, a elaboração conjunta de critérios para os chamamentos públicos, a capacitação das OSCs para a elaboração de projetos e para operar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), um cadastro que mantenha um conjunto mínimo de documentos arquivados, formas diferentes e mais amigáveis para a inscrição nos editais, arranjos para melhor execução dos projetos, acordos sobre formas de prestação de contas razoáveis, dentre outras.

Algumas falas que explicitam essa orientação:

> "*Na prestação de contas, a gente vê que as entidades executaram o objeto, mas falharam em detalhes da legislação*." (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM).

> *"A cada novidade, a gente faz uma capacitação (sobre OBTV – ordem bancária por transferência voluntária, por exemplo)."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA).

> *"Distribuímos um guia de orientação detalhado para convênios e fazemos reunião com os convenentes prévia ao início dos convênios, para*

> *explicar o guia."* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Secretaria Nacional de Economia Solidária/ Ministério do Trabalho e Emprego – Senaes/MTE).
>
> *"Fazemos oficinas de formação e elaboração de projetos para estimular as mulheres a participarem, mesclando as agricultoras e nossa rede de assistência técnica."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).
>
> *"O SICONV é muito complicado para essas entidades."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – Seppir).

Essas atividades de capacitação e orientação não são fruto apenas de uma visão do papel do *Estado como um prestador de informações fidedignas* e *um capacitador*. São também coerentes com uma visão razoavelmente compartilhada pelos gestores de que o *poder público tem um papel formulador e regulador das políticas*. Em decorrência de seu peso e de sua centralidade institucional, o Estado funciona como uma espécie de *supervisor geral* naquele campo de política pública. Essa é a via de mão dupla da parceria na percepção dos gestores federais, decorrente em relação especialmente ao financiamento, mas também a este papel de *cabeça de sistema* do governo federal em diversas políticas. Algumas falas referendam essa compreensão:

> *"Você tem expertise, tem um conhecimento, vai prestar o serviço, mas eu vou te regular. Elas não podem fazer o quiserem no território, não se for com recurso do SUS."*(Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – Coordenação-Geral de Saúde de Pessoas com Deficiência/Ministério da Saúde – CGPCD/MS).
> *"Quem faz realmente o trabalho de combate à homofobia no Brasil são as ONGs. Nosso papel é incentivá-las, tentar financiar. Mas são elas que acolhem, que encaminham, que orientam."* (Gestora com 1 ano experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – Coordenação Geral de Promoção dos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais/ Secretaria Especial de Direitos Humanos – CGPLGBT/SDH).
>
> *"O certo é a gente conseguir alterar os paradigmas na parceria, para o Estado poder definir o que é preciso e as entidades se alinharem. Tem*

> *muitas entidades, mais assistencialistas, que querem apenas financiamento para fazer o que já faziam."* (Gestor com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Coordenação-Geral de Políticas para Pessoas com Deficiência da Secretaria Especial de Direitos Humanos – CGPCD/SDH).

Essa visão é compartilhada tanto para ações que já eram oferecidas pela sociedade civil, como as atividades das Associações de Pais e Mestres de Excepcionais (APAEs), como também para políticas que tinham sido modeladas na primeira década dos anos 2000, como as de assistência técnica para agricultura familiar.

> *"Esse país é gigante e, onde não tem nada, tem uma APAE. Nenhum gestor pode achar que pode prescindir disso. São 2.800 APAEs. É uma rede super capilarizada. O que precisamos fazer juntos é a qualificação, vocês têm um monte de conhecimento e expertise que eu quero aqui, mas temos que definir qual é o papel, o trabalho de apoio e de suporte."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – CGPCD/MS).

Os gestores, portanto, em que pese o reconhecimento da necessidade de contar com as OSCs para implementarem efetivamente a política, têm clareza sobre o papel formulador e regulador do Estado. Reconhecem também os momentos em que a decisão deve ocorrer apenas no âmbito do Executivo. Outras falas que indicam essa percepção:

> *"Quando definimos o chamamento com a sociedade civil, discutimos apenas os termos mais gerais da política. O edital é uma prerrogativa nossa, porque entendemos que algumas organizações dos comitês podem fazer parte da competição."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).

> *"A seleção é sempre interna (ou com outros Ministérios)."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursado – SDH).
> *"Nosso dilema é que o movimento quer mais políticas públicas, de Estado. Só que para isso, temos que ter estruturas no Estado para isso, e não temos. Quem melhor faz é a Sociedade Civil, mas temos um limite para ganhar escala."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada

> – Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Entidades/Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – MCMV-E/SNH/MCidades).

As falas acima evidenciam, de um lado, as especificidades e competências das OSCs para atuarem nos territórios e agendas e o seu papel de executoras e de apoio na implementação da política, assim como de voz e participação em momentos importantes do ciclo da política pública. De outro, revelam também a percepção sobre a necessidade de delimitar espaços decisórios e questões exclusivamente para os agentes públicos, a necessidade de definir fronteiras e limites entre as OSCs e o Estado. A última fala, por sua vez, explicita e antecipa uma preocupação que foi firmemente incorporada ao escopo do MROSC: a necessidade das organizações públicas estarem estruturadas ou se estruturarem para assumir plenamente "a sua" responsabilidade da execução de políticas públicas com a participação de OSCs, com todas as implicações decorrentes dessa decisão.

No entanto, a questão do "mal necessário" pode ser interpretada também pelo lado dos gestores, em concordância com os dirigentes de OSCs entrevistados por Lima Neto (2013), desde que façamos uma ponderação: os gestores também consideram a burocracia pesada. Ao menos essa categoria, que estamos classificando de burocrata ativista, tende a se resignar em relação aos rigores da burocracia, mas não deixa de chamar a atenção para os excessos e, pelo que foi observado e levantado, aloca parte de seus recursos tentando simplificar a complexidade burocrática para as OSCs. O "mal", para esses gestores, não é precisarem das OSCs. O "mal" é que os instrumentos para formalização das parcerias sejam tão complicados.

5.2 Excessos da burocracia versus a implementação da política

À medida que as reflexões sobre o papel do Estado e o papel das OSCs se aprofundam, os gestores tendem a se solidarizar com as dificuldades das OSCs. É um movimento bem curioso. Eles reconhecem a necessidade de regras para usos de recurso público, mas temem que as regras impeçam as parcerias. As atividades de escuta e capacitação que desenvolvem buscam preencher essa lacuna. O trecho selecionado abaixo é bem elucidativo:

> *"Nossa sociedade ainda está aprendendo a cooperar e a lidar com recursos. Então sempre precisamos ficar atentos, e criar critérios restritivos, mas não podemos criar restrição demais, sob o risco de excluir quem tem toda capacidade de participar, só não tem qualidade técnica, mas tem moral para fazer o adequado. Qualidade técnica a gente pode ajudar."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – Programa Minha Casa Minha Vida /Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – MCMV/SNH/MCidades).

As OSCs têm moral para fazer o adequado. Essa ideia de *moral* aqui está associada ao interesse público e benefício social que, presumidamente, são objetivos que as OSCs compartilham com o poder público. Ambos têm o mesmo objetivo. No entanto, as OSCs não têm toda a *técnica*. A técnica, nesse caso, é a técnica processual da burocracia, porque a técnica para implementar a política, no sentido da metodologia, da melhor abordagem, essa técnica as OSCs têm. Os gestores reconhecem que as OSCs têm a *expertise*. Não se trata de aferir se têm a expertise, mas de constatar que ela é reputada às OSCs, que a reivindicam assentadas na ideia de que possuem proximidade com as bases (RAPIZO, 2013). Esses discursos também estão sintonizados.

> *"É lá que tem o saber, o conhecimento de como fazer, a metodologia. E aí a gente começa a falar de metodologia participativa mesmo. Não é um técnico que chega sem conhecer aquele território."* (Gestor com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionado "puro" – Diretoria de Geração de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário – DGRAV/SAF/MDA).

É a partir dessa *empatia com as OSCs* que se tornam perceptíveis as visões sobre suas particularidades, ainda que a demarcação simbólica dos papéis se torne um pouco turva, já que neste campo são todos "vítimas" da burocracia, especialmente de seus excessos. Afinal, no limite, esse rigor burocrático inviabiliza a política e o gestor, mesmo o ativista, fica ele próprio engessado. Essa empatia parece nascer de um desconforto/sofrimento compartilhado de fato, originado dos excessos e formalismos burocráticos dos sistemas de controle.

As prestações de contas que as OSCs tinham e, em alguma medida, ainda têm que fazer são um capítulo à parte na história das parcerias Estado/Sociedade. É importante assinalar que é nessa etapa das parcerias que possíveis erros de planejamento são detectados, evidenciando-se tarde demais problemas que poderiam ter sido antecipados e evitados. É também nesta fase que há o maior descolamento dos parceiros, pois, na maioria das vezes, os agentes que operam as prestações de conta não têm conexão com os agentes que planejaram e celebraram a parceria. Para piorar, algumas vezes, as prestações de contas caem em auditorias, tomadas de contas especiais e outros procedimentos utilizados por unidades de controle interno ou externo, com uma *gramática de controle* muitas vezes bastante distante das linguagens, das práticas, dos objetos da parceria e dos atores sociais envolvidos.

Uma vez que os processos pelos quais os agentes se aproximam ou se afastam de outros agentes são relativos, pode-se afirmar que, em relação aos controles, os gestores entrevistados em sua maioria se aproximam das OSCs. O interesse comum os aproxima: em boa medida, eles participam de uma mesma comunidade política e epistêmica que pretende melhorar a vida das pessoas na ponta, fazer as políticas chegarem aos seus destinatários. Valores éticos e morais sobre o interesse público, bem comum, interesse mútuo, desenvolvimento social, equidade e similares são compartilhados, algo que parece excluir a racionalidade mais fechada em procedimentos e conferência de valores monetários e notas fiscais, operada pela categoria profissional dos controladores. Segundo os gestores, os controladores *não estão errados*, mas enfatizam aspectos da contratualização que não são necessariamente os mais importantes do ponto de vista das entregas que os gestores querem realizar.

São muitos os discursos que os gestores fazem sobre o assunto, em geral, com muita preocupação. Sobre esse tema, uma das frases mais comuns é: *"a gente sabe quando a OSC é séria e fez a coisa certa, mas às vezes, por causa de uma comprovação, ela vai para tomada de contas*". Note-se que o MROSC promove a inversão da lógica da análise da prestação de contas, colocando em primeiro plano a comprovação das metas e resultados previstos no plano de trabalho e, somente depois, nos casos de não cumprimento das metas e resultados estipulados, é que o relatório financeiro e contábil deve ser analisado, alinhando-se, assim, com as preocupações dos burocratas ativistas.

5.3 As percepções sobre OSCs: particularidades da sua atuação e legitimidade

Uma das principais fontes para a seleção do elenco de experiências mapeadas e investigadas em nossa pesquisa foi o Texto Para Discussão do IPEA número 1949 – *A Participação das ONGS nas Políticas Públicas: o ponto de vista de gestores federais* (LOPEZ; ABREU, 2014). Os resultados apontam que os gestores entrevistados na pesquisa do IPEA atribuem às organizações civis funções e competências que a burocracia estatal não poderá substituir no curto e no médio prazos, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas. Os entrevistados de nossa pesquisa, em geral, corroboram com este entendimento, destacando particularidades da atuação das OSCs e extraindo daí a legitimidade de elas atuarem nas políticas públicas. Mais uma vez, é interessante constatar que os atributos que os gestores federais elencam para legitimar as OSCs são idênticos aos que as OSCs elencam para si mesmas (RAPIZO, 2013; LIMA NETO, 2013; ABREU, 2013).

Um primeiro atributo a ser destacado é o aprendizado fornecido pelas OSCs decorrente de sua expertise de *atuação na ponta*: as entidades civis *conhecem a realidade do lado de lá*, os governos não – aspecto que ressalta a necessidade de se manterem ativos os canais de interface e interlocução com essas entidades. Os nossos entrevistados nos dizem:

> *"A gente só desenha o chamamento público após reuniões com comissões e conselhos. Nesses comitês, fazemos um mapeamento das demandas delas e fazemos a construção e o debate dos chamamentos públicos. Não só dos chamamentos, mas de toda a estratégia de efetivação da política."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).
> *"As ONGs trazem outro olhar sobre a política, são fundamentais. Importante ter mecanismos para nós aprendermos com elas."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).
>
> *"O* governo não conhece a realidade do lado de lá." (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Seppir).
> "*As ONGS subsidiam a gente, subsidiam a política. Por exemplo, uma ONG que trabalha com mulheres com deficiência em um município nos*

> *ajuda a pensar um problema global."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).

> *"Não chegaríamos a alguns territórios sem as Organizações da Sociedade civil, como com mulheres indígenas."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).

Outro atributo inferido de suas falas, que parece constituir um valor em si, é o enraizamento social das OSCs, o seu pertencimento ao território e o seu engajamento nas causas que enfrentam. Nos casos em que as organizações são oriundas de baixo, da base, e são associadas a causas, elas costumam ter mais jeito para lidarem com os públicos nos territórios, sendo, por essa razão, mais bem qualificadas, inclusive, do que os agentes públicos locais e, mesmo, mais idôneas do que os agentes privados. Algumas falas expressam essas proposições:

> *"A ONG costuma ter mais paciência, é mais didática, tem mais pertencimento (do que as prefeituras)."* (Gestora com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursada – Seppir).

> *"No nosso caso (do MCMV Rural), ser proposta de entidade garante que há compromisso com esse público. As construtoras, muitas vezes, têm capacidade técnica, mas estão agindo de forma oportunista, muitas vezes em conluio com políticos locais e desterritorializam as famílias".* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCidades).

Em alguns casos, há o reconhecimento explícito de que o enraizamento social e o fato de serem as OSCs as presenças organizacionais vivas nos territórios viabilizam a política, como no caso da política das mulheres, conforme atestado na fala a seguir:

> "*Só chegamos nas mulheres nos territórios, para que tenham atuação política, por meio da Sociedade Civil.*" (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, comissionada "pura" – SPM).

Esses casos, ao lado daqueles que têm a sociedade civil como agente e público beneficiário da política, a qual só pode ser exercida pela sociedade

civil, como nos casos da política de economia solidária ou dos pontos de cultura, expressam os contextos em que *não é possível substituir* as OSCs pelo agente público ou pela organização privada.

> *"Operamos com uma política que é o resultado da ação da sociedade civil. Ela não só pediu o que apoiamos, como é ela quem faz. A economia solidária é uma iniciativa e uma ação da sociedade civil. [...] Não existe economia solidária estatal. É da sociedade, dos trabalhadores. Se você tem uma ingerência do Estado sobre essa economia, já não é mais solidária."* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Senaes/MTE).

Avançando mais um aspecto relevante da questão, um conjunto de falas destacou a superioridade técnica das OSCs em relação à máquina administrativa local:

> *"As entidades representativas acabam por substituir os municípios de vez em quando, porque os municípios não estão preparados para executar nossas políticas."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – CGPCD/SDH).

> *"Nos convênios que fazemos com municípios e com OSCs, as OSCs demonstram mais agilidade e capacidade de execução. Temos menos problemas de restos a pagar com elas, por exemplo."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – SPM).

> "*Entidades organizadoras têm mais contato com a população, são melhores que os municípios. Elas vêm da base, já têm a prática de discutir a habitação. Quando as pessoas participam do processo, não deixam as unidades, que hoje é um problema grande do MCMV, as pessoas não criarem o vínculo. O trabalho social é feito antes da construção. Têm famílias que participam até da escolha do terreno."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCidades).

A fala a seguir destaca um aspecto crucial: o viés de sensibilidade política das OSCs a causas invisíveis aos administradores locais – as OSCs "conseguem fazer quando o 'chefe local' não dá importância" (MCidades). Se o processo de implementação de políticas públicas de forma abrangente depende

de processos contínuos de pactuação, os gestores deixam bem claro que essa pactuação é mais fácil com as OSCs que já compartilham os objetivos.

Mas esta relação de estímulo à constituição de parcerias com entidades locais e o papel de mediador entre o governo local e as OSCs nos territórios não são, como a última frase já indica, tarefas exatamente tranquilas:

> *"Fazemos o trabalho de convencimento com os entes federados. A transferência é legítima. Nem todas as ONGs são picaretas ou pilantras. Senão, querem fazer tudo com universidades."* (Gestora com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionada "pura" – SPM).

Nem todos os governos locais gostam de trabalhar com as OSCs. Em alguns casos, elas representam formas de oposição aos "chefes locais". Embora a fala anterior conclua com um sentido positivo, ela esboça também uma desconfiança que ainda paira sobre a idoneidade da atuação das OSCs, a ser abordada adiante.

Assim, outro atributo positivo constatado consiste na capacidade de as OSCs fiscalizarem melhor a gestão pública, com resultados positivos práticos para a execução da política. A fala abaixo ilustra esta percepção:

> *"Eles discutem mais, fiscalizam mais, até quando contratam empreitada global, ficam mais de olho e as casas chegam a ter até 6 metros quadrados a mais do que o nosso mínimo de 42. Em muitos casos, se entrar com o regramento federal, inviabiliza. Pedimos muito, mas orientamos pouco.* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCMV-E/SNH/MCidades).

Esta maior proximidade implicaria, inclusive, uma possível mudança no paradigma de transparência e do controle sobre as ações públicas, como o expresso na fala a seguir:

> *"O setor público precisa melhorar muito na questão da transparência, porque quem pode dar retorno mesmo das políticas públicas é o cidadão. Não tem como ter fiscal contratado o suficiente para a abrangência das nossas políticas públicas. Ele só pode dar o retorno se souber como."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia em OSC, concursada – MCMV-E/SNH/MCidades).

O modelo convencional de controle apresenta falhas e quem pode suprir essas falhas é o cidadão que "sabe como é" executada a política, portanto, é o cidadão engajado em organizações da sociedade civil que já atuam com as políticas.

A alegada vantagem da proximidade com o cidadão – virtude que nem o estado nem o mercado teriam – é também reivindicada pelas OSCs no que Rapizo (2013) denomina de *reinvindicação de representatividade*.

Por outro lado, dois atributos negativos ou potencialmente negativos podem ser identificados dessas falas. O primeiro, já mencionado anteriormente, é a sombra da falta de idoneidade que paira sobre algumas OSCs. O sentido geral, como identificado na fala anterior (*"Nem todas as ONGs são picaretas ou pilantras")*, foi no sentido de que é preciso separar o joio do trigo nesta questão, de que não é possível generalizar. Outro exemplo vem de uma fala crítica à atuação da CPI das ONGs: *"A CPI das ONGs tratou todas como criminosas. Tivemos trabalhos importantes paralisados."* (Secretaria de Segurança Alimentar/Ministério do Desenvolvimento Social – Sesan/MDS). A fala vem no sentido de reconhecer alguns desvios, mas não de tomá-los como regra geral. Longe disso. O segundo atributo negativo identificado nas falas consiste numa "autonomia para agirem fora dos parâmetros da política", aspecto a ser tratado a seguir.

5.4 Autonomia das OSCs

Como já mencionado, a questão da autonomia das OSCs é uma questão enfocada como uma preocupação pelos gestores federais entrevistados, técnicos ou ativistas. No entanto, exceto nos casos em que há a consciência de que a política pública é das OSCs, feitas para elas, e por elas, como os casos da economia solidária, dos catadores de resíduos sólidos, dos pontos de cultura e da diversidade cultural, nas demais falas, a questão da autonomia das OSCs é uma ideia difusa, muitas vezes não percebida como uma questão. A frase já citada do entrevistado da Secretaria de Economia Solidária relembra os casos em que a autonomia das OSCs é reconhecida com maior ênfase: *"Não existe economia solidária estatal. É da sociedade, dos trabalhadores. Se você tem uma ingerência do Estado sobre essa economia, já não é mais solidária"* (Gestor com cerca de 12 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – Senaes/MTE).

A fala a seguir, oriunda de uma gestora do atualmente extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, destaca outro viés que parece ter sido adotado por diversas frentes de políticas: a perspectiva de que a participação das OSCs ao longo ciclo da política pública reforça a autonomia. A *participação como método de governo*, uma das diretrizes fortes do governo federal que estava no poder Executivo naquele momento, tem como pano de fundo a perspectiva de que as OSCs existem, possuem identidade própria, são relevantes e devem participar do processo. Existe uma ideia de legitimidade da política que é reforçada pela participação da OSC em todo o ciclo. Apenas uma OSC autônoma garante legitimidade.

> *"Uma das formas de garantir a autonomia é construir junto."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura" – MDA).

Ouvir as OSCs, reconhecê-las enquanto atores importantes, abrir-lhes espaços de interlocução, construir juntos são aspectos que reforçam a autonomia das entidades civis. Essa escuta também garante a coordenação de governo, nessa, que é a grande diferença apontada pelos gestores quanto ao papel do Estado. Se, na maioria das vezes, os burocratas ativistas se identificam com as OSCs – não gostam da burocracia, partilham interesse público, são engajados com a ideia de coletividades, acham os controles excessivos –, precisam garantir que têm um papel coordenador e formulador das políticas. A criação de canais de contato com as OSCs legitima esse papel.

Na mesma direção, é possível identificar várias falas que reforçam a necessidade de o Estado prover recursos públicos para viabilizar o fortalecimento institucional das OSCs e, por esta via, as suas condições de atuação autônoma:

> *"Devia existir um fundo para o fortalecimento institucional."* (Gestora com cerca de 10 anos de experiência no Governo Federal, com passagem prévia por OSCs, comissionada "pura"- SPM).

> *"Duas coisas diferentes: uma que executem a nossa política, outra que tenham incentivo para se fortalecerem."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, concursado – SDH).

A frase de um gestor da SDH revela outra face da questão da autonomia: a necessidade percebida pelos gestores de ter que fazer com que as entidades se alinhem às diretrizes, procedimentos e metas da política pública.

> *"O certo é a gente conseguir alterar os paradigmas na parceria, para o Estado poder definir o que é preciso e as entidades se alinharem. Tem muitas entidades, mais assistencialistas, que querem apenas financiamento para fazer o que já faziam."* (Gestor com cerca de 5 anos de experiência no Governo Federal, comissionado "puro" – CGPCD/SDH).

São casos em que as diretrizes da política ou do governo conflitam integral ou parcialmente com o modo de operar das OSCs. Contudo, esta forma de intervenção *nos paradigmas da parceria* não foi suficientemente abordada pelos nossos entrevistados. Também não há uma abordagem direta sobre a questão da *cooptação de OSCs pelo poder público*, nem a percepção clara dos limites entre indução de cima para baixo ou de captura da burocracia pública pelos atributos positivos identificados nas OSCs. Alguns, por terem vindo de experiências de atuação em OSCs, apresentam uma visão mais *compreensiva* sobre possíveis enganos ou informações inadequadas prestadas pelas OSCs. Por já terem estado *do outro lado do balcão*, entendem *o que as entidades civis queriam dizer*.

Conclusão: as narrativas de uma burocracia ativista

Há ainda muito para se investigar e analisar sobre as relações entre Estado e OSCs no Brasil. Este artigo buscou demonstrar a relevância do enfoque do momento de implementação de políticas públicas, em particular, se esta implementação conta com a participação das organizações civis. Tanto o cenário de atuação das OSCs, quanto as falas dos gestores públicos, quanto o novo marco regulatório provocam uma série de considerações. Contudo, precisamos ser concisos.

O debate teórico sobre a agenda reaviva-se em algumas direções. Esperamos ter demonstrado que existia, no Brasil pré-golpe, uma categoria especial de burocrata, o burocrata ativista. Esse achado não foi esperado, muito pelo contrário, essa categoria se configurou após o ciclo de entrevistas já ter se encerrado. Ao analisarmos as entrevistas, deparamo-nos com um conjunto de atores motivados em trabalhar com a Sociedade Civil, que implementa

políticas com OSCs e que, longe de considerar as OSCs um mero *mal necessário* para substituir um Estado débil e desaparelhado, considera as parcerias com as OSCs imprescindíveis, agregadoras de valor, de eficiência e de legitimidade para as políticas.

Partíssemos de uma separação rigorosa entre o papel do Estado/público e o papel da Sociedade/privado seria de imaginar que a contratualização com OSCs se desse por falta de opção pública e/ou estatal para realização do serviço ou entrega do produto. Não foi o que foi observado. Esta descoberta insere-se no campo dos estudos que enfocam formas de discricionariedade por parte dos membros da burocracia e que problematizam a ideia de fronteiras rígidas entre Estado e Sociedade. Há agentes de Estado com interpretações bastante próximas dos entendimentos compartilhados pelas OSCs. Este compartilhamento de valores, princípios e interesses comuns entre agentes públicos e as OSCs não está relacionado a vínculos pessoais mantidos entre si, como no modelo dos *anéis burocráticos*, mas sim a uma percepção compartilhada sobre um conjunto fundamental de questões e valores, entre os quais se destacam o entendimento sobre a necessária participação das organizações civis na implementação da política pública e a conquista de benefícios coletivos para a sociedade.

Constatamos que, de forma heterogênea, não linear, com gradações e ênfases diferentes, grande parte da burocracia que opera a execução de políticas com OSCs acredita que as OSCs devem ser ouvidas, que as etapas burocráticas devem ser simplificadas e que os ganhos, inclusive intangíveis, compensam. Mais que isso, em muitos casos, observamos que os gestores se identificam com as OSCs, no sentido do compartilhamento do interesse público. Foi interessante cotejar a percepção dos gestores federais sobre as OSCs e a percepção dos dirigentes de OSCs sobre si mesmos – a partir dos artigos organizados por Elisa Reis (2013) – e constatar muito mais pontos de convergência do que o oposto.

Além da análise dos discursos, observamos, ainda que sem aprofundar a questão neste artigo, como uma peça técnica e política, como a Lei 13.019/2014, também traduz uma compreensão de que existe um campo intermediário entre o público e o privado, que é o campo específico das organizações da sociedade civil. A análise do discurso emitido pela Lei 13.019/2014 nos permite dizer que o Estado reconhece juridicamente um campo híbrido ou misto entre o Estado e o Mercado, e que esse campo é o das Organizações da Sociedade Civil.

Sabemos também que as leis tendem a ser uma espécie de fotografia de uma disputa que está sempre em processo. A Lei 13.019 (e suas alterações) certamente corresponde a um estágio da disputa que provavelmente já se encontra em outros níveis. As regulamentações estaduais e municipais são novas disputas. As unidades de controle interno e externo já estão a organizar seus enfoques. As OSCs estão a movimentar-se. A prática efetiva da lei também já aponta para novos recursos de poder que estão sendo mobilizados.

Ainda é cedo para sabermos os reais impactos do novo marco regulatório, especialmente em sua implementação nos estados e municípios, onde as demandas por contratualizações com as OSCs são ainda mais intensas. Como há margem de discricionariedade, é aí que entram os valores, orientações e interesses dos gestores e dirigentes públicos.

Restou evidente que, para esses gestores, a participação da Sociedade Civil na implementação das políticas públicas não só não é um problema, como por muitas vezes é estritamente necessária. A esses gestores, aplicamos a classificação de burocratas ativistas. Ainda que muitos deles trabalhassem na linha de frente operacional da celebração de parcerias e não fossem exatamente militantes, outros tantos militavam na busca de soluções burocráticas e políticas para a efetivação da participação. Talvez possam ser considerados uma *comunidade epistêmica*, não no seu sentido forte do termo, como uma comunidade que se reúne e formula seus propósitos, mas como uma comunidade de práticos que compartilhavam valores e princípios difusos, além de um senso de responsabilidade na implementação das políticas e programas que coordenavam.

São gestores que, sem se constituírem numa rede estruturada, mostraram-se efetivamente motivados em relação ao trabalho com OSCs. Também esses agentes, especialmente os burocratas ativistas que continuam no governo, estão a reavaliar suas alternativas. Embora a tendência geral de crescente participação das OSCs na implementação de políticas pareça não ter sido afetada pelo Golpe, o que parece estar em disputa é o conteúdo político dessa orientação geral, entre formas mais ou menos disfarçadas de terceirização e precarização dos serviços e formas autênticas de construir e implementar juntos a política pública.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. (2015), *Ativismo na Burocracia?* O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE; Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela (org.). Brasília: ENAP. pp. 143-175.

ABREU, Rafael Ventura. (2013), A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante "um mal necessário"? In: REIS, Elisa P. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 83-121.

AVRITZER, Leonardo. (2012), Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, pp. 383-398.

BRASIL. (2014), *Lei 13.019/2014*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (1999), Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, Nuria Cunill. (org.). *O público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV. pp. 15-48.

DYSMAN, Maria Carolina. (2013), A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. In: REIS, Elisa P. (org.). **ONGs:** Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 51-81.

FRASER, Nancy. (1990), Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, v. 25, n. 16, pp. 56-80.

HABERMAS, Jürgen. (1996), "Further reflections on the public sphere". In: CALHOUN, Craig (ed.) *Habermas and the public sphere***.** Cambridge/MA: The MIT Press. pp. 421-479.

HABERMAS, Jürgen. (1999), "Popular sovereignty as procedure". In: BOHMAN, James; REHG, Willian (ed.). *Deliberative Democracy* — Essays on reason and politics. Cambridge/MA: The MIT Press. pp. 37-66.

HANN, Chris; DUNN, Elizabeth (ed.). (1996), *Civil society*: challenging Western models. 1 ed. New York: Routledge.

LIMA NETO, Fernando. (2013), Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. In: REIS, Elisa. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 143-172.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. (2014), *A participação das ONGs nas políticas públicas*: O ponto de vista de Gestores Federais. Brasília: IPEA. Texto para Discussão IPEA 1949.

MEDEIROS, Rogério de Souza. (2013), A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil.

In: REIS, Elisa. *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras. pp. 223-280.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. (2014), Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA. *Texto para Discussão 1940*.

RAPIZO, Emmanuel. (2013) Percepção identitária e construção de legitimidade - as fronteiras simbólicas das ONGs. In: REIS, Elisa. (org.). *ONGs*: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras. pp. 123-142.

REIS, Elisa P. (org.). (2013), *ONGs*: Novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras.

SCHWARZ, Letícia. (2017), *"Avanços da Democracia? Parcerias entre Estado e Sociedade Civil no Brasil do Pré-Golpe de 2016*: a percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil". Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. João Pessoa: UFPB.

WEBER, Max. (1984), *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann. Trad. José Medina Echavarria e outros. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max. (1994), *Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Vol. 1. Tradução da quinta edição revista, anotada e organizada por Johannes Winckelmann. Tradução de Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. 3 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

WEBER, Max. (1980). Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída. Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: _____. *Os Pensadores* - Textos Selecionados de Max Weber. Seleção de Maurício Tragtenberg. Maurício Tragtenber e outros (Trad.). 2 ed. São Paulo: Abril Cultural. pp. 1-85.