

Rumo ao interior: a reforma da administração nas cidades brasileiras.

Barbosa e Silva Leonardo.

Cita:

Barbosa e Silva Leonardo (2010). *Rumo ao interior: a reforma da administração nas cidades brasileiras*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/590>

Rumo ao interior: a reforma da administração nas cidades brasileiras¹

Leonardo Barbosa e Silva²

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Resumo: No Brasil, com o fim do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) ao final de 1998, os processos intitulados “reformas administrativas” ganharam uma dimensão preferencialmente subnacional. Seu legado gerencialista bate às portas de cidades interioranas com ênfases especiais. Diante do exposto e da total carência de estudos sobre o objeto proposto, é duplo o objetivo deste artigo: a) em primeiro lugar, delinear a reforma administrativa municipal para o caso particular de Uberlândia (MG), destacando quais elementos do legado do MARE foram absorvidos; e b) demonstrar que o aspecto mais forte da reforma, a exemplo do que ocorreu em outras cidades e estados brasileiros, é o da contratualização dos serviços sociais.

Palavras-chave: gerencialismo; federalismo; contratos de gestão; neoliberalismo; ONGs; OSCIPs.

Introdução: A reforma administrativa no âmbito federal

No Brasil a proposta de reforma administrativa se organizou e se efetivou a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Oficializada uma pasta ministerial exclusivamente para desenvolver a agenda da reforma do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE), cria-se na sequência o documento-guia, o Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), que orientará os passos a serem dados.

O ponto de partida do PDRAE e, portanto, da própria reforma administrativa é o diagnóstico da crise dos anos 80 como sendo uma crise do Estado. Do diagnóstico macro, circunscrito à crise do Estado e aos efeitos amplificadores da globalização e do desenvolvimento tecnológico, o PDRAE dirige-se, na sequência, para um diagnóstico micro, restrito às especificidades da administração pública brasileira. É possível agregar os sintomas disfuncionais em dois grandes grupos, dos entraves burocráticos e dos entraves fiscais. Neles se diluem as análises do MARE seccionadas nas dimensões institucional-legal, cultural e gerencial, bem como aquelas que se voltavam para os recursos humanos e o mercado de trabalho no serviço público.

Em boa proporção, os dois grupos de entraves têm uma relação íntima com a Constituição de 1988 na medida em que ela é responsabilizada por tê-los exponenciado, representando um retrocesso. Da mesma forma, eles se inter-relacionam quando um entrave burocrático é ao mesmo tempo fiscal, ou quando um acarreta o outro. Tais entraves aparecem de forma mais aguda nas administrações públicas estadual e municipal, as quais requerem atenção especial.

¹ Este trabalho contou com o apoio fundamental da FAPEMIG. Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

² Doutor em sociologia pela UNESP/Araraquara. Docente na Universidade Federal de Uberlândia. Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco H, sala 1H39. Email: barbosaesilva.leonardo@gmail.com.

Em resposta ao diagnóstico acima descrito, no corpo do texto do PDRAE pode-se encontrar o intuito do MARE de proceder à reforma em três dimensões: a institucional, a gerencial e a cultural. A primeira dimensão diz respeito a um conjunto de transformações constitucionais e infraconstitucionais. Como se sabe, o principal artifício legal criado pela reforma administrativa foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC 19/98). Ela continha as aspirações centrais do MARE para a redução do gasto, a descentralização e a política para o servidor público.

Como o próprio Bresser Pereira reconhece em seu *Reforma do Estado para a cidadania* (2002) as dimensões gerencial e cultural seriam desenvolvidas em longo prazo, posterior, portanto, à existência do próprio MARE. Assim se procedeu. Mas antes de abordar a gestão petista que sucederá a tucana, é relevante destacar algumas transformações importantes trazidas pela reforma. Primeiramente, é mister reconhecer que foi no âmbito do ajuste fiscal que o PDRAE logrou seus melhores resultados. Fundamentalmente porque conseguiu flexibilizar vários institutos e garantias do funcionalismo como o Regime jurídico único, a isonomia e a estabilidade. Estes resultados podem ser auferidos facilmente e em primeira instância na própria análise da EC 19/98 (BARBOSA e SILVA, 2001), mas também na avaliação do desenvolvimento tímido das demais políticas prognosticadas pelo MARE. Em síntese, a reforma avançou mais enquanto o controle das contas públicas ocupava local prioritário na agenda da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (ANDREWS, 2002; NOGUEIRA, 2004; BEHRING, 2003; ABRÚCIO, 2006; REZENDE, 2004). O que foi protelado ou secundarizado está representado pelo processo de agencificação, publicização, contratualização e incorporação de uma cultura gerencial.

O curioso, ao abordar todas estas novas figuras jurídicas, não obstante a instituição de seus marcos legais, é constatar que a sua implementação não logrou êxito. As agências reguladoras e executivas, os contratos de gestão, as Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) estão resguardados pela 19/98, como também por leis infraconstitucionais específicas³. Entretanto, tal como se pode comprovar, a bibliografia especializada aponta que

(...) o governo Fernando Henrique Cardoso passou o primeiro mandato buscando desenvolver as condições legais e institucionais para a criação de OSs e agências executivas para, em seguida, já no segundo mandato, praticamente abandonar o modelo (TORRES, 2006).

Foram sete as OSs qualificadas, nove as Agências Reguladoras, uma Agência executiva e 3010 OSCIPs (TORRES, 2006, p. 115). O mesmo se processou a partir de 2002, quando

Com o início do novo governo, marcado pela posse do presidente Lula [...] o processo de descontinuidade que já se delineava intensificou-se profundamente. Não houve a criação de nenhuma agência executiva ou OS no governo, praticamente selando o destino dessas experiências de contratualização (TORRES, 2006, p. 166).

Se este processo estacionou no plano federal, o mesmo não ocorreu nos planos subnacionais, seja nos estados federados, seja nos municípios. O movimento que parece se evidenciar aponta para a interiorização da reforma administrativa. Sobre este

³ Organizações Sociais: lei nº 9.637/98; OSCIPs: lei nº 9.790/99.

movimento, Abrúcio e Gaetani (2006) entendem que as reformas administrativas nos estados brasileiros ocorreram ora concomitantes em relação à congênere federal, ora sucedendo-a, entretanto quase sempre sem subordinação, demonstrando heterogeneidade na definição da agenda reformadora. Dizem os autores que

O ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado no Governo Federal em 1995, desdobrou-se de forma escalonada pelas administrações públicas estaduais nos últimos doze anos. (...) Sugestivamente, os avanços que têm ocorrido no âmbito estadual muitas vezes não estão relacionados a uma parceria ou indução da União, embora vários deles tenham recebido a influência das propostas defendidas pelo ministro Bresser Pereira no primeiro governo FHC. É como se a irrupção das idéias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado se constituísse como um passo impulsionador, mas com impactos temporais e de intensidade heterogêneos.

Os mesmos autores reconhecem que, além da indução promovida pelo governo federal através do PNAGE (O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal), da crise financeira⁴, das coalizões governamentais pró-ajuste e da disseminação de inovações administrativas, foi elemento importante para a interiorização das reformas o deslocamento de técnicos do velho MARE para os governos dos demais níveis da federação. Dadas as condições supracitadas, vários estados da federação e municípios passaram a operar, com motivos, projetos e execuções particulares, reformas administrativas. Em que pese a heterogeneidade dos exemplares, há um núcleo comum que pode ser observado e que, se contabilizado, oferece-nos o volume do processo. Dois trabalhos podem ilustrar o que aqui se defende. Destacando a celebração de contratos de gestão e qualificação de “organizações não-governamentais”⁵ (ONG) como Organizações Sociais (OS), temática tão cara aos reformadores do MARE, tem-se que em 2003 o número de OSs qualificadas chegava a 28, sendo sete na União, três no estado da Bahia, três em Ceará, uma no Distrito Federal, uma no Paraná, uma no Pará, duas em Pernambuco, e dez em São Paulo, sendo que todas na área da saúde (SANO, 2003). Já em 2006, as OSs “foram adotadas por doze governos estaduais, perfazendo hoje 67 OSs pelo País – São Paulo, com 25, e o Pará, com sete, são as unidades com maior número dessas instituições” (ABRÚCIO & GAETANI, 2006, p. 31).

Diante do exposto, torna-se fundamental atravessar, ainda que rapidamente, a experiência reformadora no estado de Minas Gerais batizada de “Choque de Gestão”, para, no encadeamento, fazer desaguar a análise no município de Uberlândia.

O Choque de Gestão em Minas Gerais

O marco histórico que anuncia o ingresso do estado mineiro no universo da New Public Management é a eleição de Aécio Neves. Seu projeto de ação foi batizado pela imponente expressão “Choque de Gestão”. Trata-se de um amplo programa de reforma

⁴ Para melhor entendimento sobre as causas da elevação de uma reforma administrativa à agenda governamental ver ANDREWS (2002).

⁵ A marcação do termo com as aspas se faz necessária em razão da impropriedade do termo consagrado pelo senso acadêmico e comum para tratar de um fenômeno que, a exemplo do chamado “terceiro setor”, mereceria outra designação. Para tanto ver MONTAÑO (2002) e VIOLIN (2006).

administrativa assentado nas premissas da Nova Gerência Pública e, portanto, signatário dos procedimentos e valores privados, herdeiro do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e alçado à condição de baliza nacional para reformas nos entes federados. Sua elaboração resultou da contratação da consultoria do INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial), ao custo de R\$ 4 milhões. O Instituto resulta de um consórcio de empresas (Fundação Brava: AmBev, Telemar, Gerdau, Vale e Belgo-Mineira) especializado em projetos para a gestão pública e a privada, obviamente pensando-as como espelhos.

O diagnóstico formulado⁶, em alguns pontos, se aproximou muito daquele empreendido pelo MARE acerca da administração federal e desdobra-se nos seguintes pontos: a) a administração pública não está adequada para a nova situação de estabilidade monetária; b) o estado hoje é incapaz de atender devidamente aos cidadãos; c) o funcionalismo está desacreditado e desestimulado; e d) Minas Gerais encontra-se mal ranqueada política e socialmente. Em síntese, a administração pública estadual revela-se sem foco em resultado e desconectada do planejamento governamental, esvaziando, destarte, suas potencialidades. Para o horizonte projetado e diante do diagnóstico formulado, coloca-se a dupla missão de vencer o déficit público e retomar o papel regional, político e econômico de Minas Gerais.

Isso implica a combinação do uso das ferramentas das reformas de primeira e de segunda gerações (cf. OSLAK, 1999 e 2001), isto é, políticas de enxugamento da máquina do Estado focadas no ajuste fiscal somadas às políticas com foco em resultado e em busca da qualidade do serviço público.

Em se tratando, exclusivamente, do projeto reformador, o Choque de gestão diferencia-se das experiências pretéritas e, principalmente daquela encabeçada pelo MARE, em razão de conceber a reforma administrativa enfatizando a retomada do planejamento governamental como uma pedra de toque para alcançar os objetivos previstos. As reformas orientadas para o mercado ou para resultados, normalmente, fazem uso de uma concepção de Estado e globalização refém do curto prazo (SANTOS, 2000) e, portanto, em sacrifício do planejamento. Neste caso, algo intermediário entre o minimalismo reformador e a noção de longo prazo da administração burocrática seria tentado. Não por outro motivo se destacou a Secretaria de Planejamento como o órgão responsável por empreender o Choque de Gestão, caindo sobre si as responsabilidades tradicionais com o planejamento, orçamento e coordenação geral, além daquelas circunscritas à gestão como é o caso da política de recursos humanos, a governança eletrônica e logística.

O empreendimento se desenrolaria através de uma rede de áreas de atuação, coordenadas por um centro de articulação responsável por compatibilizar as políticas gerenciais⁷ e as de desenvolvimento⁸ traduzidas nos planos e programas oficiais que projetam as linhas mestras da atuação estatal. Com efeito, poder-se-ia enumerar as três áreas de atuação da seguinte maneira:

⁶ Reproduzindo a história das reformas administrativas no Brasil (Cf. Nogueira, 1998), o Choque de Gestão não foi precedido por um estudo profundo que balizasse qualquer diagnóstico preciso.

⁷ Através do programa GERAES (Gestão estratégica de recursos e ações do Estado) que realiza a gestão pública por projetos.

⁸ Através do PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, particular a Minas e responsável pela definição da estratégia de longo prazo e sem prazo de vigência), do PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental – desdobramento do PMDI para um intervalo de quatro anos com detalhamento dos programas e ações, além das previsões financeiras e de realização física), da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias – que estabelece as orientações para a realização anual do orçamento do estado) e a LOA (Lei Orçamentária Anual – produz o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada ano).

a. Redução do tamanho do Estado através da contratualização, publicização e PPPs (Parcerias Público-Privadas);

b. Política para o funcionalismo com revisão dos processos de avaliação, remuneração e carreira;

c. Ajuste Fiscal pautado no maior cuidado com e fiscalização sobre a arrecadação, bem como contingenciamentos orçamentários, redução da folha de pagamentos e controle das compras.

Aquilo que, para este trabalho, guarda maior relevância – a construção das relações de parceria entre a administração pública e as ONGs – o “Choque de Gestão” apresentou algumas especificidades. Os marcos legais da contratualização apareceram na lei nº 14.694/2003, posteriormente alterada pela lei nº 15.275/2004, destoando de sua congênere federal em dois aspectos: inserindo a distribuição de prêmios de produtividade ao funcionalismo em caso de redução da despesa dos órgãos em que se está lotado e a ausência da figura das OS, prosperando exclusivamente a OSCIP (que não se identifica por completo com a modelagem de OSCIP federal) e seus acordos de resultado assinados com a administração pública.

Os acordos de resultados são figuras próximas aos contratos de gestão, assinados tanto entre órgãos da administração pública, quanto entre estes e os da administração privada (para o caso de Parcerias Público-Privadas ou OSCIPs), permitindo um conjunto de flexibilidades mais amplas em Minas Gerais do que na Federação, de acordo com Torres (2006), no entanto, vítima de problemas muito semelhantes como é o caso da ausência de acompanhamento devido ou de comprovação de resultados.

Para o caso específico da atuação das ONGs, é importante salientar que juridicamente as OSCIPs federais e mineiras guardam relativa diferença. Nota-se que a experiência regional carrega mecanismos de proteção e controle mais duros, como se pode notar na exigência de que a pessoa jurídica de direito privado que se candidate à qualificação deve comprovar existência a, no mínimo, dois anos. Na mesma toada, proíbe aos parentes consanguíneos até terceiro grau a participação nos conselhos de avaliação e acompanhamento e em cargos dirigentes das OSCIPs. Por fim, a lei estadual faculta a realização de processo seletivo no caso de ONGs concorrentes e institui a participação da secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) em todas as comissões de avaliação. Provavelmente, estes cuidados tomados durante o governo Aécio Neves resultam das críticas aos e desvios dos casos de contratualização na esfera federal.

Na verdade, há também algumas proximidades formais entre as modalidades de OSCIP em Minas e de OS da União. Como se viu, a qualificação de uma OS pelo governo federal permite a transferência de recursos públicos (orçamentários, humanos e bens) à entidade privada. Apesar de a mesma conduta não ser admissível em OSCIPs federais, o é nas estaduais, constituindo uma importante janela para a privatização, o patrimonialismo e a burla do regime jurídico do servidor. Por fim, merece destaque o artigo nº 23 da lei de 2003, no qual se pode ler o possível exercício de atividades e serviços de órgãos do Poder Executivo por parte das entidades privadas, produzindo sua privatização (TORRES, 2006).

Os resultados contabilizados no processo indicam a qualificação de 59 OSCIPs, mas foram somente cinco os termos de parceria assinados. É importante salientar que, não obstante o número reduzido de termos, “em alguns casos, as transferências [de recursos] são maiores que toda a execução orçamentária de muitos órgãos da administração direta do estado de Minas Gerais” (TORRES, 2006, p. 143).

Nota-se que, antes de produzir uma transformação na máquina estatal, com vistas a corrigir seus desvios, aumentar sua transparência e o controle social, busca-se fortemente sua substituição. Deste modo, é acertada a conclusão parcial de Torres

(2006) acerca do processo de publicização brasileiro e, em especial, mineiro. Aduz o autor que é

Um equívoco comum observável nos processos de modernização administrativa que envolve a criação de novos modelos jurídicos seria focar os melhores esforços na tarefa de criação institucional desconsiderando a necessidade de aperfeiçoar ‘por dentro’ a própria administração pública. Decididamente, se o esforço de criação de novos arranjos institucionais inevitavelmente acarretar o abandono da urgente tarefa de investir na administração pública brasileira, estamos diante de um desequilíbrio de prioridades que pode condenar o Estado ao eterno sucateamento (Torres, 2006, p. 145).

O balanço desta experiência regional, em todas as suas dimensões, ainda deve aguardar sua maturação para ser mais preciso, entretanto é possível adiantar algumas reflexões acerca do que já se produziu.

Primeiramente é preciso salientar que o Choque de Gestão comete os mesmos erros das reformas orientadas para mercado anteriores, ou seja, sem partir de um estudo profundo da situação da administração pública, assume como axiomas o parâmetro “naturalmente eficiente” da administração privada (SANTOS, 2000), a existência dos limites fiscais, a noção de capacidades inatas para os setores (Estado, mercado e sociedade civil organizada) (BARBOSA E SILVA, 2008), de desenvolvimento regional autônomo e independente em relação ao nacional (BRANDÃO, 2004) e, por fim, o paradoxo de “fazer mais com menos” (NOGUEIRA, 1998 e 2004). Some-se a isto, a criação de arranjos institucionais privatizantes, desorganizadores e sem a devida comprovação de alcance dos resultados almejados.

Além disso, merece registro o Comunicado da Presidência do IPEA de número 27, intitulado a *Produtividade na Administração Pública Brasileira: Trajetória Recente*. Nele se pode ler que O segundo ponto ressaltado advém da constatação acerca da evolução acumulada desigual da produtividade na administração pública entre grandes regiões geográficas e estados da federação desde 1995. De maneira geral, os estados da federação que terminaram focando nas medidas de ajuste do setor público (choque de gestão ou administrativo) não foram aqueles, por exemplo, que terminaram registrando a aceleração nos ganhos de produtividade. Pelo contrário, em alguns deles houve queda, inclusive na evolução acumulada da produtividade na administração pública durante o período recente da estabilidade monetária (IPEA, 2009).

Daqui se depreende que, dos resultados esperados para as políticas de reforma de primeira e segunda gerações, as segundas não lograram êxito e, destarte, podem revelar em seu fracasso correspondência com os resultados também auferidos pelo MARE. Em outras palavras, o Choque de gestão pode ter se limitado exclusivamente ao ajuste fiscal, demonstrando sua proximidade com os objetivos das reformas de cunho neoliberal.

Os primeiros sinais da reforma em Uberlândia

Por fim, a administração pública no município de Uberlândia encontra-se em processo inicial de reforma de suas estruturas, instituições e políticas. Não há estudos e balanços nesta área que nos permitam precisar as transformações recentes nas políticas de gestão desta cidade. Porém, graças ao acesso a um conjunto de documentos, leis,

decretos e entrevistas, todos sob a posse do grupo de Pesquisa sobre a Reforma do Estado (GPRE), alguns apontamentos são possíveis.

A análise preliminar dos mesmos se fez sob o fracionando seu conjunto em quatro áreas que facilitariam a abordagem, são elas: 1) burocracia, funcionalismo e direitos trabalhistas, b) estrutura administrativa e patrimônio, c) gerencialismo e d) publicização, ONGs e contratos de gestão. Cada uma delas representa um campo importante de desenvolvimento de políticas de gestão sobre o qual pesa grande interesse por parte da NGP e, para o GPRE compõe uma linha de pesquisa, agregando pesquisadores de acordo com a inclinação de seus interesses.

Ainda sem melhor sistematização, observou que, entre os anos de 1995⁹ e 2009, as políticas no campo da administração pública foram desenvolvidas de forma espasmódica, sem um projeto orientador ou articulação mínima que caracterize um movimento complexo em qualquer direção¹⁰. Justifica-se tal impressão ao perceber que em todas as quatro áreas as leis e decretos publicados parecem circunstanciais, episódicos ou presos meramente à tentativa do mandatário responder às demandas do curto prazo que ele administra. Dito de outra forma, um complexo orgânico de projetos de lei, pensando a administração pública como um todo, está ausente do intervalo temporal escolhido.

No que tange à estrutura administrativa e patrimonial, percebe-se que, para cada novo governo secretarias são criadas, extintas ou fundidas sem que cada gesto represente a conformação da máquina administrativa a um projeto maior para o município ou região. Desde 1991, quando foi promulgada a Lei Complementar nº 14, o processo legislativo nesta seara foi operado sempre na alteração desta lei, oferecendo-lhe remendos sucessivos, até que, em 2005, foi definitivamente superada pelo Decreto nº 9.032/2005. As transformações, que operaram um “efeito sanfona” na estrutura geral da prefeitura, não respondem, por exemplo, às demandas de democratização, de transparência ou de ampliação do controle social por qualquer matriz política, mais próxima ou mais distante dos pilares da *New Public Management*.

O mesmo se pode afirmar das políticas destinadas ao funcionalismo público, afinal, restringem-se, fundamentalmente, às escalas hierárquicas dos planos de carreira, sem novamente ordená-las por uma concepção geral. Nem mesmo as terceirizações parecem obedecer às diretrizes gerais, mas inscrevem-se com maior ou menor ênfase entre os anos sem representar uma engrenagem afinada com outras políticas públicas correlatas.

Nesse sentido, salta aos olhos a dificuldade de se encontrar no material pesquisado importantes referências sobre a área do gerencialismo, composta essencialmente por novas práticas e procedimentos administrativos, a saber: o controle por resultado, os programas de qualidade, o e-governo, os programas de transparência e participação etc. É bem verdade que muitas destas práticas independem do processo legislativo, mas a institucionalização ou legalização da reforma administrativa fez parte da tática do MARE para perpetuar suas ferramentas de gestão. Isto nos obriga a mergulhar, num momento futuro, no interior de cada Secretaria Municipal para averiguar a existência das políticas e, assim, da coordenação e articulação entre elas.

⁹ Este ano foi escolhido com o ponto de partida do recorte temporal por representar o marco histórico da reforma administrativa no Brasil em razão da criação do MARE e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Como objetiva-se estabelecer correspondências entre as políticas locais e nacionais, tal marco torna-se imprescindível.

¹⁰ Impressão se confirma com o relato colhido da entrevista do então líder do prefeito na Câmara de Vereadores, o vereador Wilson Pinheiro (PPS). Nele se constata que nos últimos mandatos, assistiu-se a mudanças tópicas, no limite no tamanho e nas atribuições das secretarias.

Por fim, no que diz respeito à publicização, central para esta pesquisa, ONGs e contratos de gestão, a matéria-prima é mais significativa e revela um comportamento semelhante ao que se observava nas outras áreas. Afinal, desde 1991 tem-se, por meio da Lei Complementar 5.439, as condições para declaração de uma entidade como de utilidade pública, bem como as categorias de entidades passíveis de serem consideradas como tais. Somente no ano de 2000, com a Lei Complementar 7.579, houve a atualização do léxico gerencial e das instituições da Nova Gerência Pública, inaugurando a “era” das Organizações Sociais, em compatibilidade com a Lei Federal 9.790/99. No apagar das luzes da gestão Virgílio Galassi (1997-2000), foi promulgada a lei complementar nº 7.579, cuja ementa anuncia a disposição da qualificação das Organizações Sociais do Município e sua regulamentação ocorreu através do Decreto nº 8.288/00.

As organizações sociais são regulamentadas pela lei federal nº 9.637/98, responsável por permitir que as atividades denominadas pelo MARE de “não exclusivas do Estado” sejam transferidas para a iniciativa privada. O termo adequado para o processo não é a descentralização, tal como consta no corpo do texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), visto que a atividade em questão será absorvida pela organização social e o órgão público que anteriormente se responsabilizava pela mesma deixará de existir. Por tudo isto, é adequado denominá-lo transferência (DI PIETRO, 2008, p. 262) ou, para ser politicamente preciso, privatização.

Há um conjunto de procedimentos necessários para que a privatização ocorra e que seja estabelecido entre as partes o contrato de gestão. Para efetivá-lo, a entidade sem fins lucrativos terá que ser qualificada pelo ministério específico em que seu ramo da atividade se insere. A qualificação segue a lógica da adesão voluntária, na expectativa de que organizações da sociedade civil se inclinem espontaneamente recorrendo ao poder público para a prestação do serviço. Ou também, para o caso de Uberlândia, o movimento pode ser inaugurado pelo próprio poder público, mediante entendimento do necessário procedimento.

Qualificada a entidade, a mesma passa a ser referida como Organização Social, portanto pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por particulares, declarada como de interesse social e utilidade pública, prestadora de serviços sociais¹¹, com órgão de deliberação composto por membros do poder público e da comunidade, com responsabilidades definidas pelo contrato de gestão¹², supervisionada por ministério responsável, submetida a controles de resultado, fomentada pelo Poder Público¹³ e com a possibilidade de desqualificação caso descumprido o contrato de gestão (DI PIETRO, 2008, 263).

De acordo com os reformadores ou policy makers pró-reforma, os contratos de gestão, de típica inspiração privada, renderiam maior transparência, eficiência, efetividade, eficácia e controle social, corrigindo os desvios com os quais a administração pública está acostumada a conviver (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 2002).

Não obstante tais expectativas, os marcos legais apontam para outra direção. A flexibilidade pretendida na prestação de serviços sociais públicos constrói caminhos alternativos às exigências de licitação, respeito ao RJU (Regime Jurídico Único) e de concurso para compra e contratação de serviços (SANTOS, 2000; DI PIETRO, 2008;

¹¹ Nas áreas de ensino, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ambiental, cultura e patrimônio histórico, saúde, estímulo à participação da sociedade civil, desenvolvimento econômico e de novos modelos produtivos.

¹² Bem como metas, prazos, critérios de avaliação e indicadores de qualidade.

¹³ Com cessão de recursos humanos, orçamentários e patrimoniais.

VIOLIN, 2006; TORRES, 2007), uma vez que permite às entidades qualificadas gerirem recursos públicos sem o respeito aos controles habituais a que se submetem os órgãos públicos. De mesma monta é a questão dos controles burocrático e social sobre os contratos de gestão. Os órgãos de supervisão não conseguem realizar o devido acompanhamento do cumprimento das cláusulas do contrato de gestão (SANTOS, 2000; TORRES, 2007), produzindo uma enorme lacuna entre os objetivos e a avaliação de desempenho. Levando em consideração que a figura jurídica do contrato foi implementada para substituir ferramentas de controle procedimental por outras de resultado, a incapacidade de o Estado auferi-los inviabiliza o processo de publicização e põe em xeque a privatização, por criar mais uma janela para a improbidade administrativa e mal versação de recursos públicos.

Tais denúncias ou alertas atinentes às transformações observadas nos âmbitos federal e estadual, podem agora ser testadas na experiência municipal em Uberlândia. Para tanto, o primeiro passo é a análise do marco legal da reforma resultante do processo legislativo local.

A lei complementar nº 7.579/00 e o Decreto nº 8.288/00 são as balizas para o mergulho da administração pública municipal no manancial da NGP. O papel cumprido por ambos não é o de substituir na íntegra o modelo anterior de prestação de serviços sociais através de convênios e concessão de subvenções, mas criar, em paralelo, a modalidade de contratos de gestão firmados por Organizações Não-Governamentais qualificadas como OSs. Deste modo, a “participação complementar” da iniciativa privada em atividades de interesse social pode ser dada de duas formas, a tradicional (regulamentada pela lei complementar nº 5.775/93) e a novíssima e contratualizada a partir da legislação de 2000.

Com base nos instrumentos legais supracitados, o processo de transferência da prestação de serviços públicos para entidades privadas está ocorrendo em marcha acelerada desde o ano de 2007. A primeira organização social qualificada em Uberlândia foi a Missão Sal da Terra, oriunda de um agrupamento religioso. Ela se responsabiliza, desde 2008, pela gestão da UAI do Bairro São Jorge como projeto piloto. Mas a fase de ensaios se encerrou e hoje a organização já gerencia também a unidade do Bairro Pampulha. O projeto da Prefeitura pretende conceder duas UAIs por OS, completando o processo de qualificação e transferência até 2012¹⁴. Portanto, ao final deste intervalo temporal planejado pela Prefeitura Municipal de Uberlândia, toda o serviço de saúde pública¹⁵ da cidade estará sob a gestão da iniciativa privada, operando através de contratos de gestão, orientada por resultados e a partir de princípios da nova Gestão Pública.

O mesmo processo pode ser percebido para o Hospital Municipal, em fase final de construção. Projetado para o atendimento de casos de maior complexidade e para dirimir a demanda sobre o Hospital Escola da Universidade Federal de Uberlândia. Para tanto, em 2009, o Poder Executivo local abriu licitação para a escolha da ONG responsável pelo novo hospital. É importante ressaltar que as leis federal, estadual e municipal não exigem tal procedimento, cabendo ao prefeito um ato discricionário. A licitação possibilita a escolha de o melhor pacote de serviço a um custo menor.

¹⁴ UAI do bairro Tibery será transferida para uma OS em 2012. UAI do bairro Planalto será transferida para uma OS em 2010, ainda no 1º semestre. UAI do bairro Luizote será transferida para uma OS em 2010, no 1º semestre. UAI do bairro Roosevelt será transferida para uma OS em 2011. UAI do bairro Martins será transferida para uma OS em 2011. UAI do bairro Morumbi será transferida para uma OS em 2012

¹⁵ Exceção feita ao hospital escola da Universidade Federal de Uberlândia.

Seguramente, as pressões dos críticos ao processo de contratualização, acompanhadas pelos desvios notados nas experiências brasileiras, conduziram a prefeitura nesta direção.

A ONG classificada pela licitação é a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, responsável pela gestão de várias unidades hospitalares no estado de São Paulo e em outras unidades da federação. As previsões mais otimistas apontam para a operacionalidade efetiva do hospital no segundo semestre de 2010, com a necessidade de contratar aproximadamente 1.100 funcionários através de concurso público, tal como o exige a lei nº 5775/00 e o decreto nº 8288/00. Quaisquer balanços que se possam fazer sobre o processo de contratualização na cidade de Uberlândia serão prematuros, com exceção daqueles que, forjados pela história recente de contratualização no país, temam por desvios na transparência, no controle social, na publicidade do serviço, na legitimidade e, em alguns casos, na legalidade dos procedimentos. Afinal, a Nova Gestão Pública não se consagrou pela elevação do caráter republicano de suas inovações e, portanto, pode reproduzir localmente o que a caracterizou globalmente.

Conclusões

O processo de modernização da administração pública brasileira demonstrou, por sua história, ter se efetivado, num primeiro instante, nas instâncias federais. No entanto, logo após o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, este processo abandonou seu ninho para mergulhar no interior do país, manifestadamente nas instâncias estaduais e municipais. Destaque deve ser feito ao Choque de Gestão em Minas, que hoje se transformou em modelo para outras unidades da federação e bandeira eleitoral do partido político (Partido da Social Democracia Brasileira, partido do governador Aécio Neves) que capitaneou a coalizão em Minas Gerais. Todavia, os municípios parecem ser os alvos prioritários das políticas gerenciais. O caso da cidade de Uberlândia é ilustrativo. Em que pese a carência significativa de procedimentos gerenciais, em mudanças relevantes na política para o funcionalismo, de terceirizações, de flexibilização da hierarquia, é flagrante a ênfase dada no processo de contratualização da prestação de serviço de saúde pública. Se até 2008, a saúde pública da cidade desconhecia os contratos de gestão, até o final de 2012, toda ela deve ser administrada a partir dessa figura jurídica.

Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, Fernando, GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda aprendizado e coalizão. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. 1. ed. RIO DE JANEIRO : EDITORA QUALITYMARK LTDA., 2006. 268 p. 1 v.
- ANDREWS, Christina. Reformas administrativas brasilenãs: el papel (i)real de la crisis económica y el Fondo Monetario Internacional. **Revista Política y Gestion**, Buenos Aires, v. 3, p. 9-29, 2002.
- BARBOSA E SILVA, Leonardo. Uma reforma contra o funcionalismo. **Perspectivas Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, p. 39-54, 2005
- BERHING, E. R. **O Brasil em contra-reforma** – desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 83 páginas.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP: UnB, 1999.
- OSZLAK, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del estado. Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela (1999).
- _____. El estado transversal. Emcrucijadas (Revista de la Universidad de Buenos Aires), Año uno, No. 6, Abril 2001
- REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 113 p. (Dissertação de Mestrado).
- Sal da Terra vai assumir UAI Pampulha. Jornal Correio de Uberlândia. 20 nov. 2009. Disponível em: http://www.correiodeuberlandia.com.br/texto/2009/11/20/41755/sal_da_terra_vai_a_ssumir_uai_pampulha_.html. Acesso em 12/02/2010.
- SANTOS, Luiz Alberto. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: DIAP, 2000.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- VILHENA, Renata, Martins, Marini e Guimarães,(orgs). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.