

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**A INFLUÊNCIA DE ATORES NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO DA
LEI DAS OSCIPS NO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO
A PARTIR DA TEORIA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

LEANDRO HEITICH FONTOURA

PORTO ALEGRE

2010

LEANDRO HEITICH FONTOURA

**A INFLUÊNCIA DE ATORES NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO DA
LEI DAS OSCIPS NO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO
A PARTIR DA TEORIA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Hermílio Santos

PORTO ALEGRE

2010

LEANDRO HEITICH FONTOURA

**A INFLUÊNCIA DE ATORES NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO DA
LEI DAS OSCIPS NO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO
A PARTIR DA TEORIA DAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em ____ de _____ de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Hermílio Santos
PUCRS

Prof. Dr. Emil Sobottka
PUCRS

Prof. Dr. Daniel de Mendonça
UFPEL

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e à PUCRS, que, ao conceder uma bolsa, acreditaram previamente na minha capacidade de concluir o curso e esta dissertação.

Aos entrevistados, que gentilmente cederam parte do seu tempo para ajudar a realizar esta pesquisa.

Aos amigos, aos professores e funcionários do mestrado e aos colegas de trabalho pelo incentivo e ao jornal Zero Hora pela licença de um mês usada para a pesquisa.

Ao professor Hermílio Santos pela atenção e pela paciência de orientar um estrangeiro nas Ciências Sociais.

Ao amigo Léo Rodrigues, que acreditou neste projeto antes de mim e que, com sua dedicação e otimismo, ajudou a torná-lo realidade.

Aos meus pais, José e Cleusa, e às minhas irmãs, Carolina e Marjori, pelo carinho e pela fé nos rumos por mim escolhidos.

À minha mulher Priscila e à nossa pequena Luísa, por tudo o que estamos construindo e vamos construir juntos.

RESUMO

Esta dissertação analisa a influência de atores não estatais sobre o processo de formulação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) no Rio Grande do Sul durante o governo Yeda Crusius (2007-2010), uma administração inspirada nos princípios da Nova Gestão Pública. Para isso, foram utilizadas as lentes da teoria das redes de políticas públicas. A pesquisa identificou um arranjo informal de influência e pressão formado por mais de 50 atores estatais e não estatais. Do total, pelo menos 16 podem ser considerados como atores que tiveram maior participação e exerceram maior ascendência na rede. Integram esse grupo sindicatos, associações empresariais, *think tanks* (grupos de estudo) e agências estatais. Esta pesquisa examina o papel exercido por essas organizações na rede. Algumas tiveram capacidade de fazer valer mudanças no texto original do projeto de lei. A intenção é mostrar como um modelo gerencialista, caracterizado na literatura pela concentração de poder nas mãos da tecnocracia, pela absorção de ferramentas administrativas do setor privado e pela despolitização do processo decisório, sofre interferência de organizações sociais ao formular uma determinada política pública. Com isso, chega-se a uma nova interpretação a respeito da Nova Gestão Pública, que não reproduz a visão oferecida por seus defensores nem o juízo de seus críticos.

Palavras-chave: Oscips, governo Yeda Crusius, reforma do Estado, redes de políticas públicas e Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

This dissertation focuses the role of non-state actors in the formulation of Public Interest Civil Society Organizations Law (Lei das Oscips) in Rio Grande do Sul, Brazil. The law was passed during Yeda Crusius administration (2007-2010), inspired by New Public Management (NPM) agenda. In order to achieve that purpose, this study took the network policy view. Our findings identify an informal arrangement of influence and pressure. More than 50 state and non-state actors were detected. At least, 16 may be identified as the more active and influent, including labour unions, business associations, think tanks and public agencies. This paper analyses their role at the network. Some of them were able to assure changes at the original bill draft. The objective is to show how a managerialist model of public administration suffer influence of social actors when formulates a determined public policy. According to the literature, NPM is characterized by the following aspects: it concentrates power in the technocracy's hands, it introduces the use of business and commercial management tools and strategies in the public sector and it generates a depoliticization of the decision making process. Thus, this dissertation brings a new interpretation of the NPM. It is different from the view offered by its advocates and from the comment pointed out by its critics.

Key-words: Public Interest Civil Society Organizations (Oscips), Yeda Crusius administration, State sector reform, policy networks, New Public Management (NPM).

LISTA DE SIGLAS

- AATSP** – Associação Amigos do Theatro São Pedro
- ACIRGS** – Associação do Controle Interno do Estado do RS
- ADCE** – Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas
- AFFOSPA** – Associação dos Funcionários da Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
- CAGE** – Controladoria e Auditoria-Geral do Estado
- CONLUTAS** – Coordenação Nacional de Lutas
- COREDES** – Conselhos Regionais de Desenvolvimento
- CPERS-SINDICATO** – Centro dos Professores do Estado do RS
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DEM** – Democratas
- FADERS** – Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiência e Altas Habilidades
- FARSUL** – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
- FCDL** – Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul
- FECOMÉRCIO** – Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS
- FEDERASUL** – Federação das Associações Comerciais e de Serviços
- FEE** – Fundação de Economia e Estatística
- FGTAS** – Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
- FIERGS** – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
- FITERT** – Federação Estadual de Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão
- FNDC** – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IECINE** – Instituto Estadual de Cinema
- IGTF** – Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
- INDG** – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
- MARE** – Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado

MPC – Ministério Público de Contas

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NPM – *New Public Management* (Nova Gestão Pública)

ONG – Organização Não Governamental

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSPA – Orquestra Sinfônica de Porto Alegre

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPP – Parceria Público-Privada

PPS – Partido Popular Socialista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RS – Rio Grande do Sul

SATED – Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões

SEMAPI – Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS

SINDIÁGUA – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do RS

SINDJUSRS – Sindicato dos Servidores da Justiça

SINDSEPE – Sindicato dos Servidores Públicos do Estado

SINTAF – Sindicato dos Fiscais de Tributos do Estado

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UGAPOCI – União Gaúcha dos Policiais Civis

UGEIRM – Sindicato dos Escrivães, Inspetores e Investigadores de Polícia

UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMA DO ESTADO	14
2.1 A CONSTITUIÇÃO DO PARADIGMA DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.3 REDES, DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE	27
2.4 A ORIGEM DOS PROCESSOS DE REFORMA DO ESTADO.....	32
2.5 A REFORMA DO ESTADO NO CONTEXTO MUNDIAL E NO BRASIL	37
2.6 OS LIMITES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	40
2.7 NOVA GESTÃO PÚBLICA VERSUS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
3 NOVA GESTÃO PÚBLICA E OSCIPS	52
3.1 A REFORMA DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO.....	52
3.2 A OSCIP COMO INSTRUMENTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	56
3.3 AS OSCIPS ENTRE O GERENCIALISMO E AS REDES.....	62
3.4 O GOVERNO YEDA CRUSIUS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	64
3.5 A GÊNESE DA LEI DAS OSCIPS NO RS.....	71
4 OSCIPS NO RS: A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS	82
4.1 A VISÃO DO GOVERNO.....	83
4.2 NÚMERO E TIPOS DE ATORES E A NATUREZA DA REDE.....	86
4.3 RECURSOS DISPONIBILIZADOS	90
4.4 CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA E PARTICIPAÇÃO	93
4.4.1 O Grupo de Maior Influência	95
4.4.2 O Grupo Secundário	106

4.5 A INFLUÊNCIA SOBRE O PARLAMENTO.....	112
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
ANEXO A.....	132
ANEXO B.....	135
ANEXO C.....	136

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa uma ação de reforma do Estado inspirada na Nova Gestão Pública por meio das lentes da teoria das redes de políticas públicas. Em outras palavras, busca-se verificar se o modelo gerencialista, caracterizado na literatura pela concentração de poder nas mãos da tecnocracia e pela despolitização do processo decisório, sofre influência de atores não estatais ao formular uma determinada política pública.

O alicerce da Nova Gestão Pública é a transferência de conhecimentos gerenciais do setor privado para o público e sua implantação na máquina estatal como soluções técnicas, neutras e imunes a interesses políticos. Já o ponto central do paradigma das redes está na articulação do Estado com interesses existentes na sociedade de maneira a garantir maior eficiência das políticas formuladas. Vistos por estes dois ângulos, o objeto da pesquisa e a lente teórica parecem distantes um do outro. Talvez esteja aí a principal contribuição capaz de justificar este trabalho, a de aliar um estudo sobre redes de políticas públicas a uma nova interpretação da Nova Gestão Pública, sem reproduzir a visão oferecida por seus defensores nem o juízo de seus críticos.

Se o contexto deste estudo é a reforma realizada pelo governo Yeda Crusius (2007-2010) no Rio Grande do Sul, compreendida como um processo alinhado aos princípios da Nova Gestão Pública, o alvo da pesquisa está na elaboração da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), um dos pontos da reforma. Não se trata de um estudo a respeito de Oscips, mas sim sobre a ascendência de atores não estatais sobre a formulação do seu marco legal. Está em foco aqui, principalmente, o período de tramitação do projeto de lei na Assembleia Legislativa, entre 10 de outubro e 18 de dezembro de 2007.

A elaboração do marco legal das Oscips foi escolhida como alvo da investigação por se configurar em uma das principais mudanças de caráter estrutural no âmbito da reforma do governo Yeda Crusius. Enquanto esta legislação

lança um novo modelo institucional na área de prestação de serviços, outras medidas consideradas prioritárias pelo governo são de cunho administrativo, voltadas principalmente para o equilíbrio fiscal.

Como em outros Estados, principalmente aqueles administrados pelo PSDB, a necessidade de ajuste fiscal foi o maior propulsor da reforma de Yeda Crusius. Em relação a *accountability*¹, porém, os avanços nos Estados que empreendem mudanças administrativas têm sido tímidos (ABRUCIO e GAETANI, 2006). Neste trabalho, compreende-se *accountability* como um conceito que, além de incluir a questão da prestação de contas, abriga também a noção de envolvimento dos atores afetados por programas ou políticas específicas na sua elaboração. Segundo Diniz (2001), o aumento de *accountability* reverte o isolamento e o confinamento burocrático e amplia os laços entre Estado e sociedade. Para Klijn e Skelcher (2007, p. 594), “as redes de governança talvez ofereçam uma rota para reforçar a *accountability* precisamente porque elas têm o potencial de carregar mais atores para dentro do processo de deliberação e implementação de políticas públicas”. Assim, esta questão suscita o problema central deste trabalho: em que medida a formulação de uma política inspirada na Nova Gestão Pública sofre influência de atores não estatais, independentemente da vontade do poder público? A hipótese da pesquisa é que essa influência existe e, por consequência, é necessário rever as interpretações tradicionais da Nova Gestão Pública.

No próximo capítulo, o leitor encontra uma síntese, com base na literatura científica, do atual debate sobre o modelo da Nova Gestão Pública e sobre a abordagem de redes de políticas públicas. No terceiro capítulo, a intenção é evidenciar a relação entre Oscips e a Nova Gestão Pública, objetivo também cumprido por meio de revisão bibliográfica. Além disso, uma pesquisa em jornais e documentos corporativos e oficiais do governo do Rio Grande do Sul contribuiu para resgatar o histórico da reforma feita pela gestão Yeda Crusius. O quarto capítulo, por sua vez, é dedicado a avaliar a constituição de uma rede no debate sobre o projeto de lei das Oscips. O texto foi composto a partir de documentos estatais e corporativos, reportagens e artigos publicados na imprensa e de 11 entrevistas conduzidas entre setembro e o final de dezembro de 2009. Para as entrevistas, foram elaborados dois roteiros de perguntas, para atores estatais e não

¹ O conceito de *accountability* é desenvolvido no item 2.6.

estatais. Foi empregada a técnica da entrevista semi-estruturada, segundo Colognese e Mélo (1998).

No conjunto, o material permitiu ao pesquisador identificar um arranjo envolvendo atores estatais e não estatais ao redor da proposta das Oscips. No mesmo quarto capítulo, o leitor encontra o panorama de uma rede invisível até mesmo para o governo do Estado. São destacados os atores com maior ascendência sobre o centro da teia, as razões e as consequências desta influência. Por fim, no quinto capítulo, são apresentadas as considerações finais de um trabalho que pretende jogar luz sobre o desafio democrático imposto pela noção de *accountability* à Nova Gestão Pública. Trata-se de um esforço de pensar a relação do Estado com a sociedade num momento de tentativa de transformação do aparato público.

2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS² E REFORMA DO ESTADO

Este capítulo apresenta a perspectiva das redes de políticas públicas, lente teórica que guia o pesquisador, e o modelo de reforma do Estado batizado de Nova Gestão Pública, foco da pesquisa. O texto se inicia relatando a constituição do paradigma das redes, as diferentes abordagens e as principais discussões associadas à teoria, como as questões de legitimidade e democracia. Em seguida, é explorada a origem da Nova Gestão Pública, o contexto de crise do Estado e a onda mundial de reformas, com destaque para a experiência brasileira. Também são apontadas as críticas e os limites da Nova Gestão Pública. Por fim, é feita uma primeira aproximação entre a lente teórica e o objeto da pesquisa, ressaltando-se pontos de convergência e de distanciamento.

2.1 A CONSTITUIÇÃO DO PARADIGMA DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As redes surgem em democracias modernas como alternativa de superação dos desafios contemporâneos relacionados às políticas públicas. Para garantir maior eficiência, o Estado passa a reconhecer e até articular interesses existentes na sociedade de uma maneira a produzir o resultado desejado (SANTOS, 2005). Trata-se de uma nova estruturação das políticas públicas, capaz de levar em conta a intrincada relação entre sociedade e o Estado. Novos atores são incorporados às etapas de formulação e execução de políticas.

Essa concepção contrasta com a compreensão tradicional de que a formulação e a execução de políticas públicas são tarefas exclusivamente

² Este trabalho utiliza a expressão em português “redes de políticas públicas” para a expressão “policy networks” utilizada na literatura internacional.

reservadas ao poder público. Ou seja, uma responsabilidade que estaria concentrada nas mãos do governo e do parlamento e na sua capacidade de interpretar as preferências da sociedade, sob uma influência indireta e pouco importante dos interesses organizados (SCHNEIDER, 2005). Na mesma linha, Teixeira (2002) explica que o paradigma das redes emerge em razão de uma nova realidade administrativa resultante da globalização econômica. Os processos produtivos e administrativos ficaram mais flexíveis, integrados e interdependentes.

As redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã (TEIXEIRA, 2002, p. 1).

Para aprofundar o debate, é importante neste momento tornar mais claro o conceito de redes de políticas públicas. Segundo Klijn (1998), as redes são padrões de relações sociais entre atores independentes que se formam em torno de problemas ou políticas públicas. Para o autor, as redes formam o contexto onde se dá o “processo político”. Para completar, Santos (2005) entende redes como o processo de formulação de políticas no qual diferentes atores estabelecem uma relação de interdependência. O fato é que o conceito de redes de políticas públicas tem diversas interpretações na literatura. Consciente das divergências, Börzel (1998) mapeou as diferentes leituras: as redes são vistas como metáfora, método, ferramenta analítica ou uma teoria, em diferentes disciplinas do conhecimento. Ainda assim, a autora começa com uma definição mínima:

[...] redes de políticas públicas como um conjunto de relações relativamente estáveis, as quais são não-hierárquicas e interdependentes ligando uma variedade de atores que compartilham interesses em comum e compreendem que a cooperação é o melhor caminho para atingir seus objetivos (BÖRZEL, 1998, p. 254)³.

Como será visto adiante, porém, nem sempre o cenário é de cooperação. As redes também são caracterizadas por disputas e visões antagônicas. Dois eixos de classificação são propostos por Börzel (1998) para trabalhar os diferentes conceitos

³ No original, em inglês: [...] “policy network as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals” (BÖRZEL, 1998, p. 254).

de redes de políticas públicas na literatura. Há duas principais correntes. A escola de intermediação de interesses interpreta as redes como um termo genérico para diferentes formas de relação entre grupos de interesse e o Estado. Já a escola da governança toma as redes como uma forma específica de governança e alternativa aos modelos hierárquicos e de mercado.

A escola de intermediação de interesses tem nas redes uma ferramenta analítica para examinar relações de troca institucionalizadas entre o Estado e organizações da sociedade civil⁴. A ideia central é que a existência de uma rede, a qual reflete o poder de determinados interesses particulares, influencia nos resultados. Na escola da governança, por sua vez, as redes são concebidas como formas específicas de governança encontradas nos sistemas políticos modernos. Nesta corrente, as sociedades modernas são reconhecidas como complexas, gerando interdependência entre atores públicos e privados na formulação de políticas. Atores não estatais dispõem de uma gama de recursos considerados fundamentais para as ações governamentais, e os governos se tornaram dependentes da cooperação e de recursos desses atores não estatais, e cabe a eles mobilizar esses recursos na hora de implementar uma política pública. Assim, continua Börzel (1998), as redes são caracterizadas como teias de relações relativamente estáveis, nas quais predominam interações informais entre atores públicos e não estatais. Esses atores têm interesses distintos, mas, ao mesmo tempo, interdependentes e, num contexto não hierárquico, disputam para resolver problemas coletivos.

Entre os pesquisadores filiados à escola da governança está Schneider (2005). O autor parte do princípio de que a solução de problemas modernos por meio de políticas públicas apenas é possível com base em novas estruturas políticas, ou seja, as redes. Schneider (2005) entende que a resolução política de um problema social não é mais um tema privativo de uma hierarquia governamental e administrativa. Em diferentes contextos de países industrializados modernos, argumenta o autor, é visível a participação de atores não estatais na formulação de políticas. O Estado não se encontra mais como ator único e central, e os atores não estatais participantes de uma rede têm diferentes graus de poder e influência. Para Schneider (2005, p. 39), “a formação de redes de políticas públicas pode ser vista

⁴ O conceito de sociedade civil será desenvolvido no terceiro capítulo deste trabalho.

como uma reação ao aumento da jurisdição da política estatal, à crescente interdependência e ao avançado acúmulo e concentração de recursos sociais em grandes organizações”. Essa concepção permite enxergar as redes como instrumentos de mobilização de recursos de atores públicos e privados, principalmente, segundo o autor, em situações em que há dispersão da capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação.

Com isso, ocorre com frequência arranjos em que as fronteiras entre privado e público crescentemente se confundem e as estruturas hierárquicas de autoridade não mais se propagam. Tais redes podem se formar *ad hoc* e se referir apenas a um tema conjuntural. Sobretudo na Alemanha predominam, entretanto, em muitos setores estruturas permanentes de relação, nos quais atores relevantes de redes dispõem de relações de comunicação e cooperação no processo político. Isso produz confiança e facilita assim negociações e construção de acordos. Nessas relações horizontais de produção de políticas públicas participam todos aqueles atores que influenciam de maneira direta ou indireta o desenvolvimento de uma política (SCHNEIDER, 2005, p. 40).

Sob esse contexto, se encontra um entendimento de sociedade na qual atores interagem de maneira não hierárquica, e as políticas se tornam resultados da negociação entre agências estatais e organizações sociais (SANTOS, 2005). Entretanto, alerta Santos (2005), esse cenário não significa que o Estado seja refém dos interesses privados. O Estado, argumenta o autor, apenas perdeu suas “pretensões de dirigismo”, sem abandonar o papel de formulador e implementador de políticas. “Entretanto, esse papel tradicional passa a ser combinado com uma nova maneira de processar demandas, a saber, quando atores não estatais passam a ser incluídos *ex ante* na identificação de problemas e na proposição de soluções” (SANTOS, 2005, p. 63). A partir desses arranjos de gestão compartilhada, o Estado assegura que os atores não estatais, mesmo que portadores de reivindicações, se tornem aliados na busca por maior eficiência das políticas.

Na literatura, há diferentes tipos de redes de políticas, sendo as mais importantes as neopluralistas e as neocorporativistas (SANTOS, 2002). O primeiro modelo prevê acesso aberto ao processo político, e os grupos têm acessos diferenciados à arena de formulação. Isso depende da qualidade e a quantidade de recursos à disposição do ator e da sua legitimidade, que não é algo a ser concedido pelo Estado. Nesta perspectiva, as organizações não estatais concorrem entre si e têm um papel central no processo político. No modelo neocorporativista, o Estado tem um papel mais destacado e autonomia em relação aos grupos de interesse.

Deixa de ser apenas uma arena na qual ocorre a disputa entre grupos e passa a ser um ator com iniciativa própria. Ou seja, o Estado é o elemento central da rede e a participação de outros atores é limitada pelos canais oferecidos por ele.

2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, o interesse pelo processo de formulação de políticas públicas tem sido crescente. Há, no mínimo, três fatores essenciais para explicar esse quadro (SOUZA, 2006). O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, aplicadas em diferentes nações após o declínio do *Welfare State* e o segundo aspecto, o nascimento de novas visões sobre o papel do Estado. Por último, aparece o insucesso de alguns países, especialmente na América Latina, de formar coalizões capazes de elaborar políticas públicas que respondam à necessidade de desenvolvimento econômico agregada à necessidade de inclusão social.

De acordo com Souza (2006, p. 22), os estudos de políticas públicas partem de um pressuposto: “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. Antes de entrar no debate sobre como esse pressuposto tem sido colocado em prática, é preciso determinar o que se entende por políticas públicas. Souza (2006) afirma não existir uma única definição para o conceito. Por se tratar de um campo caracterizado por olhares multidisciplinares, os estudos de políticas públicas tentam abarcar conhecimentos construídos na Sociologia, na Ciência Política e na Economia. Assim, é possível resumir política pública como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Os enfoques tradicionais nos estudos de políticas públicas podem ser abrigados em três grandes categorias: ator racional, racionalidade limitada e enfoque no processo. Segundo Klijn (1998), a perspectiva do ator racional, cujo principal autor foi Laswell, assume que os processos das políticas acontecem em três fases (formulação, decisão e execução) e são baseados na visão de que o responsável pela decisão analisa o problema e as alternativas e, em seguida, faz um exercício racional para definir sua escolha. Assim, o processo de formulação de uma política pública aparece concentrado nas mãos de agentes estatais (PARADA, 2002). A eles, caberia delimitar os problemas que seriam resolvidos, listar as possibilidades existentes e optar racionalmente pela melhor.

O enfoque do ator racional, desenvolvido nos anos 1930, foi criticado nas duas décadas seguintes. Estava em xeque a capacidade cognitiva do ator. Simon (1957) elaborou o conceito de racionalidade limitada dos formuladores de políticas (*policy makers*). A proposta de Simon pressupõe que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como déficit de informação, prazo para decisão e interesses próprios (SOUZA, 2006). Ainda assim, ressalta Souza (2006), o modelo prevê que a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório a partir da criação de estruturas que enquadrem e modelem o comportamento dos atores em direção aos resultados esperados. Já Lindblom (1979) avançou na análise de políticas públicas incluindo outros fatores de influência além da racionalidade, como as relações de poder, o papel das eleições, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse. Lindblom (1979) e outros autores viram as políticas públicas como processos que não partem do zero, mas sim de “decisões marginais e incrementais” que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos (SOUZA, 2006).

Na década de 1970, análises com foco no processo ganharam destaque. Nessas correntes, a política pública passa a ser o resultado da interação entre vários atores que tentam influenciar o processo político em seu benefício. Esse enfoque ressalta a complexidade do processo de formulação de políticas públicas, composto de interações, de diferentes formas de ação e estratégia e das percepções de que os problemas e as soluções mudam ao longo do tempo (KLIJN, 1998). Nesse enfoque, se enquadra o modelo *garbage can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Os autores, diz Souza (2006), argumentam que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem na lata

do lixo. Em outras palavras, a solução de problemas dependeria das respostas que os formuladores de políticas (*policy makers*) tivessem no momento. Tudo, problemas e soluções, estaria numa lata de lixo.

Em oposição à proposta do *carbage can*, o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), propõe que uma política pública seja enquadrada como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis. Cada subsistema é composto por coalizões de defesa. As coalizões são formadas por atores estatais e não estatais que compartilham valores, crenças, ideias e recursos disponíveis. Outro modelo, destacado por Souza (2006), é o das arenas sociais, que tem a política pública como uma iniciativa de empreendedores políticos ou de políticas públicas. Esses atores formam uma comunidade de políticas públicas (*policy community*). Trata-se de uma rede social de especialistas que emprega recursos com o objetivo de ver uma determinada política pública ser realizada, suprindo suas demandas.

Em comparação com as abordagens que tinham o momento de decisão de um ator racional como alvo principal, o enfoque voltado para o processo compreende as políticas públicas como algo dinâmico. Klijn (1998) argumenta que esta perspectiva teve a capacidade de inserir as políticas públicas em cenários compostos por atores, preferências incertas, variações de informação e estratégias e relações inter-organizacionais.

O enfoque de redes de políticas públicas surge a partir dos limites da perspectiva voltada ao processo. “Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren” (KLIJN, 1998, p. 9). A questão central é a compreensão de que as políticas públicas se desenvolvem por meio de redes. Essa noção ganhou força no início da década de 1980. Scharpf (1978) argumenta que uma política pública é resultado da interação entre atores com preferências, metas e estratégias distintas. Dessa forma, a análise das políticas públicas tem de levar em conta essas relações. Scharpf (1978, p. 346) diz que “es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual”.

De acordo com Marques (2006), a perspectiva da análise de redes garantiu contribuições ao estudo das políticas públicas. Ele aponta três pontos principais.

Em primeiro lugar, diz o autor, este enfoque permitiu a discussão sobre os efeitos da interdependência presente na produção de políticas públicas. Em segundo lugar, trouxe à tona as relações informais nesse tipo de processo. E, por fim, esta análise revelou novas perspectivas para o estudo do poder do Estado, uma vez que as redes têm capacidade de influência dentro do aparato público.

A literatura tem demonstrado pontos de conexão entre a abordagem de redes de políticas públicas e o neoinstitucionalismo. Isso fica claro numa passagem de Marques (2006):

As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política. O estudo das redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos sem necessariamente abandonar os pressupostos ligados à racionalidade, embora ganhe contornos bastante distintos dos considerados comumente pelas literaturas de ciência política e econômica (MARQUES, 2006, p. 19).

Para Marsh e Rhodes (1992), a perspectiva de redes de políticas públicas é uma versão mais moderna da abordagem institucional. Isso porque as redes oferecem rotinas às relações, uma vez que agem dentro de um complexo de arranjos institucionais. Blom-Hansen (1997) argumenta que as redes de políticas públicas podem ser vistas como instituições, uma vez que podem ser consideradas um conjunto de regras que constroem a ação dos atores participantes. O autor vê o sistema político como um processo cada vez mais complexo, pois ganham fragmentação e subsistemas. A formulação de políticas públicas, por consequência, passa a envolver um maior número de instituições e organizações.

As instituições, de acordo com a definição clássica de North (1990), são as regras do jogo. Hall e Taylor as definem como:

Procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (2003, p. 196).

O objetivo neo-institucionalista é avaliar o papel das regras do jogo na determinação dos resultados sociais e políticos. A ascensão dessa perspectiva ocorre como uma visão alternativa ao modelo explicativo behaviorista, que foi

dominante na Ciência Política até a década de 1960. Até a emergência da perspectiva neo-institucionalista, o foco da Ciência Política nas investigações sobre os resultados políticos estava voltado para valores pessoais, preferências individuais e o leque de informações disponíveis nos momentos de tomada de decisão. Coube ao neoinstitucionalismo apontar a ausência de um fator fundamental naquelas análises: as regras do jogo. Para os behavioristas, de acordo com Thelen e Steinmo (1992), a chave da compreensão sobre escolhas coletivas está na distribuição informal de poder, nas atitudes e no comportamento político dos indivíduos. Em outras palavras, o behaviorismo tem como base a ideia de uma racionalidade endógena que governa a ação dos atores sociais. Immergut (1998) enumera duas críticas do neoinstitucionalismo ao behaviorismo:

1) O behaviorismo parte do princípio de que o comportamento político revela preferências. O neoinstitucionalismo, por sua vez, enxerga uma distinção entre preferências expressas e reais. A corrente leva em conta que as circunstâncias de uma determinada situação influenciam nas preferências.

2) A soma das preferências individuais, para os neoinstitucionalistas, não explica as decisões coletivas. Mecanismos criados para agregar interesses, na verdade, forçam a reformulação das preferências.

Thelen e Steinmo (1992) lembram que, em política comparada, o behaviorismo tem dificuldade para explicar divergências entre resultados políticos de nações diferentes. Teorias behavioristas não conseguem explicar a razão de grupos de interesse de características e preferências semelhantes não têm a mesma influência em contextos nacionais diferentes.

Esse embate de visões tem pautado o desenvolvimento da Ciência Política. De forma simplista, ele pode ser resumido na seguinte pergunta: os resultados políticos são frutos de escolhas egoístas e individuais ou de decisões coletivas moldadas por um enquadramento institucional? A resposta para esta questão será discutida a seguir. Rocha (2005) também ressalta que o neoinstitucionalismo se diferencia dos modelos marxista e pluralista. De acordo com o autor, o pluralista compreende a sociedade como composta por diversos centros de poder e adota o conceito de grupo de interesse como instrumento para analisar os processos decisórios. Nessa visão, o Estado é ressaltado como neutro e sua ação é apenas reflexo da pressão dos grupos de interesse.

Já no modelo marxista, explica Rocha (2005), a análise tem como foco as relações de classe, as políticas públicas são reflexos da vontade do capital e o Estado está a serviço da burguesia. O autor argumenta que, embora tenham visões diferentes, as correntes marxista e pluralista têm em comum a análise centrada na sociedade, e o Estado, nessas correntes, apenas se submete a interesses da sociedade, sejam de grupos de interesse ou de classes dominantes. “Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade” (ROCHA, 2005, p. 13).

March e Olsen (1989) ressaltam que as teorias anteriores à ascensão do neoinstitucionalismo eram contextuais, por entender a política como mergulhada na sociedade; reducionistas, por ver a política apenas como resultado do comportamento individual; utilitárias, por compreender a ação sempre marcada pelo cálculo e pelo interesse e não como uma obrigação ou compromisso; instrumentalistas, por analisar a tomada de decisão e a alocação de recursos como centro da vida política; e funcionalistas.

Nesse contexto, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado e as instituições no centro da análise. Théret (2003) resalta que o neoinstitucionalismo, para compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, leva em conta as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Skocpol, Ganz e Mundson (2000) mostram que a tradição cívica norte-americana, normalmente vista como resultado de ação voluntária e espontânea, na verdade tem relação com o Estado. March e Olsen (1989) acreditam que o retorno das instituições ao centro do debate é uma consequência da realidade contemporânea, em que instituições políticas, econômicas e sociais se tornaram mais complexas e exercem papéis dominantes. Hall e Taylor (2003) destacam que o Estado é um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos.

As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais (ROCHA, 2005, p. 14).

Destacam-se duas versões do neoinstitucionalismo (ROCHA, 2005). Na primeira, chamada de Foco no Estado (*state-centered*), o Estado passa a explicar a natureza das políticas públicas. Na segunda, batizada de Foco na Política Pública (*polity-centered*), o Estado é visto como algo imerso na sociedade e que, por isso, pode ser influenciado por ela. Já Hall e Taylor (2003) traçam um mapa das correntes internas do neoinstitucionalismo. Os autores identificam três perspectivas: histórica, da escolha racional e sociológica.

Ao explicar as razões de se reconhecer como uma institucionalista histórica, Skopcol (1995) diz que a corrente se preocupa em analisar as relações entre Estado e sociedade sem um olhar funcionalista. Essa corrente tem focado sua atenção no resgate do papel do Estado, que não é mais tratado como algo neutro ou apenas reativo. Os teóricos passam a conceber a autonomia de ação do Estado. Os institucionalistas históricos, dizem Hall e Taylor (2003), reconhecem que as instituições repartem o poder de forma desigual entre os grupos sociais. Não se preocupam com a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, mas com um cenário em que as instituições oferecem a certos interesses acesso desproporcional ao processo de decisão.

A vertente histórica, segundo Hall e Taylor (2003), também sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional podem se cristalizar ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo. Com isso, as preferências não são escolhas individuais, mas sim algo construído historicamente (THÉRET, 2003). A dimensão histórica dessa corrente também está presente na ideia de trajetória percorrida (*path dependent*). Por essa leitura, o desenvolvimento institucional está condicionado a decisões passadas. Ou seja, as instituições não só importam como também a seqüência do seu desenvolvimento.

O institucionalismo histórico, afirmam Hall e Taylor (2003), oferece duas respostas à relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos. Um viés calculador diz que os indivíduos agem por cálculo estratégico e buscam maximizar o rendimento. Nesse caso, as instituições oferecem segurança ao indivíduo em relação ao comportamento dos outros atores e se mantêm porque é mais fácil para o indivíduo seguir os modelos do que tentar evitá-los. Um viés cultural, por sua vez, defende que o comportamento individual não é completamente estratégico e racional. Há visões de mundo e interpretações diferentes. Além disso, os indivíduos seguem modelos de comportamento já

conhecidos. As instituições oferecem modelos morais e cognitivos. Elas se mantêm por estarem tão arraigadas que a ação individual não tem força para mudá-las. As instituições estruturam qualquer decisão individual.

A segunda perspectiva do institucionalismo é a da escolha racional. A questão central para essa perspectiva surgiu em pesquisas sobre o Congresso dos Estados Unidos. Se os indivíduos agem de forma estratégica e racional, buscando maximizar benefícios, por que há estabilidade nas decisões no parlamento? Segundo teóricos da escolha racional, a estabilidade estaria garantida pelo sistema de regras e procedimentos internos do legislativo, que estruturam as escolhas e as informações dos seus membros. De acordo com North (1990), o principal papel das instituições é a redução das incertezas ao estabelecer uma estrutura para a interação humana. Assim, o ponto central para a escola da escolha racional, é a “concepção de que as instituições interagem com as preferências já dadas, provocando um processo de transição destas em relação aos objetos, de acordo com uma escala de utilidades” (PERES, 2008, p. 64). Hall e Taylor (2003) identificam quatro características na corrente da escolha racional:

- 1) Os atores se comportam de modo inteiramente utilitário.
- 2) Há problemas de ação coletiva. Ou seja, os atores buscam maximizar suas preferências sem se preocupar com o plano coletivo.
- 3) A ação do indivíduo é estratégica a ponto de o cálculo ser influenciado pela expectativa dele em relação à reação dos outros atores.
- 4) As instituições são criadas por acordo de atores interessados nos ganhos que terão a partir do desempenho das funções dessas instituições. Elas só se mantêm se garantirem benefícios aos atores.

A terceira e última perspectiva do neoinstitucionalismo é a de caráter sociológico, que surgiu no âmbito da teoria das organizações e tem a capacidade de colocar em xeque conceitos na Sociologia e na Ciência Política ao romper com limites entre as noções de cultura e instituições. Conforme Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo sociológico é uma reação a correntes que enxergam apenas a busca da eficiência nas estruturas burocráticas. Se a meta fosse apenas eficiência, alega o viés sociológico, todas as instituições teriam a mesma forma de organização, uma vez que estariam marcadas pela racionalidade. Para esses teóricos, nem tudo numa instituição é feito de forma racional. Eles reconhecem a influência da cultura nos procedimentos institucionais.

Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas (HALL e TAYLOR, 2003, p. 208).

Hall e Taylor (2003) reconhecem três características na perspectiva sociológica:

1) As instituições têm definição mais ampla, incluem símbolos, esquemas cognitivos e normas morais. Essa visão rompe com a fronteira que separa instituições de cultura. De acordo com os autores,

isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em Ciência Política, entre 'explicações institucionais', que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e 'explicações culturais', que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209).

2) As instituições não apenas indicam como o indivíduo deve agir numa determinada situação, uma visão tradicional na sociologia, mas também o que ele pode imaginar fazer nesse contexto. Hall e Taylor (2003, p. 210) alegam que as "instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores". Ou seja, ao agir conforme convenções sociais, o indivíduo realiza uma ação com significado social e, ao mesmo tempo, reforça as convenções. Há uma relação interativa entre instituições e ação individual, uma constituindo a outra. Peres (2008) ressalta que, em contraste com a escola da escolha racional, na corrente sociológica as instituições moldariam as preferências dos atores. Esse enfoque, porém, não prega o fim da ação racional.

Nada nisso tudo sugere que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma "ação racional" é ele próprio um objeto socialmente constituído (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211).

3) Por fim, a perspectiva sociológica tem explicação diferente da busca da eficiência para a criação e a modificação das práticas institucionais. As organizações, dizem Hall e Taylor (2003), adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

Após o resgate dos fundamentos do neoinstitucionalismo, a questão que pode ser recolocada é como essa corrente concebe as redes de políticas públicas. Blom-Hansen (1997, p. 676) responde afirmando que “um institucionalista consideraria as redes de políticas públicas como um conjunto de regras informais dirigindo as interações entre Estado e interesses organizados⁵”. Neste cenário, cabe perguntar: qual a relação entre redes e democracia e legitimidade? Este é o tema do ponto a seguir.

2.3 REDES, DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE

As análises de redes de políticas públicas carregam uma questão de fundo, uma compreensão de que a produção de políticas se dá em um contexto complexo, formado pela interação entre instituições e organizações que detêm interesses diferentes, mas que são interdependentes. Em outras palavras, isso significa que o exercício do poder não está mais concentrado nas mãos do Estado. Ainda que garanta maior *accountability* e eficiência na produção de políticas, uma vez que os atores não estatais passam a participar e ser também responsáveis pelas ações de governo, esse modelo, porém, coloca no horizonte novos questionamentos a respeito de democracia e legitimidade.

Uma das principais questões é referente aos grupos de interesse, reconhecidos pelo senso comum como capazes de influenciar negativamente decisões estatais. Não há um conceito único, mas grupos de interesse podem ser definidos como organizações não estatais cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas (SANTOS, 2002). São normalmente reconhecidos como

⁵ No original, em Inglês: “[...] an institutionalist would consider policy networks a set of informal rules governing interactions between the State and organized interests” (BLOM-HANSEN, 1997, p. 676).

vinculados a grupos econômicos. Santos (2005, p. 61) ressalta que o ponto chave é a garantia de “uma maior eficiência na elaboração de políticas públicas, sem, no entanto, fazer do Estado prisioneiro de interesses econômicos robustos”.

Neste contexto, a questão que se impõe é a capacidade de inclusão de interesses diferentes nas redes. Hendriks (2008) alerta para a existência de duas compreensões de inclusão nesse aspecto: a inclusão no processo de produção de políticas e a inclusão nos resultados. Ambas são fundamentais para garantir a legitimidade democrática das decisões e das instituições.

“A inclusão vai para o centro do palco, e a legitimidade democrática se torna uma questão de avaliar se aqueles potencialmente afetados por uma decisão têm ou não direito e oportunidade para participar e influenciar as deliberações sobre políticas públicas⁶” (HENDRIKS, 2008, p. 1011).

Assim, para Hendriks (2008), o objetivo dos estudos que seguem essa perspectiva deve ser examinar quem participa da rede, quem está excluído e as razões para esse desenho. A autora aplica esta proposta na análise da reforma do sistema energético holandês. A pesquisa, feita em 2006, focou na rede formada em torno do Programa Holandês de Transição Energética (*Dutch Energy Transition Program*). Os resultados mostram que a maior parte dos participantes da rede tem origem em empresas, associações industriais, grupos de *lobby* e organizações de pesquisas, ou seja, um arranjo formado por elites e especialistas. Nota-se a ausência de três significantes grupos: pequenos e médios empreendedores, ONGs e representantes da comunidade. O estudo compreende a importância das capacidades necessárias para estimular a inovação e qualidade nas deliberações, mas aponta um déficit democrático que pode retirar a legitimidade das políticas e prejudicar sua implantação.

Não é portanto tão surpreendente que os participantes não espelhem as características sociodemográficas básicas da população holandesa com relação a gênero, idade, raça ou etnia. Nós razoavelmente talvez possamos nos questionar porque este tipo de representação descritiva é relevante para as questões técnicas da reforma energética. De uma perspectiva democrática, importa tremendamente que aqueles que atualmente formulam e desenham as políticas energéticas para as gerações futuras sejam, na sua maioria, homens brancos de meia idade,

⁶ No original em inglês: Inclusion moves to centre stage, and democratic legitimacy becomes a matter of whether those potentially affected by a decision have had the right and opportunity to participate in, influence, policy deliberations (HENDRIKS, 2008, p. 1011).

muitos dos quais pouco representam os cidadãos holandeses nas suas características básicas⁷ (HENDRIKS, 2008, p. 1021).

Hendriks (2008), por fim, faz oito sugestões para tornar as redes de políticas públicas mais inclusivas: interligar as redes aos sistemas de representação democrática já existente, pluralizar o espaço de participação, estimular o debate político, garantir o engajamento dos cidadãos, inclusão de discursos, criação de pontos nodais na rede, reformular o enquadramento do debate e monitorar a qualidade dos resultados.

Em outra pesquisa, o foco está na rede formada em torno da abertura do mercado de telecomunicações na Espanha. Os autores, Jordana e Sancho (2005), partem do princípio de que os atores de uma rede não têm o mesmo grau de poder. A capacidade de influência de cada ator depende dos recursos à sua disposição. Assim, alguns têm maior força para impor suas escolhas. Para avaliar o comportamento da rede, os autores conduziram duas pesquisas, em 1996 e 1999, comparando antes e depois da liberalização das telecomunicações. De acordo com o estudo, o ingresso de grupos de interesse social e não comercial (*non-business and social interest groups*) no início do processo de transição foi bastante limitado e, após a liberalização, poucos buscaram entrar na rede. Por outro lado, ficou evidente um movimento contrário: grupos de interesses sociais deixaram a rede acreditando ser necessário criar novas estratégias para exercer influência ou ao menos ser visível na cena pública. Esses grupos entenderam que não participavam de uma rede aberta. Os atores dominantes tinham uma predominante orientação para os negócios e seus valores eram apenas de natureza econômica e tecnológica.

A participação majoritária de atores econômicos em redes de políticas públicas também aparece com destaque nos estudos de Schneider (2005). Para o autor, a literatura mostra que grande parte dos atores de redes integra o setor privado. Ao analisar a rede em torno do setor energético norte-americano, por exemplo, Schneider (2005) diz que associações econômicas e agências estatais

⁷ No original, em inglês: It is therefore not so surprising that its participants do not reflect basic social-demographic characteristics of the Dutch population with respect to gender, age, race or ethnicity. We might reasonably wonder why this kind of descriptive representation is relevant for the technical business of energy reform. From a democratic perspective it matters tremendously that those currently shaping and designing energy policies for future generations are mostly autonomous middle-aged white men, many of whom poorly represent Dutch citizens on either functional or descriptive grounds (HENDRIKS, 2008, p. 1021).

estão no centro da rede enquanto que a periferia é ocupada por entidades ambientais e sindicatos. Esses resultados ajudam a alimentar o debate entre duas interpretações opostas em relação às redes de políticas públicas. A primeira enxerga as redes como arenas com capacidade de criar novas formas de contato entre a produção de políticas públicas, cidadãos e *stakeholders* (partes interessadas ou grupos atingidos pelas políticas), superando limitações da democracia representativa e a política partidária. No outro extremo, a outra leitura concebe as redes como centros de poder e privilégios que oferecem uma vantagem estrutural para interesses privados na produção de políticas.

Essas vertentes são discutidas por Klijn e Skelcher (2007). Os autores distinguem quatro subgrupos dessas vertentes com olhares diferentes sobre a relação redes e democracia:

1) Redes de políticas públicas e democracia são incompatíveis. Isso porque as redes desafiam a legitimidade e as regras de decisão das instituições da democracia representativa. Esta corrente aponta que os políticos eleitos são decisivos em alguns momentos e sua autoridade eleitoral não deveria ser minada pela introdução de mecanismos alternativos de democracia. As redes, por fim, prejudicam a *accountability*, uma vez que ele está focado nos agentes estatais.

2) Redes de políticas públicas e democracia são complementares. Essa vertente prega que as redes ampliam os contatos das instituições democráticas com a sociedade, num contexto complexo de governança em que a democracia representativa enfrenta problemas de legitimidade. Agentes públicos em cargos eletivos usam as redes para aumentar o envolvimento na formulação de políticas e se colocam como árbitros no processo de competição entre atores. O conceito de *accountability* é alargado e inclui também outros atores e não apenas os agentes públicos. Para essa perspectiva, as redes têm uma contribuição para a legitimidade democrática, uma vez que aumentam as oportunidades de participação no processo político e, ao mesmo tempo, permite ao governo ter mais dados sobre as demandas da sociedade. Por fim, ao permitir a participação de atores não estatais, as redes formam coalizões comprometidas com a execução de políticas.

3) Redes de políticas públicas e democracia fazem parte de um processo de transição. Nesta visão, as redes são concebidas como mais flexíveis e eficientes que as instituições da democracia representativa e, por isso, acabarão tomando o seu lugar. O sistema político tradicional perde espaço como sistema de

governança. Já a *accountability* estará garantida por meio da transparência do processo decisório.

4) Redes de políticas públicas e democracia têm uma relação instrumental. As redes são instrumentos usados pela democracia representativa para ampliar sua autoridade frente a uma sociedade mais complexa. Esta vertente parte da premissa que os interesses de atores estatais estão dados antes do engajamento de *stakeholders*. Assim, as redes servem apenas para reforçar os interesses dominantes.

Diante de diferentes pontos de vista, Klijn e Skelcher (2007) concluem que os estudos sobre redes de governança são muito recentes e ainda precisam de maior aprofundamento. Os autores criticam visões muito otimistas e normativas, principalmente aquelas que concebem as redes como caracterizadas por relações horizontais e pelo pluralismo. Preocupação semelhante é encontrada em Damgaard (2006). O autor diz que uma questão não respondida pela literatura é se redes de políticas públicas de fato resultam em um governo em rede (*network governing*). Para ele, essa relação não é automática. Comparando quatro casos, o pesquisador avaliou que redes de políticas públicas podem existir num modelo hierárquico de governo, conclusão que coloca em xeque parte da literatura que pressupõe a substituição do modelo hierárquico pelo horizontal nesses contextos.

Para Frey (2007), a governança baseada em redes de atores pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada. Nas críticas contra a Nova Gestão Pública, Paes de Paula (2003), questiona a legitimidade política do modelo, que seria limitado por fórmulas administrativas prontas e incapazes de refletir a complexidade dos processos políticos e sociais. Segundo Paes de Paula (2003, p. 198), a legitimidade é “obtida através da construção cotidiana das organizações, das regras e da negociação de interesses”. Frey (2007), por sua vez, defende que as redes de políticas públicas oferecem novas possibilidades de redefinição e de rearticulação das relações entre Estado e sociedade.

Para o Estado, o fortalecimento da legitimidade do sistema político é algo fundamental. Offe (1984) define a legitimidade democrática como um dos quatro pilares do Estado capitalista. As outras três são privatização da produção, dependência dos impostos e acumulação como referência. Ainda assim, a questão

da legitimidade aparece na literatura como algo não resolvido. Frey (2007) afirma que, enquanto os mecanismos de democracia liberal recebem legitimidade principalmente pelo fato de serem baseados no voto universal, os participantes de redes de governança não dispõem, em geral, de legitimidade originada diretamente da soberania popular.

Entre as sugestões levantadas para resolver a questão, está a possibilidade de combinar arenas de negociação com as estruturas da democracia direta para reduzir o déficit de legitimação. De acordo com Schneider (2005), nas redes de políticas e nos parlamentos poderiam ser negociados e decididos temas que depois seriam analisados pelos cidadãos. Já Frey (2007) ressalta a adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos ou direitos como critério de participação nas redes. Neste desenho, o ingresso num arranjo em rede tem de ser justificado por alguma qualidade ou recurso específico.

2.4 A ORIGEM DOS PROCESSOS DE REFORMA DO ESTADO

A partir deste item, o capítulo volta-se da lente teórica para o objeto da pesquisa, o padrão de reforma do Estado batizado de Nova Gestão Pública (*New Public Management*). A origem desse modelo está na crise do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) na década de 1970, mas não foi o único caminho trilhado por governos. Desde aquela época, duas vertentes se consolidaram na tentativa de apresentar um perfil de Estado que corresponda aos desafios contemporâneos: se de um lado os adeptos da Nova Gestão Pública buscam reestruturar a máquina estatal para garantir maior eficiência, de outro os defensores de práticas democratizantes acreditam que a ampliação da participação popular na gestão pública tem a capacidade de produzir um Estado mais justo.

Até o início da década de 1970, governos de muitos países tinham um mesmo entendimento a respeito do Estado: ele tinha de garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Iniciado no final da Segunda Guerra Mundial, este ciclo social-democrata permitiu altas taxas de crescimento pelo planeta até ser abalado pela crise econômica mundial decorrente da elevação do preço do petróleo a partir de 1973. O Estado do Bem-Estar Social tinha três pilares: a existência de

excedentes econômicos passíveis de serem alocados para atender demandas sociais, o pensamento keynesiano⁸, que estruturou sua base teórica, e a experiência de centralização governamental durante a Segunda Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa da máquina pública (MATIAS-PEREIRA, 2008). De acordo com Abrucio (1997), aquele modelo de Estado tinha três linhas de ação: econômica, social e administrativa. A primeira era a intervenção estatal na economia, tendo como metas o pleno emprego e o controle de setores estratégicos. A segunda havia batizado o próprio modelo: o Estado do Bem-Estar Social. Este modelo de Estado tinha a função de garantir as necessidades básicas da população, como educação e saúde. A última, por fim, amparava o sistema de funcionamento do aparato estatal, a burocracia do modelo weberiano.

Tratava-se de um Estado intervencionista, desenvolvimentista, centralizador, regulador e pouco eficiente colocado em xeque pela recessão mundial dos anos 1970. Abrucio (1997) aponta quatro fatores que provocaram o abalo no Estado do Bem-Estar Social. O primeiro foi o fim do ciclo de crescimento imposto pela crise econômica e o segundo, a crise fiscal que corroeu as políticas keynesianas: sufocados por déficits, os governos não conseguiam mais honrar seus compromissos em virtude de seu tamanho, nem atender às demandas sociais. Isso gerou o terceiro fator a minar o Estado do Bem-Estar Social: uma crise de governabilidade provocada por uma queda de braço entre grupos de pressão, clientes dos serviços públicos, membros da burocracia e contribuintes. Como quarto fator, aparecem as transformações tecnológicas e a globalização, que provocaram um salto no setor econômico e impuseram novos padrões de produtividade, competição e eficiência, pressionando o modelo burocrático estatal e reduzindo o poder do Estado em dar as cartas na política macroeconômica. Novas tecnologias da informação e da comunicação se tornaram ferramentas indispensáveis para o aumento da produtividade e novos modelos de gestão, como o toyotismo japonês, revolucionam um mercado ocidental ainda atrelado ao fordismo.

⁸ De acordo com Laurence Harris (1996, p. 408), inspirada no pensamento de John Keynes, é “uma abordagem das questões políticas, sociais e econômicas do capitalismo avançado que torna válido o Estado assumir um papel de liderança na promoção do crescimento e do bem-estar material e na regulação da sociedade civil”.

Castells (1999) aponta uma troca de paradigma econômico, do industrialismo para o informacionalismo, e a desintegração do modelo organizacional de burocracias verticais, típicas das grandes empresas, com foco na produção padronizada em massa e com mercados oligopolistas. O autor argumenta que muitas transformações organizacionais buscavam permitir às empresas a adaptação a um novo ambiente, de contínua incerteza, provocado pela velocidade das mudanças de cunho econômico, mercadológico, institucional e tecnológico. Castells alerta que algumas mudanças tinham como meta redefinir os processos de trabalho e gerar um modelo de produção enxuto.

A crise do Estado do Bem-Estar Social e as transformações tecnológicas e gerenciais na iniciativa privada afetaram as organizações públicas, que passaram a ser alvo de cobranças de flexibilidade, eficiência e resultados. Loureiro (2001) observa que estabilizar a moeda, ajustar receitas e despesas e manter equilíbrio na balança comercial se tornaram tarefas importantes para o ingresso de uma economia no mercado globalizado. Os Estados precisam ter credibilidade e comprovar baixo risco para atrair os capitais que vão impulsionar o desenvolvimento e o avanço do bem-estar social.

O conceito de Estado utilizado neste trabalho é o desenvolvido por Offe (1984). Para o autor, o Estado é o guardião das regras do jogo capitalista e, por isso, defende os interesses comuns de todas as classes participantes do sistema. Para chegar a esta conclusão, ele resgata o conceito de Estado capitalista, o qual é caracterizado pela (1) propriedade privada da produção, (2) pela dependência do Estado em relação à arrecadação de impostos e, por conseqüência, (3) pela acumulação capitalista como referência para o Estado uma vez que depende da acumulação privada para obter receita. Por fim, (4) o Estado capitalista também é marcado pela legitimidade democrática, apesar de o autor alertar que a legitimidade vai estar sempre condicionada aos fatores que permitem a acumulação privada.

Assim, a política do Estado capitalista vai buscar sempre equilibrar essas quatro determinações expostas acima. Segundo Offe (1984), a estratégia mais simples para o Estado alcançar essa harmonia é criando condições para que cada proprietário, de força de trabalho ou de capital, seja incluído nas relações de troca. Com isso, o Estado não precisa intervir no mercado, uma vez que cada proprietário consegue incluir sua propriedade no processo de troca; não sofre escassez de

recursos causada pelo não aproveitamento de propriedades; e não enfrenta barreiras à permanência da acumulação continuada, nem de legitimidade.

O Estado, segue Offe (1984), só se torna problemático quando não ocorre o ingresso das unidades individuais de valor no mercado. A forma-mercadoria é o ponto de equilíbrio do Estado capitalista e da própria acumulação privada, uma vez que as relações de troca só se tornam duráveis a partir da expectativa de produção lucrativa. Em outras palavras, o autor diz que o elo entre as estruturas política e econômica é a forma-mercadoria. A estabilidade de ambas depende da universalização da forma-mercadoria.

Offe (1984), porém, aponta uma barreira: historicamente, a dinâmica do capitalismo tem demonstrado uma tendência a jogar para fora do mercado unidades de valor, que perdem sua forma-mercadoria quando deixam de entrar no sistema. Isso acaba com a tranqüilidade do Estado. O autor lembra de mecanismos internos de correção do mercado, como redução de preço e a mudança da mercadoria a ser vendida. Mesmo assim, alerta ele, os instrumentos não são suficientes em virtude da crescente especialização, que reduz a flexibilidade e a capacidade de adaptação em busca de produção alternativa.

Nestas circunstâncias, o autor refuta o papel passivo do Estado e, no outro extremo, protetor. Argumenta que cada vez mais o Estado irá optar por uma terceira estratégia: criar condições para uma relação de troca eficaz entre os proprietários. Há três formas de garantir esse cenário: ampliar a capacidade profissional, abrir mercados e transformar setores deprimidos. Essa interpretação rompe com a visão marxista tradicional. O Estado deixa de ser um instrumento das classes dominantes usado para assegurar apenas os seus interesses. Ao criar condições para que todos os proprietários de forma-mercadoria participem das relações de troca, o Estado não visa à proteção de uma classe específica, mas sim o interesse geral de todas as classes. O favorecimento de alguns grupos se torna apenas um subproduto da estratégia principal.

A crise do Estado do Bem-Estar Social também colocou em xeque o sistema de organização das burocracias públicas. Diante de um quadro composto por recursos escassos e déficits em expansão, alguns governos compreenderam que a saída era reformular a máquina pública em busca de maior eficiência. Responsável pela manutenção da impessoalidade, da neutralidade e da racionalidade no aparato estatal, o modelo weberiano não respondia mais às necessidades contemporâneas.

De acordo com Abrucio (1997, p. 7), “voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos”.

Weber (1982) havia descrito a burocracia como superior a qualquer outra forma histórica de organização. Para demonstrar a eficiência do modelo, o autor listou suas principais características, como a elaboração de regras fixas como forma de prever antecipadamente o funcionamento da organização, a distribuição das tarefas entre os membros da burocracia para que cada um seja responsável por uma parte do processo, graus hierárquicos de controle e fiscalização, ocupação de cargos remunerados e a especialização dos funcionários.

Uma série de autores passou a analisar deficiências inerentes à burocracia. Crozier (1981) apontou a existência de um círculo vicioso dentro das estruturas burocráticas. Para ele, os sistemas burocráticos são rígidos, incapazes de corrigir suas disfunções, imersos em disputas internas e distantes do ideal moderno de flexibilidade. As conclusões do autor tomam como base quatro traços característicos dos sistemas burocráticos. O efeito das regras impessoais é a primeira característica apontada pelo autor. Como cada etapa da carreira de um funcionário é prevista antecipadamente com exatidão, todo o arbítrio do chefe e até mesmo toda a iniciativa individual são proibidos. O segundo traço é a concentração do poder e seu afastamento das unidades de execução como forma de evitar pressões. Com isso, os que decidem não conhecem os problemas que devem destrinchar, e os que conhecem o problema não têm poder para tomar decisões. Como terceira característica, Crozier (1981) indica o isolamento causado pela especialização. Grupos se movem em busca de proteção à ação de outras carreiras ou da organização. Essa força permite ao estrato controlar o que é de seu interesse e ignorar os objetivos gerais da estrutura, o que gera disfunções como a redução de produtividade. Por fim, o autor assinala o desenvolvimento de relações paralelas de poder.

É com base nestes quatro aspectos que Crozier (1981) monta o círculo vicioso no sistema burocrático. Para o autor, não há como a burocracia corrigir suas disfunções internas porque a única saída para os dirigentes é elaborar novas regras impessoais e aumentar a centralização, os mesmos tipos de mecanismos que provocaram as disfunções. Em contrapartida, os grupos não exercem pressão por

mais autonomia, mas para se proteger e melhorar sua posição na disputa interna por espaço.

Num contexto de gastos maiores que as receitas, pouca eficiência e máquina pública inchada, o sistema burocrático passou a ser reformulado na década de 1980. A burocracia era vista no senso comum como um grupo voltado para si próprio e não para a população, e o Estado se voltou à lógica da produtividade existente na iniciativa privada. Abrucio (1997) ressalta que naquele momento havia um contexto intelectual nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha extremamente favorável às mudanças na administração pública, permitindo a ascensão do modelo gerencial. Foi o impulso para o movimento reformista ganhar dimensões mundiais. É o que veremos a seguir.

2.5 A REFORMA DO ESTADO NO CONTEXTO MUNDIAL E NO BRASIL

A crise do Estado do Bem-Estar Social e as limitações do modelo burocrático desembocaram em reformulações da administração pública. O governo Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, foi o responsável pelas primeiras experiências de implantação de um sistema gerencial puro. A principal marca do modelo era o caráter estritamente economicista, focado apenas no corte de custos e pessoal e no aumento da eficiência (ABRUCIO, 1997). Na época, havia um contexto intelectual favorável às mudanças na administração pública com influência da lógica da produtividade existente na iniciativa privada. Até aquele momento, a avaliação do desempenho do aparato estatal estava concentrada somente na questão do cumprimento ou não dos processos administrativos de acordo com as regras legais e éticas estabelecidas.

O gerencialismo puro, no entanto, era limitado. Abrucio (1997) ressalta que o modelo, também chamado de *managerialism*, não compreendia a efetividade dos serviços públicos, ou seja, o grau em que determinada política conseguiu atingir o resultado esperado. A reforma era implantada na administração pública como se fosse neutra e independente do mundo político. Faltava, porém, avaliar a qualidade dos serviços.

A valorização do conceito de efetividade também traz novamente à tona o caráter político da prestação dos serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui enfocamos um dos calcanhares de Aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Uma série de autores apontou críticas ao sistema puro. Caiden (1991) afirmou que as reformas devem melhorar o desempenho do setor público de acordo com objetivos públicos, ou seja, politicamente definidos. Num segundo estágio, o modelo passou a levar em conta a flexibilidade na gestão, a qualidade nos serviços e a prioridade à satisfação dos consumidores. São observadas as reações da sociedade e dos servidores públicos frente às ações governamentais. Nessa perspectiva, também chamada de *consumerism*, as organizações públicas se tornam mais eficientes e preocupadas com a qualidade dos serviços (COUTINHO, 2000). A segunda etapa foi criticada por conta do conceito de consumidor. Para diversos autores, não há como comparar o consumidor de bens do mercado e o cidadão.

Enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva – pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres –, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública (ABRUCIO, 1997, p. 26).

O debate em torno dos conceitos de consumidor e de cidadão levou o modelo gerencial à sua terceira etapa, também chamada de *public service oriented*. Essa corrente acrescenta ao modelo gerencialista questões como transparência, *accountability* e participação política. O conceito de cidadão torna-se central por ter uma dimensão coletiva e política, uma diferenciação intencional em relação ao caráter individual do termo consumidor.

De acordo com Bresser-Pereira (2008a), a administração burocrática tinha como principal critério a efetividade, a capacidade do Estado de garantir a lei, e não a eficiência. Já a administração gerencial enfatiza o segundo critério.

Não basta que a administração pública garanta a execução da lei, ou, mais amplamente, das políticas públicas; é necessário efetivá-las com eficiência, ou seja, com uma satisfatória relação entre a quantidade e a qualidade dos serviços de um lado e seus custos de outro (BRESSER-PEREIRA, 2008a, p. 21).

Como ministro da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Bresser-Pereira teve um papel fundamental no desembarque da Nova Gestão Pública no Brasil. A onda de orientação gerencial alcançou no país um Estado desenvolvimentista que havia assumido grandes proporções e estava à frente de diversos setores econômicos. A partir de 1995, no governo Fernando Henrique, afirma Rezende (2002a, p. 131),

[...] a administração pública federal foi alvo de uma nova experiência de reforma, ou seja, o objetivo central era a melhoria do desempenho no setor público combinando os princípios do *work better and cost less* (trabalhar mais e custar menos), inspirado nos modelos gerencialistas de reformas tão em voga no mundo desenvolvido.

Os princípios da reforma de Fernando Henrique foram reunidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, programa que passou a inspirar as transformações que seriam implantadas nos anos seguintes na esfera subnacional. A necessidade de ajuste fiscal foi o maior propulsor das reformas nos Estados, gerando inovações administrativas como melhorias na gestão fiscal e na prestação de serviços públicos. Em relação ao governo do Rio Grande do Sul, que realiza uma reforma administrativa na gestão da governadora Yeda Crusius (2007-2010), este ponto será abordado com maior profundidade do terceiro capítulo deste trabalho.

A literatura identifica duas iniciativas reformistas dentro do governo Fernando Henrique Cardoso. A primeira, a reforma do aparelho do Estado, empreendida por Bresser-Pereira, tinha como guia a Nova Gestão Pública. A segunda, o Plano Plurianual 2000-2003, comandada por José Silveira, também tinha um viés gerencialista. O objetivo de Bresser-Pereira, afirma Gaetani (2003), era a flexibilização da administração pública, no caso de suas estruturas organizacionais e dos regimes de contratação.

A flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos como a busca da eficiência, a viabilização dos processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, a valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento de mérito, a contratualização de resultados e outros (GAETANI, 2003, p. 28).

Na segunda fase da reforma realizada no governo Fernando Henrique, a iniciativa não estava focada nas formas de organização das instituições públicas, nem no regime de pessoal. Segundo Gaetani (2003), o foco das preocupações estava nos processos de trabalho, que eram transformados pelos novos recursos tecnológicos.

A reforma de Fernando Henrique foi precedida de uma outra iniciativa que na década de 1960 já buscava dar mais flexibilidade à burocracia pública. Trata-se do Decreto Lei n. 200 de fevereiro de 1967. A intenção na época era modernizar a administração pública que havia se sedimentado desde a década de 1930. Em 1936, o governo Getúlio Vargas (1930-1945) iniciou uma reforma no Estado orientada pelos princípios da administração burocrática. Foi neste período que se formou um corpo funcional profissional na máquina pública brasileira. Um marco desta época foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma iniciativa contra a administração patrimonialista vigente.

Bresser-Pereira (2008a) classifica as iniciativas de Fernando Henrique e Getúlio Vargas como as duas grandes reformas administrativas feitas no Brasil. Ele identifica a de Getúlio Vargas como burocrática e a de Fernando Henrique como gerencial. A reforma implantada por Fernando Henrique e suas relações com a Nova Gestão Pública são temas que serão novamente abordados, com maior profundidade, no terceiro capítulo. Antes disso, é importante examinar as críticas à Nova Gestão Pública.

2.6 OS LIMITES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Sob a marca da Nova Gestão Pública, a principal meta dos governos é adaptar para o setor público conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado, pressupondo a diminuição da estrutura administrativa, o aumento da eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2007). O foco das reformas está centrado na ideia de revisão do papel do Estado, criação de novos modelos institucionais, privatizações, descentralização, redução de tamanho da força de

trabalho, qualificação profissional e formulação de estratégias de redução do tamanho do Estado em áreas consideradas não-exclusivas (REZENDE, 2006).

A experiência histórica, porém, demonstrou a existência de barreiras à execução das reformas administrativas. De acordo com Rezende (2002b, p. 113), estudos comparativos mostram que “as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia”. Com isso, surgiram diferentes explicações para as razões do insucesso. Rezende (2002b) afirma que já há um consenso em torno de alguns fatores determinantes para esse fenômeno. Entre eles, está a difícil relação entre democracia e reformas. Uma democracia exige a negociação com vários atores e a construção de acordos e maiorias, uma vez que a reforma não pode ser implantada por decreto. Outro ponto é a resistência do aparato burocrático. Reformas significam perdas para setores que se beneficiam com o reduzido desempenho da máquina pública.

Rezende (2002b) classifica todas as outras teorias sobre a crise de implementação da reforma gerencialista em duas correntes: aquelas com foco no conteúdo e aquelas com foco no processo de implementação. A primeira corrente abriga as teses que condenam a padronização do conteúdo das reformas. As mesmas medidas são implantadas em contextos diferentes sem levar em conta a realidade local, o que gera conflitos. Outra crítica das teorias com foco no conteúdo é a questão da descentralização. A descentralização ampliou a produção de controles e não de autonomia, responsabilização e *accountability*. Já a segunda corrente concentra as teses para as quais o principal problema é a institucionalização. A crise de implementação se dá por conta da dificuldade em alterar estruturas, padrões e condutas enraizadas. Essas teorias também apontam a criação de conflitos em torno da distribuição do poder. As reformas geralmente propõem mudanças que geram disputas. A busca pelo controle faz os atores desenvolverem estratégias não cooperativas em relação às políticas da reforma.

Rezende (2002b) propõe uma nova explicação para as crises de implementação das reformas administrativas. Ele sugere que há uma contradição interna ao se reunir os dois principais objetivos pragmáticos do modelo: ajuste fiscal e mudança institucional. O autor afirma que a experiência mostra que a

predominância da meta de ajuste fiscal inibe a construção de um novo modelo institucional com processos de gestão flexíveis.

O paradoxo de implementação das reformas gerenciais pode ser compreendido a partir do impasse em torno das demandas contraditórias por controle. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Ademais, a mudança institucional, especialmente a que pretende ampliar o escopo da descentralização, da autonomia e da responsabilidade na direção das *street-level bureaucracies*, demanda uma necessidade de descontrolar a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade, ao mesmo tempo que reduz os controles burocráticos tradicionais (REZENDE, 2002b, p 118).

Essa contradição, argumenta Rezende (2002b), acaba limitando a cooperação simultânea em relação aos dois objetivos da reforma. Há atores que se comprometem com o ajuste e outros, com a mudança institucional.

A tensa relação entre democracia e reforma do Estado é ressaltada por críticos do viés tecnocrático da Nova Gestão Pública. Cunill Grau (1997) alerta que a lógica da reforma do Estado deveria ser democrática e não tecnocrática. A transformação do Estado, diz ela, tem de tornar a administração pública verdadeiramente pública e democrática.

A importação de práticas e conceitos organizacionais do setor privado não deve suplantar o objetivo maior do Estado que é o interesse público. A especificidade original do setor público está no seu caráter eminentemente político. Dessa forma, enquanto o setor privado é regido pelo mercado e o lucro, a administração pública não pode ser compreendida fora dos princípios do poder e da legitimidade (COUTINHO, 2000, p. 43).

Diniz (2001) ressalta que a hegemonia no pensamento neoliberal nas últimas décadas reforçou a ideia de que a eficiência governamental seria resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, reduzindo a eficácia da gestão à noção de insulamento burocrático e à neutralização da política. Para a autora, a concentração de poder na alta tecnocracia enfraquece os suportes institucionais da democracia⁹. Para Diniz (2001), é necessário pensar a dimensão política da reforma do Estado e não

⁹ Um regime democrático, de acordo com Robert Dahl, tem sete garantias institucionais: autoridades eleitas, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, o direito de se candidatar a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação. O autor classifica esses regimes como poliarquias.

apenas aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros. A autora se propõe a pensar a reforma do Estado a partir das formulações da teoria democrática contemporânea, no que diz respeito à necessidade de criação e fortalecimento de novos arranjos institucionais capazes de garantir o controle social sobre os governantes. Diniz destaca:

O estilo tecnocrático de gestão e as amplas prerrogativas do Executivo fortaleceram o poder de burocracias insuladas do escrutínio público, dificultando – senão inviabilizando – os mecanismos rotineiros de controle externo. Desta forma, a baixa efetividade dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes e o excesso de discricionariedade da alta burocracia estatal reforçam-se mutuamente, gerando um vazio quanto às modalidades usuais de supervisão entre os poderes e de controle social por parte do público em geral (DINIZ, 2001, p. 19).

Como saída para esse diagnóstico, Ackerman (2004) afirma que um caminho para garantir o controle social sobre o governo é institucionalizando mecanismos de *accountability* que tornem cada governante responsável por sua ação como servidor público, incluindo nesse processo a aplicação de sanções. Ackerman (2004, p. 448) diz que “bom governo não emerge espontaneamente ou naturalmente dos corações dos burocratas e políticos¹⁰”.

Em contraste às críticas feitas por Cunill Grau (1997) e Diniz (2001), Abrucio (1997) faz uma leitura diferente da Nova Gestão Pública. Para o autor, apesar da perspectiva inicial conservadora, o modelo ingressou nos “terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática” (ABRUCIO, 1997, p. 11). Ele ressalta que, na vertente conhecida como *public service oriented*, abordada no item 2.5, a Nova Gestão Pública incluiu em sua perspectiva questões como transparência, *accountability* e participação política.

Por conta da controvérsia, torna-se central a noção de *accountability*, conceito anglo-saxão que precisou ser explicado no Brasil. Campos (1990) apontou a dificuldade de expressar o termo em português por conta da ausência do conceito de *accountability* na realidade brasileira. A interpretação mais usada na literatura nacional é a que define *accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos de prestarem conta de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento e

¹⁰ No original, em Inglês: [...] “good government does not emerge spontaneously or naturally out of the good hearts of individual bureaucrats and politicians” (ACKERMAN, 2004, p. 448).

à sociedade. O'Donnell (1998) define duas dimensões de *accountability*: vertical e horizontal. A primeira tem como característica principal eleições livres e justas, nas quais “os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, p. 28). Já a *accountability* horizontal é definida pelo autor como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Os dois tipos de *accountability* são indicadores importantes hoje na definição do perfil e na avaliação de desempenho de uma democracia. Para O'Donnell (1991), as novas democracias como o Brasil sofrem da falta de *accountability* horizontal. Segundo o autor, isso é resultado da construção de uma democracia delegativa e não a democracia representativa, encontrada nos países desenvolvidos. Na democracia delegativa, o eleitor repassa uma procuração de plenos poderes ao governante, que age como um tutor. Nesse modelo, há fraco *accountability* horizontal. Já nas democracias representativas a *accountability* horizontal está assegurado por meio de uma rede de instituições com certa autonomia e capazes de cobrar e responsabilizar governantes, que têm de prestar contas dos seus atos. O'Donnell (1998) explica que o desenvolvimento de práticas e instituições que hoje caracterizam as democracias representativas são resultados de processos históricos. Alimentando a esperança de que reproduziriam os mesmos êxitos, os modelos foram transplantados para as novas democracias, mas não obtiveram os mesmos efeitos.

Nem por isso, alega Sano (2003), as novas democracias, principalmente na América Latina, estão condenadas a não desenvolver mecanismos de *accountability* horizontal. Sano (2003, p. 37) afirma que o debate em torno da compreensão do termo *accountability* faz parte do processo de democratização da região.

A utilização do termo responsabilização deve levar em conta que é possível construir uma estrutura democrática e que as tradições locais, embora tenham impacto importante, não podem ser vistas como um obstáculo intransponível. Se assim fosse, os países europeus, que tinham formas culturais e sociais que não eram compatíveis inicialmente com a

democracia, estariam hoje no mundo da revolução francesa (SANO, 2003, p. 37).

Nesta pesquisa, no entanto, o enfoque principal em relação a *accountability* está em uma outra dimensão que o conceito igualmente abriga. De acordo com a literatura, *accountability* também corresponde à ideia de existência de condições que permitam ao cidadão participar da definição e avaliação e de políticas públicas (CLAD, 2000).

El éxito de la administración orientada al ciudadano va a depender de la multiplicación de informaciones y de la creación de mecanismos de participación, no sólo para los usuarios directos de los bienes y servicios sociales, sino también para otros miembros de la comunidad que de alguna manera son afectados por el éxito o no de las políticas públicas. Por su parte, el éxito de las asociaciones con la sociedad es fundamental para que el Estado recupere la legitimidad y, por consiguiente, la gobernabilidad, ambas necesarias en la actividad de la organización de la acción colectiva (CLAD, 2000, p. 7).

Outros autores também reconhecem essa interpretação do termo. Santos (2005) afirma que o conceito de *accountability* vai além dos avanços representados pela limitação dos gastos públicos e da prestação de contas. Para o autor, o conceito envolveria “o sentido de gerar as condições para aqueles que são afetados por programas ou políticas específicas sejam envolvidos de alguma maneira” (SANTOS, 2005, p. 61). Segundo Abrucio e Durand (2002), entende-se por *accountability* o processo de negociação e decisão inclusivo, no qual devem participar os atores políticos relevantes do sistema político. Essa definição específica é central no âmbito desta pesquisa, uma vez que o déficit deste tipo específico de *accountability* é apontado nos estudos sobre processos de reforma do Estado.

As reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer certos princípios democráticos, tais como *accountability*, uma vez que, para se obter governabilidade, os processos decisórios na gestão macroeconômica podem levar ao enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização dos governantes, freqüentemente insulando-se em arenas fechadas às pressões do restante do sistema político e restritas, em geral, a atores não eleitos e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos (ABRUCIO e DURAND, 2002, p. 154).

A despolitização do processo decisório, uma das características da Nova Gestão Pública, tem efeitos consideráveis sobre a *accountability* (ABRUCIO e

DURAND, 2002). Isso porque o processo decisório é transferido dos políticos aos burocratas, reproduzindo a fórmula tecnocrática. Trata-se de uma estratégia para evitar pressões políticas, consideradas clientelistas e, por consequência, ilegítimas. Ao se concentrar as decisões nas mãos dos tecnocratas sem responsabilidade política, insula-se a burocracia na crença de ter se encontrado o caminho para se alcançar maior eficácia nas políticas. De acordo com Abrucio e Durand (2002, p. 158-159), “elimina-se, assim, a prática política, em sua acepção mais ampla, como luta entre opiniões e interesses diversos, como espaço de debate e manifestação da discordância”.

Ao estudar as Organizações Sociais (OSs) paulistas na área de saúde em relação aos pressupostos da Nova Gestão Pública, Sano (2003, p. 134) concluiu que “apesar da incorporação de novos mecanismos de participação da sociedade, evidências obtidas durante a pesquisa mostram que a *accountability* não está no mesmo compasso da flexibilização administrativa”. Akutsu e Pinho (2002, p. 731) ressaltam que:

somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas.

Diniz (2001) argumenta que repensar a reforma do Estado feita sob a influência da Nova Gestão Pública requer uma ruptura como o paradigma dominante nos estudos da área, levando-se em conta também aspectos políticos e não apenas questões econômicas. O debate sobre a reforma, diz a autora, normalmente é feito por economistas e concentra-se em temas como desempenho fiscal. O aumento de *accountability*, argumenta Diniz (2001), reverte o isolamento e o confinamento burocrático e amplia os laços entre Estado e sociedade. Assim, a questão central deste trabalho é avaliar se uma reforma inspirada na Nova Gestão Pública integra atores não estatais ao processo, tema que começa a ser abordado com maior profundidade no próximo item.

2.7 NOVA GESTÃO PÚBLICA VERSUS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nessa seção, a proposta é uma aproximação entre a teoria das redes de políticas públicas e o modelo da Nova Gestão Pública. Na literatura, são escassos os trabalhos que relacionem os dois temas. Os estudos normalmente comparam as perspectivas da Nova Gestão Pública e da governança, que, de certa forma, inclui as redes de políticas públicas. Mesmo quando não diretamente confrontadas, Nova Gestão Pública e governança são apresentadas como processos opostos e não interligados. Ao falar da Nova Gestão Pública, Ackerman (2004), por exemplo, afirma que ela se caracteriza por manter a sociedade distante das atividades centrais do Estado, característica que se opõe aos objetivos da governança.

No conceito de governança, se integram as tendências de gestão compartilhada e interinstitucional que envolvem o poder público, o campo produtivo e o terceiro setor¹¹ (FREY, 2007). Tratam-se das mesmas características encontradas nas redes de políticas públicas, conforme exposto no início deste capítulo. Ainda que esta pesquisa enfoque as redes como uma teoria para analisar uma reforma de Estado inspirada na Nova Gestão Pública, não deixa de ser conveniente mostrar que, por algumas interpretações, redes de políticas públicas, sob o guarda-chuva da governança, e reforma do Estado se apresentam como perspectivas opostas. Para demonstrar as diferenças entre as duas perspectivas, Peci, Pieranti e Rodrigues (2007) elaboraram o seguinte quadro:

Conceito	Nova Gestão Pública	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>Accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>Accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.

¹¹ O conceito de terceiro setor será abordado no item 3.1 do próximo capítulo.

Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Quadro 01: Comparação entre Nova Gestão Pública e governança.

Fonte: Peci, Pieranti e Rodrigues (2007, p. 3).

Os autores do quadro também se preocupam em exibir os pontos de divergência entre Nova Gestão Pública e governança:

1) **Administração versus política.** Trata-se de uma dicotomia antiga, explorada em estudos sobre a administração pública. Na essência, significa dizer que há questões de ordem meramente administrativa, que não deveriam sofrer interferência política. Para os autores, a Nova Gestão Pública reforça essa dicotomia, o que se constitui num obstáculo à gestão compartilhada entre Estado e setores da sociedade.

2) **Formulação versus execução.** A reforma gerencial apartou a formulação da execução de políticas públicas. Esse resultado fragiliza os princípios da governança de coalizão e interdependência entre diversos atores.

3) **Cidadão versus cliente.** A Nova Gestão Pública reduz o cidadão a um cliente, o que consiste um retrocesso em termos políticos, uma vez que representa a supressão de uma série de sentidos incluídos no conceito de cidadão. Essa confusão associa sociedade ao mercado, gerando uma relação entre Estado e sociedade focada apenas na ideia de prestação de serviços. Os modelos de governança, por outro lado, inclui o cidadão nas redes de políticas públicas.

4) **Transparência versus eficiência.** Os autores afirmam que Nova Gestão Pública busca a eficiência na gestão pública. O problema, alertam Peci, Pieranti e Rodrigues (2007), é que eficiência é um conceito impreciso, uma vez que serviu de meta para diversos tipos de reforma com receituários diferentes, como enxugamento ou criação de estruturas, centralização ou descentralização. A busca por eficiência deve estar condicionada ao princípio da transparência e à vigência do regime democrático.

O debate sobre a dicotomia entre administração e política também é levantado por Paes de Paula (2003). Para ela, a Nova Gestão Pública não contribui para o aprofundamento da democracia. A autora argumenta que este modelo serve para promover os interesses de carreira de uma elite gerencial e centralizar o poder em cúpulas executivas, o que dificulta uma efetiva participação social. Paes de Paula (2003) ressalta a importância da inserção da dimensão sócio-política na reforma do Estado.

No Brasil, segundo Frey (2007), o debate entre Nova Gestão Pública e redes de políticas públicas se dá por meio da contraposição entre os modelos gerencial e democrático-participativo, que, além de vertentes teóricas, se materializam em experiências práticas de gestão urbana. O autor, que ressalta o tom ideológico do debate, define as duas abordagens da seguinte forma:

1) O modelo gerencial poderia ser chamado de “social-democracia de cunho neoliberal” por enfatizar a necessidade de enxugamento do Estado e a modernização gerencial da máquina pública. Há uma separação clara entre a esfera política, onde são tomadas as decisões políticas, e a esfera administrativa, caracterizada pela liberdade gerencial. Essa divisão, que protege o gestor público das pressões da sociedade, é essencial para garantir a cobrança de resultados e permitir a *accountability*.

2) A abordagem democrático-participativa visa a estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão por meio

de maior participação popular na formulação de políticas públicas. Neste modelo, as condições de *accountability* são geradas por meio do envolvimento da sociedade na produção de políticas. O gestor público precisa ter habilidades para interagir com atores da sociedade.

O autor, porém, propõe um novo olhar, aproximando as duas perspectivas. Frey (2007) argumenta que a literatura tem reconhecido as potencialidades relacionadas à ampliação do número de atores sociais envolvidos na gestão pública. Uma das principais vantagens deste modelo é a possibilidade de mobilização de todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios. Para ele, este contexto favoreceu a criação de novas formas de articulação político-administrativa, como as redes de políticas públicas, que resultam em novas tendências de gestão compartilhada e interinstitucional envolvendo o setor público, o produtivo e o terceiro setor. É esse contexto que, para Frey (2007), aproxima os modelos gerencial e democrático-participativo principalmente na gestão de cidades.

Na prática da administração municipal, observa-se, sob a influência das condições reais, muitas vezes restritivas, com as quais os governos locais se defrontam, uma mesclagem das duas abordagens. Governos municipais, tradicionalmente de esquerda e comprometidos com o discurso democrático-participativo, recorrem crescentemente a instrumentos de gestão defendidos pelo novo gerencialismo, ao passo que governos do campo político de tendência neoliberal, advogando a revolução gerencial no setor público, veem-se obrigados a abrir espaços para participação em função da perda de legitimidade política e das crescentes demandas sociais. Mesmo no tocante ao debate teórico no Brasil, a distinção entre as duas abordagens, antagônicas nas origens, parece cada vez mais difícil, na medida em que, de um lado, o discurso da cidadania e da participação pública entrou nas concepções gerenciais e, de outro, estratégias de privatização e parcerias público-privadas são cada vez mais defendidas pelos adeptos do modelo democrático-participativo (FREY, 2007, p. 141).

A conclusão de Frey (2007) se baseia na avaliação de três gestões municipais brasileiras, Porto Alegre, Santos e Curitiba. Como foi dito anteriormente, esta pesquisa investiga se o modelo gerencial é acompanhado das tendências de gestão compartilhada representadas pelas redes de políticas públicas. Para a Nova Gestão Pública, esse tipo de arranjo decisório pode se mostrar um meio de superação da tendência ao isolamento tecnocrático, uma vez que se caracteriza pela participação de atores não estatais na formulação de políticas. Esta

aproximação entre Nova Gestão Pública e governança, apontadas pela literatura como contraditórias entre si, não aparece apenas em gestões municipais como mostra Frey (2007), mas também em administrações em âmbito estadual. Esta constatação será desenvolvida nos próximos capítulos.

3 NOVA GESTÃO PÚBLICA E OSCIPS

O capítulo tem como objetivo apresentar a relação entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e a Nova Gestão Pública. A intenção é apontar como, no contexto brasileiro, a lei federal que permite a criação das Oscips se tornou uma política alinhada aos pressupostos da Nova Gestão Pública. Esta demonstração será fundamental para o propósito do próximo capítulo deste trabalho, momento em que a criação da Lei das Oscips no Rio Grande do Sul será analisada sob a perspectiva de redes de políticas públicas.

Para alcançar o objetivo proposto neste capítulo, primeiro será resgatada a criação das Oscips. Ponto alto da reformulação do marco legal do terceiro setor brasileiro, a elaboração desta lei ocorreu dentro do contexto da reforma administrativa implantada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em seguida, serão exibidas as aproximações desta reforma com o modelo da Nova Gestão Pública e as relações entre Oscips com a Nova Gestão Pública e com as redes de políticas públicas. Por fim, este debate será transferido para a realidade do Rio Grande do Sul. A intenção é mostrar que a reforma do governo Yeda Crusius (2007-2010), como a reforma do presidente Fernando Henrique, também está alinhada à Nova Gestão Pública. Entre outras iniciativas, a reforma do governo Yeda Crusius compreende a elaboração e a aprovação da Lei das Oscips, foco do próximo capítulo.

3.1 A REFORMA DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO

Um resgate da Lei das Oscips precisa remontar à constituição do Programa Comunidade Solidária. Trata-se de um órgão criado pela antropóloga e então primeira-dama Ruth Cardoso (falecida em 2008), após a posse do presidente

Fernando Henrique Cardoso em 1995, com o objetivo de dialogar com a sociedade em busca de soluções para a exclusão e para a pobreza. Peres (2005, p. 124) afirma que o Programa Comunidade Solidária tinha com objetivo “suprir a incapacidade financeira do Estado em atender às demandas sociais ao mesmo tempo em que superaria as práticas políticas assistencialistas e clientelistas reinantes no país”. O programa era composto por dois pilares: o conselho e a secretaria-executiva da Comunidade Solidária. Neste trabalho, o enfoque está voltado ao conselho, ligado à Casa Civil e formado por 10 ministros e 21 membros da sociedade.

Entre os objetivos do conselho estava o fortalecimento da sociedade civil (CARDOSO, FRANCO e DARCY, 2000). A busca deste propósito se deu principalmente pela reforma do marco legal do terceiro setor brasileiro. A expressão é normalmente usada para designar o conjunto de entidades da sociedade civil, de natureza privada, mas de fins públicos, e sem meta de lucro, mas causa controvérsia nas Ciências Sociais. Muitos autores afirmam não ser possível definir claramente o conceito. Ao recuperar a origem do termo, Lechat (2002) explica que surgiu do conceito francês *Économie Sociale*, que já teve diversas interpretações em mais de um século. A autora diz que, na literatura, o conceito de terceiro setor se mistura aos de economia solidária e de economia social. Conforme Lechat (2002, p. 127), terceiro setor “pode ser apresentado como constituído de três grandes componentes, as cooperativas, as organizações mutualistas e as organizações sem fins lucrativos (essencialmente associações)”.

Já Teodósio (2002) ressalta as críticas que vinculam a concepção de um terceiro setor à lógica neoliberal. Por trás do conceito, explica o autor, estaria a ideia de que os problemas sociais e econômicos devem ser solucionados a partir da lógica do mercado. Ele lembra que o conceito está associado a novas posturas empresariais, tais como responsabilidade social, cidadania empresarial e filantropia empresarial. Na avaliação de Teodósio (2002), ainda não é possível verificar o impacto dos projetos sociais de empresas sobre o avanço da cidadania e da justiça social, mas aponta sinais de risco: junto ao conceito de terceiro setor são difundidos os pressupostos do gerencialismo privado, como o pragmatismo, o cálculo constante entre meios e fins, a disciplina financeira e o foco da eficiência. Para o autor, esses elementos podem ter um efeito sobre as organizações civis:

A indagação que permanece diz respeito aos os impactos da difusão dessa racionalidade gerencial sobre o terceiro setor, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem exacerbadamente na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas (TEODÓSIO, 2002, p. 103).

Sobottka (2002), por sua vez, afirma não ser possível encontrar uma definição consistente para terceiro setor com base na teoria social. O autor ressalta que o uso do termo tem sido impulsionado por segmentos que gravitam na periferia do empresariado e do poder político e questiona suas reais intenções. Para Sobottka (2002, p. 88), são segmentos adeptos de um “liberalismo seletivamente regulado” que estão destruindo “todos os diques com os quais na esfera pública se poderia resistir à colonização do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos e todas as bases sociais sobre as quais se buscou erigir [...] formas novas de sociabilidade, estruturadas a partir da solidariedade”. O autor questiona:

Não será o terceiro setor um filho da relação de amor e ódio que no mundo globalizado é estabelecida entre os gestores da administração pública e as mãos visíveis, muito longas e mal disfarçadas dos ideólogos liberais e conservadores, em aliança com especuladores apátridas, em detrimento dos cidadãos concretos e daquelas múltiplas esferas da sociedade que não se confinam nos ditos setores? (SOBOTTKA, 2002, p. 88).

Diante da controvérsia em torno da concepção de um terceiro setor, destaca-se o conceito de sociedade civil, com maior aceitação na literatura. Este trabalho adota a definição de sociedade civil elaborada por Cohen e Arato (1992). De acordo com os autores, a sociedade civil é uma esfera diferente e independente da economia e do Estado. Eles propõem uma definição de sociedade civil:

[...] como uma esfera da interação social entre economia e o estado, composta acima de tudo das esferas íntimas (especialmente a família), a esfera de associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais, e formas de comunicação pública (COHEN e ARATO, 1992, p. IX).

A sociedade civil, conforme Ferrarezi e Rezende (2002), esteve presente na elaboração da Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida como Lei das Oscips. Os autores afirmam que a legislação foi resultado do trabalho de dezenas entidades da sociedade civil, em parceria com o governo federal e com o Congresso, com articulação do conselho da Comunidade Solidária. Segundo histórico elaborado por Ferrarezi e Rezende (2002), o conselho inaugurou em junho

de 1997 um processo de interlocução política com organizações da sociedade civil para identificar as principais dificuldades enfrentadas por elas e reunir sugestões de inovação para a legislação relativa ao setor. Esta rodada de discussões resultou na elaboração de um projeto de lei encaminhado ao Congresso em julho de 1998. Após negociações e debates com os partidos, um substitutivo da proposta foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, sendo sancionada em março de 1999 pela Presidência da República.

A Lei n. 9.790 criou uma qualificação para as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, reconhecimento institucional que recebeu o título de Oscip. Franco (2002) argumenta que o objetivo do novo sistema classificatório foi o de possibilitar a distinção entre organizações privadas sem fins lucrativos com fins privados e organizações privadas sem fins lucrativos com fins públicos, uma vez que o Estado não poderia se relacionar da mesma maneira com esses dois tipos de instituições. Conforme Franco (2002, p. 17), “uma entidade ambientalista, que luta pelo desenvolvimento sustentável de uma região de Mata Atlântica, não é a mesma coisa que uma associação de jogadores de *bridge* de São Bernardo do Campo”.

Por ter seu caráter público reconhecido, uma Oscip tem acesso mais fácil e menos burocrático a recursos públicos para a realização de projetos. Isto é feito por meio do termo de parceria, um instrumento jurídico previsto na Lei n. 9.790 para dar sustentação à cooperação entre o Estado e a Oscip. De acordo com Ferrarezi e Rezende (2002), o termo de parceria oferece maior agilidade gerencial aos projetos e permite a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico e mais desejável dos pontos de vista social e econômico, além de favorecer a publicidade e a transparência. Ferrarezi e Rezende (2002) afirmam que o novo marco legal permitiu novas áreas de atuação social, redução dos custos operacionais, maior rapidez no reconhecimento institucional das entidades, ampliação das possibilidades de parceria com o governo federal com base em critérios de eficácia e eficiência, além de mecanismos mais adequados de responsabilização.

Em relação às novas áreas de atuação social, a nova legislação passou a exigir das entidades interessadas na qualificação como Oscip, objetivos sociais nos campos da assistência social, promoção da cultura, educação, saúde, segurança alimentar, defesa do meio ambiente, incentivo ao voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, teste de novos modelos sócio-produtivos, promoção de direitos e assessoria jurídica, promoção da ética, da

paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e estudos e pesquisas de tecnologias alternativas.

Outro avanço provocado pela Lei das Oscips, segundo Ferrarezi e Rezende (2002), é a redução da burocracia para o acesso a incentivos fiscais e para a realização de convênios com o governo. Para um crítico do modelo, isso pode significar redução de controle e abertura de brechas para irregularidades. Ferrarezi e Rezende (2002), porém, ressaltam o controle pelos resultados. Para as autoras, o modelo antigo não obtinha controle superior:

Ao longo das décadas, tais barreiras vem se mostrando ineficientes, por não garantirem a formação de uma base de informações segura para o estabelecimento de parcerias entre entidades sem fins lucrativos e governos, nem oferecem condições para a avaliação dos resultados e o controle social (FERRAREZI e REZENDE, 2002, p. 28).

3.2 A OSCIP COMO INSTRUMENTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Concebido no âmbito do conselho da Comunidade Solidária, sob o comando de Ruth Cardoso, o arcabouço conceitual da Lei das Oscips foi influenciado pelos princípios da reforma gerencial realizada pelo governo Fernando Henrique (FERRAREZI, 2007). Assim, para revelar a relação entre Oscips e a Nova Gestão Pública, primeiro é preciso demonstrar a influência exercida pela Nova Gestão Pública sobre a reforma do governo Fernando Henrique, abordada de forma introdutória no primeiro capítulo deste trabalho.

Titular do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) no governo Fernando Henrique, Bresser-Pereira (2008a e 2008b) reconhece que a inspiração para as mudanças implantadas na máquina pública brasileira durante sua gestão teve origem na Grã-Bretanha e na Nova Zelândia, nações onde as propostas gerencialistas estavam mais avançadas. O então ministro chegou a ir à Grã-Bretanha conhecer a experiência local:

Nos intervalos entre as visitas, fui às grandes livrarias de Londres procurar livros sobre administração pública. Não havia muitos, e estavam geralmente situados no meio dos livros de Ciência Política, mas encontrei um número suficiente para compreender que entre servidores, consultores e intelectuais da Administração Pública se formava uma rede de debates

em torno da reforma gerencial e da *New Public Management* (NPM), a teoria em formação sobre ela (BRESSER-PEREIRA, 2008a, p. 20).

Bresser-Pereira (2008a) afirma que, por conta do contexto histórico, a escola que estava sendo criada na Grã-Bretanha passou a ser associada ao neoliberalismo, teoria hegemônica na época. O autor, no entanto, não vincula a Nova Gestão Pública, como ficou conhecida no Brasil, apenas à noção de redução do tamanho do Estado. Ele ressalta que a escola surgiu de um acordo entre altos servidores públicos e consultores com o governo da primeira ministra Margaret Thatcher (1979-1990). Por este acerto, haveria a redução de despesas em paralelo à implantação de um novo conceito de organização do Estado. Segundo Bresser-Pereira (2008a), foi exatamente essa mesma promessa de reformulação da gestão pública que norteou a experiência brasileira, cujo maior incentivo estava na crise do papel do Estado.

Pelo diagnóstico feito pelo então governo, explica Ferrarezi (2007), o Estado brasileiro sofria de problemas fiscais e de uma administração burocrática caracterizada por ineficiência, morosidade, clientelismo e descompromisso. O modelo burocrático era hierarquizado, pesado e centralizador e marcado pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de procedimentos na prestação de serviços. Neste cenário, era limitada a possibilidade de resposta ágil às demandas sociais. Mattos e Siqueira explicam que, para os formuladores da reforma brasileira, a crise do Estado consistia em três aspectos principais:

Tratava-se de uma crise fiscal, caracterizada pela perda de crédito por parte do Estado e da sua incapacidade de realizar poupança pública; uma crise do modo de intervenção do modelo de substituição de importações; e uma crise da forma de administrar, caracterizada pelas disfunções da burocracia pública (MATTOS e SIQUEIRA, 2008, p. 40).

Bresser-Pereira (2008a, p. 2) afirma que “a reforma gerencial de 1995, como as demais reformas dessa natureza, respondeu ao grande aumento do tamanho do Estado”. Com base nestes diagnósticos, a reforma brasileira determinou uma mudança estrutural na máquina pública e a transferência de algumas atividades exercidas pelo setor estatal para entidades apoiadoras do Estado. Os setores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado, por sua vez, permaneceriam sob o domínio estatal. As atividades exclusivas do Estado deveriam

ser desempenhadas por instituições qualificadas como agências executivas, que atuariam segundo um contrato firmado com a agência formuladora.

O núcleo estratégico tinha a responsabilidade sobre a formulação e a avaliação de políticas públicas e delegaria a implementação às instituições descentralizadas da administração indireta qualificadas como agências executivas. Por outro lado, os serviços não exclusivos poderiam ser prestados pela iniciativa privada ou por entidades do tipo “organização social” (MATTOS e SIQUEIRA, 2008). Em relação ao setor de produção de bens e serviços, o modelo de reforma previa a transferência das atividades para o mercado, por meio de privatizações. A reforma tinha como pressuposto a ideia de que as empresas estatais se tornariam mais eficientes se controladas e administradas pelo mercado. Bresser-Pereira (2008a e 2008b) explica a proposta num quadro:

	Propriedade estatal	Propriedade pública não-estatal	Propriedade corporativa	Propriedade privada
Núcleo estratégico do Estado	Políticos e alta burocracia			
Atividades exclusivas: formulação de políticas	Secretarias			
Atividades exclusivas: implementação	Agências			
Atividades de controle social		Organizações de defesa de interesses públicos		
Oferta de serviços sociais, culturais e científicos		Organizações sociais e outras sem fins lucrativos		Instituições filantrópicas
Defesa de interesses corporativos			Sindicatos e associações	
Produção de bens e serviços para o mercado				Empresas

Quadro 02: O modelo de reforma do Estado proposto por Bresser-Pereira.

Fonte: Bresser-Pereira (2008a e 2008b).

Do ponto de vista estrutural, resume Bresser-Pereira (2008a), a característica fundamental da reforma do governo Fernando Henrique estava na associação de formas distintas de propriedade a tipos distintos de atividades. É neste aspecto que se baseava a transferência de atividades não-exclusivas de Estado para o setor público não-estatal por meio das organizações sociais (OS), processo batizado de publicização. Segundo o autor, OS são entidades sem fins lucrativos, públicas não estatais, financiadas pelo Estado, e por ele controladas por meio de contrato de gestão com definição de indicadores de desempenho.

Foi esta mesma mudança de perspectiva que deu possibilidade à criação da Lei das Oscips. Retomamos aqui o objetivo principal deste item, citado no primeiro parágrafo: demonstrar a relação entre a Lei das Oscips e os princípios da reforma gerencial realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Ferrarezi (2007), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado proporcionou um contexto favorável à mudança na gestão pública. A Lei das Oscips garantiu um formato institucional que “pretendia maior abertura à participação da sociedade nos assuntos públicos, que buscava flexibilidade no controle dos meios tendo como contrapartida mecanismos de avaliação de resultados, controle social e por sanções no caso de uso indevido de recursos” (FERRAREZI, 2007, p. 47).

Peres (2005, p. 113) ressalta que a base teórico-legal do programa Comunidade Solidária, autor da proposta da Lei das Oscips, foi inspirada no projeto de reforma institucional e cultura do então ministro Bresser-Pereira, “que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência”. A relação das Oscips com a Nova Gestão Pública também é evidenciada por Bresser-Pereira (2008a). O autor diz que a transferência de atividades não-exclusivas do Estado para organizações públicas não estatais garante uma operação muito mais eficiente e flexível.

Talvez o aspecto mais interessante dessa transferência da execução dos serviços sociais, culturais e científicos para as organizações públicas ou de interesse público não estatais é o fato de que essa forma de realizá-los permite que o Estado se limite a contratar servidores estatutários de alto nível que, além de participarem em conjunto com os políticos da formulação de políticas públicas, encarregar-se-ão de contratar os serviços e verificar sua execução (BRESSER-PEREIRA, 2008a, p. 32).

Para Bresser-Pereira (2008a), este cenário permite que o Estado seja grande do ponto de vista da despesa, um Estado Social, mas pequeno em termos do quadro de pessoal. Os críticos da reforma gerencialista a associam ao neoliberalismo. Dasso Júnior (2006) critica o diagnóstico feito pelo governo Fernando Henrique de que a crise brasileira era uma crise de Estado provocada pelas administrações anteriores que desviaram a máquina pública de suas funções básicas ao ampliar participação dela no setor produtivo, agravando a crise fiscal. A crise do Estado no Brasil, segundo Dasso Júnior (2006, p. 11), “era e ainda é uma crise de legitimidade, resultado da insuficiência da representação derivada do modelo de democracia burguesa”. O autor afirma que, num cenário de fim da Guerra Fria e hegemonia do modelo capitalista, o Estado passou a representar uma barreira para a ampliação do lucro no setor privado. “Esse contexto, central para a ascensão do ultraliberalismo, exigiu reformas no Estado, com ênfase nas privatizações num primeiro momento e na própria forma de gestão pública num segundo momento” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 11). O autor também condena a mentalidade voltada para o mercado e a condução do Estado como se fosse uma empresa.

Os defensores da reforma do governo Fernando Henrique rejeitam os argumentos dos críticos. Afirmam que a reforma de 1995 não tinha perfil neoliberal porque buscava fortalecer o Estado, tornando-o mais capaz e eficiente. “A reforma gerencial não fazia parte do receituário do Consenso de Washington que procurou impor reformas neoliberais aos países em desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2008a, p. 14). O autor argumenta também que as críticas relativas à “mentalidade voltada para o mercado” causam confusão:

A Administração pública gerencial inspirou-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas, mas isso não significa que tenha também adotado o lucro e outros conceitos do setor privado; o critério da administração pública é sempre o do interesse público. Quando falamos em indicadores de desempenho e metas, estamos sempre nos referindo a indicadores e metas que julgamos coerentes com o interesse público ou o bem comum. Quando nos referimos à competição administrada como uma das formas de responsabilização das agências e de seus servidores, estamos falando em competição por excelência, por melhor qualidade dos serviços a um custo menor, e não em lucros ou vendas (BRESSER-PEREIRA, 2008a, p. 21).

Dasso Júnior (2006) repete um apontamento comum entre os críticos da Nova Gestão Pública e da reforma brasileira: o déficit democrático das reformas, tema abordado no item 2.3 do segundo capítulo. Para o autor, os defensores da Nova Gestão Pública concebem a economia como um sistema regido por leis naturais ao qual a política estaria subordinada. Esta visão, argumenta ele, dissocia a economia da política, afasta os cidadãos do debate e cria uma dominação política. “Se um tema é considerado econômico e, portanto, técnico para os ultraliberais, não há discussão no plano da política e não há razão para a manifestação da cidadania” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 12). O autor completa:

A Administração Pública passou a ser uma grande empresa, uma grande companhia, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, os gerentes. Esta nova classe de gestores foi apresentada como dotada de grande autonomia, pretensamente alheia a interesses políticos e econômicos. Como toda a tecnocracia, grande também foi sua “autonomia” (para não dizer impermeabilidade) em relação aos apelos coletivos, aos chamados “controles sociais”, inerentes à cidadania e ao Estado Democrático de Direito (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 23).

Novamente, as ponderações de Diniz (2001) já abordadas num contexto mais amplo no segundo capítulo são fundamentais neste ponto para a compreensão da crítica à reforma brasileira. De acordo com a autora, as mudanças conduzidas no governo Fernando Henrique seguiram um recorrente estilo tecnocrático de tomada de decisão e gestão. Esta tendência concentra o poder decisório nas mãos da tecnocracia insulada nas trincheiras burocráticas da máquina pública. Na origem deste diagnóstico, estão as tentativas anteriores de reforma no Brasil, as já referidas iniciativas do governo Getúlio Vargas (1930-1945) e do regime militar (1964-1985), com o Decreto Lei n. 200 de 1967. Diniz (2001) afirma que essas experiências deformaram características do presidencialismo, favorecendo a concentração de poder na figura do presidente da República, o seu isolamento em relação ao escrutínio público e a redução do espaço para a interferência das forças políticas. Neste contexto, consolidou-se, principalmente no regime militar, um estilo tecnocrático de gestão baseado na premissa da supremacia da questão técnica na elaboração das políticas públicas.

A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite

acima do questionamento da sociedade ou da classe política (DINIZ, 2001, p. 17).

Ao mesmo tempo, no entanto, o insulamento do poder decisório não impediu que uma parte da burocracia permanecesse absorvida em práticas clientelistas, completa Diniz (2001). A autora conclui então que o insulamento burocrático não conferiu maior eficiência à máquina pública, mas sim uma politização da esfera burocrática.

3.3 AS OSCIPS ENTRE O GERENCIALISMO E AS REDES

Quando o debate sobre o déficit democrático das reformas exposto acima é concentrado no tema das Oscips, se torna difícil lançar uma sentença categórica. Mais do que isso, é possível verificar que a discussão sobre as Oscips tem a capacidade de aproximar Nova Gestão Pública e a abordagem de redes de políticas públicas. Franco (2002) afirma que o conselho da Comunidade Solidária, ao discutir as mudanças no marco legal do terceiro setor, levou em conta o ingresso na cena pública de novos atores sociais coletivos, que podem agir de forma independente ou em parceria com o Estado e com o mercado. Ele resgata os princípios que nortearam a criação da legislação:

A Comunidade Solidária, juntamente com vários parceiros da sociedade civil e do governo federal, partiu do princípio de que nenhum setor da sociedade, isoladamente, pode impor aos demais suas “lógicas” de funcionamento. Admitiu que a sociedade civil tem uma racionalidade própria, que não deriva do Estado, nem do mercado. [...] Assumiu que o terceiro setor cumpre um papel estratégico na consolidação e na expansão de uma esfera pública ampliada, que não seja monopólio do Estado e sem a qual não se pode avançar o processo de democratização das sociedades (FRANCO, 2002, p. 61).

O texto de Franco (2002) remonta à ideia de ampliação da democracia e não de déficit. Bresser-Pereira (2008b) elabora um argumento semelhante. Segundo ele, o modelo estrutural da administração com inspiração gerencial envolve organizações estatais, pública não estatais, corporativas e privadas que cada vez mais se mostram como interdependentes, formando redes e parcerias. O autor destaca a importância dos conceitos de redes e parcerias para demonstrar que o

Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis e responsabilidades. “Da mesma forma que os governos foram capazes de terceirizar a construção civil e outros serviços auxiliares para empresas comerciais, eles podem terceirizar a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não estatais sem renunciar a suas responsabilidades” (BRESSER-PEREIRA, 2008b, p. 398). O autor também usa o conceito de governança, que reúne tendências de gestão compartilhada, como as redes de políticas públicas. Para ele, a governança é um processo pelo qual as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos e organizações internacionais também participam das tomadas de decisão, embora o Estado siga como ator principal.

Antes de Franco (2002) e Bresser-Pereira (2008b), Frey (2007) já havia ressaltado, no item 2.7 do segundo capítulo, pontes de relação entre a Nova Gestão Pública e a abordagem de redes de políticas públicas. No início deste capítulo, Ferrarezi e Rezende (2002) também haviam apontado que a própria elaboração da lei federal das Oscips foi discutida com interlocutores representantes de organizações da sociedade civil, uma demonstração de que o Estado integrou interlocutores não estatais ao processo de criação da legislação. Mesmo Peci *et al.* (2008), que ressaltam as diferenças entre a Nova Gestão Pública e a perspectiva da governança, reconhecem elementos de aproximação entre as duas correntes quando o foco se concentra nas Oscips. Ao analisar três Oscips de Minas Gerais, os autores concluem que elas oscilam entre os preceitos da Nova Gestão pública e da governança.

Os vieses ideológicos da reforma dão mais peso à supremacia das técnicas gerenciais do setor privado e incentivam as estruturas burocráticas mínimas. Por outro lado, o papel de liderança assumido na prática pelo setor público na mobilização dos recursos de parceria, a tentativa (embora precária) de misturar recursos públicos e privados e o peso crescente dos papéis organizacionais híbridos fazem com que a governança também assuma peso crescente na operacionalização do choque de gestão (PECI *et al.*, 2008, p. 1159-1160).

Estes apontamentos abordados acima, aproximando as Oscips, um instrumento da Nova Gestão Pública, e a abordagem de redes de políticas públicas, são fundamentais para o objetivo desta dissertação, uma vez que rompem com o distanciamento entre as duas noções. No quarto capítulo, este trabalho vai analisar,

por meio da teoria das redes, se houve a formação de um arranjo envolvendo atores não estatais durante a formulação da Lei das Oscips, uma proposta formulada no âmbito da reforma do Estado. Por enquanto, cabe demonstrar a inspiração gerencialista do governo Yeda Crusius.

3.4 O GOVERNO YEDA CRUSIUS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Deputada federal em terceiro mandato pelo PSDB, economista e ministra do Planejamento do governo Itamar Franco em 1993, Yeda Crusius conquistou o governo do Rio Grande do Sul nas eleições de outubro de 2006 com base em uma campanha focada no ajuste das contas públicas e na reforma do aparato estatal – um discurso afinado com os preceitos da Nova Gestão Pública. O *slogan* da Coligação Rio Grande Afirmativo prometia “um novo jeito de governar”.

Como foi visto no segundo capítulo, o ajuste fiscal é um dos principais pilares da Nova Gestão Pública. O objetivo deste item é mostrar a aproximação da reforma de Yeda Crusius com a Nova Gestão Pública. Os primeiros indícios desta relação aparecem no plano de governo de Yeda. A primeira frase do texto já aborda o tema do combate ao déficit público. “O nosso Rio Grande do Sul de há muito assiste a repetição e o agravamento de problemas que impedem um maior desenvolvimento da economia e o crescimento da qualidade de vida da nossa gente” (COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO, 2006, p. 2).

Havia quase quatro décadas, o Estado registrava desequilíbrio entre receitas e despesas. Ao final de 2006, o Rio Grande do Sul tinha o pior resultado orçamentário, a maior dívida na relação entre todos os Estados e a mais baixa taxa de investimento em comparação às outras unidades da nação. A previsão de déficit para 2007 chegava a R\$ 2,4 bilhões. Na época, os pagamentos dos fornecedores de bens e serviços do Estado registravam atrasos de até um ano. Por falta de recursos próprios, o pagamento do 13º salário do funcionalismo era honrado apenas com o socorro de receitas extraordinárias ou de financiamentos havia 14 anos (GOVERNO DO ESTADO, 2008a, p. 2-3).

As finanças públicas estaduais eram temas recorrentes na imprensa local. Em 28 de novembro de 2006, o jornal Zero Hora abordava o descumprimento da

parte do Estado de quatro das seis metas do acordo de pagamento da dívida com a União. Ao desrespeitar o compromisso de desempenho fiscal firmado em 1998, o Estado estava sujeito à multa, era impedido de receber transferências federais voluntárias e perdia o aval do governo federal para eventuais pedidos de empréstimos no Exterior. Com base em diagnósticos das finanças estaduais, o plano de governo de Yeda Crusius foi estruturado em três eixos estratégicos, Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social; e Finanças e Gestão Pública. Se os dois primeiros eixos tinham como enfoque a geração de emprego e a qualidade de vida da população, o último tinha como objetivo reunir propostas que permitissem ao novo governo oferecer um “Estado a serviço do cidadão”. Ainda que não apareçam neste trecho do plano de governo as palavras “cliente” ou “consumidor”, termos utilizados pelos seguidores da Nova Gestão Pública, é indiscutível a preocupação com a qualidade nos serviços públicos e com a satisfação da população, elementos também presentes na perspectiva gerencialista.

Para defender a necessidade de um ajuste fiscal, o plano de governo faz um resgate do comportamento das finanças públicas estaduais desde a década de 1970. A intenção é provar que o déficit é estrutural e não conjuntural. Segundo o documento, a crise havia se tornado mais grave porque o Estado já não contava mais com mecanismos de financiamento capazes de tapar o rombo nas contas, como endividamento público, inflação, privatizações, venda de ativos, socorro nos depósitos do caixa único e utilização do limite máximo de saques dos depósitos judiciais. As estratégias haviam sido usadas por gestões anteriores, sem resolver o problema estrutural. A crise estava colocando em risco os investimentos em infraestrutura, gastos que vinham caindo ano a ano nos últimos governos.

Diante do exposto, parece inevitável uma troca de política de ajustamento fiscal. Deve-se abandonar a política de ajustamento que espere que apenas o crescimento econômico e a compressão do investimento público reequilibrem as contas do Tesouro. Deve-se adotar um conjunto variado de medidas pelo lado da receita e da despesa que aliviem a pressão fiscal de curto prazo e permitam que progressivamente o Estado tenha mais recursos para áreas fundamentais como segurança, saúde, educação e infraestrutura (COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO, 2006, p. 53).

O eixo Finanças e Gestão Pública do plano de governo também abriga propostas de modernização da gestão pública e de governo eletrônico. Segundo o

documento, este tipo de proposta é “seguidamente objeto de má interpretação” com origem em dois equívocos:

1) Imaginar que a modernização tenha de passar necessariamente por privatizações, reformas administrativas ou redução de quadro de pessoal.

2) Imaginar que a modernização tenha de representar prejuízos aos serviços públicos em nome do ajuste fiscal.

Para responder ao primeiro item, o plano de governo argumenta que a intenção é aplicar no Executivo uma administração orientada por metas e indicadores de resultado:

Esta é uma técnica de gestão que não depende de mais recursos, mais pessoas ou de alterações na estrutura patrimonial do Estado. Requer sim uma nova postura de gestão do Estado. Uma postura mais comprometida com os resultados que o cidadão espera na prestação dos serviços públicos (COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO, 2006, p. 56).

Em relação ao segundo item, o texto afirma que o principal objetivo da modernização do aparato estatal é prestar melhores serviços e fazer mais com os recursos disponíveis. Durante o governo, essa ideia foi aperfeiçoada e a governadora passou a repetir a expressão “fazer mais com menos” para explicar seu modelo de gestão. “Lembro desde o primeiro dia do nosso governo, a semente que lançamos, inicial, de secretaria em secretaria, de órgão para cada órgão do governo e da sociedade: Não se gasta mais do que se arrecada. Fazer mais com menos¹²”. Ao se analisar o plano de governo de Yeda, fica mais uma vez evidente a inspiração gerencialista de seu mandato. Como ressalta Rezende (2002a), a Nova Gestão Pública tem entre seus princípios a ideia do *work better and cost less* (trabalhar mais e custar menos).

Durante toda a campanha eleitoral em 2006, Yeda remetia a solução de qualquer problema do Estado ao ajuste fiscal. Em entrevista publicada pelo jornal Zero Hora, a candidata foi questionada a respeito de aumento salarial para policiais. Em resposta, afirmou ser necessário enfrentar antes a crise financeira do Estado: “Não há dinheiro para pagar a folha de ativos e inativos, que dirá melhorar o salário no futuro. Teremos de fazer modificações estruturais, uma modernização geral da

¹² A expressão foi utilizada por Yeda Crusius, por exemplo, no discurso de apresentação da proposta orçamentária para 2009, proferido em 15 de setembro de 2008. Disponível em: <www.estado.rs.gov.br>.

máquina administrativa, seja para receita ou despesa, em toda a gestão” (ZERO HORA, 2006a, p. 16). Questionada sobre investimentos em ciência e tecnologia, voltou a repetir o discurso: “O enfrentamento da questão financeira é que vai permitir que a gente fale em renovar, capacitar e ampliar o quadro de funcionários em todas as áreas. Por enquanto, não adianta prometer mágica ou fazer promessa que não possa ser honrada” (ZERO HORA, 2006a, p. 16).

Já no comando do Palácio Piratini, em entrevista, Yeda elogia sua equipe: “O núcleo sabe o rumo e foi fazendo um trabalho 24 horas por dia, decidindo as medidas de ajuste, cortando despesas e criando metas de receita” (ZERO HORA, 2007a, p. 8). Quando questionada sobre a meta de corte de 30% no custeio de cada secretaria, a governadora afirmou que o primeiro escalão estava surpreso com “o desperdício, a desorganização e os vícios em processos de trabalho”. Segundo Yeda, o governo se deparava com duplicidade de funções, que implicava em duplicidade de cargos em comissão, salas, computadores, energia e prédios: “A reorganização vai propiciar um corte gigantesco” (ZERO HORA, 2007a, p. 8).

Ainda no início do mandato, os gaúchos eram apresentados à nova linguagem falada no Executivo estadual. O assunto foi tema de reportagem na página 12 do jornal Zero Hora de 24 de fevereiro de 2007. No texto, ganharam destaque expressões importadas da iniciativa privada ou de outros governos do PSDB. Entre os termos, apareciam: gestão por metas e indicadores, regime de caixa, gerente de projetos, contratualização de resultados e duplo planejamento.

A inspiração gerencialista aparecia com destaque nas manifestações do secretário da Fazenda, Aod Cunha de Moraes Junior. Economista, ex-aluno da governadora no mestrado em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e então presidente da Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Estado, Moraes Junior elaborou o plano de governo tucano, coordenou o período de transição entre as administrações de Germano Rigotto (PMDB) e Yeda e foi o primeiro integrante do primeiro escalão a ser confirmado por ela ainda em novembro de 2006, antes da posse em 1º de janeiro de 2007 (ZERO HORA, 2006b, p. 12). Doutor em Economia também pela UFRGS, Moraes Junior escreveu uma tese sobre o ajuste fiscal, “Ensaio sobre fragmentação de governo e ajustamento fiscal”, defendida em 2003.

Até deixar a Fazenda no início de 2009, Moraes Junior escreveu artigos de opinião em jornais defendendo a reforma do Estado, principalmente o foco no

ajuste fiscal. Em janeiro de 2007, no início do mandato, Moraes Junior (2007a) afirmou que o equilíbrio das finanças estaduais havia se tornado fundamental porque o Estado não tem mais à disposição mecanismos de financiamento usados por gestões anteriores e capazes de cobrir a diferença entre receita e despesa.

Enfrentar o déficit fiscal reduzindo despesas e aumentando receitas não é um capricho de meia dúzia de economistas obcecados pelo rigor fiscal. É uma responsabilidade pública. É uma responsabilidade com as famílias gaúchas que dependem de educação, saúde e segurança. É uma responsabilidade com todos os segmentos da atividade econômica gaúcha, que dependem da capacidade de investimentos mínimos em infraestrutura por parte do Estado. E, sobretudo, é uma responsabilidade com os servidores públicos e suas famílias, que dependem do recebimento de salários ao final do mês (MORAES JUNIOR, 2007a, p. 19).

O secretário da Fazenda também argumentou que um Estado sem condições de oferecer aportes para suas políticas públicas de educação, saúde e segurança e sem ter possibilidade de investir é um “Estado que debilita sua economia e sua gente”. Ele defende um “Estado novo, mais ágil, mais forte – nem maior, nem menor – e mais justo”. Em outro artigo, Moraes Junior (2007c) afirma que “o ajuste dói no início, mas quem persiste assiste a um crescimento econômico mais forte e duradouro”.

Enfrentar o déficit estrutural das finanças do Estado não é apenas missão de um governo. É uma missão de todos os gaúchos. Eliminar o déficit não é um exercício matemático, mas um esforço de convencimento coletivo sobre valores de uma sociedade. É um esforço de conscientização sobre a real necessidade de uma série de medidas sem as quais continuaremos a observar, imóveis, a deterioração da capacidade de financiamento de investimentos e serviços públicos que afetam diretamente nossa qualidade de vida (MORAES JUNIOR, 2007b, p. 17).

A intenção do secretário da Fazenda era reverter a antipatia causada por algumas medidas do governo. Por um ano, por exemplo, entre março de 2007 e março de 2008, o governo atrasou parte dos salários do funcionalismo público. De março a julho de 2007, o parcelamento da folha de pagamento foi aplicado para os servidores do Executivo com vencimentos acima de R\$ 2,5 mil. A partir de agosto daquele ano, o teto para pagamento em dia caiu para R\$ 1,9 mil, atingindo cerca de 10% do funcionalismo. Segundo o governo, a medida, chamada pelos jornais de “arrocho”, era necessária por conta das dificuldades financeiras do Estado.

A mesma justificativa também impulsionou decisões mais populares. O governo anunciou, por exemplo, o corte nos “supersalários” do Executivo. Foi cortada a fatia dos vencimentos de 34 servidores que superava o teto estadual de R\$ 22,1 mil (SANTOS, 2007, p. 6). Diante da projeção de déficit anual de R\$ 2,4 bilhões, o governo planejou reduzir o rombo pela metade em 2007 e zerá-lo no ano seguinte a partir de mudanças nos métodos de gestão. Os principais focos de ação do ajuste fiscal eram a modernização da Receita, o combate à sonegação e a redução de gastos. “Todas as medidas de ajuste fiscal têm como objetivo fazer com que o Estado gaste apenas o que arrecada, para que sobrem recursos para fazer novos investimentos e melhorar os serviços públicos” (GOVERNO DO ESTADO, 2008b, p. 24).

É neste ponto que surge um outro elemento a vincular o governo Yeda Crusius à Nova Gestão Pública. Para auxiliar na reforma da máquina pública, o Executivo contou com o auxílio de uma assessoria com origem na iniciativa privada, o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), uma entidade bancada pelo setor empresarial com foco em melhorias em gestão. O PGQP contratou o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), do consultor Vicente Falconi, para acompanhar os trabalhos do governo Yeda Crusius. Falconi ficou conhecido nacionalmente como o “mago das finanças” do governador Aécio Neves (PSDB). Ao assumir o poder público em Minas Gerais em 2003, o tucano encontrou um cenário de déficit, calculado em R\$ 2,4 bilhões, e iniciou uma reforma administrativa inspirada na experiência do governo Fernando Henrique. Em entrevista ao jornal Zero Hora, dois diretores do INDG, Luiz Octávio Barros de Souza e Paulo Fernando Pagliaroni, explicaram que a consultoria não é especializada em setor público, mas em gestão. Pagliaroni afirmou: “Temos uma máxima: tudo pode ser visto como um processo. Num hospital, observe o caminho do doente. Isso é um fluxo e pode ser mapeado como um processo, como se fosse fabricação de biscoito” (ZERO HORA, 2007b, p. 6).

Os diretores acusam o setor público de gastar de maneira desordenada e pregam a adoção da meritocracia para o funcionalismo estatal. Questionados sobre as críticas ao INDG, defenderam a adoção de ferramentas da iniciativa privada no setor público. Pagliaroni afirmou: “Não temos esse objetivo (de transformar a máquina pública numa empresa), mas, se ter resultados significa ser uma empresa privada, talvez a gente queira isso” (ZERO HORA, 2007b, p. 6). Para o diretor do

INDG, as melhorias em gestão buscam fazer sobrar dinheiro público para investimentos: “Não buscamos reduzir medicamentos, mas comprar mais e melhor. Buscar qualidade no gasto da merenda escolar significa beneficiar mais pessoas” (ZERO HORA, 2007b, p. 6).

A consultoria do INDG foi reconhecida pela governadora Yeda Crusius, que ressaltou o uso no setor público de ferramentas importadas de empresas privadas, uma característica fundamental da Nova Gestão Pública:

Com este trabalho, avançamos no uso de modernas ferramentas de gestão, utilizadas pelo setor privado, para dentro do setor público gaúcho através do gerenciamento matricial da receita e da despesa, e da reestruturação de órgãos e processos, gerando enorme economia de recursos sem que fosse prejudicada a qualidade de qualquer serviço público prestado pelo governo¹³.

No texto de apresentação do balanço de dois anos de mandato, a governadora reconheceu que o ajuste fiscal foi a principal preocupação de seu governo até aquele momento em detrimento dos outros dois eixos estratégicos do plano de governo, o Desenvolvimento Econômico Sustentável e o Desenvolvimento Social. O terceiro eixo, Finanças e Gestão Pública, havia se tornado meta preponderante.

[...] a principal estratégia que norteou esses dois primeiros anos do governo do Estado foi aquela definida para o eixo das Finanças e Gestão públicas. Com efeito, domar o déficit público crônico e melhorar a gestão eram condições necessárias para o renovado protagonismo dos investimentos públicos estaduais na nossa infraestrutura econômica e social. O resultado foi que, em apenas dois anos, revertemos quatro décadas de sucessivos resultados orçamentários negativos (GOVERNO DO ESTADO, 2008b, p. 1).

No dia 17 de novembro de 2008, em cerimônia convocada para divulgar o pagamento antecipado, e com recursos próprios, do 13º salário dos servidores públicos, a governadora Yeda Crusius anunciou a conquista do déficit zero. “O Rio Grande do Sul pode comemorar um Estado equilibrado, que não depende mais de empréstimos para pagar seus funcionários e que, ao invés de gastar os recursos do contribuinte para pagar juros, fará obras e investimentos para promover a melhoria

¹³ Trecho de discurso da governadora Yeda Crusius feito no dia 17 de novembro de 2008: “Déficit zero em 2008 e pagamento antecipado do 13º do funcionalismo público estadual”. Disponível em: <www.estado.rs.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2009.

da qualidade de vida dos seus cidadãos¹⁴”. Na oportunidade, o equilíbrio nas contas públicas foi atribuído pela governadora ao ajuste fiscal, uma estratégia usada com frequência. Em cerimônia marcando 30 meses de mandato, em 17 de abril de 2008, a governadora ressaltou a importância do ajuste fiscal. “Chegaremos a 2009 com a casa em ordem. O que ocorre é que as ações de contenção de despesa e de modernização da gestão já foram incorporadas pela administração pública – não sem um trabalho imenso e uma luta cotidiana pelas mudanças na cultura¹⁵”. Diante do que foi exposto até aqui, fica demonstrada a vinculação da reforma feita pelo governo Yeda Crusius aos princípios da Nova Gestão Pública, principalmente no campo do ajuste fiscal. Essa relação, porém, também passa por outros aspectos, como a transferência de serviços públicos não exclusivos de Estado para Oscips. É o que será abordado no item a seguir.

3.5 A GÊNESE DA LEI DAS OSCIPS NO RS

Apesar de a regulamentação de Oscips no Rio Grande do Sul não ser destacada como proposta no plano de governo de Yeda Crusius, a proposição aparece no documento de forma conceitual: “Fortalecer as parcerias do Estado com o terceiro setor, envolvendo as entidades em projetos e programas específicos, especialmente aqueles de caráter social e educativo, definindo critérios transparentes de aliança e de prestação de contas” (COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO, 2006, p. 46).

Na prática, a proposta de marco legal das Oscips foi apresentada à população e encaminhada para a Assembleia Legislativa pelo governo do Estado em 10 de outubro de 2007. O projeto de lei n. 399/2007 foi exposto como parte do plano de recuperação do Estado e defendido pela governadora Yeda Crusius: “O marco das Oscips é chamar, sem perda a ninguém e ganho de todos, a sociedade

¹⁴ Trecho de discurso da governadora Yeda Crusius feito no dia 17 de novembro de 2008: “Déficit zero em 2008 e pagamento antecipado do 13º do funcionalismo público estadual”. Disponível em: <www.estado.rs.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2009.

¹⁵ Trecho de discurso da governadora Yeda Crusius de 17 de abril de 2008 em referência ao balanço aos 30 meses de gestão. Disponível em: <www.estado.rs.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2009.

organizada para participar, inclusive, do orçamento" (GOVERNO DO ESTADO, 2007a).

Na mesma cerimônia de apresentação do marco regulatório, o responsável pela elaboração do projeto, o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando Schüller, afirmou que a regulamentação no marco legal para o terceiro setor permitiria a ampliação das fontes de financiamento, do número de parceiros do Estado e da produtividade dos serviços a serem transferidos para Oscips. Segundo o secretário, "serão firmados termos de parceria que permitam a publicização da gestão dos serviços e o estabelecimento das metas e obrigações a serem observadas pelas organizações" (GOVERNO DO ESTADO, 2007a).

Em outra oportunidade, Schüller afirmou que o novo marco legal era "um projeto de mudança estrutural que integra o conjunto de medidas que o governo apresentou à sociedade para a reestruturação da gestão pública no Rio Grande do Sul" (GOVERNO DO ESTADO, 2007b). Até a aprovação do projeto de lei pela Assembleia Legislativa em 18 de dezembro de 2007, Schüller (2007b) assumiu a tarefa de defender a proposta classificada por ele como de "grande significação para a modernização do setor público gaúcho". De acordo com Schüller (2007a), a regulamentação de Oscips é resultado de uma nova visão do Estado formada a partir das reformas realizadas nas décadas de 1980 e 1990. "No final dos anos 1980, o Estado brasileiro chegou a controlar 258 empresas estatais. O governo produzia aço, aviões, minério, computadores, distribuía telefones e atuava no ramo supermercadista" (SCHÜLER, 2007a).

Para o secretário, hoje se reconhece que estes não são papéis do governo, que deve se voltar para a geração de políticas públicas e à coordenação de processos de desenvolvimento. Schüller ressalta que, durante a reforma do Estado na década de 1990, o número de empresas estatais controladas pela União caiu para 93 por conta do programa de privatizações. A partir desta visão, houve uma especialização das funções a serem exercidas pelos governos. O secretário afirma que, numa "segunda grande onda" do processo de reforma do Estado, o desafio atual é de contratualização da prestação de serviços não exclusivos de Estado com o terceiro setor.

Trata-se de um novo processo de especialização das funções na esfera pública. Governos, por diversas razões, não são bons gerenciadores de serviços públicos diretos e complexos, como hospitais, universidades,

museus, orquestras, TVs educativas, centros de pesquisa, parques ambientais e instituições de assistência social. Não demorará para que isto seja objeto de um amplo consenso na sociedade brasileira, assim como hoje o é a convicção de que o Estado não é um bom gestor de fábricas de aviões e supermercados (SCHÜLER, 2007a).

Inspirado no modelo estrutural de Estado proposto por Bresser-Pereira, o secretário afirma que a especialização das funções permite aos governos buscar o nível máximo de excelência no cumprimento das tarefas exclusivas de Estado, como a segurança pública, as funções judiciárias, fisco e fiscalização, regulação, formulação de programas de desenvolvimento e de promoção da justiça social. Outra razão apontada por Schüler (2007a) para a especialização das funções do Estado é a redução da influência de “pequenos interesses do sistema político” e a garantia de estabilidade na gestão das organizações prestadoras de serviços públicos.

Imaginemos o seguinte: qual a empresa que consegue prosperar mudando toda a diretoria a cada quatro anos ou menos? Imaginemos mais: que boa parte dos diretores contratados quase nada entende do negócio, sendo recrutada por afinidades partidárias ou interesses eleitorais. Qual é o resultado esperado de uma situação dessas? A resposta parece evidente, e é precisamente assim que acontece no sistema tradicional de gestão estatal. Isto ocorre não porque falta sensibilidade ou inteligência a nossas lideranças políticas. Ocorre porque as regras do jogo autorizam e incentivam este comportamento. Se não mudamos as regras não há porque imaginar que algo sairá diferente no futuro (SCHÜLER, 2007a).

O projeto apresentado pelo governo prevê a contratação de um termo de parceria entre o Estado e organizações privadas sem fins lucrativos qualificadas como Oscips. Por meio do acordo, é transferida para Oscips a gestão de órgãos prestadores de serviços de interesse público, com garantia de repasse de recursos para financiamento das organizações. Por outro lado, o termo também fixa metas a serem cumpridas e critérios para avaliação de desempenho. O governo reconheceu que a proposta foi inspirada na Lei n. 9.790, mas Schüler (2007b) aponta um avanço em relação à legislação federal: a seleção pública das entidades com as quais serão assinados os termos de parceria.

Entre os benefícios da proposta, o governo listava:

Vantagens fiscais
<ol style="list-style-type: none"> 1) Novos parceiros – diversificação e ampliação das fontes de receita própria das instituições. 2) Não expande o quadro de funcionários estatutários. 3) Descomprime a previdência pública. 4) Economia de recursos via ganhos de produtividade.
Vantagens gerenciais
<ol style="list-style-type: none"> 1) Foco da gestão pública na avaliação finalística – medição e avaliação permanente de desempenho. 2) Gestão não-estatal – estrutura de pessoal, remuneração e sistema de compras de mercado. 3) Estabilidade na gestão financeira. 4) Sistema concorrencial.

Quadro 03: Os benefícios apontados pelo Governo.

Fonte: Governo do Estado, s/d.

De acordo com Schüler (2007a), a expectativa é que, com autonomia de gestão, as Oscips passem a buscar ampliar suas fontes de financiamento e a gerar ganhos de produtividade de forma a reduzir sua dependência do aporte direto dos cofres públicos. Com isso, o Estado poderá utilizar os recursos em outras prioridades.

O resultado esperado do modelo é a profissionalização da gestão pública: de um lado, o governo se especializa nas tarefas de definição de políticas públicas, especificação de metas e indicadores, bem como no acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parceria; de outro, as organizações especializam-se na gestão das diversas organizações setoriais, com as vantagens da administração privada e as garantias dos controles e atendimentos das finalidades públicas (SCHÜLER, 2007a).

A proposta foi alvo de críticas. O deputado estadual petista Ronaldo Zülke (2007) classificou o projeto de regulamentação das Oscips como uma “nova aventura privatizante” por permitir que entidades da sociedade civil substituam o Estado “naquilo que são suas funções típicas”. Segundo o parlamentar, a transferência de serviços para Oscips é um princípio previsto na “reforma neoliberal conduzida pelo ministro Bresser-Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso”.

Trata-se de uma autêntica privatização, uma vez que as Oscips são instituições privadas que não têm a obrigação de garantir o acesso universal aos serviços que prestam e podem vender uma parte desses serviços para terceiros, desde que garantam atendimento a determinada fração da demanda social. Elas, ainda, não precisam realizar concurso

público para contratar funcionários, comprar mediante licitação e não estão submetidas a qualquer forma de fiscalização ou controle social. Por outro lado, podem utilizar instalações, equipamentos, recursos humanos e orçamentários do Estado (ZÜLKE, 2007, p. 21).

Schüler (2007b) defendeu o projeto alegando que instituiria critérios claros nas relações entre o governo e o terceiro setor, estabelecendo metas a serem cumpridas na prestação de cada serviço e avaliação de desempenho, ferramentas que facilitariam a transparência e a fiscalização por parte da sociedade. Conforme o secretário, mesmo antes da elaboração do marco regulatório, o Estado estabelecia contratos para a prestação de serviços, em áreas especializadas, com organizações sem fins lucrativos, como as redes conveniadas com creches, asilos e instituições sociais.

Hoje, os governos gastam boa parte de seu tempo e seus recursos administrando a prestação de serviços que melhor e a menor custo poderiam ser executados pelas boas organizações da sociedade civil. Organizações como o Instituto Espírita Dias da Cruz, que atende diariamente cem moradores de rua em regime de albergue e 157 crianças em sua creche, com aporte médio de R\$ 15 mil mensais do poder público. Outra parte dos recursos necessários vem da sociedade, através de receitas próprias e trabalho voluntário. Atender crianças e moradores de rua não é um serviço público de grande relevância? Ele não está sendo oferecido adequadamente, a um excelente custo para o governo? Qual é exatamente o problema? (SCHÜLER, 2007b, p. 25).

Para tornar a proposta mais clara para população, imprensa e deputados, a Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social elaborou um quadro de perguntas e respostas sobre o tema, divulgado no site do governo do Estado.

Perguntas e respostas

O que realmente está em discussão no projeto das Oscips?

Tão somente a criação de um marco legal para estabilizar e oferecer transparência na relação entre o Executivo e as organizações da sociedade civil na execução de serviços públicos não exclusivos de Estado.

Quem hoje executa estes serviços?

Hoje, boa parte desses serviços é executada por organizações sem fins lucrativos. Redes de creches e entidades sociais, casas de cultura, organizações de preservação ambiental, pesquisa, saúde, educação, entre outras áreas. As prefeituras e os governos estadual e federal possuem diversas formas de parceria com essas instituições. E por que razão? Porque elas podem prestar excelentes serviços a um custo mais reduzido para o cidadão, na medida em que tem mais agilidade de gestão, buscam recursos de diversas fontes e mobilizam trabalho voluntário.

E qual a vantagem de se criar o marco legal das Oscips?

O marco legal estabelece claramente as regras para esses sistemas de parcerias. Prevê a fixação e a publicação de metas e critérios de avaliação de desempenho, incluindo-se a avaliação da satisfação do usuário sobre o serviço prestado.

Que critério foi utilizado para definir as áreas passíveis de contratualização via termos de parceria no projeto?

O critério é técnico. São as áreas de prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado. Segmentos em que as entidades da sociedade civil já atuam, inclusive em parceria com o próprio Estado. Estão excluídas todas as funções precípua de Estado - de segurança, áreas judiciárias, Receita Pública e Fiscalização - e todas aquelas onde a atuação do Estado é exclusiva e não pode ser partilhada com a esfera pública não-estatal.

O governo não deveria listar já no marco legal todos os serviços que serão objetos de termos de parceria?

O marco legal das Oscips define as regras que deverão ser observadas para a assinatura de termos de parceria nos próximos 10, 20 ou 30 anos. Cada termo deve ser precedido de estudo específico, que será feito ao longo do tempo, por diversos governos. Uma boa analogia pode ser feita com a criação da Lei das Licitações. O governo definiu as regras, mas não haveria sentido prever quais processos licitatórios específicos seriam feitos nas próximas décadas. Assim também ocorre com nossas legislações de incentivo fiscal à cultura e de apoio a projetos sociais. A lei estabelece os regramentos, mas não define de antemão quais projetos ou organizações receberão os recursos. É preciso respeitar a especificidade da função de cada poder de Estado.

Haverá conversão de órgãos públicos em Oscips?

Não. O governo, por meio de processos de seleção pública, simplesmente irá firmar termos de parceria para a execução de serviços, nas áreas em que esse modelo de contratualização se mostrar mais eficiente. Ademais, qualquer processo de criação, fusão, incorporação ou cisão de entidades da administração indireta do Estado depende de aprovação em lei específica pela Assembleia Legislativa. Isto está bem definido no Artigo 22 da Constituição do Estado, e não está em questão na discussão do marco legal das Oscips.

Direitos de servidores públicos são afetados pelo marco legal das Oscips?

O marco legal não trata desse tema nem afeta qualquer direito dos servidores, sejam estatutários ou celetistas. O que está em questão é simplesmente ordenar, tornar mais exigente e dar transparência à contratualização da prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado.

Quais as vantagens da adoção do modelo dos termos de parceria?

A maior vantagem é a transparência. Hoje poucos, ou quase ninguém, sabe com precisão quanto custa um serviço público oferecido pelo Estado. Tampouco há metas claras a serem atingidas e indicadores de qualidade dos serviços. Para boa parte dos serviços prestados, o governo do Estado termina como a única fonte de recursos. Os termos de parceria permitem que se reverta esse quadro. Eles publicizam os valores aplicados pelo governo bem como metas, desempenho e índice de satisfação dos usuários. Conferem mais dinamismo na busca de fontes alternativas de recursos, de modo que o governo possa multiplicar a sua própria capacidade de investimento.

Em que pontos o projeto das Oscips do governo do Estado avança, por exemplo, em relação à legislação federal, que é de 1999?

Em muitos aspectos. Talvez o mais importante seja a instituição da seleção pública das entidades para a assinatura dos termos de parceria. Todas as entidades devidamente qualificadas poderão concorrer, por critérios estritamente técnicos. Para assegurar a isenção do processo de seleção, outra inovação: o acompanhamento pela Procuradoria-Geral do Estado e pelo Ministério Público Estadual. Além disso, a qualificação de entidades como Oscips será sempre precedida de consulta formal aos Conselhos de Direitos das respectivas áreas. A legislação gaúcha é, sem dúvida, a que prevê maiores controles entre todas as legislações estaduais atualmente existentes.

Oscips gerenciam políticas públicas?

Não. Os termos de parceria dizem apenas respeito ao gerenciamento de serviços necessários à efetividade de determinada política pública definida pelo governo e pelos órgãos de Estado. A contratualização de serviços permite que o governo se concentre na produção e no gerenciamento de políticas públicas, em vez de desperdiçar tempo e energia na gestão de cada serviço, diretamente. O marco legal das Oscips apenas ajuda ao governo a concentrar seus esforços naquilo que é sua função primordial - gerar políticas eficientes e dispor de capacidade de investimento. Hoje, o governo tem dificuldades de fazer isso em boa medida porque consome a quase totalidade de seus recursos para custear a própria estrutura de Estado.

Quadro 04: Perguntas e respostas elaboradas pelo Governo.

Fonte: Governo do Estado (2007c).

Colocado em votação na Assembleia Legislativa no dia 18 de dezembro de 2007 – após 69 dias de tramitação no parlamento –, o projeto de lei das Oscips foi aprovado em plenário por 37 votos favoráveis contra 17. Líderes sindicais mobilizaram-se pela recusa à proposta e lotaram as galerias do Legislativo. Foi aceita uma emenda liderada pelo deputado estadual Adilson Troca (PSDB) e acompanhada por outros sete parlamentares das bancadas de PMDB, PP, PTB, DEM e PPS. Foram prejudicadas (não colocadas em votação) outras 12 emendas, na sua maioria propostas por deputados da bancada do PT. Os dez parlamentares petistas votaram contra o projeto. O deputado estadual Elvino Bohn Gass (PT) classificou o projeto das Oscips como uma “carta-branca para que o governo tucano entregue serviços essenciais à iniciativa privada e isso é perigosíssimo” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007a). O petista ressaltou que o novo marco legal seria uma porta aberta para novas fraudes semelhantes a do Detran. À época, a política gaúcha sofria abalos provocados pelas repercussões de um escândalo envolvendo o desvio de R\$ 44 milhões da autarquia por meio de terceirizações de serviços. Os principais suspeitos eram políticos e dirigentes partidários de PP e PSDB. Schüler, por sua vez, defendeu a aprovação “pois houve a construção

coletiva, com apresentação de sugestões por todas as bancadas" (GOVERNO DO ESTADO, 2007d).

A despeito das críticas da oposição, o governo Yeda Crusius conseguiu ver aprovada uma política que havia sido rejeitada pelos deputados estaduais durante a administração anterior, de Germano Rigotto (PMDB), de 2003 a 2006. Em março do último ano de mandato, o governo Germano Rigotto enviou para a Assembleia dois projetos de lei regulamentando as Oscips e as Organizações Sociais (OS). O vice-presidente do Legislativo, deputado Fabiano Pereira (PT) criticou a decisão do Palácio Piratini afirmando que carecia de debates com a sociedade gaúcha (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2006a). Devido a resistências no plenário e nas galerias – sindicatos mobilizaram manifestantes contra os projetos –, o governo aceitou retirar o regime de urgência na tramitação das propostas e selou um acordo com a oposição para ampliar os debates sobre o tema. Em seguida, os projetos foram arquivados. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2006b, 2006c e 2006d).

A Lei n. 12.901, conhecida como Lei das Oscips, foi sancionada pela governadora Yeda Crusius em 11 de janeiro de 2008. A governadora disse que o Executivo tinha a intenção de incentivar as organizações sociais de interesse público e lembrou ter trabalhado pela aprovação da Lei n. 9.790 durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

E, naquele tempo, se discutia muito o que deveria ser estatal o que era estatal e, se não fosse isso, era privatização. Desde então evoluiu muito e todos sabem que uma relação entre o público estatal e o público da sociedade civil não significa privatização. A privatização é a propriedade privada de um patrimônio qualquer. A gestão, já sabem as empresas hoje, deve ser crescentemente pública. Tanto é que elas todas escolhem onde aplicar a sua responsabilidade social. São empresas privadas que assumiram a cultura de que devem fazer a sua parte no desenvolvimento social¹⁶.

Em 13 de março de 2008, a governadora assinou o decreto de regulamentação da Lei das Oscips. O documento estabelece as regras a serem observadas na qualificação de entidades civis e na seleção pública para formalização dos termos de parceria entre organizações e o Estado. Yeda afirmou tratar-se de uma "lei inovadora, que trouxe um novo patamar de relacionamento

¹⁶ Trecho de discurso da governadora Yeda Crusius de 11 de janeiro de 2008: "Solenidade de sanção da Lei das Oscips". Disponível em: <www.estado.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jul. 2009.

entre iniciativa privada, terceiro setor e poder público" (GOVERNO DO ESTADO, 2008d). Para a governadora, o marco legal estadual é um "novo paradigma de gestão pública" inspirado na legislação federal aprovada durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Em 10 de abril de 2009, o governo do Estado apresentou os três primeiros serviços que serão repassados para a gestão de Oscips, o Centro Social da Vila Cruzeiro e o Centro de Treinamento Esportivo do Rio Grande do Sul, ambos em Porto Alegre, e o Projeto Recomeçar, destinado à capacitação de apenados, nas unidades Madre Pelletier, Irmão Miguel Dario e Padre Pio Buck. Até o final do primeiro semestre de 2009, 11 entidades já haviam sido reconhecidas como Oscips pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (ZERO HORA, 2009a, p. 16).

O edital para seleção da Oscip que vai administrar o Centro Social da Vila Cruzeiro foi o primeiro a ser lançado, em julho de 2009. O Centro Social, que atua na educação e na formação profissional de adolescentes entre 12 e 17 anos no turno inverso ao da escola, é administrado pela Fundação de Proteção Especial (FPE), órgão vinculado à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Com a transferência da gestão do Centro Social para uma Oscip, o governo do Estado prevê o aumento do número de adolescentes atendidos de 150 para 200, com redução dos custos (GOVERNO DO ESTADO, 2009).

Até aqui, resgatou-se o histórico das Oscips no Estado. No próximo capítulo, o foco deste trabalho vai se voltar ao processo de negociação instituído durante os debates sobre o novo marco legal. Antes de concluir este item, entretanto, é necessário ressaltar alguns pontos. Do quadro de perguntas e respostas elaborado pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social para defender o projeto das Oscips, destaca-se o discurso baseado numa noção de técnica. A justificativa é usada na explicação sobre a seleção das atividades do setor público sujeitas à contratualização via termo de parceria com uma Oscip. O critério de escolha, afirma o governo, foi técnico: foram eleitas áreas de prestação de serviços não exclusivos de Estado. A mesma resposta aparece em entrevista concedida por Schüller (ZERO HORA, 2007c, p. 6).

É importante lembrar que a definição de serviços não exclusivos tem origem no modelo estrutural de Estado proposto pelo ex-ministro Bresser-Pereira. Ao usar uma noção de técnica para justificar o critério de seleção das áreas cuja gestão

pode ser transferida para Oscips, o governo apela à ideia de um processo decisório fechado, protegido de interferências políticas e baseado num discernimento alheio a opiniões não-especializadas. Este tipo de discurso, como já abordado antes, alimenta as críticas que apontam um déficit democrático nas tentativas de reforma de Estado. No próximo capítulo, este trabalho pretende mostrar que o discurso oficial do governo estadual peca por não dar conta de um fenômeno que cercou a elaboração do marco legal das Oscips, uma rede envolvendo atores não estatais. Esta constatação coloca em xeque tanto o discurso do governo como as críticas à Nova Gestão Pública.

Além disso, a hipótese de aproximação entre a Nova Gestão Pública e a abordagem de redes de políticas públicas, sugerida no primeiro capítulo deste trabalho, também parece reforçada pelo discurso da governadora Yeda Crusius na cerimônia de apresentação do projeto de marco legal das Oscips, em 10 de outubro de 2007. Yeda argumentou que:

Os governos sozinhos nada fazem. O governo, qualquer que seja ele, principalmente o escolhido de forma democrática, assume as suas responsabilidades, mas orienta a articulação da sociedade naquilo que lhe compete, como poder autônomo, chamando a parceria o Judiciário e Legislativo para melhorar os nossos indicadores centenários (GOVERNO DO ESTADO, 2007a).

Ainda que as Oscips sejam instrumentos vinculados à Nova Gestão Pública, a declaração da governadora aponta para uma questão ressaltada nos estudos sobre redes de políticas públicas. Trata-se aqui do movimento feito pelo Estado para articular interesses existentes na sociedade de uma maneira a garantir maior eficiência das políticas. Santos (2007) já reconhece nas Oscips um modelo institucional que permite arranjos em rede, implicando em maior cooperação e intercâmbio entre instituições de diferentes especialidades. Uma das principais características das sociedades complexas, explica ele, é a relevância das instituições no contexto de diferenciação social. Para o autor, “a construção equilibrada dessa interação prospera em um ambiente institucional diversificado e plural, em que os recursos necessários (capital, conhecimento, capilaridade, capacidade de formação etc.) para o desenvolvimento estejam desconcentrados” (SANTOS, 2007, p. 20). A argumentação de Santos abre caminho para o quarto capítulo deste trabalho.

Se o autor reconhece nas Oscips um modelo institucional que permite arranjos em rede, é hora de verificar como a própria elaboração do marco legal contou com a participação de atores não estatais. Ao afirmar que os governos não fazem nada sozinhos e articulam forças da sociedade, como vimos na página anterior, a própria governadora – reconhecida neste trabalho como representante do pensamento da Nova Gestão Pública – reconheceu a importância de atores não estatais para a formulação e a execução de políticas públicas. Mais uma vez, se estabelece um indício de que a Nova Gestão Pública recebe influências das tendências de gestão compartilhada representadas pelas redes. Esta questão será aprofundada no próximo capítulo.

4 OSCIPS NO RS: A PARTICIPAÇÃO DE ATORES NÃO ESTATAIS

Este capítulo explora a rede formada em torno do projeto de lei que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) no Rio Grande do Sul e foi composto a partir de documentos estatais e corporativos, reportagens e artigos publicados na imprensa e de 11 entrevistas conduzidas entre setembro e o final de dezembro de 2009.

A escolha dos entrevistados, listados no Anexo C, não se deu de forma predeterminada. A seleção ocorreu durante o andamento da investigação e se constituiu a partir de cada entrevista realizada. Ou seja, foram os próprios depoimentos dos atores participantes que conduziram os passos do pesquisador até novos atores até então desconhecidos. Documentos também contribuíram para identificar as organizações participantes. O ponto de partida foi uma entrevista com o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando Schüller, mentor do projeto de lei das Oscips no Rio Grande do Sul.

Em conjunto, as entrevistas e a verificação de documentos permitiram compreender a natureza da rede em torno da proposta, seus arranjos e as razões pelas quais determinados atores estiveram incluídos no processo. Neste capítulo, serão detalhados o número e tipos de atores envolvidos, os recursos disponibilizados, os níveis de influência e participação no processo decisório e a capacidade de articulação e coordenação entre eles. A intenção é construir um panorama de uma rede invisível até mesmo para o governo do Estado, condutor do processo. Primeiro, porém, é importante exibir a visão do governo sobre o processo de aprovação do marco legal a fim de evidenciar alguns contratos.

4.1 A VISÃO DO GOVERNO

Intelectual ligado ao PSDB, o secretário estadual da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando Schüller, recebe o pesquisador em sua sala no início da noite de 15 de setembro de 2009 com um ar cansado. Ele comenta que é difícil tentar ser um executivo na máquina pública. O gabinete fica no oitavo andar do Centro Administrativo do Estado, em Porto Alegre, um dos símbolos do governo gaúcho e prédio que já foi apelidado de “Monstrengo” por um presidente do Tribunal de Justiça do Estado por conta da ineficiência e do número de pessoas “se coçando sem fazer nada” (ZERO HORA, 2005, p. 12).

De perfil gerencialista, Schüller diz lutar contra a ineficiência no serviço público. Ele foi o principal articulador do governo do Estado durante a tramitação do projeto de lei das Oscips na Assembleia Legislativa, entre outubro e dezembro de 2007. O secretário relata que sua estratégia era manter as discussões sobre o tema “exclusivamente do ponto de vista técnico”. “Conduzimos esse processo de forma a despolitizar o debate” (SCHÜLER). A suposta dicotomia entre política e técnica aparece em diferentes trechos da entrevista. Para o secretário da Justiça, a reforma do Estado inspirada na Nova Gestão Pública é uma iniciativa de caráter meramente técnico. Ele rejeita a expressão “tecnocrática” para se referir a esse tipo de processo, argumentando ser “depreciativa”.

Acho ótimo que a reforma do Estado seja vista como uma reforma técnica, pois é um problema apenas de otimização e maximização de recursos públicos. Não há nenhum viés político e ideológico. Isso é conversa para boi dormir. Quando começam a inventar ideologia numa discussão de gestão pública, alguém está querendo enrolar alguém (SCHÜLER).

Schüller procura sustentar seu ponto de vista com base num resgate histórico. Segundo ele, os Estados foram obrigados a iniciar processos de reforma a partir da década de 1980 por conta dos avanços tecnológicos empreendidos no setor privado. A globalização, por sua leitura, exigiu das companhias e dos Estados redução de seus custos e mais eficiência para enfrentar a competição num nível mundial.

Neste contexto, o Brasil, para o secretário da Justiça, teve uma espécie de “azar histórico”. Isso porque, na mesma época em que o resto do mundo discutia

“reforma do Estado, modernização, privatização, liberalização, abertura de fronteiras, redução de carga tributária, toda a agenda chamada de liberal”, o Brasil vivia a transição do regime militar para o democrático. Com isso, acredita ele, o debate no país se tornou uma contenda ideológica e as práticas que visavam a “dinamizar a economia brasileira, gerar mercado internacional, diminuir o custo dos programas sociais para os mais pobres e gerar eficiência no serviço público ficaram associadas a uma visão conservadora, de direita”.

Houve uma transmutação ideológica e discursiva, muito na esfera de simbologia pública, do debate público, onde as posições ideológicas ou políticas associadas historicamente ao regime militar, como sendo de direita e conservadoras, foram associadas às novas ideias liberais. E foram transmutadas a partir da ideia de neoliberalismo, neoconservadorismo, isso muito em função do thatcherismo, do governo Reagan e do regime do general Augusto Pinochet no Chile que de alguma maneira criaram essa marca (SCHÜLER).

O secretário da Justiça parece desconhecer que a Nova Gestão Pública de fato teve entre seus impulsionadores os governos de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, e de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos, conforme a literatura. De qualquer forma, com base no seu diagnóstico, Schüler tinha a compreensão de que, para garantir a aprovação do projeto de lei das Oscips, teria de reduzir a carga ideológica sobre a proposta, apartá-la do conjunto de pressupostos que ficaram associados ao neoliberalismo. “Desde o início, eu tinha consciência de que, se o projeto fosse discutido no plano ideológico, no marco esquerda versus direita, perderíamos o debate” (SCHÜLER). Isso por conta da extrema polarização que marca a política no Rio Grande do Sul. “Nós (a população do Estado) ainda entendemos a política como guerra, como determinação de posições, com exclusão do outro, como um jogo de soma zero, onde ele ganha, eu perco” (SCHÜLER).

Como alternativa para driblar esse contexto político, o secretário da Justiça optou por fazer um jogo de palavras, em que, no seu discurso, expressões associadas ao neoliberalismo eram substituídas por termos ainda sem um carimbo ideológico tão forte. Segundo ele, a linguagem da “cultura gerencialista” tomou o lugar da linguagem ideológica.

Um dos grandes obstáculos que eu enfrentei foi não usar os conceitos que o debate político tradicional estava preparado para ouvir. Não falar em

privatização, em terceirização, alienação de patrimônio, esse tipo de coisa. Nós falávamos em contratualização, em processo de parceria público-privada na área social. Não falar em nenhuma área específica, mas falar em serviços públicos não exclusivos de Estado. São conceitos novos (SCHÜLER).

A estratégia exposta pelo secretário da Justiça demonstra uma nítida intenção de reduzir a capacidade de reação dos opositores e de conduzir o diálogo. Da mesma maneira, há uma tentativa de desassociar a proposta de seu marco inicial, as reformas feitas por governos considerados neoliberais. Em sua defesa, Schüller destaca que os adversários do projeto poderiam ser agrupados em dois blocos. No primeiro, estariam os integrantes do sistema político tradicional, no qual cargos na máquina pública são usados como moeda de troca, e, no segundo, as entidades sindicais, interessadas no aumento do número de servidores para ampliar seu foco de poder.

O que significa a Lei das Oscips? Significa que o Estado perde o poder de gerenciamento direto de repartições públicas. Perde cargos de livre nomeação, perde poder de gerenciar aquelas pessoas, perde o poder de agir diretamente naquela comunidade. Não perde o controle sobre o serviço. Pelo contrário, ganha mais controle sobre ele. Mas perde o controle da máquina, o poder político. [...] Para os sindicatos, cada abrigo, cada hospital, cada repartição pública contratualizada (com uma Oscip) é menos um aparelho sob o controle. Por que os sindicatos querem mais servidores, mais concursos públicos, mais gente contribuindo? Isso tem um viés ideológico (SCHÜLER).

Um outro elemento da tática do governo foi manter o secretário da Justiça como figura de frente no debate, evitando o envolvimento direto da governadora no tema. A intenção era impedir que a controvérsia tomasse contornos de um conflito aberto entre oposição e situação. “Em todas as minhas entrevistas, eu disse que não era um problema de governo e oposição, mas uma política de Estado, um projeto para 30 anos, de longo prazo” (SCHÜLER).

Constata-se facilmente nos trechos da entrevista de Schüller destacados até aqui que o secretário da Justiça reproduz argumentos comuns entre os defensores da Nova Gestão Pública. Esse discurso defende a existência de uma suposta neutralidade nos processos de reforma do Estado, uma espécie de frieza técnica alheia a qualquer interesse político. A crítica a essa visão, já destacada no terceiro capítulo, alerta que a política não está subordinada à economia. Isso vai ficar mais claro nas próximas páginas deste trabalho, nas quais o elogio da técnica é colocado

em xeque diante de uma evidência constatada por meio da própria entrevista de Schüller e das outras realizadas: o governo, para aprovar o projeto de lei, foi obrigado a negociar com outros atores sociais.

4.2 NÚMERO E TIPOS DE ATORES E A NATUREZA DA REDE

A rede formada em torno do projeto de lei das Oscips reuniu mais de 50 atores, incluindo organizações estatais e não estatais. Para facilitar a visualização do cenário, os atores foram agrupados de acordo com suas características institucionais. Na tabela 01, é possível notar que, em termos numéricos, entidades do movimento sindical e agências estatais tiveram preponderância no arranjo decisório.

Atores	Quantidade
Estatais	24
Governo e administração	12
Fiscalização e controle	1
Partidos no parlamento	11
Movimento sindical	18
<i>Think tanks</i> (grupos de estudo) e especialistas	6
Associações econômicas	3
Associações culturais e sociais	5
Total	56

Tabela 01: Número e tipos de atores participantes da rede.

Fonte: Elaborada pelo autor.

É importante ressaltar que o grupo de entidades estatais não forma um bloco homogêneo. Na categoria, estão incluídos agências de administração do governo, um órgão fiscalizador com independência em relação ao Executivo e as bancadas partidárias na Assembleia Legislativa. Esses três tipos de atores tiveram papéis e

participações diferentes durante o arranjo, como será mostrado nas próximas páginas. Se a Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, com apoio de outros setores do Executivo, foi responsável pela condução do processo, o Ministério Público de Contas (MPC) fez sugestões de mudanças no texto do marco legal e as bancadas, por sua vez, ouviram os atores sociais envolvidos na questão e negociaram a aprovação da proposta. Esse detalhamento é necessário para evitar uma visão estreita sobre o Estado. Segundo Schneider (2005), o Estado não pode ser compreendido como uma hierarquia pública integrada, mas como uma rede de organizações relativamente autônomas.

Também destaca-se o fato de as associações econômicas, em termos de quantidade, apresentarem um número reduzido de atores em relação ao movimento sindical e às agências estatais. Num primeiro olhar, essa constatação parece contrariar a literatura sobre redes de políticas públicas. Estudos apontam o predomínio de atores privados e econômicos neste tipo de arranjo decisório (SCHNEIDER, 2005; JORGANA e SANCHO, 2005; HENDRIKS, 2008). Organizações da sociedade civil, por sua vez, têm pouco espaço e normalmente ocupam posições periféricas.

Desta forma, é preciso deixar claro que a repartição de organizações nas categorias institucionais é apenas uma comparação numérica desprovida de qualquer aprofundamento sobre a participação dos atores na rede. Ou seja, maior quantidade não necessariamente significa maior envolvimento, acesso ao processo decisório e capacidade de persuasão. As associações econômicas, apesar de somarem apenas três entidades, tiveram um alto grau de ascendência, como será visto nas próximas páginas.

Nem todas as organizações listadas na tabela 01 tiveram o mesmo nível de inclusão e relevância no arranjo. Listadas no Anexo A, todas foram identificadas a partir de citação nas entrevistas e em documentos e constam no trabalho como forma de demonstrar a amplitude do processo. Quinze delas, por exemplo, só foram somadas à lista por terem sido registradas nas atas de presença das duas audiências públicas sobre o tema, realizadas pela Assembleia Legislativa nos dias 8 e 19 de novembro de 2007. Ou seja, não foram lembradas pelos entrevistados, nem apareceram em outros documentos.

Por isso, serão destacados nesta dissertação os atores cujo envolvimento contribuiu de forma a interferir na condução do processo. A seleção deste grupo

partiu de avaliações feitas pelos próprios entrevistados sobre as organizações consideradas por eles minimamente relevantes. Levou-se em conta o peso que cada entrevistado deu a outros participantes do arranjo decisório, constituindo-se numa espécie de percepção de poder. Cruzando as entrevistas e usando mais dois critérios de avaliação, que serão detalhados no item 4.4, foi possível chegar a um quadro dos atores mais influentes, muitos nem reconhecidos assim pelo representante do governo estadual, Fernando Schüller.

O fato de o secretário da Justiça desconhecer atores envolvidos no processo é um componente importante na caracterização do tipo de rede formada em torno do marco legal das Oscips. Esse elemento demonstra que o governo não tinha consciência, ao menos completa, do arranjo decisório constituído ao redor do tema. Por consequência, num primeiro momento, trata-se de uma indicação de que a rede não poderia se enquadrar num modelo de governança instituído como uma política de governo. Em outras palavras, não teria ocorrido um movimento deliberado do Executivo em mobilizar recursos de atores não estatais na hora de aprovar o projeto.

Outros elementos coletados durante a pesquisa, entretanto, apontam para o lado contrário. Dois representantes de atores econômicos entrevistados pelo pesquisador, o presidente da Federação das Associações Comerciais e de Serviços (Federasul), José Cairoli, e o presidente da Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado (Fecomércio), Flávio Sabbadini, afirmaram terem sido chamados pelo governo estadual para participar das discussões. Schüller, por sua vez, confirmou ter convidado as entidades empresariais a defender o projeto. De acordo com o secretário, as organizações do setor econômico são favoráveis à modernização do Estado “porque têm interesse em reduzir a carga tributária”. Fecomércio e Federasul defendiam a instituição de Oscips no Estado no mínimo desde 2004. Em 2006, ajudaram a criar a Agenda 2020, movimento que assumiu a proposta das Oscips como bandeira e será melhor detalhado mais adiante.

Entrevistados lembraram que Schüller contava também como recursos pouco tangíveis, como a credibilidade de outros atores. Nas tentativas de convencer os interlocutores da importância do marco legal, estrategicamente o secretário se valia do prestígio de dona Eva Sopher, reconhecida pela sociedade gaúcha como responsável pela recuperação e manutenção do Theatro São Pedro, um prédio histórico inaugurado em 1858. Presidente da Fundação Theatro São Pedro desde

1975, Eva se posicionou a favor das Oscips, segundo o entrevistado Alexandre Leboutte, representante dos funcionários no conselho deliberativo da Fundação Cultural Piratini (TVE e FM Cultura). “Schüler estava sempre com dona Eva” (LEBOUTTE).

O próprio secretário reconheceu a importância da presidente da Fundação Theatro São Pedro no debate. “A liderança cultural que mais nos apoiou foi dona Eva” (SCHÜLER). De acordo com o secretário, dona Eva via nas Oscips uma possibilidade de continuidade na prestação de serviços públicos livre de oscilações e interesses políticos. Procurada pelo pesquisador, a presidente da Fundação Theatro São Pedro preferiu não conceder entrevista sobre o tema e indicou José Moraes, dirigente da Associação Amigos do Theatro São Pedro (AATSP), como seu representante. Segundo Moraes, a AATSP não tomou uma posição em relação ao projeto do governo por considerar que a proposta não traria vantagens para a entidade, que dá apoio à administração do teatro. Moraes disse que os associados não queriam subordinar a entidade ao novo marco legal.

Apesar da contrariedade exposta por Moraes, os elementos destacados acima, desde o convite às federações empresariais, mostram que o governo de fato se utilizou de recursos oferecidos por atores não estatais para garantir a aprovação da proposta. Isso ficará mais evidente nas próximas páginas, mas o que importa aqui é demonstrar a ação deliberada do Executivo, durante a condução política do processo, de buscar recursos capazes de contribuir na tomada de decisão. Ainda que não se possa falar em um modelo de governança instituído como uma política de governo, há evidências de que o Estado buscou informalmente cooperação fora de seus limites, como aborda a escola da governança, citada no segundo capítulo deste trabalho.

Por outro lado, uma imobilidade do governo em direção a atores não estatais não significa automaticamente a inexistência de uma rede. Essa pesquisa aponta para a noção de que um arranjo decisório tem autonomia em relação à vontade do Estado. Isso porque atores não estatais formam cadeias de participação sem necessariamente entrar em contato direto com o Executivo. Esse cenário aparece, por exemplo, quando o foco está sobre o grupo do movimento sindical. Questionado sobre o envolvimento de sindicatos no debate sobre Oscips, Schüler soube mencionar três entidades: Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões (Sated), Sindicato dos Empregados em Empresas de

Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais (Semapi) e a representação dos funcionários no conselho deliberativo da Fundação Cultural Piratini, que reúne as emissoras TVE e FM Cultura. No entanto, a pesquisa demonstrou a existência um número de sindicatos seis vezes maior.

Trata-se de um cenário que aponta para os fundamentos oferecidos pela escola de intermediação de interesses, também detalhada no segundo capítulo. Essa corrente enxerga as redes como uma ferramenta analítica para examinar relações entre o Estado e organizações da sociedade civil. Pela interpretação oferecida por Santos (2002), seria possível afirmar tratar-se de uma rede neopluralista, que prevê acesso aberto ao processo político e à arena de formulação de políticas, com competição entre atores e independência deles em relação à vontade do Estado.

4.3 RECURSOS DISPONIBILIZADOS

Não se almeja fazer a contabilidade de recursos financeiros aplicados pelos atores envolvidos no projeto das Oscips. Trata-se aqui de recursos num sentido mais amplo, incluindo as noções de organização, mobilização, informação, legitimidade, elaboração de discurso e criação de espaços para debate. Serão detalhados os casos mais emblemáticos da aplicação de recursos não estatais, um deles favorável ao projeto das Oscips e um contrário.

Um olhar em perspectiva sobre o envolvimento das associações econômicas com o tema das Oscips sugere que a alocação mais forte e constante de recursos foi feita por esses atores. Isso porque a transferência de serviços não exclusivos de Estado para organizações sociais, chamada de publicização, é uma das principais propostas da Agenda 2020, movimento lançado em 2006 e mantido pelas federações empresariais, entre elas duas entrevistadas, Federasul e Fecomércio. Na sua comunicação com a população, no entanto, a Agenda 2020 evita ser vinculada ao setor econômico.

A estratégia surgiu após críticas levantadas por sindicatos ainda em 2006, ano em que o movimento era embrionário. Para uma parte do movimento sindical, a Agenda 2020 é um instrumento usado pelo setor empresarial para sustentar sua

pauta neoliberal para o setor público. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) se recusou a participar dos fóruns da organização por considerar haver um desequilíbrio na representação de empresários e trabalhadores e a ausência de movimentos sociais importantes como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (ZERO HORA, 2006c, p. 24). Assim, para evitar o carimbo de uma ação empresarial, a Agenda 2020 se define como um movimento da “sociedade gaúcha” formado por mais de 100 entidades participantes, uma secretaria executiva formada por técnicos e 250 voluntários.

A Agenda 2020 é um movimento da sociedade gaúcha que objetiva, por meio de propostas e projetos, transformar o Rio Grande do Sul no melhor Estado para se viver e trabalhar até o ano de 2020. É a criação de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. A Agenda é a ferramenta para atingirmos o “Rio Grande do Sul que Queremos” em 2020 (AGENDA 2020, 2009, p. 8).

A estratégia dos organizadores da Agenda 2020 é torná-la reconhecida como um movimento espontâneo da sociedade civil organizada, uma forma de despolitizar sua pauta, construir uma noção de pluralidade de interesses e reduzir o impacto da resistência a iniciativas lideradas pelo setor econômico. Os vínculos do movimento com as federações empresariais não aparecem nem mesmo no relatório das atividades do movimento (AGENDA 2020, 2009). As cinco entidades responsáveis por impulsionar o projeto sequer são citadas no documento. São elas: além de Fecomércio e Federasul, Federação das Indústrias (Fiergs), Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDL) e Federação da Agricultura (Farsul). A tentativa de desvinculação é tão evidente que até mesmo o local do lançamento da iniciativa, nos dias 8 e 9 de março de 2006, é omitido no trecho do relatório que faz um histórico da Agenda 2020. O evento ocorreu na Federação das Indústrias do Estado (Fiergs) (ZERO HORA, 2006d, p. 9).

Lançada quase um ano antes do início da gestão de Yeda Crusius, a Agenda 2020 pregava a publicização de serviços públicos já nos seus primeiros passos. Em julho de 2006, a publicização fazia parte do pacote de 90 propostas elaboradas pelo movimento para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul (ZERO HORA, 2006e, p. 8). Desde lá, em reuniões e fóruns periódicos, em participações em eventos, feiras e audiências públicas e em instrumentos de comunicação como página na internet, a Agenda 2020 busca promover sua pauta para o Estado.

Num exame ainda mais aprofundado, é possível dizer que o comprometimento das cinco federações econômicas do Estado com a publicização é ainda mais antigo. Um documento datado de dezembro de 2004 e assinado pelas cinco entidades já erguia a bandeira do modelo das organizações sociais. No texto, batizado como “A crise do Estado: Reformas para Racionalizar a Máquina Pública” são identificados 36 órgão estaduais passíveis de conversão para Oscips.

Sob qualquer ângulo que se analise o processo de publicização, são indiscutíveis as vantagens quanto à eficiência da gestão, de racionalização financeira e de atendimento do interesse público. Entre as diversas razões, pode-se citar uma: o modelo termina com a aberração existente na administração pública brasileira, que concede estabilidade funcional para profissionais que cumprem funções técnicas ordinárias (isto é, que não integram as “carreiras de Estado”). Isso significa que, por exemplo, ao contratar músicos para nossas orquestras sinfônicas, estamos tornando-os funcionários públicos estáveis (FARSUL; FCDL; FECOMÉRCIO; FEDERASUL; FIERGS; PÓLO RS, 2004, p. 6).

Mais uma vez, pelo trecho destacado acima, evidencia-se que a imaginada neutralidade da Agenda 2020 e sua pauta construída de forma conjunta entre organizações da sociedade civil teve forte influxo do pensamento forjado dentro das federações empresariais.

Nenhum outro grupo de atores identificado pela pesquisa demonstra capacidade semelhante de aplicação de recursos. É possível destacar o esforço realizado pelo movimento sindical, principalmente dos grupos voltados contra a transformação da Fundação Cultural Piratini, que reúne as emissoras TVE e FM Cultura, em Oscip. Para evitar a transferência dos serviços, sindicalistas tentaram barrar a aprovação do marco legal. Segundo Alexandre Leboutte, representante dos funcionários no conselho deliberativo da Fundação Cultural Piratini, as entidades contrárias à transferência das emissoras para Oscips organizaram três seminários ao longo de 2007.

O primeiro ocorreu no Sindicato dos Radialistas em dois sábados de maio, cinco meses antes de o governo do Estado apresentar o projeto de lei e encaminhá-lo para a Assembleia Legislativa. Participaram o sociólogo e doutor em Ciências da Comunicação Laurindo Leal Filho, especialista em televisões públicas e professor da Universidade de São Paulo; o jornalista Celso Schröder, coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e professor da PUCRS; Yacira Meira, funcionária da TVE Brasil; Valdir Nascimento, membro do

Sindicato dos Radialistas de Minas Gerais; Nascimento Silva, da Federação Estadual de Trabalhadores em Radiodifusão e Televisão (FITERT); e José Gacez, então presidente da Radiobrás.

Em junho, foi realizado o segundo encontro, no Teatro Dante Barone, na Assembleia Legislativa, com a presença do mestre em Direito Tarso Violin, estudioso das parcerias do terceiro setor com o poder público e professor da Universidade Estadual de Londrina. Por último, houve um painel em 14 de setembro no Sindicato dos Bancários, que recebeu o nome de “SOS TVE e FM Cultura: Caráter público ou Oscip?”. A principal painelistas foi a doutora em Administração e professora da UFRGS Maria Ceci Misoczky.

4.4 CAPACIDADE DE INFLUÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Das mais de 50 organizações relacionadas no início do capítulo como integrantes da rede que cercou o projeto de lei das Oscips, pelo menos seis podem ser consideradas como atores que tiveram maior participação e exerceram maior influência. Trata-se de uma elite de organizações que esteve mais próxima do centro do arranjo decisório. Ao redor deste grupo, é possível identificar outros 10 atores, com menor grau de ascendência sobre a rede, mas com participação efetiva. O restante orbitou às margens da rede sem capacidade de interferência significativa.

Chegou-se a esses níveis no núcleo do arranjo a partir do cruzamento de três critérios:

- 1) Citação nos depoimentos dos entrevistados. Ou seja, os próprios personagens ouvidos pelo pesquisador apontaram organizações que, na sua opinião, tiveram relevância no debate. Essa seleção não poderia ter sido feita apenas a partir da avaliação do secretário da Justiça, uma vez que limitaria a abrangência à visão de Schüller. Como já foi visto, o representante do governo desconhecia o panorama do entrelaçamento de relações que marcaram a tramitação da proposta.

2) Capacidade de dialogar com o Estado. Foram selecionados os atores que tiveram interação direta com o secretário da Justiça. Ficou evidente a existência de dois tipos de acesso ao Estado: o convite e a pressão para ser ouvido.

3) Habilidade de articulação e coordenação. Foi levada em conta a capacidade de comunicação, intercâmbio de recursos e interação estratégica dos atores, formando uma atuação em bloco.

Os critérios de seleção foram baseados nos argumentos de Schneider (2005). Segundo o autor, embora muitos atores estejam envolvidos direta ou indiretamente na produção de políticas públicas, há diferença de poder entre eles. Schneider (2005) argumenta que posições de influência não são determinadas apenas por meio de status político-institucional formal. Há vínculos informais que determinam a relevância ou não do ator. Santos (2002) igualmente ressalta que uma das características de uma rede neopluralista é o acesso à arena de formulação de políticas públicas de acordo com a qualidade e a quantidade de recursos à disposição do ator interessado e de sua legitimidade.

Entre as seis entidades com maior influência destacadas nesta pesquisa, estão duas do movimento sindical, Semapi e a representação de funcionários das emissoras TVE e FM Cultura; duas do setor econômico, Federasul e Fecomércio; e as últimas duas do grupo estatal, o Ministério Público de Contas (MPC) e a própria Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social.

No segundo grupo, com menor ascendência sobre o núcleo da rede, mas com participação efetiva, é possível relacionar cinco integrantes do movimento sindical, Associação dos Funcionários da Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (Affospa), Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS), Centro dos Professores do Estado (Cpers-Sindicato), Sindicato dos Jornalistas e Sindicato dos Radialistas; dois *think tanks*, Instituto Liberdade e Agenda 2020; dois organismos estatais, Casa Civil e Fundação Theatro São Pedro; e um ator econômico, a Fiergs. A seguir, procura-se mostrar como se deu essa influência e participação. Detalha-se o papel dos principais atores.

4.4.1 O Grupo de Maior Influência

Neste item, serão demonstrados os movimentos dos cinco atores mais influentes na rede formada em torno do projeto de lei das Oscips, com exceção da Secretaria da Justiça, já abordado no item 4.1.

Integrante da diretoria colegiada do Semapi, Mara Feltes, servidora de carreira da Fundação de Economia e Estatística (FEE), recebe o entrevistado numa sala de reuniões na sede do sindicato, localizada na Cidade Baixa, um dos bairros mais boêmios de Porto Alegre. O encontro acontece no dia 11 de novembro de 2009. Na principal parede do ambiente, há uma galeria de quadros exibindo cartazes de campanhas sindicais lideradas pela entidade nas últimas décadas. Diante do elogio do pesquisador para a beleza do conjunto, Feltes comenta que “o Brasil é um país com uma história de lutas, muitas vezes esquecidas”.

O Semapi foi um dos atores a combater o projeto das Oscips. Embora tenha feito oposição à proposta, o sindicato teve como marco de sua ascendência sobre o arranjo decisório a conquista de uma mudança no texto original do marco legal. A sugestão foi aceita em uma audiência com Schüller na Secretaria da Justiça marcada por representantes do sindicato. Os líderes de classe pediram que ficasse expressa claramente na lei que a transferência de serviços para organizações sociais não representaria a extinção de um órgão público. De fato, o dispositivo foi acrescentado ao texto, no artigo 10º. “É vedada a celebração de Termos de Parceria que impliquem criação, extinção, fusão, incorporação ou cisão de qualquer entidade da administração indireta em conformidade ao disposto no art. 22 da Constituição do Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Schüller reconhece que a ideia de contemplar o dispositivo surgiu durante a reunião com o Semapi. Segundo o secretário, a grande questão dos sindicalistas era saber se a transferência de serviços hoje prestados por uma fundação implicaria na extinção jurídica do órgão. “Obviamente, eu esclareci a eles que não, que são coisas completamente diferentes. O marco das Oscips trata da contratualização da prestação de serviços e não diz nada sobre a permanência ou não desta ou daquela fundação” (SCHÜLER). Ainda assim, o Semapi não ficou convencido e pediu a inclusão do dispositivo que consagraria que a extinção de órgãos dependeria de aprovação legislativa específica, conforme prevê o artigo 22

da Constituição Estadual. Na opinião do secretário da Justiça, aceitar a sugestão foi importante para reduzir a resistência à proposta.

Eles relativizaram a posição deles. Continuaram críticos, mas num tom mais ameno. Houve política, onde você nem sempre concorda com tudo, mas pode buscar aproximações. Para o Semapi, era melhor que não existisse a Lei das Oscips, mas não é o fim da administração pública direta estatal que exista a lei. Eu dizia a eles que, no futuro, muitos serviços os governos podem considerar que devam continuar sendo prestados por estatais e muitos serviços, não (SCHÜLER).

Da entrevista do secretário da Justiça, constata-se que, na visão dele, o Semapi foi o interlocutor sindical contrário ao projeto que teve maior capacidade de dialogar com o governo e interferir no processo. Feltes ressalta que a entidade não foi convidada a sentar à mesa com o Executivo, mas se fez ser ouvida por ter uma “opinião”. Rejeitando a ideia de que a mobilização do sindicato seja corporativa, ela afirma que a preocupação da entidade com o tema tem a ver com cidadania.

Fizemos debate sobre o conteúdo. Não era uma questão de oposição de perfil partidário, de ser contra o governo. Era conteúdo. Acredito até que o secretário aceitou falar conosco porque estávamos com um debate muito convincente. Ele preferiu falar conosco por conta da forma como estávamos abordando o conteúdo da abordagem. O governo tinha maioria, iria passar. [...] Mas Fernando queria que passasse de uma forma tranqüila. Não queria tensionamento, por isso nos chamou (FELTES).

A dirigente afirma que o Semapi, ao longo das últimas décadas, tem se posicionado contra reformas de caráter neoliberal. “Isso não é novo. Já tínhamos um olhar crítico para esse modelo de gestão de política pública” (FELTES). Para a entrevistada, o sistema de transferência de serviços públicos para organizações sociais significa a renúncia do Estado a responsabilidades que são suas e resulta em perda de controle social. “O que é a Oscip? É pegar ONGs. E o controle social das ONGs é precário” (FELTES). Ela completa dizendo que:

Vai ser uma forma de pessoas entrarem e executarem políticas públicas sem ser um agente público legitimado por concurso público. A Oscip nada mais é que uma forma indireta de entrada. Vão trabalhar na função pública e vão ter um papel de desenvolver políticas públicas para uma sociedade que paga impostos. Será que aquele dinheiro que estão usando, que estão pedindo, está sendo bem utilizado. Quem vai fiscalizar essa gente? A lei é muito vaga.

A sindicalista ressalta ainda uma suposta perda da qualidade de serviços prestados e ilustra o argumento falando do Abrigo Cônego Paulo de Nadal, da Fundação de Proteção Especial (FPE), que atende a cerca de 60 crianças e adolescentes com deficiências como retardo mental profundo e paralisia cerebral e com dependência total para as atividades da vida diária. Segundo Feltes, servidores públicos fazem um trabalho extremamente delicado, de atenção e carinho com os pacientes. “Para nossa surpresa, é a casa onde os trabalhadores menos faltam ou trocam de setor, pelo compromisso, envolvimento emocional com aquele tipo de clientela. Poucas pessoas têm condições emocionais de estar lá” (FELTES). Para a entrevistada, por essas razões, o abrigo não deve ser transferido para uma Oscip, mas ressalta que a Secretaria da Justiça olha apenas para a questão dos gastos públicos. “Eles estão colocando a questão como algo de economia. Dizem que uma entidade, não sei de onde, faz um trabalho de assistência, a não sei quem, por um preço que é bem menor. Mas temos de analisar o tipo de trabalho que é feito” (FELTES).

Por fim, a entrevistada argumenta que, apesar da contrariedade do Semapi, a entidade ponderou ser necessário negociar com o governo e não exercer uma oposição sem diálogo. Feltes diz que a postura nasceu da certeza de que o Executivo tinha maioria na Assembleia Legislativa para garantir a aprovação.

Nós olhamos a lei de cabo a rabo e vimos que nossa primeira alternativa era ser contra. Tanto que houve uma discussão interna. A base achou que não tínhamos de sugerir nada. Aí, eu disse: alguém tem dúvida que vai passar? Vamos ver se a gente consegue alguma coisa que não fique tão ruim (FELTES).

Feltes, no entanto, reclama da postura de Schüller, afirmando que o secretário evitou fazer o debate público sobre a proposta deixando de responder a questões levantadas pelo Semapi. A queixa tem sentido se for lembrada a estratégia definida por Schüller de não politizar a discussão e tratá-la apenas como se fosse técnica. Segundo a dirigente, o sindicato “criou todas as dificuldades possíveis” para tornar a posição do Executivo menos confortável. “O projeto inicial era muito aberto. Nossa movimentação ajudou a criar algumas amarras, a não deixar a coisa tão solta” (FELTES).

A entrevista da sindicalista também indica que o Semapi atuou em conjunto com outras entidades, formando uma conexão entre atores dentro da rede.

Segundo Feltes, houve um alinhamento do Semapi com CUT-RS, Cpers-Sindicato e Sindicato dos Servidores Públicos do Estado (Sindsepe). “Sempre trabalhamos juntos, sempre tivemos uma identidade” (FELTES). Mais tarde, esse conjunto de sindicatos veio a compor o Fórum dos Servidores Públicos do Estado, frente de oposição ostensiva ao governo Yeda Crusius.

Um outro polo de oposição se formou em torno da comissão de funcionários da Fundação Cultura Piratini (TVE e FM Cultura), cujo líder era o jornalista Alexandre Leboutte, representante dos servidores no conselho deliberativo da fundação. Com cabelos compridos e uma pasta com recortes, jornais e documentos, o jornalista encontra o pesquisador num café do bairro Menino Deus, em Porto Alegre, no final da manhã de 27 de novembro de 2009. Como o local é barulhento, o que afeta a gravação da conversa, a entrevista é transferida para uma sala de uma farmácia da família de Leboutte, a uma quadra da dali.

O entrevistado relata que a comissão da TVE e FM Cultura também teve uma audiência com Schüller, no dia 30 de novembro de 2007, na qual pediu que as emissoras não fossem transformadas em Oscips. De acordo com a memória do secretário, a reunião teve um “viés ideológico no começo, mas, da metade para o fim, se transformou em uma reunião muito técnica”. Schüller ressalta que levantou uma discussão sobre a TVE ao questionar por que uma TV pública, para que cumpra finalidades públicas, necessita ser estatal.

Eu queria ter um conceito para definir algo que chamo de fetiche das instituições. Para defender o conceito de TV com finalidade pública, a gente tem de defender uma instituição estatal. Como se a defesa da instituição se tornasse a defesa de um direito. Como se a existência de uma instituição fosse a expressão de um direito (SCHÜLER).

Para o secretário, o avanço das tecnologias da comunicação vão tornar obsoletas num futuro próximo todas as grandes estruturas, na medida em que a parte técnica das emissoras vai se barateando. Na sua opinião, o Estado deveria investir na produção de programas “em todos os suportes, para que essas imagens concorram em festivais, entrem em programações, para que ocupem espaço em todos os canais, públicos ou privados, estatais ou não estatais”. Apesar da contrariedade, o secretário afirmou, na audiência, não defender a transformação da TVE em Oscip, mas ressaltou ser um debate para os próximos anos. De acordo com Leboutte, a mesma promessa foi feita pela secretária da Cultura, Mônica Leal,

também procurada pela comissão porque a fundação é subordinada à pasta. Essa segunda reunião com representante do primeiro escalão do governo demonstra a capacidade da comissão em se fazer ouvida pelo Executivo.

Ainda assim, a representação de funcionários da Fundação Cultura Piratini manteve a campanha contra o projeto. Segundo Leboutte, a “batalha era pela opinião pública”, uma vez que os servidores estavam convencidos da meta do governo de transferir os serviços das emissoras para Oscips. Essa certeza foi construída antes do projeto chegar à Assembleia em outubro de 2007. Entre abril e maio, diz Leboutte, já circulava a informação dando conta da intenção do Executivo. Por isso, os líderes dos funcionários passaram a se mobilizar e organizaram três seminários ao longo de 2007, como visto no item 4.3. Leboutte ressalta que, como estratégia, era preciso convencer a população do Estado de que as Oscips não trariam vantagens para os servidores, Estado e sociedade. “Nossos passos eram pensados como um movimento interno para nossa sustentação como funcionários do quadro, mas sabíamos que precisávamos do respaldo da opinião pública, caso contrário eles fariam o que queriam” (LEBOUTTE). Assim, a comissão fundamentou sua argumentação em três eixos:

1) As Oscips trariam prejuízo ao funcionalismo porque significariam a existência de dois quadros, um estável, que poderia ser deliberadamente cedido para outro órgão, e outro contratado via organização social, sem concurso público e dando margem para apadrinhamentos.

2) As Oscips poderiam resultar em transformação da programação da TVE, que é uma emissora de perfil diferenciado em relação ao sistema comercial. As TVs educativas têm uma função de produzir programação não necessariamente pautada pela audiência. Qualquer alteração nesse cenário prejudicaria a sociedade por reduzir a veiculação de programação não convencional, mesmo que para um público menor.

3) Por fim, da perspectiva do Estado, as Oscips abririam uma brecha que fragilizaria o controle público sobre os recursos.

Como a estratégia de mobilização da comissão de funcionários da TVE e FM Cultura não era apenas voltada pelo governo, destaca-se as ações voltadas à opinião pública em parceria com outros atores, o que demonstra capacidade de comunicação, intercâmbio de recursos e interação estratégica. Leboutte elege a Affospa como principal parceria dos servidores da TVE e FM Cultura.

A associação de funcionários da Ospa foi nossa maior parceira. O Evandro Matté (presidente da Affospa) foi um parceiro imprescindível porque trocávamos informações. Chegamos a fazer uma reunião conjunta com ele e os funcionários da fundação. O Semapi também participou da mesma reunião. Também participei de reuniões com o Fórum dos Servidores. Era um campo mais amplo, porque tinha Cpers, Sindiágua (Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado) e o Sindicato dos Servidores Públicos do Estado (LEBOUTTE).

Segundo o entrevistado, Semapi, Fórum dos Servidores e Cpers ajudaram a comissão de funcionários da TVE e FM Cultura a organizar um seminário em junho de 2007, um dos três encontros realizados ao longo do ano. O Cpers, ressalta ele, chegou a promover a viagem de um painelistas de São Paulo. No primeiro seminário, em maio, a comissão recebeu o apoio dos sindicatos dos Jornalistas e dos Radialistas do Rio Grande do Sul.

Outra ação de destaque dos servidores da Fundação Cultural Piratini foi a produção de um manifesto público e de um abaixo-assinado em defesa das emissoras em contra a sua transferência para Oscips. O texto do manifesto afirma que “a TVE e a FM Cultura são emissoras públicas a serviço da comunidade gaúcha. Nosso objetivo é garantir que continuem sendo janelas da multiplicidade cultural do Rio Grande do Sul. Isso só é possível, se resguardadas as condições técnicas e humanas de trabalho”. Leboutte lembra da mobilização:

Todos os domingos, montávamos uma barraca no Brique da Redenção, com o abaixo-assinado, faixas, camisetas e distribuição de panfletos. Fizemos adesivos também. Isso durante toda a tramitação do projeto. Conseguimos 15 mil assinaturas. Quatro mil foram pela internet, no abaixo-assinado online (LEBOUTTE).

Entre os atores do campo econômico, não houve campanha no Brique da Redenção, uma tradicional feira porto-alegrense de artesanato e antiguidades que lota o Parque Farroupilha aos domingos desde o início da década de 1980. Por outro lado, o acesso ao centro da rede foi mais efetivo. Procurado pelo pesquisador, o presidente da Fecomércio, Flávio Sabbadini, preferiu responder a entrevista por *e-mail*, no dia 4 de dezembro de 2009, por conta de um tratamento de saúde e de agenda atribulada como dirigente da entidade que representa mais de 500 mil empresas no Estado. O dirigente morreu no dia 15 de janeiro de 2010 vítima de câncer.

Sabbadini afirma que a federação foi convidada pelo Executivo a fazer parte das discussões sobre o projeto das Oscips. Segundo ele, técnicos da Fecomércio trabalharam junto com técnicos do governo. “Consolidamos dados que o próprio Estado não tinha e que foram úteis na identificação de organismos estatais que apresentam custos muito elevados e serviços públicos ineficientes” (SABBADINI). A declaração corrobora uma constatação já verificada na literatura sobre redes explorada no segundo capítulo: o Estado contemporâneo mobiliza recursos dispersos na sociedade para tornar as políticas mais efetivas. Aqui, fica evidente que a Fecomércio contribuiu com as intenções do governo ao fazer um exame externo da administração pública. O dirigente ressalta que a entidade não participou da elaboração do texto do marco legal, mas nega-se a responder as perguntas a respeito de eventuais sugestões ou resistências a trechos do projeto.

Para explicar o papel da Fecomércio no debate sobre Oscips, Sabbadini afirma entender que o empresariado não pode se abster das discussões sobre a eficácia da utilização de recursos públicos. “Somente com o aumento da eficiência do gasto público será possível a melhoria dos serviços que são prestados à população pelo Estado. Esse, também, é o único meio de conter o aumento da carga tributária” (SABBADINI). Ele completa:

Os serviços não exclusivos de Estado devem ser gerenciados por quem entende do assunto. Isso não significa que o fomento não deve vir do Estado. O Estado deve fomentar atividades de saúde, educação, cultura, meio ambiente, proteção social, etc. O fato é que ele não é eficiente na execução dessas atividades. A burocracia é inimiga da eficiência. Ao longo de muitos anos, instrumentos como a estabilidade funcional e a rigidez orçamentária, aliados à inexistência do estabelecimento de metas de resultado e avaliação de desempenho funcional fizeram com que a qualidade desses serviços diminuísse substancialmente. Os custos da execução dos serviços, por sua vez, aumentaram (SABBADINI).

O dirigente reconhece que as federações empresariais já defendiam a transferência de serviços não exclusivos de Estado para organizações sociais antes mesmo de iniciar o governo Yeda Crusius. Sabbadini ressalta que o tema é uma das propostas da Agenda 2020, como já mostrado neste trabalho. Conforme material de divulgação da Agenda 2020, em 2006, portanto antes de se tornar secretário da Justiça, Schüller participou dos debates que resultaram na escolha da publicização como uma das propostas do pacote do movimento (AGENDA 2020, 2008b). O coordenador da Agenda, Ronaldo Krummenauer, ressalta a “visão

eminentemente técnica” da iniciativa. Ele diz que o projeto das Oscips foi “trabalhado em parceria” com o governo (AGENDA 2020, 2008a).

Chama atenção a forma como o presidente da Fecomércio se refere à Agenda 2020. Se o discurso do movimento ressalta a ideia genérica de uma pauta mínima de ações para desenvolver o Estado construída em debates realizados pela sociedade civil, como visto no item 4.3, Sabbadini indiretamente vincula a Agenda 2020 aos pressupostos da Nova Gestão Pública ao falar na importação de ferramentas gerenciais da iniciativa privada à máquina estatal. Segundo ele, o debate sobre a publicização iniciou-se no Rio Grande do Sul durante a formulação da Agenda, “como uma alternativa capaz de levar os conceitos de eficiência e qualidade da administração privada para o setor público”. A formulação da Agenda não é o foco desta dissertação, mas, por certo, há evidências de esse tema merece um estudo aprofundado.

Ao contrário dos dois adversários das Oscips apresentados anteriormente, a dirigente do Semapi e o representante dos servidores da Fundação Cultural Piratini, Sabbadini afirma que, ao transferir serviços para organizações sociais, o Estado passa a ter maior controle o gasto público. Ele reconhece que as Oscips não são imunes à má gerência ou à corrupção, mas argumenta que o Estado, ao identificar irregularidades, tem a possibilidade de romper o contrato e buscar outra entidade disposta a executar o serviço. Por outro lado, completa o entrevistado, “quando a execução da atividade é puramente estatal, a burocracia e a lentidão do processo administrativo impedem que o Estado puna os responsáveis e tome ações corretivas com a agilidade que a população necessita” (SABBADINI).

Ao ser questionado sobre os atores que estiveram ao lado da Fecomércio durante o debate das Oscips, o dirigente oferece uma resposta ampla e fala “em todas as entidades participantes da construção da Agenda 2020”. Outro entrevistado, José Cairoli, presidente da Federasul, é mais direto. Segundo ele, as federações empresariais atuaram em conjunto. “Procuramos basicamente as outras entidades empresariais, que são nossas parceiras preferenciais” (CAIROLI).

Como Sabbadini, o presidente da Federasul também preferiu responder às perguntas da pesquisa por *e-mail*, no dia 28 de dezembro de 2009. Ao contrário do colega, Cairoli não faz referências à Agenda 2020. Na entrevista, o dirigente explica que a Federasul foi chamada pelo Executivo a discutir a proposta. Neste contexto, vale ressaltar que Cairoli foi convidado pela governadora Yeda Crusius para

compor a mesa de autoridades na cerimônia de apresentação do projeto de lei em 10 de outubro de 2007 (ZERO HORA, 2007d, p. 22). Questionado sobre a influência da entidade nas discussões do texto legal, Cairoli respondeu que “basicamente debatemos com o governo e partir de suas proposições iniciais”. E completou dizendo que “achamos o projeto uma das iniciativas mais ousadas, modernas e paradigmáticas do atual governo”.

A Lei das Oscips se constitui em uma iniciativa concreta de modernização e de redefinição dos parâmetros da gestão pública. Significa uma troca de paradigma, na medida em que possibilita a execução de funções públicas por entidades civis. Ou seja, a partir dela “público” não é necessariamente estatal. E a lei é importante porque institucionaliza um novo modelo, ou seja, ele deverá perdurar nos próximos governos, independente de que partido estiver no Palácio Piratini (CAIROLI).

As declarações acima guardam um forte grau de alinhamento em relação ao discurso do próprio governo. Vale lembrar que Schüler, ao tratar da TVE, também questionou a ideia de que algo público necessariamente precisa ser também estatal. A entrevista de Cairoli, por fim, também indica uma atuação mais combativa em favor da Lei das Oscips se comparada a da Fecomércio. “Primeiro, trouxemos o governo para apresentar e explicar o projeto junto à diretoria. Aprovando o apoio, fizemos uma bateria de iniciativas junto à mídia, como entrevistas em rádios e artigos em jornal” (CAIROLI). Constata-se aqui a capacidade de comunicação da Federasul.

O próprio presidente da entidade teve um artigo publicado na seção de opinião do jornal Correio do Povo, no dia 13, de dezembro, de 2007. No texto, a Federasul “formaliza” apoio ao projeto de lei. Segundo os argumentos de Cairoli, a instituição do marco legal iria gerar ganho de produtividade, menos burocracia, racionalização de recursos e foco na busca de fontes alternativas de financiamento, via parcerias público-privadas. Do artigo do presidente da Federasul, destaca-se também a referência à carga tributária, um tema caro aos atores econômicos. Segundo ele, “bons contratos, com o melhor custo-benefício, permitem que governo racionalize seus recursos e cumpra melhor suas obrigações, sem que seja necessário aumentar os impostos” (CAIROLI, 2007).

Importante enfatizar ainda que o governo não deixará de fazer sua parte no financiamento destes serviços. Ao contrário: vai ampliar os recursos para financiar investimentos que hoje simplesmente não são realizados e

garantir metas de desempenho, focadas no atendimento ao cidadão. Uma medida de gestão há muito esperada, com claro impacto modernizador (CAIROLI, 2007).

Novamente, chocam-se os discursos dos atores econômicos e dos sindicais. Enquanto Cairoli defende a noção de que as Oscips representam “modernização”, a tese é criticada por Feltes. Para a diretora do Semapi, “Oscip é uma modernidade como outras que já surgiram” e quem “vai pagar a conta” é a população. O esforço dos atores econômicos, porém, foi mais efetivo. Em janeiro de 2008, dias após a aprovação da Lei das Oscips pela Assembleia Legislativa, Schüler agradeceu o apoio das entidades empresariais, segundo notícia publicada no *site* da Agenda 2020. O secretário afirmou que a “aprovação aconteceu com apoios importantes da Federasul e da Fecomércio, além de organizações sociais e civis e líderes empresariais, setores que querem a modernização do Estado” (AGENDA 2020, 2008b).

Nem só atores não estatais participaram do grupo de maior ascendência no centro da rede. Como esta pesquisa não trata o Estado como um bloco homogêneo, por último, cabe também destacar o papel exercido pelo Ministério Público de Contas (MPC), um órgão com autonomia em relação ao Executivo, na tramitação da proposta. Então chefiado pelo procurador-geral e hoje conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE) Cezar Miola, o MPC teve uma atuação discreta e pontual. De acordo com Miola, o órgão fez apenas um movimento, ao pedir uma audiência com Schüler. No encontro, ocorrido no gabinete do secretário da Justiça em 1º de novembro de 2007, Miola afirma ter levado “ao seu conhecimento algumas reflexões concernentes ao mencionado projeto de lei”. A reunião resultou em quatro alterações no texto do marco legal, todas previstas na emenda n. 9, de autoria do então líder do governo, deputado Adilson Troca (PSDB).

Procurado pelo pesquisador, Miola preferiu responder por *e-mail*, no dia 2 de outubro de 2009, aos questionamentos da pesquisa. Apelidado por seu sucessor no MPC como “radical da prudência¹⁷”, ex-procurador-geral explica que, ao tomar conhecimento da proposta do governo, vislumbrou a “possibilidade de, respeitada a autonomia dos poderes e órgãos do Estado, colaborar com o processo legislativo, sugerindo aperfeiçoamentos que pareciam adequados”. De acordo com o

¹⁷ Trecho de discurso de Geraldo da Camino, procurador-geral do MPC, na posse de Cezar Miola como conselheiro do TCE, em 14 de abril de 2009.

entrevistado, a iniciativa fez parte do tipo de atuação que sua gestão havia implantado no MPC:

Quando assumi as funções de procurador-geral do MPC, em 2000, o órgão decidiu por adotar um sistema de gestão sustentado em três pilares básicos: a proatividade, a efetividade e a qualidade. Especificamente quanto à proatividade, propugnei por uma atuação que se antecipasse aos fatos, que fosse propositiva e não apenas reativa, buscando a implementação de medidas saneadoras antes que se evidenciassem deficiências que demandem correção posterior (MIOLA).

O secretário de Justiça, por sua vez, ressalta que o então procurador-geral não estava convencido pela proposta. “Miola tinha muitas restrições em geral, mas nos deu sugestões importantes para aperfeiçoar o projeto” (SCHÜLER). De fato, ao se comparar as sugestões de Miola ao texto legal original, verifica-se que o foco de suas preocupações estava no controle sobre as futuras Oscips. O artigo 10º do projeto de lei, que virou 11º na lei, previa que a execução do objeto do termo de parceria seria acompanhada e fiscalizada por órgão do Executivo, sem defini-lo. O então procurador-geral sugeriu a ampliação dos instrumentos de controle e a definição expressa de dois responsáveis pela tarefa, a Controladoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) e a Assembleia Legislativa. A proposta foi contemplada, assim como as demais que serão detalhadas a seguir.

Ao artigo 9º do projeto de lei, que virou 10º na lei, Miola sugeriu “tornar obrigatória e não facultativa, como previsto originalmente,” a realização de processo de seleção pública para escolher a entidade qualificada a firmar o termo de parceria. Em relação ao artigo 8º, que se tornou 9º na lei, a proposta foi de ampliar os mecanismos de transparência, incluindo a publicação na internet da súmula do termo de parceria, do demonstrativo da execução física e financeira e da prestação de contas. No texto inicial, essa divulgação era apenas prevista para o Diário Oficial do Estado. Por fim, Miola sugeriu a supressão do texto do artigo 16º do projeto. O item suavizava temporariamente o artigo 1º, que exige no mínimo dois anos de existência para que uma entidade seja qualificada pelo Estado como Oscip. O artigo 16º assegurava que a exigência não seria aplicada nos dois anos subsequentes à publicação da lei. Na prática, isso permitia que organizações recém constituídas fossem qualificadas como Oscips, uma brecha para oportunismos. Miola conclui dizendo entender que “iniciativas que levem à integração entre as

instituições, agentes públicos e sociedade trazem inegáveis benefícios na prevenção de práticas irregulares e na qualificação das ações governamentais”.

4.4.2 O Grupo Secundário

Este item trata do grupo de atores com menor ascendência sobre o núcleo da rede, mas com participação efetiva. Alguns deles parecem ter exercido um papel de apoio em relação a outros participantes da rede.

É o caso dos sindicatos dos Jornalistas e dos Radialistas, que, segundo o entrevistado Alexandre Leboutte, ajudam na organização de seminários e da mobilização contra a transferência da TVE e da FM Cultura para Oscips. Da mesma forma, Leboutte e a representante do Semapi apontaram o Cpers-Sindicato como parceiro na campanha contra o projeto de lei. Feltes e Celso Woyciechowski, presidente da CUT-RS, afirmaram que o Cpers participou da mobilização organizada pelo Semapi à frente da Assembleia Legislativa nos dias que antecederam a votação do projeto. Como já destacado anteriormente, Leboutte também ressaltou o papel da Affospa nos debates, num trabalho em conjunto com a comissão de servidores da Fundação Cultural Piratini.

Na categoria de atores estatais, a Casa Civil foi referida por Schüller como um importante órgão do governo na elaboração do texto legal. A Casa Civil igualmente teve um papel nas conversas com os sindicatos. Feltes disse que o órgão foi procurado pelas entidades. Já a Fundação Theatro São Pedro figura neste grupo por conta da credibilidade emprestada por dona Eva ao projeto das Oscips, como já abordado. Na categoria de atores econômicos, a Fiergs foi lembrada por Schüller, mas sem um desempenho semelhante aos da Federasul e da Fecomércio. Como as outras federações empresariais, a Fiergs está por trás da Agenda 2020, que também faz parte deste grupo secundário. Woyciechowski lembra que, durante a tramitação da proposta na Assembleia, várias vezes ele encontrou “técnicos e assessores da Agenda 2020” pelos corredores do Legislativo.

Como exemplos da atuação do grupo de menor ascendência, serão destacadas a seguir a participação da CUT e do Instituto Liberdade, ambos com posições opostas em relação ao projeto. Ex-presidente do Instituto Liberdade, o

advogado Sérgio Lewin recebe o pesquisador no escritório em que atua, o Silveiro Advogados, um dos mais tradicionais de Porto Alegre, no dia 5 de novembro de 2009. A banca fica num prédio localizado em área nobre da Avenida Dom Pedro II e que se destaca pelos canteiros que ornamentam todos os andares.

Lewin conta que deixou o comando do instituto porque precisava se dedicar ao escritório. O Instituto Liberdade é um *think tank*, que se define como “produtor de ideias e construtor de influências¹⁸”. Ainda assim, o entrevistado afirma que a influência da entidade sobre a discussão das Oscips não foi forte. “Começamos a participar desse debate quando vimos a oposição gritando. Não poderíamos nos omitir” (LEWIN). Ele ressalta, por exemplo, a contrariedade do Cpers-Sindicato, “que nada tinha a ver com o assunto”. Segundo Lewin, o instituto fez contato com Schüler e pediu acesso ao marco legal. “Analisamos e verificamos que estava dentro do espírito de o Estado ficar fora da execução dos serviços” (LEWIN). O entrevistado diz que a entidade convidou o secretário da Justiça para apresentar a proposta aos associados. “Ele falou, conversou, expôs e pediu apoio, para associados. São reuniões de 40 ou 50 pessoas, com pouco apoio popular” (LEWIN).

O advogado explica que o projeto do governo está na mesma linha defendida pelo instituto. Para o *think tank*, o tamanho do Estado tem de ser reduzido. “Defendemos, sempre que possível, a abstinência do setor estatal dos interesses da sociedade como um todo. Sempre que possível, o Estado deve coordenar as atividades, mas não executá-las. É esse o propósito das Oscips” (LEWIN). Para rebater os adversários da proposta, o advogado rejeita a ideia de que sua posição represente um descompromisso do Estado em relação a políticas sociais. Lewin lembra de um trecho de artigo escrito por ele e publicado na imprensa a respeito do tema à época da tramitação. No texto, o advogado afirma ser “preciso que fique claro que ser a favor de políticas públicas voltadas para o social e para o atendimento da população mais carente não pressupõe a presença de um Estado onipresente” (LEWIN, 2007, p. 21).

O que eu quis dizer? Sempre que se fala em execução dos serviços através da iniciativa privada se fala em neoliberalismo e privatização. E não só isso. Tem gente que questiona: e o social? Vocês querem que o

¹⁸ A definição consta no site do instituto. Disponível em: <www.il-rs.org.br>.

pobre se exploda? Não. O fato de ser privatizado não quer dizer que o Estado não tenha atenção ao excluído. Pelo contrário, ele tem atenção, vai custear o serviço. Mas isso não quer dizer que ele precisa executá-lo. Isso é um velho dogma da esquerda (LEWIN).

No artigo, autor afirma que os adversários do projeto se moviam apenas por interesses corporativos. Para defender seu ponto de vista, ele usou um exemplo da educação. Lewin (2007) ressaltou que o custo de um aluno na rede estatal é superior ao do estudante nas redes comunitária e privada. Segundo o autor, esse fato é decorrência da ineficiência da máquina estatal. O resultado é um custo maior e um ensino de qualidade menor.

Em regra geral, o mesmo ocorre na saúde, nas áreas sociais e assim sucessivamente. A pergunta a fazer é: em nome do que estamos patrocinando esta irracionalidade? Quem tem medo de comparar custos? Por que não permitimos que o Estado estabeleça termos de parceria com instituições sem fins lucrativos, devidamente qualificadas, com metas claras e avaliação de desempenho? (LEWIN, 2007, p. 21).

Na entrevista, o advogado afirma que uma estrutura estatal inchada serve aos interesses das classes política e sindical, que ampliam seu grau de influência sobre a sociedade. Ele ressaltou que as atuais políticas sociais, executadas pela máquina pública, não prestam um atendimento de qualidade à população carente. O advogado cita como exemplo da ineficiência estatal as péssimas condições dos presídios. “O Estado significa corrupção, empreguismo, corporativismo, ineficiência, estabilidade e inamovibilidade” (LEWIN).

Além do artigo publicado na imprensa, o advogado lembra também ter participado de programas de televisão e rádio em que defendeu o projeto das Oscips. Ainda assim, Lewin acredita que a ascendência do instituto sobre a rede não foi forte. Como ele mesmo diz, a entidade não tem “apelo popular”. O entrevistado completa: “Nosso nível de atuação é intelectual, sem mobilização. A gente pouco faz, não somos politicamente envolvidos (LEWIN). Mesmo sem “apelo popular”, não se pode menosprezar a importância do Instituto Liberdade. Como um *think tank*, a entidade atua muito mais como formuladora de ideias, que acabam se espalhando pela sociedade, principalmente por meio de seus canais de diálogo. Questionado sobre atores que mantêm contato com o instituto, Lewin apontou o Instituto de Estudos Empresariais, a Federasul e a Fiergs.

O presidente da CUT-RS, Celso Woyciechowski, também lembra de ter ocupado espaços nos meios de comunicação para tratar do projeto de lei das Oscips, porém com o objetivo oposto ao de Lewin. Líder no Rio Grande do Sul da maior central sindical do país, Woyciechowski recebe o pesquisador em sua sala, num antigo prédio localizado no centro de Porto Alegre, no dia 8 de dezembro de 2009. Tomando chimarrão, o sindicalista explicou as formas de atuação da entidade. “Além das entrevistas, a CUT usou todos seus expedientes de comunicação para alertar a sociedade sobre os perigos da implementação das Oscips” (WOYCIECHOWSKI).

Diferentemente de Lewin, Woyciechowski acredita que a transferências de serviços públicos para organizações sociais representa transferência de responsabilidade. Da mesma forma, o sindicalista discorda da expressão “serviços não exclusivos de Estado”, usada pelos defensores da Nova Gestão Pública. Para o entrevistado, áreas como educação e saúde são sim tarefas de responsabilidade do Estado. Woyciechowski afirma que, com as Oscips, “os serviços públicos perdem fiscalização, controle social e controle público”.

O debate sobre as Oscips no Estado é de 2007, mas as Oscips são de um período anterior, do governo Fernando Henrique Cardoso. Temos sido fortemente contrários as Oscips. Não contrários na conceituação, mas no papel que passam a desempenhar, que é de desempenhar o papel do Estado. O Estado passa a transferir suas responsabilidades para a sociedade civil (WOYCIECHOWSKI).

Em um novo contraste entre as entrevistas de Woyciechowski e de Lewin, ficam ainda mais evidentes as diferenças de pensamento. Se para o ex-presidente do Instituto Liberdade é fundamental a “abstinência do setor estatal dos interesses da sociedade”, para o presidente da CUT o papel do Estado é central. Neste ponto, fica ainda mais nítido que por trás do debate em torno das Oscips há um pano de fundo mais amplo, uma disputa de projetos de Estado que marca a política nacional nas últimas décadas a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Woyciechowski defende o retorno da ideia de Estado forte:

Buscamos uma sociedade melhor para todos, com inclusão social, com um Estado forte, proponente e indutor do desenvolvimento. Neste debate sobre as Oscips, fizemos todo o diálogo olhando o desenvolvimento da nação, onde o Estado tem de ter um papel preponderante, construtor de

políticas sociais que incluam, que atentem para distribuição de renda, saúde, educação, ambiente, segurança e desenvolvimento (WOYCIECHOWSKI).

Woyciechowski lembra ter participado de duas reuniões sobre o projeto das Oscips em que estava presente o secretário de Justiça, uma delas foi a audiência pedida pelo Semapi, já referida anteriormente. Na sua opinião, as conversas foram curtas, sem debate aprofundado e não tiveram efeito porque Schüller manteve sua linha de trabalho e “seguiu transferindo as responsabilidades do Estado para a sociedade civil”. O presidente da CUT afirma que, durante a tramitação da proposta, a entidade fez campanha contrária usando uma rede de sindicatos, como os dos Bancários e dos Metalúrgicos. Segundo ele, a intenção era mostrar que as Oscips não atacam as causas dos problemas sociais. E os sindicatos de trabalhadores seriam sensíveis ao apelo porque “os filhos dos trabalhadores são os primeiros a sofrerem as consequências da ausência de políticas que deveriam ser aplicadas pelo Estado”. O sindicalista explica sua declaração criticando os aspectos financeiros levantados pelos defensores das Oscips, que sempre ressaltam a importância de um uso mais eficiente dos recursos.

Políticas de educação, qualificação de trabalhadores ou de assistência social são áreas do Estado e não podemos olhar para elas como setores que deem lucro. O lucro do Estado é o bem-estar, a inclusão, a boa qualificação, uma política de assistência social que dê consequência às causas dos problemas. No caso das Oscips, não temos dúvida de que não vão atacar as origens dos problemas. Não é o caminho mais correto. E a tarefa do Estado é atacar a origem do problema. Como se combate as drogas e a criminalidade? Não são com políticas que ataquem só o efeito, tem de se buscar a origem. E as Oscips não vão fazer isso porque não têm esse dever (WOYCIECHOWSKI).

Para finalizar esse item, será apresentada a participação do Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões (Sated). Embora tenha sido lembrado pelo próprio secretário da Justiça como um dos atores envolvidos, o Sated pode ser classificado como uma das entidades que tiveram baixa capacidade de ascendência sobre o centro do arranjo, ficando às margens da rede.

Ex-presidente do Sated, o diretor de teatro Dilmar Messias recebe o pesquisador no dia 5 de novembro de 2009, na sede da Escola de Circo e Teatro Girassol, onde são oferecidas oficinas crianças do bairro Bom Jesus, de Porto Alegre. Numa sala com cartazes de espetáculos teatrais, Messias afirma que o

Sated não tomou uma posição oficial em relação ao projeto do governo. Segundo ele, a classe dos artistas vive um momento de desorganização e desmobilização, fatores que atrapalharam o engajamento do sindicato dos debates de uma “privatização entre aspas”. O entrevistado lembra que mesmo o encontro com Schüler, pedido por um integrante do Sated, não resultou em uma definição da entidade:

Nessa reunião com o secretário, ficamos com muitas dúvidas e poucas certezas. Eu fiz parte do grupo que ficou com mais dúvidas em relação à eficácia dessa ação de transformar entidades culturais para serem administradas por entidades culturais, que a gente não sabe no fim que entidades seriam (MESSIAS).

Ao contrário dos outros entrevistados contrários ao projeto do governo e mesmo falando em “privatização entre aspas”, Messias parece não ter resistências de caráter político ou ideológico contra as Oscips. Na sua entrevista, por exemplo, não fez referências ao neoliberalismo ou ao governo Fernando Henrique Cardoso. O diretor de teatro ressalta que a maior apreensão dos integrantes do Sated estava relacionada à perda da ideia de uma política cultural integrada, capaz de enxergar e levar em conta o “poder de formação e transformação” da cultura. Messias acredita que, ao se transferir a administração de equipamentos públicos ligados ao setor cultural, surge uma profusão de condutas, princípios e filosofias das entidades não governamentais que passam a gerir os serviços.

A gente acredita que a gestão da cultura é uma responsabilidade constitucional do Estado. A partir do momento em que o Estado propõe que essa cultura seja administrada por outras pessoas, por grupos distintos, se perde a noção de política cultural. A política cultural passa a ser gerida por cada um, se perde a ideia de unidade. De repente, a nossa relação com essas entidades também fica pulverizada. A gente acaba tendo não uma linha só de diálogo (MESSIAS).

O ex-presidente do Sated lembra que o sindicato teve contato com outros atores interessados na proposta, como a comissão de representantes da Fundação Cultural Piratini e entidades culturais, como Associação Gaúcha de Teatro de Bonecos, Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos (APTC) e a Companhia da Arte. “Convidamos os funcionários da TVE, que também estavam engajados nesta luta. Eles eram radicalmente contra as Oscips. Até porque os funcionários da TVE estavam diretamente ligados a isso. Eles estavam muito mais

informados do que a gente” (MESSIAS). Por outro lado, nenhum dos outros entrevistados, com exceção de Schüller, citou o envolvimento do Sated no arranjo.

Messias reconhece que faltou mobilização do sindicato. O ex-presidente relata que, após a primeira reunião com o secretário da Justiça, o sindicato tentou agendar um novo encontro com ele para novos esclarecimentos. No entanto, compareceu apenas a secretária adjunta de Cultura, Flora Leães. Sem informações detalhadas, o Sated deixou de tomar uma posição e partir para a defesa dela. O ex-presidente da entidade explica as razões: “Nossa mobilização demorou um pouco para acontecer. Quando a gente soube da ideia do governo de criar as Oscips, já era tarde. Logo em seguida houve a votação e a aprovação. Não estávamos completamente informados sobre o que estava acontecendo” (MESSIAS).

4.5 A INFLUÊNCIA SOBRE O PARLAMENTO

Governos e deputados sabem do poder de influência de atores não estatais sobre o parlamento. Talvez uma das mais recentes sínteses sobre esse fenômeno tenha sido feita pelo líder do governo Yeda Crusius na Assembleia Legislativa, deputado Pedro Westphalen (PP). Ao comentar a derrota do Executivo numa votação mesmo tendo a maioria dos deputados como aliados, o parlamentar afirmou que “as galerias cheias mudam a opinião das pessoas” (ZERO HORA, 2009b, p. 5). Como em qualquer caso de proposta controversa, a criação do marco legal das Oscips também provocou pressões de atores não estatais sobre as bancadas partidárias. Esse processo será examinado neste item como uma demonstração da extensão da rede formada em torno do projeto de lei.

Primeiro, entretanto, é preciso ressaltar que o próprio governo empreendeu uma tentativa de convencimento dos deputados. Poucos dias após encaminhar o projeto de lei para a Assembleia, em outubro de 2007, o Executivo agendou uma série de reuniões com as bancadas, incluindo aquelas de oposição, com o objetivo de detalhar a proposta. Nos encontros, Schüller sublinhava que o marco legal proposto no Rio Grande do Sul era inspirado em legislações semelhantes de São Paulo e Minas Gerais. Em reunião com os deputados do PSDB, por exemplo, o secretário, disse tratar-se “de um projeto de mudança estrutural que integra o

conjunto de medidas do governo apresentou à sociedade para a reestruturação da gestão pública no Rio Grande do Sul” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007b). Em todos os encontros, Schüler pedia sugestões para aprimorar o texto.

Atores não estatais também ocuparam espaços no parlamento para discutir a proposta. Houve duas audiências públicas cujo tema era as Oscips. No dia 8 de novembro de 2007, a Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, então presidida pelo deputado Nelson Marchezan Jr. (PSDB), realizou a primeira das reuniões. Após apresentar a proposição, o secretário da Justiça passou a receber questionamentos de representantes de sindicatos. Um deles foi o presidente da Affospa, Evandro Matté: “Será que cultura e assistência social são periféricas, não sendo consideradas atividades essenciais para o Estado? Qual país atingiu o desenvolvimento sem ter a cultura vinculada à educação, como peça fundamental desse processo?” (COMISSÃO DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 2007).

Nesta audiência, lembra Schüler na entrevista ao pesquisador, chamou a atenção a postura do deputado estadual Raul Pont (PT), ex-prefeito de Porto Alegre e integrante de uma bancada que tinha resistências à proposta. O parlamentar afirmou não ter nenhum preconceito para tratar de temas administrativos e relatou que, durante sua gestão em Porto Alegre, para ampliar o atendimento às crianças, estabeleceu um convênio com 130 creches comunitárias. Pont, porém, questionou a abrangência das áreas de serviços que poderiam ser transferidos para organizações sociais e a redução das funções estatais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007c). O secretário da Justiça passou a usar as declarações do deputado a seu favor. “Pont estava sentado à primeira fila e disse algo que usei como símbolo da questão. Ele disse que, como prefeito, estabeleceu redes conveniadas. Então por que para Porto Alegre é bom e para o Estado não?” (SCHÜLER).

Onze dias depois, a Comissão de Serviços Públicos, então presidida pela deputada Stela Farias (PT), abrigou a segunda audiência pública, em 19 de novembro. Mais uma vez, os sindicatos criticaram o projeto de lei do governo. Entre os presentes, estava a presidente do Cpers-Sindicato, Simone Goldschmidt, para quem o texto representava um ataque ao funcionalismo: “O Estado tem a intenção de se desobrigar com o que é social” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007d).

A pressão dos atores envolvidos na rede não ficou restrita às audiências e nem foi feita apenas por quem estava contra o projeto. Woyciechowski, por exemplo, afirma ter encontrado Cairoli nos corredores do parlamento defendendo a proposição do governo. O próprio presidente da Federasul admite as conversações com parlamentares. Questionado sobre a influência da entidade na tramitação, Cairoli respondeu que “nosso grande papel foi ajudar a sensibilizar os deputados para a aprovação da lei”. E completou: “Utilizamos nossa estratégia habitual para lidar com questões na Assembleia: contatos com lideranças dos partidos e com deputados ainda em dúvida sobre o projeto e corpo a corpo em plenário” (CAIROLI).

Os entrevistados representantes de Semapi, CUT e da comissão de servidores da Fundação Cultural Piratini igualmente revelam ter procurado todas as bancadas para defender suas posições. Feltes lembra que a semana que antecedeu a votação foi de mobilizações. Em conjunto com outros sindicatos, o Semapi fez manifestações na Praça da Matriz, na frente do parlamento. Já Lewin afirma que diretores do Instituto Liberdade estiveram na Assembleia no dia da votação da proposta. Leboutte lembra que no dia 11 de dezembro a comissão de servidores da TVE e Fm Cultura levou ao presidente da Assembleia, Frederico Antunes (PP), o abaixo-assinado com 15 mil assinaturas em defesa das emissoras.

Em ato público, a gente entregou o abaixo-assinado na reunião de líderes. Pedimos para falar com os deputados, pedimos ao Frederico Antunes, que era o presidente. Também estavam lá servidores do Semapi. Foi no saguão em frente à sala dos líderes. Colocamos o abaixo-assinado como um trilho de trem, e ele fez uma volta gigantesca no saguão. Foi fotografado e saiu no site da Assembleia. Foi um ato público maravilhoso, pedindo pela retirada do projeto (LEBOUTTE).

No mesmo dia, em outra manifestação, servidores do Semapi também pediram a retirada do projeto e receberam apoio do deputado Raul Pont (PT), que afirmou tratar-se de uma proposta de terceirização de serviços. Segundo afirmou Pont, o “projeto serve para desmontar o Estado e implantar novas reformas neoliberais” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2007e). A relação entre as bancadas de oposição ao governo e os sindicatos contrários ao projeto aparece também na semelhança entre os discursos. Em suas entrevistas, os representantes da CUT, Semapi e comissão de servidores da Fundação Cultural Piratini repetiram, de formas diferentes, um mesmo argumento: não eram contrários às Oscips desde que

fossem usadas apenas para a expansão de serviços públicos e não para administrar atividades já realizadas pelo Estado. “O Estado tem ampliar os serviços e não reduzir o mínimo com o que é comprometido passando adiante” (FELTES). O mesmo argumento era usado pelos deputados do PT e pautou as emendas propostas pela bancada:

As emendas apresentadas pela bancada do PT ao PL 399/2007 do Poder Executivo buscam adequar as Oscips e os respectivos termos de parceria para a finalidade exclusiva de expandir a atuação do Poder Público, de forma a constituir e estender políticas públicas de interesse social para áreas e setores da população desatendidos, tanto pelo Estado como pelas relações privadas de mercado (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

A justificativa das emendas petistas mostra que o partido não fazia uma oposição inconciliável com o projeto. A questão central era limitar a abrangência das Oscips a novos serviços, sem permitir a transferência para as organizações sociais de atividades hoje sob a responsabilidade de órgãos públicos. A posição da bancada sobre o tema já aparecia num documento elaborado por sua assessoria técnica em agosto de 2007. Assinado pelo assessor econômico Sérgio Kapron, o texto argumenta que as Oscips podem ser olhadas em meio a uma disputa simbólica por espaços públicos. De um lado, estaria o projeto neoliberal, pelo qual a contratação de serviços com o Estado estaria pautada pelos termos da eficiência privada e da concorrência mercantil. E de outro lado, estariam organizações de setores populares, protagonistas sociais disputando participação democrática no Estado. Para o autor, as Oscips poderiam “expandir espaços sob controle público, inclusive com autogestão pelos trabalhadores e comunidades em parcerias com o Estado”.

As organizações não governamentais, bem como empreendimentos da economia popular solidária, podem se constituir em importante instrumento para ocupar espaços, especialmente econômicos, até então rejeitados pelo mercado capitalista, mas a ele reservado. E desta forma, colocar estes espaços em favor da organização do trabalho e não da mera acumulação capitalista. O que significa utilizá-las com objetivo distinto do que propugnam os neoliberais, para o que o formato das Oscips pode ser útil (COORDENADORIA DA BANCADA DO PT, 2007).

Para o governo, porém, a maioria das sugestões da oposição, que no total chegaram ao número de 12 emendas, desfigurava o projeto. A responsabilidade sob a condução da votação em plenário ficou sob a responsabilidade do então líder

do governo, Adilson Troca (PSDB). Procurado pelo pesquisador, o parlamentar o recebeu em seu gabinete no dia 18 de novembro de 2009. Segundo o deputado, foram aceitas as emendas que não descaracterizassem o projeto. As sugestões acolhidas pelo governo, tanto da base de apoio como da oposição, foram reunidas na emenda n° 9, assinada por Troca e outros sete parlamentares das bancadas de PMDB, PP, PTB, DEM e PPS.

Embora nenhum parlamentar do PT ter sido signatário da emenda n° 9, Troca afirma que sugestões feitas pela bancada petista foram também incluídas no texto. Três propostas do PT (emendas n° 2, n° 5 e n° 7) foram incluídas na emenda n° 9. O entrevistado afirma que a intenção era abrir uma negociação com a oposição e reduzir a resistência. “A gente não sabia se eles votariam contra todo o projeto. A gente achava que eles iriam emendar, emendar e emendar e o que não aprovasse em emenda poderiam aprovar no projeto. Mas não foi o caso, votaram contra o projeto” (TROCA). Além de incluir as sugestões do então procurador-geral do MPC e do Semapi, como já visto, a emenda n° 9 também acolheu sugestões da base aliada. A identificação da autoria dessas proposições ficou prejudicada porque não há registro delas, uma vez que foram acertadas durante reuniões e não chegaram a ser apresentadas em forma de emenda em plenário.

Apesar da expectativa do líder do governo, a bancada do PT votou contra o projeto de lei. O placar, porém, foi favorável ao Executivo: 37 votos favoráveis contra 17. Para Troca, a base aliada do governo votou de forma coesa, com algumas defecções já esperadas, como o deputado Néilson Härter (PMDB), que, segundo Troca, evita votar a favor de temas polêmicos. Mesmo assim, o Executivo obteve votos em bancadas que oscilam entre a independência e a oposição, que são as do PDT e do DEM.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo chega ao final alcançando suas aspirações originais de compreender uma experiência de reforma do Estado inspirada na Nova Gestão Pública por meio das lentes da teoria das redes de políticas públicas. Do início ao fim da pesquisa, buscou-se avaliar se, durante a elaboração do marco legal das Oscips no Rio Grande do Sul, um dos pontos estruturais da reforma realizada pelo governo Yeda Crusius, houve a formação de uma rede composta por atores não estatais.

Nas últimas páginas, a existência deste arranjo decisório ficou evidente a partir do cruzamento de entrevistas, documentos estatais e corporativos, reportagens e artigos publicados na imprensa. Como descrito no quarto capítulo, atores estatais e não estatais estiveram envolvidos numa teia informal de influência e pressões, principalmente entre os meses de outubro e dezembro de 2007, período de tramitação do projeto de lei na Assembleia Legislativa. Desta constatação, é possível jogar luzes sobre outros aspectos.

Trata-se, inicialmente, de uma evidência de que a formulação e a execução de políticas públicas não são tarefas exclusivamente estatais, conforme argumenta Schneider (2005). Em outras palavras, o Estado não decide sozinho e conta com recursos dispersos na sociedade para tornar mais eficaz a implantação de políticas. Essa questão ficou especialmente sublinhada na entrevista do presidente da Fecomércio, Flávio Sabbadini, que disse ter emprestado técnicos para atuar em conjunto com os da Secretaria da Justiça e ter consolidado dados sobre custos de serviços públicos que o Estado não dispunha. Como ressaltou Santos (2005), “atores não estatais passam a ser incluídos *ex ante* na identificação de problemas e na proposição de soluções”.

Da mesma forma, ficou clara a intenção do secretário da Justiça, Fernando Schüller, de se cercar de atores dispostos a defender o projeto de lei. Entrevistados com posições já conhecidas a favor da publicização relataram terem sido

convidados pelo representante do Executivo para discutir a proposição. De fato, isso confirma que o Estado buscou informalmente cooperação fora de seus limites, mas não representa a instituição de um modelo de governança. Como consequência, parece ter ocorrido uma aliança por interesses e não uma política de governo deliberadamente voltada a ampliar a participação de atores sociais na formulação de políticas. Uma política de governo pressupõe a abertura prévia para diferentes tipos de atores, representantes de diversos segmentos. Neste caso das Oscips, as organizações contrárias a projeto ou com resistências tiveram de bater à porta do Executivo para manifestar suas posições. Nota-se aqui que a noção de ampliação de *accountability* como um imperativo democrático sofre limitações neste cenário. Considerando que o aumento de *accountability* contribui para reduzir o confinamento burocrático e ampliar a relação entre Estado e sociedade, não se pode afirmar que o governo tenha politicamente agido com o intuito de construir novos laços sociais.

Ainda assim, demonstrou-se que o Estado não detém o poder de escolher os atores a compor a teia, uma vez que organizações não estatais formaram cadeias de participação sem necessariamente entrar em contato direto com o Executivo. Schüller lembrou ter conversado com três entidades sindicais, mas a pesquisa demonstrou que um número seis vezes maior de sindicatos se envolveu na teia. O arranjo, desta forma, teve autonomia em relação ao Estado. Conforme já descrito no quarto capítulo, esta pesquisa verificou a existência de uma rede neopluralista, que prevê acesso aberto ao processo político e à arena de formulação de políticas, com competição entre atores e independência deles em relação à vontade do poder público.

Percebeu-se também, além da competição entre atores, relações de interdependência e interação. Com motivações diferentes, organizações empreenderam ações em conjunto de forma a aumentar sua ascendência sobre o centro da rede. Com efeito, foi possível identificar a formação de dois blocos em que ser contra ou a favor das Oscips era, no fundo, apenas a ponta de uma disputa ideológica, representada no Brasil pelos projetos liderados por PT e PSDB. Resumidamente, é possível afirmar que em um bloco estavam os defensores de um “Estado moderno e eficiente” e no outro, os adeptos de um “Estado forte e indutor do desenvolvimento”.

Outro ponto importante diz respeito ao poder de influência dos atores envolvidos na teia. Revelou-se que nem todas as organizações tiveram o mesmo nível de ascendência sobre o centro da rede. A partir de três critérios de seleção, baseados no trabalho de Schneider (2005), desenhou-se um cenário em três níveis. No primeiro, mais próximo do centro da rede, estão os seis atores que tiveram maior participação e exerceram maior influência. Entre essas organizações, estão algumas que tiveram capacidade de fazer valer mudanças no texto original do projeto de lei, uma demonstração de que o Estado aceitou negociar pontos da proposta almejando tornar esses atores comprometidos com ela. No segundo nível, é possível identificar outros 10 atores, com menor grau de ascendência sobre a rede, mas com participação efetiva. No terceiro e último nível, ficam organizações que não revelaram possuir capacidade de interferência significativa.

Ainda como resultado dessa apuração, constatou-se a força dos atores econômicos, como já identificado pela literatura sobre redes. Embora em menor número em relação aos sindicatos de trabalhadores, por exemplo, as federações empresariais tiveram um alto grau de ascendência sobre o centro do arranjo, principalmente por conta de sua capacidade de organização e disponibilização de recursos. A bandeira da publicização já vinha sendo erguida pelas entidades no mínimo desde 2004 e, em 2006, ganhou o reforço de um movimento, a Agenda 2020.

Todos os pontos expostos acima, por fim, levam a uma interpretação da Nova Gestão Pública diferente das tradicionais. A literatura, como já visto, normalmente apresenta a reforma gerencialista como um modelo concentrador das decisões nas mãos da tecnocracia, sem interferência da sociedade na elaboração de políticas. Ao detectar um arranjo decisório, formado por atores estatais e não estatais, ao redor da formulação da Lei das Oscips no Rio Grande do Sul, esta pesquisa sinaliza para uma relativização da tendência de isolamento tecnocrático da Nova Gestão Pública apontada pela literatura. E, ao mesmo tempo, sinaliza que Nova Gestão Pública e a participação de atores não estatais não são noções excludentes, confirmando apontamentos de Frey (2007).

Por outro lado, essa conclusão fere o discurso dos defensores dos princípios gerencialistas, que costumam fazer um elogio da técnica, como se a reforma do Estado fosse um instrumento neutro e alheio a qualquer interesse político. Esta pesquisa aponta para outra interpretação: para aprovar o marco legal das Oscips, o

governo foi obrigado a ouvir e a negociar com atores não estatais, uma evidência de que a política não está submetida à frieza técnica. Isso, porém, não significa que o dilema democrático imposto à Nova Gestão Pública pela noção *accountability* esteja resolvido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997. 52 p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

____; DURAND, Maria Rita L.. As reformas fiscais no Brasil recente: gradualismo, negociação e accountability. In: NASSUNO, Marianne; KAMADA, Priscilla H. (Org.). **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. p. 153-164. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/BalancodareformadoEstadonoBrasil.pdf>. Acesso em: 14 out. 2008.

____; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão**. 2006. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 14 out. 2008.

ACKERMAN, John. Co-governance for Accountability: beyond “exit” and “voice”. **World Development**, v. 32, n. 3, p. 447-463, 2004. Disponível em: <www.icco.nl/documents/Ackerman_accountability.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2008.

AGENDA 2020 – O RIO GRANDE QUE QUEREMOS. **Respostas para questões importantes**. Porto Alegre, 25 jan. 2008a. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

____. **Proposta de gestão pública vence etapa**. Porto Alegre, 29 jan. 2008b. Disponível em: <<http://www.agenda2020.org.br>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

____. **Uma Agenda em Movimento**. Relatório. Porto Alegre, 2009. 44 p.

AKUTSU, L.; PINHO, José A. C.. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 36 v. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Fabiano: Projetos de OSs e Oscips carecem de debates com a sociedade gaúcha**. Porto Alegre, 20 mar. 2006a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Retirada urgência de parceria entre RS e Oscips**. Porto Alegre, 21 mar. 2006b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Flavio Koutzii diz que acordo permitirá debate sobre Oscips e OS.** Porto Alegre, 21 mar. 2006c. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Estilac:** retirada das OS e Oscips é uma vitória da saúde pública. Porto Alegre, 29 mar. 2006d. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Bohn Gass teme que parceiras com Oscips facilitem fraudes como a do Detran.** Porto Alegre, 19 dez. 2007a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Schüler e bancada do PSDB analisam projeto das Oscips.** Porto Alegre, 1 nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Audiência pública debate Oscips.** Porto Alegre, 8 nov. 2007c. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Comissão vai solicitar retirada do PL que cria as Oscips.** Porto Alegre, 19 nov. 2007d. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

____. **Servidores pedem aos deputados que não votem requerimento relativo às Oscips.** Porto Alegre, 11 dez. 2007e. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

BARBERIS, Peter. The New Public Management and a new accountability. **Public Administration**, v. 76, p. 451-470, autumn 1998. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119112676/PDFSTART>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BLOM-HANSEN, Jens. A 'new institutional' perspective on policy networks. **Public Administration**, v. 75, p. 669-693, winter 1997. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/119169066/abstract>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.. O surgimento do Estado republicano. In: **III Simpósio Internacional sobre Justiça**, Porto Alegre, 1-5 set. 2003. Revisado em fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

____. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995.** 2008a. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 14 out. 2008.

____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000200009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jul. 2009.

BÖRZEL, Tanja A.. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, p. 253-273, summer 1998. Disponível em:

<<http://www3.interscience.wiley.com/journal/119112662/abstract>>. Acesso em: 18 jun. 2009.

CAIDEN, G. E.. **Administrative reform comes of age**. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1991.

CAIROLI, José. Uma saída para a crise do setor público. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 4, 13 dez. 2007.

CAMPOS, Anna. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; DARCY, Miguel. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade**: sete lições da experiência da Comunidade Solidária. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Conselho da Comunidade Solidária, 2000. 103 p.

CASTELLS, Manuel. **A empresa em rede**: a cultura, as instituições e as organizações da economia informacional. Sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CLAD. **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, CLAD/BID. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972. Disponível em: <<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=1&hid=7&sid=4ce9397d-1cc7-411e-b529-7f03ddb28298%40sessionmgr10&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=sih&AN=4010437>>. Acesso em: 4 mai. 2009.

COLIGAÇÃO RIO GRANDE AFIRMATIVO. **Plano de governo**. Porto Alegre, 2006. 60 p.

COLOGNESE, S. A.; MÉLO, J. L. B.. A técnica da entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, n. 4, p. 143-160, 1998.

COMISSÃO DE FINANÇAS, PLANEJAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 2007. **Ata**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 8 nov. 2007.

COMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, 2007. **Ata**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 19 nov. 2007.

COORDENADORIA DA BANCADA DO PT. **Disputas sobre o espaço público**. Porto Alegre: Assessoria Técnica, ago. 2007. 7 p.

COUTINHO, Marcelo J. V.. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual. **Revista do Serviço Público**, n. 3, p. 40-72, jul./set. 2000.

Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1784>. Acesso em: 14 out. 2008.

CROZIER, Michel. O sistema de organização burocrática. **O fenômeno burocrático**. Brasília: UnB, 1981. p. 257-303.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando el público através de la sociedad**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD, 1997.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DAMGAARD, Bodil. Do policy networks lead to network governing?. **Public Administration**, v. 84, n. 3, p. 673-691, 2006. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118609476/abstract>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055743.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2009.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, n. 45, p. 29-48, 1998.

_____. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, v. 4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 nov. 2008.

_____. Reforma del Estado, gobernabilidad, y sostenibilidad de la democracia. **Boletín** 16, v. 1, Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad democrática, 1 fev. 2005.

FARSUL; FCDL; FECOMÉRCIO; FEDERASUL; FIERGS; PÓLO RS. **A crise do Estado**: Reformas para Racionalizar a Máquina Pública. Porto Alegre, dez. 2004. 19 p.

FERRAREZI, Elisabete R.; REZENDE, V.. **Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**: a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2ª ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002. 116 p. Disponível em: <http://www.senadoralvarodias.com/arquivo/2007_10_01_manual_oscip.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**: a criação da Lei das Oscips (Lei 9.790). Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/1265/1/Tese_2007_ElisabeteFerrarezi.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

FRANCO, Augusto de. Prefácio à segunda edição - Oscip: o primeiro passo de uma reforma social do marco legal do terceiro setor. In: FERRAREZI, E. R.; REZENDE, V.. **Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**: a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2ª ed. Brasília: Comunidade

Solidária, 2002. p. 16-21. Disponível em: <http://www.senadoralvarodias.com/arquivo/2007_10_01_manual_oscip.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

____. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.fag.edu.br/professores/pos/MATERIAIS/MBA%20em%20Gest%20Empresarial/Material%20Prof.%20Anderson/artigo%20adm%2018.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

FUNCIONÁRIOS DA FUNDAÇÃO CULTURAL PIRATINI. **Manifesto público**. Porto Alegre, 30 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br>>. Acesso em: 26 nov. 2009.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, p. 21-39, out./dez. 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Governo apresenta projeto de marco regulatório das Oscips no Estado**. Porto Alegre, 10 out. 2007a. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Schüler e bancada do PSDB analisam projeto das Oscips**. Porto Alegre, 1 nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Entenda o que são as Oscips e tire suas dúvidas**. Porto Alegre, 18 dez. 2007c. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Assembleia aprova projeto que institui marco regulatório das Oscips**. Porto Alegre, 18 dez. 2007d. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Secretaria Estadual da Fazenda e Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão**. Síntese das ações do governo. Porto Alegre: Governo do Estado, nov. 2008a. 18 p.

____. **Secretaria Estadual da Fazenda e Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão**. Realizações do governo. Principais ações 2007-2008. Porto Alegre: Governo do Estado, dez. 2008b. 39 p.

____. **Yeda Crusius sanciona marco regulatório das Oscips no Estado**. Porto Alegre, 11 jan. 2008c. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Lei que regulamenta Oscips foi assinada pela governadora**. Porto Alegre, 13 mar. 2008d. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Lançado primeiro edital para parceria do Estado com organização civil de interesse público.** Porto Alegre, 22 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

____. **Modernização Institucional – Projeto de lei Oscips.** Porto Alegre, [s/d]. 16 p. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010>. Acesso em: 28 ago. 2008.

HARRIS, Laurence. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 408-411.

HENDRIKS, Carolyn M.. On inclusion and network governance: the democratic disconnect of Dutch energy transitions. **Public Administration**, v. 86, n. 4, 2008. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/121482980/abstract>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

IMMERGUT, Ellen M.. The theoretical core of the Newinstitutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KAMARCK, E. C.. Globalization and public administration reform, In: NYE, J. S.; DONHAUE, J. D. (Org.). **Governance in a Globalizing World.** Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KLIJN, E.. Policy networks: an overview. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (Ed). **Managing complex networks.** London: Sage Publicacions, 1998. p. 5-45.

____; SKELCHER, C.. Democracy and governace networks: compatible or not? **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118519466/abstract>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

JORDANA, Jacint; SANCHO, David. Policy networks and market opening: telecommunications liberalization in Spain. **European Journal of Political Research**, n. 44, p. 519-546, 2005. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118737389/abstract>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

LECHAT, N. M. P.. Economia Social, Economia Solidária, terceiro setor: do que se trata? **Cívitas**, Porto Alegre, ano 2, n. 1, p. 123-140, jun. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/91>>. Acesso em: 15 set. 2009.

LEITE, Marco Antônio Santos. **O terceiro setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips.** 2003. Disponível em: <www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/TerSet.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

LEWIN, Sérgio. Perguntas inconvenientes. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 21, 18 dez.

2007.

LINDBLOM, Charles E.. The Science of muddling through. **Public Administration Review**, n. 19, p. 79-88, 1959. Disponível em: <<http://www.emerginghealthleaders.ca/resources/Lindblom-Muddling.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2009.

_____. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, nov./dez. 1979. Disponível em: <http://www.business.uiuc.edu/ghoetker/teaching/ba547papers_files/lindblom_1979.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2009.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 47, p. 75-96, out. 2001. Disponível em: <http://www.nesfi.ufsc.br/uploads/arquivos/1152797763_inst_pol_ajuste%20fiscal.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2008.

LOWI, Theodore J.. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MARCH, James G.; OLSEN Johan P.. **Rediscovering Institutions. The Organizational Bases of Politics**. Toronto: The Free Press, 1989.

MARQUES, Eduardo C.. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1751.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

_____. Redes sociais e poder no Estado brasileiro. Aprendizado a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-690920060001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jan. 2009.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W.. **Policy networks in British government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L.; SIQUEIRA, Maria Eliza G.. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 35-60, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a03v42n1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

MORAES JUNIOR, A. C.. A responsabilidade do ajuste fiscal. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 19, 16 jan. 2007a.

_____. Uma missão de todos. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 17, 27 mar. 2007b.

____. A tese do “ajuste X desenvolvimento”. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 21, 5 dez. 2007c.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

____. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, p. 25-40, out. 1991. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2008.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Dissertação (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000289746>>. Acesso em: 30 set. 2008.

PARADA, E. L.. **Introducción a las políticas públicas**. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002. 305 p.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silvia. Governança versus Nova Gestão Pública: conservadorismo ou inovação. In: **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 out.-2 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0058161.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

____ *et al.*. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 42, p. 1137-1162, nov./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/06.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

PERES, Paulo S.. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo na Ciência Política. **RBCS**, v. 23, n. 68, p. 53-192, out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v23n68/v23n68a05.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2009.

PERES, T. H. A.. Comunidade Solidária. A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Cívitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/37/1609>>. Acesso em: 15 set. 2009.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Modelo de Referências Elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão**, 2008. Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/biblioteca/Capa/BCEPesquisa/BCEPesquisamodelos>>. Acesso em: 16 set. 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008>. Acesso em: 20 mar. 2008.

_____. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 mar. 2008.

_____. **A Nova Gestão Pública e Transformações Recentes na Administração Pública do Estado de São Paulo (1995-2005)**, 2006. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 14 out. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n° 12.901, de 11 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências. Diário Oficial do Estado: Porto Alegre, RS, n° 009, 14 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

_____. **Emenda n° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 ao projeto de lei n° 399/2007**. Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Cívitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/1604>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, P.. (Ed.). The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.. (Ed). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 1999.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. Dissertação (Mestrado) – FGV/EAESP, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2419/70966.PDF?sequence=1>>. Acesso em: 14 out. 2008.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas. **Cívitas**, ano 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/95/1676>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

_____. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Cívitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/34/1606>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

_____. Oscips e Modernização Institucional. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 20, 26 out. 2007.

SCHARPF, F. W.. **Interorganizational policy studies: issues, concepts and**

perspectives. In: HANF, K. I.; SCHARPF, F. W. (Eds.), 1978. p. 345-370.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Cívitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/33/1605>>. Acesso em: 17 jan. 2009.

SCHÜLER, Fernando. **Um novo consenso**. 2007a. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

_____. Coragem de olhar para frente. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 25, 29 nov. 2007b.

SIMON, H.. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SKOCPOL, Theda. Why I am an historical institutionalist. **Polity**, v. 28, n. 1, p. 103-106, fall 1995.

_____; GANZ, Marshall; MUNDSON, Ziad. A nation of organizers: the institutional origins of civic voluntarism in the United States. **American Political Science Review**, v. 94, n. 3, 2000, p. 526-546. Disponível em: <[http://www.jstor.org/sici?origin=sfx%3Asfx&sici=0003-0554\(2000\)94%3A3%3C527%3AANOOTI%3E2.0.CO%3B2-H&cookieSet=1](http://www.jstor.org/sici?origin=sfx%3Asfx&sici=0003-0554(2000)94%3A3%3C527%3AANOOTI%3E2.0.CO%3B2-H&cookieSet=1)>. Acesso em: 23 mar. 2009.

SOBOTTKA, Emil. Organizações civis – Buscando uma definição para além de ONGs e “terceiro setor”. **Cívitas**, Porto Alegre, ano 2, n. 1, p. 81-95, jun. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/89/1671>>. Acesso em: 15 set. 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2008.

TEIXEIRA, Sonia M. F.. O desafio da gestão das redes de políticas. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Disponível em: <http://www.lead.org.br/filemanager/download/375/O_Desafio_da_Gest%C3%A3o_de_Redes_de_Pol%C3%ADticas.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2009.

TEODÓSIO, A. S. S.. Organizações não-governamentais entre a justiça social e a eficiência gerencial. Armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas públicas locais. **Cívitas**, Porto Alegre, ano 2, n. 1, p. 97-121, jun. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/90/1672>>. Acesso em: 15 set. 2009.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Orgs.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100011&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 29 ago. 2008.

ZERO HORA. **20 andares de polêmica**. Porto Alegre, p. 12, 19 mai. 2005.

____. **Não adianta prometer mágica**. Entrevista Yeda Crusius. Porto Alegre, p. 16, 15 set. 2006a.

____. **O economista que terá a missão de frear os gastos**. Porto Alegre, p. 12, 12 nov. 2006b.

____. **Futuro ideal do Estado toma forma**. Porto Alegre, p. 24, 10 mar. 2006c.

____. **Projeto começa a desenhar o Estado até 2020**. Porto Alegre, p. 9, 8 mar. 2006d.

____. **90 projetos para o Estado**. Porto Alegre, p. 8, 10 jul. 2006e.

____. **Acordo prevê sanções ao RS**. Porto Alegre, p. 6, 28 nov. 2006f.

____. **A fase aguda vai ser março e maio**. Entrevista Yeda Crusius. Entrevistadores: Dione Kuhn, Leandro Fontoura e Rosane de Oliveira. Porto Alegre, p. 8-9, 4 fev. 2007a.

____. **Consultoria põe Minas no mapa da gestão**. Porto Alegre, p. 6, 13 ago. 2007b.

____. **Aprovado novo modelo de parceria**. Porto Alegre, p. 6, 19 dez. 2007c.

____. **Lipoaspiração no setor público**. Porto Alegre, p. 22, 11 out. 2007d.

____. **A nova linguagem no Piratini**. Porto Alegre, p. 12, 24 fev. 2007e.

____. **Piratini passa tesoura nos supersalários do Executivo**. Porto Alegre, p. 6, 26 out. 2007f.

____. **Piratini cadastra mais oito entidades para parcerias**. Porto Alegre, p. 16, 25 jun. 2009a.

____. **As galerias cheias mudam a opinião das pessoas**. Porto Alegre, p. 5, 16 dez. 2009b.

ZÜLKE, Ronaldo. Nova aventura privatizante. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 21, 18 dez. 2007.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright. **Max Weber: ensaios de sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

ANEXO A

Lista de atores envolvidos na rede em torno do projeto de lei das Oscips e identificados durante a pesquisa:

Associações econômicas

Federação das Associações Comerciais e de Serviços (Federasul)

Federação das Indústrias do Estado (Fiergs)

Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS (Fecomércio)

Movimento sindical

Associação dos Funcionários da Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (Affospa)

Centro dos Professores do Estado (Cpers-Sindicato)

Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas)

Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS)

Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões (Sated)

Sindicato dos Compositores Musicais do Estado

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS (Semapi)

Sindicato dos Fiscais de Tributos do Estado (Sintaf)

Sindicato dos Jornalistas

Sindicato dos Professores do Estado (Sinpro-RS)

Sindicato dos Radialistas

Sindicato dos Servidores da Justiça (SindjusRS)

Sindicato dos Servidores Públicos do Estado (Sindsepe)

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado (Sindiágua)

Sindicato Médico do Rio Grande do Sul (Simers)

Representação dos funcionários no conselho deliberativo da Fundação Cultural Piratini (TVE e FM Cultura)

União Gaúcha dos Policiais Civis (UGAPOCI)

União Nacional dos Estudantes (UNE)

Associações culturais e sociais

Associação Amigos do Theatro São Pedro (AATSP)

Associação Gaúcha de Teatro de Bonecos

Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos (APTC)

Companhia da Arte

Fundação Sol para Reconstrução Social

Think tanks (grupos de estudo) e especialistas

Agenda 2020

Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE)

Associação do Controle Interno do Estado do RS (ACIRGS)

Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)

Instituto Liberdade

Maria Ceci Misoczky, professora da Escola de Administração da UFRGS

Atores estatais

Governo e administração

Casa Civil

Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas

Portadoras de Deficiência e Altas Habilidades (Faders)

Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS)

Fundação Theatro São Pedro

Instituto Estadual de Cinema (IECINE)

Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (IGTF)

Procuradoria Geral do Estado (PGE)

Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (Ospa)

Secretaria da Administração e Recursos Humanos

Secretaria da Cultura

Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social

Secretaria do Planejamento e Gestão

Fiscalização e controle

Ministério Público de Contas

Partidos no Legislativo

Bancadas de DEM, PC do B, PDT, PMDB, PP, PPS, PRB, PSB, PSDB, PT e PTB.

ANEXO B

Lista de entrevistados ouvidos pelo pesquisador entre setembro e o final de dezembro de 2009:

- 1) **Adilson Troca**, deputado estadual pelo PSDB e ex-líder do governo na Assembleia Legislativa
- 2) **Alexandre Leboutte**, representante dos funcionários da Fundação Cultural Piratini
- 3) **Celso Woyciechowski**, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS)
- 4) **Cezar Miola**, ex-procurador-geral do Ministério Público de Contas (MPC)
- 5) **Dilmar Messias**, ex-presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões (Sated)
- 6) **Fernando Schüler**, secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social
- 7) **Flávio Sabbadini**, presidente da Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS (Fecomércio)
- 8) **José Cairolí**, presidente da Federação das Associações Comerciais e de Serviços (Federasul)
- 9) **José Moraes**, dirigente da Associação Amigos do Theatro São Pedro (AATSP)
- 10) **Mara Feltes**, diretora do Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS (Semapi)
- 11) **Sérgio Lewin**, ex-presidente do Instituto Liberdade

ANEXO C

Trechos mais importantes das entrevistas realizadas pelo pesquisador entre setembro e o final de dezembro de 2009:

1) Adilson Troca, deputado estadual pelo PSDB e ex-líder do governo na Assembleia Legislativa, entrevistado em 18 de novembro de 2009.

Pesquisador - Como foi a tramitação do projeto das Oscips?

Adilson Troca - Foi algo novo para todos. Ninguém sabia o que era. Como a oposição teria condições de derrubar o projeto, até votaram contra, mas tentaram fazer várias alterações. Era uma posição política. E essas alterações descaracterizavam todo o projeto, faziam quase um projeto novo. Não era a posição do governo. Entrou um cavalo e saiu uma zebra. Para tentar adaptar essa realidade, fiz uma emenda tentando contemplar as ideias boas da oposição e da base aliada, a emenda nº 9. Regimentalmente, entra-se com requerimento de preferência para a emenda e, se for aprovado, derruba todas as outras emendas. A ideia do governo era trazer parcerias e não substituir o poder público. Tentei através de emenda de líder. As emendas nº 1, 3, 4, 6 e 8 não estão contempladas na nº 9. A emenda nº 2, do Raul Pont, está contemplada. Parte da nº 5 está contemplada. E a nº 7 está contemplada. Contemplei quase 40% das emendas da oposição. É uma negociação.

Pesquisador - Por que o senhor aceitou contemplar as emendas?

Troca - Porque não tinha problema. Só não pode discutir uma por uma, pois se corre o risco de virar um Frankstein. Contemplei o que dava para contemplar. É uma jogada política.

Pesquisador - Mesmo sabendo que eles votariam contra?

Troca - A gente não sabia se eles votariam contra todo o projeto. A gente achava que eles iriam emendar, emendar e emendar e o que não aprovasse em emenda poderiam aprovar no projeto. Mas não foi o caso, votaram contra o projeto.

Pesquisador - Podemos saber o que é sugestão da base dentro da emenda n° 9? O que não for da oposição é da base?

Troca - Sim.

Pesquisador - E as sugestões da base não estavam escritas?

Troca - São sugestões de reunião, em que a assessoria anota e depois isso é incluído. Não sei dizer qual a sugestão e a ideia de cada um.

Pesquisador - Houve uma movimentação de entidades na época. O senhor lembra ter sido procurado?

Troca - A maioria das entidades não procura a base, procura já a oposição, a qual estão mais vinculados. A oposição organiza isso aí. Há movimentos que vêm para cá que não são espontâneos. É o partido que busca. É um movimento político. Quando a CUT vem para cá, o PT já ligou para eles. São vinculados. Isso faz parte, até faço um elogio à organização. O partido busca sindicatos para fazer a discussão. Às vezes, só a bancada sozinha perde a legitimidade. Se há movimentos sociais e sindicais, reforça a disputa política. Quando é disputa política, eles não os procuram diretamente.

Pesquisador - Mas o senhor lembra de entidades, como o Semapi?

Troca - A gente participou em eventos maiores, mas, em contato individual, muito pouco. Era um projeto polêmico, uma coisa nova no Estado, um modelo de outros estados onde deu certo. A gente acaba em vários projetos buscando modelos em São Paulo e Minas. São grandes estados que têm experiências novas. Esse era um processo novo para todo mundo. O que acontece é que o setor público, em alguns setores, não é dinâmico para executar. Então, no momento em que tu passas para uma Oscip, agiliza coisas que dão retorno para a sociedade. Na área social, têm muitos projetos sociais através das Oscips ligadas à sociedade organizada. Temos fundações muito importantes, fundações empresariais que

recebem recursos de empresas, e também podem receber recurso público e dão retorno muito maior para a sociedade.

Pesquisador - Mas com essas entidades o senhor conversou?

Troca - Sim, inclusive quando foi assinado o processo no Theatro São Pedro. Foi um lançamento em que entidades receberam recursos do Estado e estavam se organizando. Isso foi antes de ser encaminhado o projeto. Foi no projeto Solidariedade, que entidades receberam prêmios e recursos, e já estavam se organizando para virar Oscips.

Pesquisador - Ali foi o embrião?

Troca - Sim, o Grupo Gerdau tem fundação e muitos outros setores que têm um trabalho social muito grande. Já era um trabalho que era realizado quando o Estado falou em Oscips. Essas entidades sabiam que era uma saída para buscar parceria com o Estado. Quase todos na área social. Era um evento da Lei da Solidariedade. Ali, sabiam que poderiam ser parceiros por meio da Lei das Oscips porque são grupos muito organizados. Foi organizado pelo Schüler.

Pesquisador - A oposição votou contra. Como o senhor avaliou essa posição?

Troca - A oposição tentou mexer no projeto e votou contra. Talvez tentasse mexer em todos os pontos e votasse contra. Se conseguisse aprovar todas as emendas, talvez votassem a favor do projeto. Mas, nos orçamentos, eles mexem bastante e depois votam contra.

Pesquisador - PMDB votou quase unido. Só Néelson Härter contra.

Troca - Se pegares quase todas as votações do Härter, ele vota contra a maioria das coisas que são um pouquinho polêmicas. Não é novidade.

Pesquisador - PP votou todo a favor.

Troca - Talvez o pessoal do PP já tenha se dado conta da importância desse tipo de trabalho.

Pesquisador - E o PDT. Teve baixa da metade, não?

Troca - São deputados que sempre votam contra em projetos um pouco polêmicos. Eles acompanham a votação do PT. São votos que não contamos. Dentro da mesma bancada, há duas tendências.

2) Alexandre Leboutte, representante dos funcionários da Fundação Cultural Piratini, entrevistado em 27 de novembro de 2009.

Pesquisador - Como vocês sabiam que a TVE estava na lista do governo de órgãos que seriam transformados em Oscips?

Leboutte - Quando a governadora foi eleita, foi uma intuição. Vendo o discurso do governo, citando Minas Gerais como um bom exemplo, a gente foi ver o que tinha sido feito em Minas. Entre as mudanças de gestão lá, tinha a cedência da TVE Minas para uma Oscip. A gente já ouvia de que o governo tinha intenção de ceder órgãos públicos para o terceiro setor. No início de 2007, por alguns meses, tivemos um presidente interino que foi Flávio Dutra e, se não me engano, abril ou maio, foi indicado à presidência Luiz Fernando Moraes e outros diretores. Eu não era mais do conselho. Moraes foi empossado e comecei a acompanhar as atas do conselho deliberativo e conversar com as pessoas para saber como estava se portando o governo em relação à TVE. Existia um boato, havia uma informação, de que a TVE e a Ospa, havia notas na coluna da Rosane de Oliveira também, diziam que as primeiras a serem cedidas seriam a Ospa e a TVE. Isso em março. Acho que e em entrevistas do secretário.

Pesquisador - Quando vocês se mobilizaram?

Leboutte - A primeira coisa que fiz foi montar um seminário ainda em maio, 12 e 19, dois sábados, com apoio dos sindicatos dos Jornalistas e dos Radialistas, que pagaram as despesas e trouxeram radialistas de Minas e, do Rio, uma funcionária da então da TVE, que participou do processo de transformação da Fundação Roquette Pinto na OS que assumiu a TVE do Rio. Montamos esse seminário com o pessoal de Minas e Rio e era basicamente saber o que era uma OS e uma Oscip que a gente não sabia bem ainda. A gente estava começando a se informar. Eu era a pessoa que começou a buscar essas informações e estava repassando para os colegas. Mas também queríamos saber como era o modelo do PSDB de São Paulo, porque lá continuava a TV Cultura, que é o melhor modelo,

como uma fundação pública de direito privado, que é o nosso modelo. [...] Na época, falei com os dois sindicatos para a gente realizar o seminário. Comecei a procurar as leis federais. No primeiro fim de semana, foi o pessoal de Minas e do Rio (Iacira Meira, representante dos funcionários na ACERP). A gente tinha muito medo mesmo de demissão, ou que fosse acabar acontecendo o que aconteceu no Rio, onde se criou dois quadros de funcionários, um estagnado que era o quadro de efetivos e o outro com outro tipo de relação trabalhista e outro tipo de ganho que eram os novos contratados pela OS. A gente queria saber essa questão trabalhista, corporativa. Também queríamos saber porque em SP funciona como fundação pública de direito privado e é o melhor modelo do Brasil. Por que seguir os outros modelos? O que está por trás disso? Trouxemos um professor da USP no segundo fim de semana, Laurindo Leal Filho, que é um pesquisador da área das TVs públicas. Fez doutorado ou pós-doutorado em Londres estudando a BBC, tem dois livros publicados e hoje tem mais. Trouxemos o José Roberto Garcez, que foi presidente da TVE e era diretor da EBC. Estava sendo gestada a TV Brasil e a gente queria saber o que era. E trouxemos o Celso Schroeder, professor da PUC e é do FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação) para falar sobre o fórum nacional de TVs públicas que havia acontecido naquele mês, em maio, em Brasília, para contar para nós funcionários o que havia sido discutido. A gente queria reunir todas essas informações e tomar uma posição. O que era OS e Oscip e qual era o melhor caminho para nós. Bom, fizemos esse seminário, e na semana seguinte fizemos uma assembleia de funcionários no sindicato dos radialistas, o seminário também foi lá, pela facilidade de acesso. Nessa reunião, produzimos um manifesto, acho que em 27 de maio. O manifesto foi votado lá na TV, por 70% dos funcionários. Aí, passamos a distribuir o manifesto, no qual tínhamos listado alguns problemas da fundação, algumas propostas de gestão e financiamento e dizíamos que defendíamos a manutenção da fundação pública de direito privado, mantendo sua vinculação à Secretaria da Cultura. [...] Pensando do ponto de vista estratégico e discursivo, a gente sempre se preocupava em comunicar com a opinião pública, com a sociedade, então, nossos passos eram pensados como um movimento interno para nossa sustentação como funcionários do quadro, mas que precisava do respaldo da opinião pública, caso contrário eles fariam o que queriam. Pensamos: para a opinião pública, o que eles vão querer saber quando formos falar sobre a cedência da TVE? Para nós, é bom ou não?

Para a sociedade, é bom ou não? Para o Estado, é bom ou não? A gente pensou sobre esses três eixos. Nosso argumento era que não era bom para os funcionários, pois haveria dois quadros, o quadro do Estado poderia ser cedido a outros órgão e as contratações ocorreriam por Oscip, sem concurso público, dando margem para coisas escutas de amigos. Não era bom para a sociedade, nós pensando, porque a TVE é uma emissora diferenciada. Tem um tipo de programação diferenciada, potencialmente mais diferenciada do que tem sido, porque uma das coisas é que às vezes se gere tão mal que fica difícil de justificar a existência dela, mas ela tem um papel diferenciado em relação a uma TV comercial, e a gente tinha de preservar esse espaço diferenciado, em que se produz programação que não necessariamente se pauta pela audiência. Tu podes fazer um programa de baixa audiência, mas que seja diferenciado, como veicular a orquestra sinfônica ou debates mais aprofundados que podem ser enfadonhos para a maioria, mas que têm um nicho de público. E o terceiro, ponto: não era bom para o Estado. Pelo discurso do governo, seria melhor por causa da contratualização com metas claras. Só que essa argumentação a gente contestava. Essa contratualização que o Schüler vive falando pode ser feita com uma fundação, como foi feito em Minas e São Paulo. Pode estabelecer metas em contrato de gestão, desde metas de despesa de redução de despesa com energia e telefone até metas de audiência. Em Minas, tinha meta de pesquisa de opinião que nunca foi feita e nem por isso a Oscip teve alguma sanção. Para nós, não seria bom para o Estado porque fragilizaria o controle público sobre os recursos. É o ponto mais frágil da cedência. [...] Tínhamos argumento: dá muita margem para corrupção. Não precisa se submeter à Lei das Licitações. Eles podem fazer contratação de produtos e serviços sem licitação, dá margem para tudo. E bem na época estourou o escândalo do Detran, que acho que foi o que nos segurou um pouco. Era justamente o que poderia acontecer, seria a contratação por meio da TVE, contrata uma Oscip, que faz uma quarteirização, que é uma subcontratação. A partir daí, a gente montou nossa estratégia de atuação. Fizemos um abaixo-assinado em que denunciávamos a tentativa do governo. Na época ainda não existia o projeto de lei.

Pesquisador - Depois da apresentação do projeto, vocês tiveram uma reunião com Schüler. Como foi esse processo?

Leboutte - Nós pedimos a reunião. Estrategicamente, nossa batalha era pela opinião pública. A visita ao secretário era para tentar dissuadi-lo, já tínhamos tido uma reunião com a secretária da Cultura. E ela se comprometeu a não entregar a TVE para uma Oscip. Foi bom para nós porque ela se colocou em contraponto. Mas quando o projeto já tinha sido enviado, fomos ao secretário pedir que alterasse o projeto e que só valesse para novos serviços e não para os que já existem. Não éramos contra as Oscips. A ideia quando surge no governo FH era para ampliar o serviço onde o Estado não conseguia chegar, mas nas reformas chamadas neoliberais o Estado começa a se desfazer dos serviços usando esse instrumento e começa a se derresponsabilizar. Fomos pedir a mudança no projeto. Ele disse que não poderia fazer isso, que precisava avaliar caso a caso.

Pesquisador - Uma das emendas da bancada do PT foi nessa linha. Vocês fizeram sugestões às bancadas?

Leboutte - Fomos sim. Fizemos audiências públicas, sugerimos isso a todas as bancadas. Eu fui em quase todos os encontros, sempre tive um representante dos sindicatos dos jornalistas e dos radialistas e talvez uma delegada sindical da fundação, que é a Bete Lacerda.

Pesquisador - Na reunião com Schüller, ele diz se a TVE está na lista das Oscips?

Leboutte - Ele repetiu o discurso público de que o projeto não era para um caso específico, era um marco legal para futuramente analisar caso a caso. Ele não dizia nem que sim nem que não. Ele disse que se dispunha a fazer um seminário para analisar o melhor modelo da TVE, um modelo autárquico ou contratualizado. A gente perguntava a ele: mas secretário precisa ceder para uma Oscip para fazer contratualização? É um sofisma. Um discurso para justificar a tentativa de executar uma ação. Ele disse que não precisava, mas que era necessário avaliar com o melhor modelo de gestão. Ele não nega nem afirma. Mas a TVE estava na lista.

Pesquisador - Que outras ações vocês fizeram e que outras entidades vocês tiveram em contato para trabalhar em conjunto?

Leboutte - A Associação de Funcionários da Ospa foi nossa maior parceira. O Evandro foi um parceiro imprescindível porque trocávamos informações,

chegamos a fazer uma reunião conjunta com ele e funcionários da fundação. O Semapi também participou da mesma reunião. E participei de algumas reuniões do Fórum dos Servidores. Era mais amplo porque tinha Cpers, Sindiágua e o Sindicato dos Servidores Públicos do Estado.

Pesquisador - Mas o Fórum atuou na discussão?

Leboutte - Fazendo um seminário. Foi a única coisa. Em junho, um grande seminário no Teatro Dante Barone. A gente trouxe o professor Tarso Violin para falar de OS e Oscip do ponto de vista do Direito. Esse seminário foi em parceria com o Fórum. Nós indicamos o Tarso Violin. O Cpers trouxe alguém de São Paulo. [...] Depois, todos os domingos, montávamos uma barraca no Brique da Redenção, com o abaixo-assinado, faixas, camisetas e distribuição de panfletos. Fizemos adesivos. Isso durante toda a tramitação. Conseguimos 15 mil assinaturas. Cerca de 4 mil foram pela internet, no abaixo-assinado online. Em ato público, a gente entregou esse abaixo-assinado na reunião de líderes. Pedimos para falar com os deputados, pedimos ao Frederico Antunes que era o presidente. Havia servidores do Semapi e foi lá no saguão em frente à sala dos líderes. Colocamos o abaixo-assinado com um trilho de trem, fez uma volta gigantesca no saguão. Foi fotografado e saiu no site da Assembleia. Foi um ato público maravilhoso, pedindo pela retirada do projeto.

Pequisador - Que outras entidades tiveram papel relevante na discussão?

Leboutte - Quando a gente começou a estudar as Oscips, descobrimos que havia um documento produzido pelas entidades empresariais. Chama-se “marco para modernização da gestão do Estado”. Era um documento que serviu de base para a criação da Agenda 2020. Já tem publicização por OS e por Oscip. Eram Fiergs, Federasul, Farsul, Fecomércio. Essas entidades participaram. No dia da audiência pública conversei com um representante da Federasul. Ele defendendo a ideia dele e eu, a minha. A Federasul teve um papel importante. Não lembro de ter encontrado alguém da Fiergs. Dona Eva Sopher, do Theatro São Pedro, estava a favor. Eva era uma defensora das Oscips e era levada pelo Schüler.

3) Celso Woyciechowski, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS), entrevistado em 8 de dezembro de 2009.

Pesquisador - O que motivou a CUT entrar na discussão?

Celso - O debate no Estado é de 2007, mas as Oscips são de um período anterior, desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Temos sido fortemente contrários as Oscips, não na conceituação, mas no papel que passam a desempenhar, que é de desempenhar o papel do Estado. O Estado passa a transferir suas responsabilidades para a sociedade civil. E especialmente como política de governo e não do Estado. Os serviços perdem fiscalização e controle social e público. Os serviços também deixam de ter participação social, em áreas de responsabilidade do Estado, como a área da saúde.

Pesquisador - Qual foi a influência da CUT?

Celso - Buscamos fazer um trabalho dialogado, ultrapassando o corporativismo e as barreiras da atuação sindical. Buscamos uma sociedade melhor para todos, com inclusão social, com um Estado forte, proponente e indutor do desenvolvimento. Neste debate, fizemos todo o diálogo no debate das Oscips e olhando o desenvolvimento da nação, onde o Estado tem de ter um papel preponderante, construtor de políticas sociais que incluam, que atentem para distribuição de renda, saúde, educação, ambiente, segurança e desenvolvimento.

Pesquisador - A CUT conversou com o Estado no debate das Oscips?

Celso - Com o secretário Schüller, chegamos a dialogar muito no princípio. Houve duas reuniões, uma delas na secretaria. Mas foram reuniões curtas e não conseguimos aprofundar o debate. Com o governo, já tivemos vários pedidos de audiência e nunca fomos recebidos pela governadora para dialogar.

Pesquisador - Como foram as duas reuniões?

Celso - Dialogamos através do Semapi, que é ligado à CUT e representa os trabalhadores das fundações. O Semapi representou a CUT, e eu estive na reunião. Ponderamos ao secretário todas as convicções que temos em relação às Oscips, mas também nossas preocupações em relação à transferência de serviços. Políticas de educação, de qualificação de trabalhadores ou de assistência social são áreas que são do Estado e não podemos olhar para essas áreas como setores que dão lucro para o Estado. O lucro do Estado é o bem estar, é a inclusão, é a

boa qualificação, é uma política de assistência social que dê consequência às causas dos problemas. No caso das Oscips, não temos dúvida de que não vai atacar as origens dos problemas. Não é o caminho mais correto. E a tarefa do Estado é atacar a origem do problema. Como se combate as droga e a criminalidade? Não são com políticas que ataquem só o efeito, tem de buscar a origem. E as Oscips não vão fazer isso porque não tem esse dever. Essa transferência é preocupante.

Pesquisador - Que outras entidades a CUT teve contato?

Celso - Semapi, Cpers, Ugeirm. Fomos nas bancadas, dialogamos com deputados. Estivemos em todas as bancadas, fizemos um trabalho de sensibilização sobre os perigos que o projeto traria futuramente para o Estado. Obviamente, falamos com outros sindicatos, como os dos Metalúrgicos, dos Bancários. Dialogamos sobre isso porque são filiados à CUT e estão na mesma linha. Quando nos preocupamos com políticas de Estado e políticas permanentes, envolvemos toda a sociedade. Os filhos dos trabalhadores são os primeiros a sofrerem as consequências da ausência de políticas que deveriam ser aplicadas pelo Estado.

Pesquisador - O senhor lembra de reuniões, eventos, participação na imprensa?

Celso - Dialogamos na imprensa. Eu participei de programas de TV, o Conversas Cruzadas. Participei do programa Polêmica, da Rádio Gaúcha, além de inúmeras entrevistas em rádios. E a CUT usou todos seus expedientes de comunicação para alertar a sociedade sobre os perigos da implementação das Oscips.

Pesquisador - Lembra de outras entidades?

Celso - Quem estava contra era a CUT, Cpers, Semapi, movimentos sociais, associações comunitárias. Do outro lado, estavam Federasul e Agenda 2020. Fizemos diversas discussões com eles, públicas ou de bastidor. Foram entidades que se colocaram a favor das Oscips, isso está dentro da lógica do Estado mínimo, da diminuição do Estado.

Pesquisador - Qual a diferença dessas discussões de bastidores?

Celso - São conversas de bate-papo, mas onde se colocam posições. Diversas vezes encontrei Cairoli nos corredores da Assembleia falando desse tema. Técnicos e assessores da Agenda 2020 da mesma forma. Grande parte dos debates não foi público. Houve duas audiências públicas na Assembleia, onde apareceram posições contrárias e favoráveis a essa proposta.

4) Cezar Miola, ex-procurador-geral do Ministério Público de Contas (MPC), entrevistado, por e-mail, em 2 de outubro de 2009.

Miola - Quando assumi as funções de Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, em 2000, o Órgão decidiu por adotar um sistema de gestão sustentado em três pilares básicos: a proatividade, a efetividade e a qualidade. Especificamente quanto à proatividade, propugnei por uma atuação que se antecipasse aos fatos, que fosse propositiva e não apenas reativa, buscando a implementação de medidas saneadoras antes que se evidenciassem deficiências que demandem correção posterior.

Essa atividade, embora direcionada precipuamente aos campos de atuação do MPC voltados à sua atividade-fim, como fiscal da lei no âmbito do Tribunal de Contas, também se desenvolveu em outras áreas, nas quais o *Parquet* pudesse vir a participar. Servem de exemplo os Acordos de Cooperação firmados com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Ministério Público do Trabalho da 4ª Região e Ministério Público do Estado do RS.

Nesse sentido, tomando conhecimento do Projeto de Lei nº 399/2007, de iniciativa do Poder Executivo Estadual, tratando da qualificação de empresas como “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” – OSCIPs e disciplina a instituição de termos de parceria do Estado com essas entidades, vislumbrei a possibilidade de, respeitada a autonomia dos poderes e órgãos do Estado, colaborar com o processo legislativo, sugerindo aperfeiçoamentos que me pareciam adequados.

Para tanto, em reunião realizada em 1º de novembro de 2007, com o Dr. Fernando Schüller (Secretário de Estado da Justiça e do Desenvolvimento Social) e sua equipe de trabalho, levei ao seu conhecimento algumas reflexões concernentes ao mencionado projeto de lei. Entre elas, destacam-se as sugestões relativas aos

artigos 8º, 9º, 10 e 16 do PL, as quais, segundo verifico, restaram contempladas quando da aprovação da Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008, a saber:

- Art. 8º (atual 9º) – ampliação dos mecanismos de transparência previstos no inciso VII (atual VIII), incluindo a veiculação dos termos de parceria na *internet*.

- Art. 9º (atual 10) – tornar obrigatória (e não facultativa, como previsto originalmente), com requisitos mínimos, a utilização de critérios de seleção pública para a escolha da OSCIP com a qual seria firmado o termo de parceria.

- Art. 10 (atual 11) – ampliação dos instrumentos de controle sobre os execução dos termos de parceria, incluindo, expressamente, o órgão de Controle Interno do Estado (a CAGE) e a Assembléia Legislativa.

- Art. 16 – sugestão de supressão total do artigo, tornando imediata a exigência de que a entidade parceira fosse constituída há pelo menos 2 anos (conforme exigência contida no art. 1º da Lei).

Entendo que iniciativas que levem à integração entre as instituições, agentes públicos e sociedade trazem inegáveis benefícios na prevenção de práticas irregulares e na qualificação das ações governamentais.

5) Dilmar Messias, ex-presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões (Sated), entrevistado em 5 de novembro de 2009.

Pesquisador - O que motivou a participação da entidade no debate sobre as Oscips?

Dilmar - Quando foi lançada a ideia das Oscips a gente ficou querendo saber do que se tratava, o que era, enfim, qual era a proposta do governo. Isso aí ocorreu em toda a classe cultural, em várias instâncias, em várias reuniões, mas não se sabia do que tratava. Nós, artistas e pessoas ligadas à cultura, temos como certo que cada vez que o governo tenta fazer alguma alteração, especialmente na nossa área, a gente tem muitas reservas. [...] Aí, surgiu essa questão das Oscips e a gente começou a discutir em algumas reuniões. Aí, a gente resolveu se informar mais a respeito. No sindicato, um associado e colaborador muito efetivo, Deodoro Gomes, tem uma relação com o secretário Schüller e solicitou a presença dele para nos esclarecer as dúvidas relativas às Oscips. O secretário aceitou prontamente e simpaticamente, mas na reunião que se fez ele esclareceu o propósito do governo com essa privatização, entre aspas, da cultura e escutou da categoria várias

opiniões. Não houve consenso. Ficamos esclarecidos, mas eu, por meu turno, acho que a proposta das Oscips esbarra numa dificuldade que é como esse instrumento que é a cultura, que tem um poder de formação, e uma proposta de transformação, fica na mão de pessoas ou de entidades não governamentais, ou seja, que tenham sua própria linha de conduta, princípios e filosofia. Então, isso foi colocado na reunião.

Pesquisador - O senhor se refere a não ter uma política cultural única de governo?

Dilmar - Exatamente.

Pesquisador - Entidades separadas, sem uma linha de trabalho.

Dilmar - Isso. Está muito claro hoje que o governo atual tem uma visão muito limitada da cultura como instrumento. [...] A cultura não vai ter déficit zero, vai ter superávit se continuar assim, mas, no tocante a ações efetivamente concretas, um planejamento, a cultura não está fazendo. Desta forma, me pareceu, e externei no momento, que as Oscips tiravam do governo uma responsabilidade que o governo tem por obrigação legal, que é manter a cultura funcionando, e acaba tirando de si esse peso e passa para a iniciativa privada. O secretário Schüller reiterou que o governo não estaria abrindo mão, e sim que iria fiscalizar e estar presente com constância na elaboração das propostas das Oscips, mas o governo não tem estado. Neste momento, ao menos, tem abdicado de uma política cultural. De onde se conclui que seria muito difícil que as Oscips dessem certo, especialmente na área da cultura.

Pesquisador - Quando o senhor fala que surgiram alguns debates antes da reunião com o secretário. O que aproximou vocês do tema?

Dilmar - A partir do momento que se colocou a proposta das Oscips, a gente pensou que alteraria consideravelmente o quadro gerencial da cultura. Então, nos apressamos. Embora ainda estivéssemos num momento de estruturação do sindicato, que teve alguns problemas de organização, que esteve sub judice, nos interessamos porque as Oscips alterariam consideravelmente a questão dos órgãos administrados pela cultura.

Pesquisador - O secretário falou em Oscips na cultura?

Dilmar - Não apontou que iria acontecer, mas que havia estudos. Mas foi aprovada a lei. Não colocou que saíam editais. Eu me lembro relativamente sobre isso. Ficamos um pouco apreensivos, sim. O fato de o secretário ter discutido com outras entidades e outros grupos e o fato de também haver uma movimentação pelos responsáveis por alguns órgãos culturais da secretaria em torno da discussão das Oscips. Eu acho que as Oscips não foram discutidas como deveriam ser pela importância que representam. O secretário esteve lá um dia para nos explicar o que era, e tivemos uma série de dúvidas. Não foi discutido pela importância que teve. Não foi aprofundado. Na verdade, não sei se um pouco antes ou depois da conversa com o secretário foi aprovada a lei.

Pesquisador - O sindicato tirou uma posição?

Dilmar - Nessa reunião com o secretário ficamos com muitas dúvidas e poucas certezas. Eu fiz parte do grupo que ficou com mais dúvidas em relação à eficácia dessa ação de transformar entidades culturais para serem administradas por entidades culturais, que a gente não sabe no fim que entidades seriam.

Pesquisador - Não houve posição?

Dilmar - O sindicato não tomou posição, resolveu escutar o secretário. E nas discussões internas é que houve posições, mas ninguém tomou partido. Ninguém é a favor, mas a posição maior era de interrogação, de algumas questões que ficaram para serem respondidas. Nós chamamos o secretário, um segundo encontro, reunindo outras entidades, pedimos um encontro com a secretária da Cultura, marcamos uma data, mas foi apenas um representante da Secretaria da Cultura.

Pesquisador - Que entidades foram convidadas por vocês?

Dilmar - Lembro da Companhia de Arte. [...] E também a Associação Gaúcha de Teatro de Bonecos.

Pesquisador - Que influência teve o sindicato?

Dilmar - Não. Participamos de discussões com entidades, mas não tomamos nenhuma posição nem contra nem a favor.

Pesquisador - Vocês chegaram a procurar os deputados?

Dilmar - Acho que sim. Eu não sei se eu estive presente, mas nós estivemos presentes. De resto da categoria, sempre se manifestaram contrários ao projeto das Oscips.

Pesquisador - Vocês deram sugestões ao secretário?

Dilmar - Não. Na verdade, na reunião com o secretário, estávamos tentando entender o que era Oscip. A gente marcou uma nova reunião para que mais entidades, convidamos a Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos (APTC), e aí nessa reunião é que seriam tomadas as posições.

Pesquisador - O senhor lembra de ter escrito algo sobre o projeto, um manifesto?

Dilmar - Não lembro. Convidamos também a associação de funcionários da TVE que também estava engajados nesta luta. Eles eram radicalmente contra as Oscips. Até porque os funcionários da TVE estavam diretamente ligados a isso. Eles estavam muito mais informados do que a gente.

Pesquisador - O senhor falou de uma privatização entre aspas. Pode explicar isso?

Dilmar - De certa forma, soava estranho a proposta. A gente acredita que é uma responsabilidade constitucional do Estado a gestão da cultura. A partir do momento que o Estado propõe que essa cultura seja administrada por outras pessoas, imagina por grupos distintos, se perde a noção de política cultural. Passa a ser gerida por cada um, perde a ideia de unidade. De repente, a nossa relação com essas entidades também fica pulverizada. A gente acaba tendo não uma linha só de diálogo.

Pesquisador - Não houve campanha declarada contra, apesar de um nível de entendimento contrário. Por que não houve uma maior mobilização na Assembleia? O fato de vocês não terem ido lá faz pensar que a oposição de vocês não fosse tão dura quando poderia ter sido. Então, passar ou não o projeto não era uma questão crucial.

Dilmar - Não, é que a nossa mobilização demorou um pouco para acontecer. Porque quando a gente soube da ideia do governo de criar as Oscips, já era tarde. Pois já houve logo em seguida a votação e a aprovação. A gente não estava completamente informado sobre o que estava acontecendo.

Pesquisador - Se tivesse havido mais tempo, vocês teriam se organizado?

Dilmar - Sim, até porque uma demonstração clara de que a classe estava desmobilizada no momento é que a própria aceitação da Secretaria da Cultura ser administrada por uma pessoa não ligada a nossa área, gerou alguns descontentamentos, mas não houve reação em bloco. Havia uma desmobilização da categoria neste momento. O descontentamento é algo que persiste hoje.

6) Fernando Schüller, secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, entrevistado em 15 de setembro de 2009.

Pesquisador - Como foi a tramitação do projeto de lei?

Fernando Schüller - Eu gostaria de fazer uma introdução. O Rio Grande do Sul chegou atrasado ao debate sobre reforma do Estado. Esse é o ponto central. O Brasil teve um problema de descompasso histórico nesse processo de reforma do Estado. A reforma do Estado é um debate internacional. O Estado entrou em crise no final dos anos 1970. Essa crise ficou evidenciada nos anos 1980, uma crise de financiamento do Estado em função do avanço tecnológico, das comunicações das telecomunicações, dos transportes, mecanismos financeiros, a introdução maciça da informática na economia de uma maneira geral, mas especialmente na área de transmissão de dados, reduziu brutalmente a assimetria de informação na economia internacional, consulta de preço, logística, compras internacionais, comércio internacional, as trocas internacionais cresceram exponencialmente, é o que a gente chama de globalização, estourou na virada dos anos 1970 para os 1980, coincidiu com a chamada terceira revolução industrial, a introdução das tecnologias de informação. As indústrias nacionais se tornaram mais caras e tiveram de reduzir os custos dos respectivos Estados nacionais. Então, o Estado entrou em crise, houve uma crise fiscal. Os países que se adiantaram, se despiram de preconceitos, reduziram o custo do Estado, burocracias, criaram sistemas mais eficientes de logística e comunicação, reduziram carga tributária, saíram na frente.

Os Estados que se mantiveram presos no modelo antigo, mantendo economias fechadas e os custos do Estado, perderam o trem da história. O Brasil viveu uma situação paradoxal. Tivemos um azar histórico. Exatamente na década em que o mundo discutia a reforma do Estado, modernização, privatização, liberalização, abertura de fronteiras, redução de carga tributária, toda a agenda chamada de liberal, a agenda de modernização, nós aqui entramos numa discussão ideológica que não deveríamos ter entrado. Foi um equívoco do Brasil. Por quê? Nós tínhamos saído do regime militar, tivemos um processo concomitante de transição democrática exatamente no meio da década de 1980 e houve uma transmutação ideológica e discursiva, muito na esfera de simbologia pública, do debate público, do que de conteúdo, onde as posições ideológicas ou políticas associadas historicamente ao regime militar, como sendo de direita e conservadoras, foram associadas às novas ideias liberais. E foram transmutadas a partir da ideia de neoliberalismo, neoconservadorismo, isso muito em função do tatcherismo e do regime Pinochet no Chile que de alguma maneira criaram essa marca e do governo Reagan. No governo Pinochet, houve uma ditadura muito conservadora no plano político, mas liberalizante no plano econômico e governos eram conservadores no plano político, mas liberalizantes no plano econômico. Isso criou um amálgama para que isso se traduzisse no debate político brasileiro a partir de um processo de falseamento da realidade, que é muito comum na história brasileira. Décio Freitas tem um livro falando da cabanagem, cabanos os guerrilheiros do imperador, onde a revolta do povo pobre acaba sendo traduzida como um discurso monarquista, ou Antônio Conselheiro, com um messianismo popular. São muito curiosos esses paradoxos da cultura brasileira. Então, os processos de modernização que visavam dinamizar a economia brasileira, gerar mercado internacional, diminuir o custo dos programas sociais para os mais pobres, gerar eficiência no serviço público, quem consome serviço público são os mais pobres, era uma agenda que interessava a sociedade e ficou associada a uma visão conservadora, de direita. O primeiro custo que tivemos aqui no Estado para fazer esse debate, fazer uma lei, um marco legal, aprovar na Assembleia, foi nos confrontar com esta verdadeira carga ideológica. Era preciso portanto tirar o projeto deste universo ideológico muito bem configurado, que associava o projeto a uma discussão ideológica. Desde o início, eu tinha consciência de que, se o projeto fosse tratado e discutido no plano ideológico, no marco esquerda-direita, nós perderíamos o debate. Porque o Rio

Grande do Sul é um Estado que tem uma carga ideológica muito forte. Ao contrário do que as pessoas dizem, não considero o RS um Estado politizado, mas sim, ideologizado. É um Estado de acirramentos. Politização significa capacidade para o diálogo, para compreensão recíproca, para negociação. Isso são elementos do que se chama na política moderna de politização. Nós ainda entendemos a política como guerra, como determinação de posições, com exclusão do outro, como um jogo de soma zero, onde ele ganha, eu perco. Isso vem de 15 anos. O primeiro ponto então era tirar o debate do marco das Oscips, que havia sendo tentado no governo Rigotto, que tentou, mas retirou da Assembleia, porque houve uma enorme e rápida movimentação corporativa contrária, e ele retirou. Foi rápido e tecnicamente mal preparado, meio açodado, em fim de governo. Esse processo tem de acontecer no primeiro ano de governo, tem de estar muito bem calçado do ponto de vista técnico. Tem de ter uma pessoa que conduza isso com muita força e capacidade técnica de dizer sempre as mesmas coisas mesmo que os conceitos sejam diferentes. Por exemplo, um dos grandes obstáculos que eu enfrentei foi não usar os conceitos que o debate político tradicional estava preparado para ouvir. Não falar em privatização, em terceirização, alienação de patrimônio, esse tipo de coisa. Nós falávamos em contratualização, em processo de parceria público-privada na área social. Por exemplo, não falar em nenhuma área específica, mas falar em serviços públicos não exclusivos de Estado. São conceitos novos. Quando tu introduz um marco novo, e esse é uma das grandes questões da reforma do Estado, que introduz uma linguagem nova, que não é habitual do sistema político. Então, todo mundo está acostumado a falar em convênio, em licitação, quando fala em seleção pública já vem a Lei 8.666, quando fala em gestão privada já fala em privatização. Ninguém conhece a palavra publicização. É uma criação da reforma do Estado, do ministro Bresser. Publicização, contratualização, serviços não exclusivos de Estado, tudo isso é uma linguagem nova, não ideológica, vinda da cultura gerencialista, e que precisava ser introduzida e muito bem marcada. Passamos seis meses explicando o que era a contratualização, porque a publicização é diferente de privatização, porque as Oscips não importam em alienação do patrimônio público, mas na contratualização da gestão do serviço público não exclusivo de Estado.

Pesquisador - O senhor diz que, no debate político, o projeto seria derrotado. Como vocês fizeram para ter contato com entidades, sindicatos, corporações?

Schüler - Conduzimos esse processo de forma a despolitizar o debate. Tanto que foi tratado exclusivamente do ponto de vista técnico na Assembleia. Mesmo o governo como um todo não se mobilizou para isso. Nenhuma vez a governadora entrou diretamente no debate. É claro que ela apresentou o projeto, mas foi uma estratégia do governo para não dar um tom de conflito entre oposição e situação. Em todas as minhas entrevistas, eu disse que não era um problema de governo e oposição, mas uma política de Estado, um projeto para 30 anos, de longo prazo. Muita gente dizia que o governo estava escondendo o jogo, que tinha um monte de Oscips preparadas. Mas não tinha mesmo. Quisera eu que tivesse, mas não tem. São três editais até agora. E o governo não tem essa capacidade de planejamento. Acho que essa agenda não era uma agenda estrutural programada de todo o governo. É uma agenda autorizada pela governadora, na linha do PSDB nacional. Foi o PSDB que criou a reforma do Estado no Brasil.

Pesquisador - Tanto que as Oscips aparecem no plano de governo de forma indireta. Não aparece a palavra Oscip, mas o conceito está lá.

Schüler - Eu diria que o governo Yeda Crusius, na sua primeira gestão, é inegável que seu compromisso maior é com ajuste fiscal das contas públicas, com o realismo fiscal, com a retomada de investimentos, da retomada do planejamento do Estado, e de programas estruturantes. Nunca foi a prioridade deste governo a reforma estrutural. Digo isso como cientista político do que como secretário. Esse é um dado da realidade. Este governo é simpático à reforma do Estado, mas não colocou isso como prioridade. Não fizemos *downsizing*, não fechamos nenhum órgão da administração direta ou indireta, nenhuma empresa pública, não reformamos as carreiras, não introduzimos a meritocracia. Fizemos vários estudos, fizemos comissões. Mas não criamos a escola de governo. Não criamos a avaliação de desempenho do servidor público. Toda a agenda da reforma do Estado, de reforma estrutural do setor público, não foi prioridade neste governo, tal como o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso fez o plano diretor da reforma do Estado. Não existe um plano diretor da reforma no RS. Minha visão é que eu fui talvez derrotado, nesta agenda dentro do governo. É normal isso. Uma

agenda a gente ganha uma parte, não ganha outra. A governadora foi uma entusiasta deste processo da contratualização, me autorizou a levar adiante para a Assembleia, nós aprovamos, ela apóia o processo, só que isso não está na agenda o dia-a-dia. Esse é um governo do ajuste fiscal. Possivelmente, um próximo governo deva ser um governo da reforma estrutura. Se o RS pensar de maneira estratégica, fará isso. Precisávamos de um governo que tivesse um foco de gestão estrutural.

Pesquisador - O senhor disse que o governo perderia se não houvesse um debate técnico. Quem participou deste debate técnico? Vocês chamaram sindicatos para negociar?

Schüler - Na minha visão, a sociedade é a favor da reforma do Estado. Mais: a Assembleia é amplamente favorável ao processo de reforma. Mais: quanto mais cedo você fizer isso dentro de um governo, mais chances tem de aprovar um projeto como esse. Porque os pequenos interesses estão enraizados na máquina pública. Que pequenos interesses são esses? São os cargos de confiança, os CCs, e as pequenas redes de poder que se formam na máquina pública. E que às vezes por razões minúsculas, às vezes é um CC de R\$ 1,5 mil, alguns sistemas de poder, de projetos, de redes, de recursos para municípios, já se colocam como focos de resistência a perda de poder. O que significa a Lei das Oscips? Significa que o Estado perde o poder de gerenciamento direto de repartições públicas. É isso. Perde CCs, perde poder de gerenciar aquelas pessoas, perde o poder de agir diretamente naquela comunidade, não perde o controle sobre o serviço e, pelo contrário, ganha mais controle. Mas perde o controle da máquina, o poder político. E, como dizia Max Weber, o poder tem uma dimensão material, ele perde a entourage. Eu nunca me preocupei muito com o tema do suporte público e social para os Oscips. Eu tinha certeza que iríamos ganhar o debate público. E ganhamos disparado. Por que? Porque a sociedade é favor. Nós vivemos o tempo da reforma do Estado. Nos próximos 20 anos, será feita a reforma do Estado. Agora quem são os inimigos da reforma, do marco das Oscips? Primeiro, é o pequeno sistema político tradicional, são os políticos que não querem perder CCs e o controle político sobre a máquina pública. São as corporações. É curioso. Não se trata do corpo dos funcionários, mas de lideranças de sindicatos, especialmente Semapi, sindicatos ligados à máquina pública porque ali é um foco de poder. Cada abrigo, cada

hospital, cada repartição pública contratualizada é menos um aparelho sob o controle. Então por que os sindicatos querem mais servidores, mais concurso público, mais gente contribuindo? Isso tem um viés ideológico. As corporações atuam num marco ideológico que quer mais Estado, mais administração direta. Obviamente, desde o início, quem seria contra era o Semapi. Nós tivemos uma conversa franca, aqui nesta sala, com a direção do Semapi.

Pesquisador - Vocês chamaram eles ou eles resolveram vir aqui?

Schüler - Te confesso que me fugiu se foi alguém do Semapi que me telefonou ou eu que liguei para alguém de lá. Mas fizemos um contato, fizemos uma reunião. Se não me engano, o contato foi feito pela Maria Helena, é uma ex-dirigente no Semapi, que trabalhava na Fundação Gaúcha do Trabalho, acho, porque foi presidente da comissão tripartite emprego. É uma pessoa muito ponderada e estabelecemos uma relação pessoal muito boa. E essa foi uma característica desse debate: do início ao fim, jamais geramos nenhum tipo de atrito. Desses atritos que são comuns na política. Foi uma relação respeitosa, e eu prezo muito isso. E o RS não preza tanto quanto deveria. Tu nunca pode explodir uma ponte de relacionamento. E isso favoreceu a negociação. Houve um respeito mútuo.

Pesquisador - Então vocês os chamaram aqui. Como foi a conversa?

Schüler - Foi muito simples. Tivemos várias conversas. A primeira foi com uma comissão de representantes da TVE. Tivemos uma discussão muito aberta, franca e produtiva. A reunião teve um viés ideológico no começo, mas já da metade para o fim se transformou em uma reunião muito técnica. E vou dizer que não acho ruim que a reforma tenha um perfil tecnocrático. É isso mesmo. Não um perfil tecnocrático, mas um perfil técnico. Tecnocrático é a mesma coisa que dizer que um cara de esquerda é um esquerdista e um cara de direita é um direitista. É uma forma depreciativa. Mas eu acho ótimo que seja vista como uma reforma técnica, pois é um problema apenas de otimização e maximização de recursos públicos. Não tem nenhum viés político e ideológico. Isso é uma conversa para boi dormir. Quando começam a inventar ideologia numa discussão de gestão pública, alguém está querendo enrolar alguém.

Pesquisador - O que o grupo da TVE trouxe de sugestão?

Schüler - Na reunião com o grupo da TVE, teve uma discussão sobre a questão da TVE. A TVE como um exemplo. Para que você tenha uma TV pública, que cumpra finalidades públicas, você necessita que ela seja estatal. Esse foi o debate que se criou. Para ser pública, é preciso que seja gerenciada diretamente por servidores públicos? No fundo, o argumento deles se dirigia para isso. A TV tem de ser estatal, financiada com dinheiro público. E eu disse a essas pessoas que esse era um modelo do regime militar. Ele nasceu no primeiro regime Vargas e foi consagrado pelo regime militar. As pessoas esquecem que esse modelo foi instituído no Brasil pelo decreto-lei 200, de 1967, no auge do regime militar. Esse é o modelo de Estado do general Médici e do general Geisel, e que foi curiosamente incorporado na Constituição de 1988 como sendo um modelo da cidadania, da esquerda. Houve uma transmutação curiosa. A esquerda defende o modelo do regime militar e acha que é um modelo popular. Não é. É um modelo autárquico, conservador e imprestável para a sociedade contemporânea, que é uma sociedade dinâmica, uma sociedade que exige resposta rápida aos problemas sociais, novas tecnologias surgem a todo o momento. Criar uma TV estatal nos anos 60 poderia ter algum sentido. Na minha opinião, já não tinha, mas poderia ter. A tecnologia era muito rudimentar, a capacidade de financiamento do Estado era muito maior que hoje, o setor privado era muito incipiente, o terceiro setor praticamente inexistente. Não havia internet, TV a cabo. Mas num mundo como hoje, em que você tem acesso a centenas de canais, onde qualquer um pode abrir uma estação de produção para TV em casa, onde todo mundo tem blog, videoblog, os legislativos têm TV, as universidades têm TV, o Judiciário, o Ministério Público, onde há TV comunitária, canais abertos que não tem nem programação, por que o Estado tem de controlar uma rede produtora? Não era melhor o Estado pegar os R\$ 17 milhões que gasta todo o ano e financiar a produção de imagem em todos os suportes para que essas imagens concorram em festivais, entrem em programações para que ocupem espaço em todos os canais, públicos ou privados, estatais ou não estatais? Vamos perguntar essas coisas? Será que faz sentido um modelo de gestão que foi criado há 40 anos e que durante esse tempo houve uma revolução no mundo inteiro, tecnológica, econômica e gerencial? Eu queria ter um conceito para definir algo que chamo de fetiche das instituições. Para defender o conceito de TV com finalidade pública, a gente tem de defender uma instituição estatal. Como se a

defesa da instituição se tornasse a defesa de um direito. Como se a existência de uma instituição fosse a expressão de um direito. Existir a TVE é um direito à comunicação pública.

Pesquisador - E como eles saíram daqui?

Schüler - Eles saíram daqui, participaram lá da votação na Assembleia. Sempre com uma relação cordial. Defenderam o voto contra. Não negaram que as Oscips eram uma ideia importante para muitos aspectos. Eu disse que não defendia a Oscip na TVE. Disse que era uma discussão para os próximos anos, disse que esse governo não faria a contratualização integral da TVE, de maneira nenhuma. Não está na agenda do governo, como não está na agenda a área cultural. Mas que daqui a cinco, 10 ou 20 anos é possível que um governo pense nisso. O dia em que tivermos a integração entre internet, TV, onde vai ter mil canais à disposição, onde os custos de captação de imagem vão estar estupidamente baratos, vai ter sentido o Estado manter um enorme aparato estatal de produção de imagem e distribuição? Vamos pensar nisso.

Pesquisador - Como foi a reunião com o Semapi?

Schüler - Foi muito positiva. Qual era a grande questão do Semapi? Era saber se a Lei das Oscips vinculava a extinção de órgãos da administração direta. Por exemplo, se ao contratualizar serviços ligados uma fundação isso implicava na extinção jurídica da fundação. Obviamente, eu esclareci a eles que não, que são coisas completamente diferentes. O marco das Oscips trata da contratualização da prestação de serviços e não diz nada sobre a permanência ou não desta ou daquela fundação. Da reunião, surgiu a ideia de introduzir um artigo na lei expressando claramente e ratificando que processo de contratualização que implicasse na extinção, na mudança institucional de órgãos da administração direta seria submetido à aprovação legislativa específica, conforme diz um artigo da Constituição. Isso foi importante porque muitas vezes o sindicato tem uma pauta. Eles relativizaram a posição deles. Continuaram críticos, mas num tom mais ameno. Houve política, onde você nem sempre concorda com tudo, mas pode buscar aproximações. Para o Semapi, era melhor que não existisse a Lei das Oscips, mas não é o fim da administração pública direta estatal que exista a lei. Eu dizia a eles que no futuro, muitos serviços os governos podem considerar que

devam continuar sendo prestados por estatais e muitos serviços não. Hoje já é assim, existem os convênios. A Oscip é um convênio muito mais elaborado e sofisticado. As metas estão mais claras, o sistema de controle é mais claro. Convênio é uma forma muito rudimentar de contratualização. Você assina o convênio, repassa o recurso, e não tem uma comissão de avaliação, não há metas claramente definidas, não há sistema de acompanhamento de prestação de contas que tem as Oscips. Não tem seleção pública, não tem participação do Ministério Público. Oscip é um negócio bem mais avançado.

Pesquisador - O que resultou da conversa com o Semapi?

Schüler - O ponto central era esse, consagrar que a extinção de órgãos dependeria de aprovação legislativa específica.

Pesquisador - O então presidente do Instituto Liberdade defendeu o projeto em artigo no jornal. Teve algum ator não estatal que tenha defendido o projeto?

Schüler - A entidade privada que mais defendeu foi a Federasul e o presidente Cairoli. No dia da votação, tivemos a participação ativa da Federasul. Cairoli esteve lá. Tivemos a participação da Fecomércio.

Pesquisador - Antes da votação, eles participaram de algum debate com vocês?

Schüler - Eu apresentei o modelo. O Instituto Liberdade, que era presidido pelo advogado Sérgio Lewin, eu apresentei a eles. Na verdade, um grupo de profissionais liberais, e o projeto foi muito bem aceito. Mas esse projeto não é um projeto necessariamente de Estado mínimo. Pode ser de Estado bem grande. As pessoas dizem que é para enxugar o gasto público, mas pode aumentar. Não sei se vai custar menos, se o governo quiser gastar mais, vai gastar mais. Por exemplo, surgiu um debate em relação a Ospa. Se comparava com a Osesp, que é uma Oscip, uma OS. Temos dois modelos. A Ospa é uma repartição pública. Eu quero fazer um parêntese aqui. Tens de colocar no teu trabalho muito claro: a Constituição de 1988 acabou na prática com a distinção entre administração direta e indireta. O decreto-lei 200, de 1967, criou esse conceito. Os militares tinham uma ideia de que haveria um núcleo estratégico, uma administração direta, e teria uma administração indireta, que faria o Estado empresário, o Estado empreendedor. Na

área privada, com as empresas de economia mista e nas áreas sociais de serviços, com as fundações e autarquias. Com isso, teriam flexibilidade, dinamismo, operariam no mercado, trabalhariam com a CLT, não estariam amarradas com toda a burocracia pública. A Constituição de 1988 acabou com esse sonho dos militares. Ela criou o regime único dos servidores, então todos foram incorporados como servidores públicos, a Lei 8.666 unificou todos os processos de compra e serviços e depois o caixa único do Estado acabou com a autonomia financeira. Então, não tem funcional, operação de mercado e gestão financeira. A burocracia da administração direta e indireta é igual. Viraram repartições públicas. Só há dois modelos no Brasil: ou contratualiza com o setor privado e não lucrativo, que é o modelo OS e Oscip, ou tem o modelo de gestão de repartição pública. Dito desta maneira, só há duas maneiras de organizar uma orquestra sinfônica.

Pesquisador - Na área cultural, teve alguma entidade que participou do debate?

Schüler - Tivemos o apoio de dona Eva Sopher, do Theatro São Pedro. A liderança cultural que mais nos apoiou foi a dona Eva. Porque ela na prática lidera uma espécie de Oscip informal há muitos anos. E não é por acaso que é a entidade cultural mais bem conceituada do Estado e que oferece os melhores resultados. Na minha opinião, o que acontece na área cultura é uma malandragem tipicamente brasileira. Os adversários da contratualização fazem o discurso, só que está cheio de associações de amigos que são gambiarras de contratualização informal sem nenhum controle, metas ou resultados e que acabam virando literalmente caixas informais para a gestão de recursos, que é o que viabiliza. Tu achas que se o recurso da exposição da França entrasse no caixa único teríamos condições de pagar a exposição. O Theatro São Pedro tem três funcionários estatais e 50 funcionários da associação de amigos. Por isso que funciona como uma empresa. Tivemos o apoio de muitos dirigentes culturais. Apresentamos o projeto no Sated. Foi muito legal. Sou um gestor cultural. A área cultural poderia ser a mais bem favorecida por esse processo.

Pesquisador - Qual foi a influência de dona Eva?

Schüler - Não teve influência. Ela manifestou apoio. O grande medo de dona Eva sempre foi a continuidade. No dia em que ela sair da presidência, ela tem muita

preocupação com a continuidade da boa gestão do teatro. Ela tem muito medo das oscilações políticas, ela sabe como encontrou aquele teatro e quais são os desafios pela frente. A possibilidade de um modelo jurídico e institucional que dê permanência à boa gestão, a autonomia do teatro, sua preservação aos interesses políticos, é muito importante. E a Oscip é para isso. E ela sabe disso. Um caminho para o São Pedro e outros órgãos culturais será esse.

Pesquisador - No caso da Federasul e Fecomércio, eles procuraram vocês?

Schüler - Nós procuramos as entidades empresariais. E as entidades empresariais têm, a partir da Agenda 2020, interesse na modernização do Estado. Porque tem interesse em reduzir carga tributária. A Agenda 2020 talvez seja o único movimento organizado da sociedade gaúcha que propõe processo de modernização. Mesmo assim, a Agenda não foca na reforma do Estado. Na época da constituição da Agenda, apresentei o projeto antes do governo. O projeto foi incorporado, absorvido.

Pesquisador - A Agenda 2020 participou do debate?

Schüler - Muito pouco. Teve uma participação tímida. As federações participaram mais, e a Fiergs participou muito pouco ou quase nada. Talvez por falha nossa de não ter apresentado à diretoria. Eu usei como estratégia não gerar muita borbulha. Fiz uma coisa muito diferente do que fez Mariza Abreu na Educação. Mariza fez muita discussão e muito debate, o que gera muita resistência. Meu interesse sempre foi que a discussão fosse mais técnica, cuidadosa.

Pesquisador - Como foi a conversa com o Sated?

Schüler - Foi uma discussão sobre gestão cultural. O Sated reúne os artistas do teatro. Eu fui lá, recebi um convite. Qual é o interesse do Sated? É ter teatros bem administrados para ter mais programação, mais recursos para financiamento de peças, mais recursos para montagem, iluminação, seguro, condições de palco, sonorização, toda a parte de gestão do teatro. Eles não chegaram a manifestar uma posição oficial, mas na reunião houve um grande apoio ao projeto. Acho que a área cultural é muito deprimida. O Estado perdeu tanta credibilidade nesta área que as pessoas mal acreditam que alguma coisa vai funcionar, vai dar certo. Como este é

um projeto de médio e longo prazo, muito conceitual, as pessoas não enxergavam claramente ao curto prazo a força dessas mudanças.

Pesquisador - O senhor lembra de alguma entidade da sociedade civil que tenha participado do debate?

Schüler - Não lembro. A sociedade civil gaúcha é muito frágil no debate sobre a modernização do Estado, do modelo de gestão. As próprias federações empresariais são mais interessadas em agendas de interesse direto e corporativo. As entidades se manifestam com muito mais força no tema do salário mínimo regional, da carga tributária, de ICMS. Lembro do Sated, Semapi, Federasul, Fecomércio, Instituto Liberal, que nos procurou. Cpers, não. Fessergs, não. As centrais sindicais não tiveram nenhuma relação também. Houve duas audiências públicas na Assembleia.

Pesquisador - Como foram as reuniões com as bancadas?

Schüler - Lembro de uma frase do deputado Raul Pont (PT). Na primeira audiência pública, ele estava sentado na primeira fila e ele me disse algo que usei como símbolo da questão. Ele disse que, como prefeito, estabeleceu redes conveniadas. Então por que para Porto Alegre é bom e para o Estado não? Por que um convênio é bom e a Oscip não? A Oscip é um convênio muito mais sofisticado, com seleção pública, com metas e controles. Quem é a favor de rede conveniada não pode ser contra as Oscips.

Pesquisador - Que sugestões de atores vocês incorporaram?

Schüler - Tivemos uma reunião muito boa com o Cezar Miola, do Ministério Público de Contas. Nos deu muitas sugestões boas. Conversei muito com o deputado Alceu Moreira. Nessas conversas, fomos aperfeiçoando a lei, a introdução da seleção pública.

Pesquisador - Quando foi introduzida a seleção pública?

Schüler - Logo no início. Na segunda ou na terceira conversa dentro do governo, me veio à mente a seleção pública. As primeiras conversas foram com a Eliana Graeff Martins, procuradora-geral do Estado. Quem me apoiou muito foi César Marsillac (Casa Civil), Eliana e o secretário da Fazenda, Aod Cunha. Logo

nas conversas internas, sem pressão externa, consagramos a seleção pública. Depois, nas conversas, todos sugeriram a seleção pública. Nas conversas seguintes, colocamos a questão do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do Estado.

Pesquisador - Essas sugestões vieram de pressão, debate? Qual a origem?

Schüler - Não foi pressão. Tem muitos setores no aparelho do Estado que são reticentes porque coincidiu com aquelas denúncias contra ONGs. Então, muita gente confunde Oscip com ONG. Houve escândalo. Miola tinha muitas restrições, em geral, mas nos deu sugestões importantes para aperfeiçoar o projeto. Não lembro se a sugestão de participação do Ministério Público foi dele, mas certamente isso apareceu na conversa com muita força.

Pesquisador - Mas atores de fora do governo?

Schüler - Federasul. Cairolí escreveu um artigo no jornal. Agora, fora a Federasul, e mais timidamente a Fecomércio, não lembro. Na oposição, aparecia o Semapi, mas com posição mais atenuada depois do diálogo. No dia, tivemos as galerias cheias de servidores mobilizados por sindicatos contra o projeto.

7) Flávio Sabbadini, presidente da Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS (Fecomércio), entrevistado por e-mail em 4 de dezembro de 2009.

Pesquisador - O que motivou sua entidade a entrar no debate da Lei das Oscips?

Sabbadini - Uma das bandeiras da Fecomércio é a “Gestão Pública Eficaz”. Entendemos que o empresariado não pode se abster das discussões sobre a eficácia da utilização de recursos públicos. Somente com o aumento da eficiência do gasto público será possível a melhoria dos serviços que são prestados à população pelo Estado. Esse, também, é o único meio de conter o aumento da carga tributária. O debate sobre a publicização dos “serviços não exclusivos de Estado” iniciou-se no Rio Grande do Sul durante a formulação da Agenda Estratégica 2006-2020, como uma alternativa capaz de levar os conceitos de eficiência e qualidade da administração privada para o setor público.

Pesquisador - Que influência teve sua organização na constituição da lei das Oscips?

Sabbadini - O marco legal das Oscips foi construído por técnicos do Estado. Nossos técnicos participaram de discussões sobre o modelo junto aos técnicos do Estado. O papel da entidade foi estritamente restrito ao apoio técnico. Consolidamos dados que o próprio Estado não tinha, e que foram úteis na identificação de organismos estatais que apresentam custos muito elevados e serviços públicos ineficientes.

Pesquisador - Como sua organização ingressou no debate das Oscips? Foi convidada por outra entidade? Pelo governo? Ou tomou a iniciativa? Procurou o governo?

Sabbadini - O processo de publicização é uma das propostas da Agenda 2020, proposta de planejamento estratégico construída por toda a sociedade gaúcha. Tivemos papel relevante na construção da Agenda 2020, e por isso, fomos convidados a participar do debate sobre as Oscips.

Pesquisador - Com quais outras entidades sua organização fez contato, conversou ou atuou em conjunto durante o processo de constituição do marco legal das Oscips?

Sabbadini - Como o debate acerca da publicização foi iniciado na Agenda 2020, podemos considerar que todas as entidades presentes na construção da agenda são participantes do debate das Oscips.

Pesquisador - Que tipo de atividades foram realizadas por sua entidade?

Sabbadini - Durante a construção da Agenda 2020, haviam diversos fóruns temáticos e dentre eles, participamos do Fórum Temático de Gestão Pública, onde a proposta foi construída. Após a formulação da agenda, trabalhamos por sua implementação.

Pesquisador - Que outras organizações, pela sua memória, tiveram papel relevante e influência na constituição do marco legal das Oscips?

Sabbadini - Todas as entidades participantes da construção da Agenda 2020.

Pesquisador - Qual a opinião da organização sobre as Oscips?

Sabbadini - Entendemos que os “serviços não exclusivos de Estado” devem ser gerenciados por quem entende do assunto. Isso não significa que o fomento não deve vir do Estado. O Estado deve fomentar atividades de saúde, educação, cultura, meio ambiente, proteção social, etc. O fato é que ele não é eficiente na execução dessas atividades. A burocracia é inimiga da eficiência. Ao longo de muitos anos, instrumentos como a estabilidade funcional e a rigidez orçamentária, aliados à inexistência do estabelecimento de metas de resultado e avaliação de desempenho funcional fizeram com que a qualidade desses serviços diminuísse substancialmente. Os custos da execução dos serviços, por sua vez, aumentaram. Atualmente, visando suprir essa lacuna, diversas atividades “não exclusivas de Estado” já são gerenciadas por organizações não governamentais. O problema, é que até a criação do marco legal das Oscips, não havia legislação específica que regesse esse tipo de contrato firmado entre o Estado e as organizações do terceiro setor. À partir do marco legal, a contratualização se torna mais segura, abrindo a possibilidade para que sejam estabelecidas metas de resultado, avaliações de desempenho, manutenção ou ruptura dos contratos. O Estado não perde sua responsabilidade pela gerência e fomento das atividades. Pelo contrário, tem mais controle sobre elas do que se as estivesse executando diretamente. Isso não significa que Oscips estão imunes à má gerência ou à corrupção, pois toda a atividade pública está. A diferença principal é que se o Estado identificar algum desses problemas em uma Oscip, basta unir os argumentos para romper o contrato e buscar outra entidade disposta a executar o serviço. Quando a execução da atividade é puramente estatal, a burocracia e a lentidão do processo administrativo impedem que o Estado puna os responsáveis e tome ações corretivas com a agilidade que a população necessita.

8) José Cairolí, presidente da Federação das Associações Comerciais e de Serviços (Federasul), entrevistado por e-mail em 28 de dezembro de 2009.

Pesquisador - O que motivou sua entidade a entrar no debate da Lei das Oscips?

Cairolí - A Lei das Oscips se constitui em uma iniciativa concreta de modernização e de redefinição dos parâmetros da gestão pública. Significa uma troca de paradigma, na medida em que possibilita a execução de funções públicas por entidades civis. Ou seja, a partir dela "público" não é necessariamente estatal. E a lei é importante porque institucionaliza um novo modelo, ou seja, ele deverá perdurar nos próximos governos, independente de que partido estiver no Piratini.

Pesquisador - Que influência teve sua organização na constituição da Lei das Oscips?

Cairolí - Basicamente, debatemos com o governo e partir de suas proposições iniciais.

Pesquisador - Como sua organização ingressou no debate das Oscips?

Cairolí - Fomos procurados pelo próprio governo.

Pesquisador - Que sugestões foram feitas por sua organização?

Cairolí - Nem uma alteração significativa. Nosso grande papel foi ajudar a sensibilizar os deputados para a aprovação da lei.

Pesquisador - Que resistências a organização tinha em relação à proposta do governo?

Cairolí - Não houve restrições. Achamos o projeto uma das iniciativas mais ousadas, modernas e paradigmáticas do atual governo.

Pesquisador - Com quais outras entidades sua organização fez contato, conversou ou atuou em conjunto durante o processo de constituição do marco legal das Oscips?

Cairolí - Procuramos basicamente as outras entidades empresariais, que são nossas parceiras preferenciais.

Pesquisador - Que tipo de atividades foram realizadas por sua entidade?

Cairolí - Primeiro, trouxemos o governo para apresentar e explicar o projeto junto a diretoria. Aprovando o apoio ao projeto, fizemos uma bateria de iniciativas junto a mídia, como entrevistas em rádio e artigos em jornal. E logo em seguida utilizamos nossa estratégia habitual para lidar com questões na Assembléia: contatos com lideranças dos partidos, com deputados ainda em dúvida sobre o projeto, e corpo a corpo em plenário.

9) José Moraes, dirigente da Associação Amigos do Theatro São Pedro (AATSP), entrevistado em 24 de setembro de 2009.

Pesquisador - Que papel a associação teve no debate sobre as Oscips?

José Moraes - Nós não nos posicionamos. Na realidade, participamos perifericamente do debate. Porque, desde o princípio, a posição geral dos associados que fazem parte da diretoria e outros que sempre foram ouvidos, pessoal de liderança econômico-empresarial, nunca viram grande vantagem em subordinar (a associação ao novo marco legal). Porque o modelo proposto significa uma modificação no status administrativo da associação. Isso sempre foi visto como alguma desconfiança. Não há garantia nenhuma que esta modificação vá ser cumprida pelos próximos governos. É uma coisa que determina uma modificação permanente contra uma vantagem transitória. Gerou desconfiança porque aquilo que é pretendido através das Oscips poderia ser feito por meio de parceria público-privada, que é mais simples. Estão aí nossas estradas sendo administradas através de PPPs. Por que não fazer isso por meio da associação? A associação tem um sistema de controle e ajuste que funciona muito bem desde 1984 e 1985. Ela faz prestação de contas mensal à Secretaria da Cultura, tem obrigação legal de repassar ou de provar o emprego de 70% de sua arrecadação, pelo menos, na instituição que dá sentido à sua existência. Ou seja, a regra do jogo é muito bem definida e controlada. Por que trocar? Se é para facilitar, porque na realidade o governo vem se retirando gradativamente da área cultural. É um processo de vários governos. Tanto assim que, se não fosse a associação, o Theatro São Pedro teria suas portas fechadas há muito tempo. A associação está substituindo o governo, quase integralmente. Um quadro que foi pensado originalmente foi pensando entre 50 e 60 pessoas, entre técnicos de palco, limpeza, receptivo, portaria, pessoal

técnico para verificar pauta e administração, hoje tem três que são funcionários do Estado. A associação tem 50 funcionários, pagos pela fundação.

Pesquisador - A associação administra o teatro?

Moraes - Não. Ela trabalha em apoio à administração. A administração do Teatro tem três funcionários, mas a dona Eva continua presidente da fundação. Há um diretor administrativo e um operacional da fundação. Esse trio é que dirige a fundação, e responde ao Estado. [...] O São Pedro é uma fundação pública de direito privado, que tem orçamento próprio, e faz parte da administração indireta do Estado. Tem uma linha de coordenação com a Secretaria da Cultura e não está integralmente subordinada à secretaria. O Margs faz parte da administração direta, é um departamento da Secretaria de Cultura. Ele não tem necessidade de fazer concursos especiais, está dentro do quadro geral. Os funcionários necessários para o Margs são providenciados pelo Estado. A Fundação teria de fazer seu próprio concurso. Aqui, um dos gargalos que dificultam as coisas... há anos, vários governos, têm sido cobrados pelo inchaço da máquina pública. Estou aqui desde 1999, e a história já existia de ninguém autorizar, porque o quadro da Fundação foi autorizado no governo Jair Soares em 1984. Nunca teve autorização do Executivo. Depois da Constituição, esse tipo de autorização não cabe mais. A necessidade que exista a autorização legislativa. Deveriam fazer um quadro, mandar para a Assembleia e botar gente aqui, abrir concurso. O quadro é extinção. Não se resolve a questão de um quadro definitivo. Isso cria dois problemas. Um é a não reposição do grupo e o segundo é que pela não reposição do grupo não se pode sequer contratar regularmente pessoal que hoje está hoje sendo terceirizado, que é pessoal de limpeza, de recepção e atendimento básico e técnicos de palco. Aí, a gente enfrenta problemas com a Cage e com o Tribunal de Contas que ficam fazendo apontamento da contratação de terceiros pela Fundação e impondo multas ao ordenador de despesas, que no caso é dona Eva, que está entre a cruz e a espada. Vai fazer o que? O Estado não coloca o quadro e sou obrigado a contratar. Aí vem a Cage e diz que não pode contratar. Aí que entrou a associação.

Pesquisador - O senhor disse que, com as Oscips, haveria uma mudança permanente para uma vantagem temporária. O que o senhor quis dizer?

Moraes - Não há garantia. O que a Oscip exige? Coisa que foi fácil para o Margs. O Margs trocou o caráter da associação porque é pequena, e porque passou a ganhar um volume recursos suficiente para fazer frente à necessidade do Margs, que continua tendo seus quadros providos pelo poder público. No nosso caso, teríamos de fazer modificação estatutária significativa para receber um recurso que a associação a rigor seria desejável, mas que imporá um outro tipo de carga que a associação não tem sem garantia que futuros governos fossem reafirmar o mesmo contrato.

Pesquisador - A associação não se posicionou no debate, mas trabalhou por algum ponto específico?

Moraes - Examinamos a proposta e chegamos à conclusão que naqueles termos não tínhamos interesse.

Pesquisador - O governo procurou vocês?

Moraes - Schüler conversou com a gente algumas vezes, se propôs a vir aqui para conversar com a diretoria. A diretoria sistematicamente negou. Não se interessou em convidá-lo. Nosso pessoal ouviu bastante, leu bastante. Foram distribuídos os regulamentos e, pela proposição, a direção entendeu que não havia nenhuma vantagem.

Pesquisador - Ao se instituir as Oscips, o governo iria criar metas que a Oscip deveria alcançar por conta do repasse dos recursos. Esse seria o critério da renovação ou não do contrato. Na situação da associação hoje, o governo não tem esse controle sobre a associação.

Moraes - Nem pode, porque nós somos apoiadores. Atendemos à necessidade da instituição. Se não servíssemos, a instituição já teria acabado conosco. Fomos muitíssimo além do que o Estado poderia nos exigir. Estamos dando resultados. 17 mil metros quadrados novos. Sem nenhum recurso orçamentário. O custo total é de R\$ 36 milhões, é o estimado em 2005. Para acabar, depende do fluxo de caixa. Tendo dinheiro vai. Ao longo desse tempo, fizemos o possível e o impossível para não parar em nenhum momento. O custo administrativo é muito alto. As pessoas ficam impressionadas, uma obra é orçada em tanto e sai por tanto a mais. Sim, mas quanto tempo levou para ser feita?

Quantas vezes parou? Cada vez que para, não aumenta não só o custo administrativo, mas o custo técnico, a memória da obra. É o operário que não sabe mais por onde passa o cano. Quando a gente suspeita de um tempo de vacas magras, a gente puxa o freio de mão, mas não para. A gente conseguiu manter desde 2003 um núcleo que é a memória da obra, de operários inclusive. São uns 20 operários que estão aí desde o início.

Pesquisador - A associação prefere ficar livre do que amarrada num contrato com Estado, sem saber se os recursos vão chegar.

Moraes - Isso depende de vontade política. Neste governo, tudo bem. Schüller é um grande amigo. Agora, quem vem depois? Não sei. Por quanto tempo dura? Não sei. Preferimos um contrato claro de prestação de serviços. Querem nos contratar para manter o São Pedro, vamos estimar o custo e fechar um contrato. Acabou o problema. Para isso, a PPP resolve. O problema de meta é uma coisa complicada. Dependendo das atrações, do ano... O nosso pessoal via de regra recusa pauta. E temos de dar explicações até em relação à qualidade dos espetáculos. A gente recusa espetáculos porque a dona Eva fez uma coisa que é intangível, que se chama qualidade do São Pedro. Isso permeia tudo. Essa respeitabilidade faz com que o São Pedro não seja atacado pelos pichadores. A praça aqui na frente é toda pichada. O São Pedro não tem nenhuma.

10) Mara Feltes, diretora do Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS (Semapi), entrevistada em 11 de novembro de 2009.

A entrevistada faz uma introdução.

Mara – [...] Fepam, FEE, Metroplan, FGTAS, Fase, FPE. São 11 fundações. Todas têm conselhos. Só que os conselhos são consultivos. A Fepam é a única que tem conselho deliberativo. Os conselhos deveriam ter caráter deliberativo. Também defendíamos para o Fernando Schüller que as fundações podem captar recursos. Há muito dinheiro que infelizmente o Estado, por não ter o perfil de preparar pessoas para fazê-lo, acaba perdendo. Há recurso que vem da União e acaba sendo devolvido porque o Estado não capacita pessoas para elaborar projetos. O caixa único também veio prejudicar. Uma coisa é ter controle e fiscalização. Mas o

que acontece com o caixa único? Eu capto recurso para pesquisa na FEE. O dinheiro vai para o caixa único e eu tenho muita dificuldade de prestar contas para o órgão financiador. Isso dificulta, mas se tu vais olhar a FEE toda a parte de computadores veio por meio de projetos técnicos. Os laboratórios da Fepam, que são caríssimos, de primeira linha, foram montados por meio de projetos técnicos. O sistema de fundações tem essa característica e, o patrimônio é do Estado, da sociedade, diferente do que ocorre no caso da Oscip. O que é a Oscip? É pegar a ONG. E o controle social das ONGs é precário. Uma das nossas sugestões para o Fernando e ele não aceitou, tu vai ver, a lei é absolutamente pantanosa. Tu não tens controle objetivo das Oscips. Como Fernando está na Secretaria de Justiça, setor social em que as Oscips poderiam se instalar, não podemos esquecer a história. Quando lá trás foi criado o Conselho de Assistência Social, Constituinte de 88, quando muitos de nós foram para praça colher assinaturas e garantir maior participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, veio o Conselho Estadual de Assistência Social, da Criança e do Adolescente, enfim, o que aconteceu? Tinha muita gente que pegava dinheiro e cuidava de idoso, de criança. Tu via gente que tinha idoso sujo, numa cama amarrado, tava alimentando mal. Ele pegava o dinheiro e deu. Não havia nenhum compromisso com o indivíduo. Acho muito temeroso a questão da Oscip. E o secretário fazia o contraponto: vamos fazer edital, a gente vai credenciar. Taí, fizeram um edital para a Faders (Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiência e de Altas Habilidades). Só duas se credenciaram. Não é assim. Agora estamos numa discussão muito séria sobre o Abrigo Cônego Paulo de Nadal, da FPE (Fundação de Proteção Especial), que fica aqui na Padre Cacique. Lá existem portadores de deficiência vegetativos, que se alimentam por sonda. É um trabalho extremamente delicado, e aí, para nossa surpresa, é a casa onde os trabalhadores menos faltam ou trocam de setor, pelo compromisso, envolvimento emocional com aquele tipo de clientela. Poucas pessoas têm condições emocionais de estar lá. Eu cansei de ir lá à noite, para falar com os trabalhadores, cansei de pegar monitor acalentando uma criança. E como eles se alimentam por sonda, eles têm cólicas, porque entra ar. Não é um bebê. São pessoas que têm 40 ou 50 quilos que eles pegam no colo e que são crianças no ponto de vista emocional. O maior problema de doença de trabalho é a coluna. E a Secretaria de Justiça está querendo oscipar. Querem largar um edital e nós entendemos que isso é um perigo. É um trabalho

extremamente delicado. E o que eles estão colocando a questão como algo de economia. Dizem que uma entidade não sei da onde, faz um trabalho de assistência a não sei quem por um preço que é bem menor. Mas temos de analisar o tipo de trabalho que é feito. A divergência que temos em relação às Oscips é que o Rio Grande do Sul não precisa fazer Oscip. Ele tem condições, é um Estado que não está quebrado. Fizeram o superávit primário, não fizeram? O Estado tem expandir os serviços. Pode ampliar e não reduzir o mínimo com o que é comprometido. Quer passar adiante. O edital vence e vem outra Oscip? Como funciona isso? Que controle há de fato? Para encerrar: essas pessoas ganham um recurso do INSS, por conta da deficiência. A gente tem receio do que vai ser feito desse dinheiro. Enquanto está conosco, está sendo depositado numa poupança. Ninguém mete a mão. Indo para Oscip eu não sei o que vai acontecer. A Oscip é uma modernidade como outras que já surgiram. Nós vemos com muita preocupação e lamentamos que é vendido com a grande saída para o setor público. Não acreditamos nisso. Não há controle. Temos várias considerações à lei que não foram levadas em conta.

Pesquisador - O que motivou a entidade se posicionar?

Mara - A gente não foi convidada. Participamos por ter uma opinião, desde a época do Bresser-Pereira. Isso não é novo. Já tínhamos um olhar crítico para esse modelo de gestão de política pública. É disso que se trata. Nossa motivação não foi corporativa porque ninguém perderia emprego. 80% da nossa categoria já tem estabilidade. Não é corporativa do ponto de vista do emprego, mas é corporativa no ponto de vista que nós não somos apenas os agentes das políticas públicas, nós temos opinião sobre ela, e também recebemos as políticas públicas como cidadãos. Sempre que acreditarmos que as coisas não são por aí, vamos nos posicionar. [...] Sempre dissemos com muita força que defendemos a qualidade do serviço público, porque, no momento em que tiver qualidade e a gente for para a rua reivindicar salários, ninguém vai achar absurdo que a gente queria ganhar legal, que nos enxerguem como trabalhador, não como aquela imagem que fazem do caçador de marajás que foi feita no passado, dos elefantes brancos. As fundações, se tu tivesse a possibilidade de conhecer cada uma das políticas que a gente desenvolve, são muito boas. A forma como é feita, a responsabilidade com que é feita, é muito boa. Agora também acreditamos que é assim porque tem um controle

público. É o Tribunal de Contas, para fazer compras tem de fazer licitação. Aí está a discussão que eu tenho com Fernando Schüller. Ele diz que hoje em dia as fundações são muito engessadas, não se pode fazer nada, tem de passar pela Cage, tem de passar por licitação, as Oscips vão ter mais agilidade. É dessa agilidade que nós desconfiamos. Já vivemos a agilidade das fundações lá trás. Vai ser uma forma das pessoas entrarem, executar políticas públicas, sem ser um agente público legitimado por concurso público. A Oscip nada mais é que uma forma indireta da entrada, que vão trabalhar na função pública, vão ter um papel de desenvolver políticas públicas para uma sociedade que paga impostos. Será que aquele dinheiro que estão usando, que estão pedindo, está sendo bem utilizado? Quem vai fiscalizar essa gente? A lei é muito vaga. Não garante o controle social das Oscips. Essa é a maior crítica. Foi na época em que estourou o caso Detran. A Oscip que está sendo proposta é o que fizeram no Detran. O que foi o escândalo do Detran? Tu transferiu para outro a tarefa que era do setor público. Pode dar o nome que quiser dar. Está abrindo uma janela imensa para que o que aconteceu no Detran possa ocorrer com várias políticas públicas. Veja quanto dinheiro é passado para a Fase e para a FPE. Agora se diz que a semi-liberdade pode oscipar, entregar para uma ONG. Se tem tanta gente boazinha que quer ajudar o autor de ato infracional, se tem tanta gente disposta a fazer política pública neste Estado, que o façam, serão bem-vindos. Não concordamos que se pegue o que o Estado está fazendo, com profissional treinado e capacitado, e entregue para ONGs, como um formato de fiscalização muito frouxo. Estamos convencidos que vamos pagar essa conta no final. Como estamos pagando no Detran. E vamos pagar outras.

Pesquisador - Como foi o contato com Schüller?

Mara - Fomos atrás do secretário. [...] Tentamos chamar audiência pública. Até chamamos algumas, mas aí o governo não ia, não fazia o debate. Ou quando fazia o debate, não entrava nesse debate que estou fazendo aqui contigo. Mas como vai funcionar? E a fiscalização? Que setores? Nunca foi dito em que setores seria feito. Era só assim.

Pesquisador - E como chegaram até o secretário?

Mara - Aqui do sindicato, conseguimos eu e mais três diretores falar com o Schüller. Aí, ele disse que não era para as fundações. Na Página 10 da Zero Hora,

da Rosane de Oliveira, falava na FGTAS, não sei o que. E o Fernando dizia: não é para as fundações. Claro, hoje a gente sabe o que ele quis dizer na época. Ele vai pegar a questão da semi-liberdade da Fase. Não é a fundação que vai se oscipar. É serviços. A gente sabia na época. Mesmo com contrariedade, o Semapi tem uma boa fama de ser negociador. Fazemos questão de sê-lo.

Pesquisador - Que influência vocês tiveram?

Mara - Praticamente zero. Naquela época, o que aconteceu? Foi só uma reunião com o Schüler e foi muito difícil conseguir. Como naquela época havia sido rejeitada a questão do aumento de impostos, era tudo meio junto, alguma coisa o governo tinha de levar da Assembleia. Resolveram dar as Oscips. Achei bem legal. Foi sorteio. Caímos no sorteio. Era mais difícil o aumento de impostos, envolvia o vice-governador e mais gente. Então, deixaram passar as Oscips. Depois conhecendo o contrato do Banco Mundial a gente entendeu. Lá está o compromisso das Oscips. [...] Aqui no Brasil, temos muita luta. E às vezes acaba convencendo o pessoal que isso é a modernidade. Essa juventude que está vindo aí é muito individualista, tenho de me virar mesmo, concorrência. Essa cultura do individualismo é muito forte, eu trabalho na formação sindical e tenho muita dificuldade nisso quando trabalho com jovens por conta do peso que tem o individualismo para eles.

Pesquisador - Lembra de algumas sugestões? Schüler lembrou da questão do patrimônio. Ele disse que era uma preocupação do Semapi.

Mara - Sim, isso ele incorporou ao projeto. Mas preciso recuperar os documentos. Nós olhamos a lei de cabo a rabo e vimos que nossa primeira alternativa era ser contra. Tanto que houve uma discussão interna. A base achou que não tínhamos de sugerir nada. Nós pensamos que não adiantava. Aí, eu disse: alguém tem dúvida que não vai passar? Vamos ver se a gente consegue alguma coisa que não fique tão ruim. Tenho uma fama de ser muito mediadora. Sou intransigente por achar que tem de negociar e discutir, e quando vou defender, eu faço curso de negociação coletiva para a CUT, para formação sindical. Hoje em dia não dá para pegar uma pastinha e dizer vou lá negociar. Tem de se preparar, buscar argumentos. Assim como as negociações estão mais sofisticadas, também tem de ir preparado como o lado de lá. Tem de ter capacidade de propor, de criar

alternativas. Caso contrário, tu dança. O Rio Grande do Sul hoje para mim é uma decepção histórica, um Estado que perdeu o seu perfil de ser um Estado com brios, o povo está muito assim, não adianta mais, todo mundo rouba mesmo, todo mundo é corrupto, deixa assim, vou levar o meu, se eu puder ter uma beirinha, fico legal. Para mim, o Estado está assim. É um Estado que está há oito anos... Hoje eu vi que o PIB vai crescer 8% no trimestre e nós aqui. Não tem muito futuro. Estou muito decepcionada. E Assembleia é imperdoável.

Pesquisador - Mas vocês foram à Assembleia.

Mara - Nós estivemos na Assembleia. A gente não conseguiu espaço. Estivemos com a Zilá Breitenbach, com o pessoal da base aliada. Procuramos as bancadas. O DEM, o vice-governador, disse que era a favor das Oscips. Ele disse para mim, a FEE, por exemplo, tem de ser oscipada. A FEE faz pesquisa. Quer dizer então que não querem ter alguém em que tu possa te orientar na decisão econômica. Pomba!

Pesquisador - E as formas de resistência?

Mara - Estivemos na rua. O que a gente costuma fazer. Fomos aos deputados, ficamos na praça, colocamos os nomes dos deputados que era a favor, a gente denunciou. Agora na próxima eleição não esquecemos. Vamos colocar os deputados que votaram a favor das Oscips. Esses deputados como agiram em relação ao setor público. Vamos lembrar o povo, a gente não esquece.

Pesquisador - Vocês tiveram contato com outras entidades?

Mara - Estavam os sindicatos dos setor público, o Cpers, a CUT, o Sindsep (Sindicato dos Servidores Públicos do Estado). Fizemos um movimento na praça. Tivemos na praça um dia antes, foi em dezembro. Fizemos na praça. A gente falou com o chefe da Casa Civil. É nosso perfil falar com todo mundo que possa ajudar no nosso pleito. É quase o pessoal do Fórum dos Servidores, é que depois é que virou fórum. Sempre trabalhamos em conjunto, sempre tivemos uma entidade. O Fórum ampliou mais.

Pesquisador - Quem teve o papel mais influente?

Mara - A única entidade que o governo de fato conversou foi conosco. Os demais eram contra e nos apoiavam por uma visão de Estado. Mas quem sentou com o governo foi o Semapi. Foi lá. A TVE também esteve lá. Mas o Semapi fez sugestões. Nós conseguimos ter um debate.

Pesquisador - O fato de vocês terem decidido negociar, fazer sugestões, e no dia da votação ainda assim ficaram contra. As sugestões aceitas não...

Mara - Sim, o que o Fernando alterou não mudava o cerne do projeto. [...] A gente criou todas as dificuldades possíveis. O projeto inicial era muito aberto. Nossa movimentação ajudou a criar algumas amarras, a não deixar a coisa tão solta.

Pesquisador - Vocês tiveram ações durante toda a semana.

Mara - Mobilização o tempo todo. A gente ia na Assembleia e sabia que o Schüler ia lá depois também. Fizemos trabalho com as bancadas, levamos documentos, fizemos debate, fizemos debate sobre o conteúdo. Não era uma questão de oposição de perfil partidário, de ser contra o governo. Era conteúdo. Acredito até que o secretário aceitou falar conosco porque estávamos com um debate muito convincente. Ele preferiu falar conosco por conta da forma como estávamos abordando, o conteúdo da abordagem. O governo tinha maioria, iria passar.

Pesquisador - Rigotto tinha maioria, mas retirou da pauta.

Mara - A gente fez pressão e ele retirou. Já Fernando queria que passasse de uma forma tranqüila. Não queria tensionamento. Por isso, nos chamou.

11) Sérgio Lewin, ex-presidente do Instituto Liberdade, entrevistado em 5 de novembro de 2009.

Pesquisador - O que motivou a participação da entidade no debate das Oscips?

Lewin - O Instituto participou debatendo o assunto em fóruns públicos porque essa bandeira talvez seja uma das principais bandeiras da entidade. Defendemos sempre que possível a abstinência do setor estatal dos interesses da

sociedade como um todo. Sempre que possível o Estado deve coordenar as atividades, mas não executá-las. É esse o propósito das Oscips. [...] Começamos a participar desse debate quando notamos a oposição gritando. Não poderíamos nos omitir.

Pesquisador - Como foi o primeiro contato com o projeto de lei?

Lewin - Nós procuramos o secretário para ter contato. Ele nos enviou o projeto. Tivemos acesso ao material, pudemos analisar e verificar que estava dentro desse espírito de o Estado fora da execução dos serviços.

Pesquisador - Que movimentos vocês fizeram para defender o projeto?

Lewin - Não tivemos nenhuma participação formal. Informalmente, participamos de programas de TV, Conversas Cruzadas, o Polêmica. O Rio Grande do Sul tem muitos espaços de debate. O Estado gosta disso. A política aqui é polarizada e ideológica. Esse tipo de assunto é o assunto que o pessoal mais gosta, Estado, Estado e Estado. A gente quis participar. Vinha oposição de vários setores, desde professores, que não tinham nada a ver com o assunto.

Pesquisador - Como foi a motivação para escrever o artigo em ZH?

Lewin - Já escrevi vários artigos sobre vários temas. Quando vi esse debate, comecei a me dar conta da importância do tema. Foi vontade pessoal, ninguém me acionou. Mas a primeira frase do artigo é “é preciso que fique claro que ser a favor de políticas públicas voltadas para o social e para o atendimento da população mais carente não pressupõe a presença de um Estado onipresente”. O que eu quis dizer? Sempre que se falava em execução dos serviços através da iniciativa privada se falava em neoliberalismo e privatização. E outra. Não só isso. E o social? Vocês querem que o pobre se exploda? Não. O fato de ser privatizado não quer dizer que os Estados não tenham atenção com o excluído. Pelo contrário, ele tem atenção, vai custear o serviço. Mas isso não quer dizer que ele precisa fazer isso. Isso é um velho dogma da esquerda. Para nós, o que mais motiva é a briga contra esse sindicalismo, esse assistencialismo assim, essa, vamos dizer assim: como é importante para os políticos que o Estado esteja em tudo que é lugar. Porque aí é que eles se fortalecem, é aí que eles podem nomear amigos para cargos públicos, têm órgãos para lotear. Vamos separar as coisas. A preocupação

com o social, o socialista, que gosta do Estado, não tem mais do que a gente. A gente tem preocupação social, apóia a ideia de que o Estado seja responsável pelo carente. Eu apoio essa ideia, só não apoio é a execução desses serviços pelo Estado. O Estado não atende o carente. Ele realmente não atende. A gente vê. O Estado tem serviços de saúde pública, que é o SUS, que a gente sabe, como fica o empregado quando precisa do serviço de saúde? É um crime. A gente sabe que um preso, no Presídio Central, o jeito como Estado trata o preso. Então, isso tem de cair. Foi por isso que eu participei. Foi mais nesse sentido do que pela defesa das Oscips. Acho que as Oscips são ótimas, mas há outras áreas que podem ser feitas.

Pesquisador - Vocês tiveram alguma participação no dia da votação?

Lewin - Não, mas houve associados do instituto que foram. Eu pessoalmente não fui.

Pesquisador - Antes da votação, vocês fizeram contatos com deputados?

Lewin - Não. O que a gente vê sempre é que a força de oposição sempre se mobiliza mais. É uma pena mais é verdade. Sabe o que acontece? A gente sente que a sociedade, quando vai ganhar como um todo, cada um vai ganha um pouquinho, é pouca coisa, ninguém se mobiliza. Agora, os que vão perder mais diretamente nunca deixa passar. Vão em bloco e, por isso, a gente perde tudo. Raramente a gente ganha.

Pesquisador - Esse projeto foi tentado no governo Rigotto, mas foi retirado da Assembleia por conta da oposição. Por que desta vez foi aprovado?

Lewin - Foi habilidosa a técnica de escolher as Oscips nessas áreas. E acho que o Estado vivia um colapso. As coisas não estavam funcionando. E o Fernando foi bem habilidoso. Ele não deixou colar nele o rótulo de privatista, neoliberal. Foi surpreendente a vitória.

Pesquisador - Fernando veio no instituto?

Lewin - Ele falou, conversou, expôs e pediu apoio, para associados. São reuniões de 40 ou 50 pessoas, com pouco apoio popular.

Pesquisador - Vocês tiveram contatos com outras entidades apoiadoras?

Lewin - Não, não tivemos. Nosso nível de atuação é no intelectual, sem mobilização. A gente pouco faz, não somos politicamente envolvidos.

Pesquisador - Algum outro dirigente do instituto sem manifestou publicamente?

Lewin - Não tenho essa informação para te dar. É um tema fundamental para nós. A confusão, vou tentar de forma mais clara, que se faz entre preocupação social e Estado como executor de programas. O Brasil é um país em que atribuímos tudo ao Estado. Passa tudo. Agora, começou a ter um movimento em outro sentido, eu sinto, através de licitações, pregões, começaram a se dar conta que mais fácil.

Pesquisador - E reunião com o secretário?

Lewin - Ele é frequentemente chamado para palestrar. Então, acho que foi num período em que ele estava tratando disso. Claro, que esse artigo que escrevi tem uma inserção pontual lá na ZH, o pessoal lê. É importante, mas é lido por meia dúzia de pessoas. Já escrevi uma centena de artigos para ZH. Isso aqui é um texto, numa página nobre, lida sempre pelo mesmo grupo.

Pesquisador - Quais as entidades que normalmente o instituto se relaciona?

Lewin - O Instituto de Estudos Empresariais, Federasul, Fiergs.

Pesquisador - A Federasul teve uma participação importante.

Lewin - Sim, eu sou diretor da Federasul. É que vai se formando nas entidades empresariais uma corrente falando a mesma linguagem e posicionando. Tem um público que é simpático, mas tem outro que pelo contrário. Ah, o IE é a favor dessa questão, sou contra. Isso acirra o debate. Sem dúvida, forma uma opinião pública em determinado nicho de estudantes, universitários, profissionais liberais, empresários. Esse grupo é importante, mas tem outro grupo que automaticamente tu estressa. A polarização aqui é muito grande. Tem consequência, mas para formar opinião... E tem pessoas neutras, que são mais abertas e aceitam ouvir. Porque o nó do negócio é o seguinte: questão social sempre se pensou Estado, entende? Errado. Esse é o grande mito que a gente quis desfazer. Questão social? Fora Estado. O Estado pode bancar, mas fora. O Estado

significa corrupção, empreguismo, corporativismo, ineficiência, estabilidade, é inamobilidade.