

## Fórum: Perspectivas Práticas

# Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas

**Leandro Heitich Fontoura<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre / RS — Brasil

Há duas décadas, o Partido dos Trabalhadores (PT) sustenta posição crítica à reforma do Estado realizada no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). No discurso petista, a administração pública gerencial (APG) é apresentada como política neoliberal e conservadora e não iniciativa que pode ser politicamente orientada pela esquerda. Este artigo mostra uma revisão do discurso antirreforma. Diante dos problemas urbanos das cidades, dos entraves da burocracia pública e do aumento das demandas sociais, há prefeitos do partido implementando políticas associadas aos tucanos com a finalidade de modernizar a gestão e torná-la mais eficiente e efetiva. Esse cenário foi constatado em cinco municípios brasileiros, por meio de uma pesquisa qualitativa com prefeitos e secretários das áreas de Planejamento, Orçamento, Administração e Gestão.

**Palavras-chave:** reforma do Estado; administração pública gerencial; PT.

### Reforma hacia la izquierda: la administración pública gerencial en alcaldías del PT

Desde hace dos décadas, el PT sostiene una posición crítica hacia la reforma del Estado realizada durante el gobierno Fernando Henrique Cardoso (PSDB). En el discurso petista, la administración pública general (APG) es presentada como política neoliberal y conservadora y no una iniciativa que puede ser politicamente orientada por la izquierda. Este artículo demuestra una revisión del discurso anti reforma. Delante de los problemas urbanos de las ciudades, de las trabas de la burocracia pública y del aumento de las exigencias sociales, hay alcaldes del partido implementando políticas generalmente asociadas a los “tucanos” con la finalidad de modernizar la gestión y volverla más eficiente y efectiva. Este escenario fue constatado en cinco municipios brasileños, por medio de una investigación cualitativa con alcaldes y secretarios de las áreas de Planificación, Presupuesto, Administración y Gestión.

**Palabras clave:** reforma del estado; administración pública general; PT.

### Left wing Reform: managerial public administration at PT's administrations

For two decades, the Brazilian Workers' Party (PT) has held a tough critic regarding the state reform carried out by Fernando Henrique Cardoso (Brazilian Social Democracy Party – PSDB) during his mandate. According to the PT's narrative, the Managerial Public Administration is a neoliberal and conservative policy, and it cannot be politically conducted by the left wing. This article shows a review of PT's antireform narrative. In face of urban problems, public bureaucracy barriers and increasing social demands, it is possible to observe mayors of the PT implementing policies associated with the ones advocated by the PSDB to modernize management and make it more efficient and effective. This scenario was verified in five Brazilian municipalities, through qualitative research with mayors and municipal secretaries in the areas of planning, budget, administration and management.

**Keywords:** State reform; managerial public administration; PT.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170267>

Artigo recebido em 7 dez. 2017 e aceito em 10 maio 2018.



## 1. INTRODUÇÃO

Na década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implementou uma reforma com aspiração de colocar o Estado em nova etapa histórica da administração pública. A reforma gerencial foi concebida como forma de superar, entre outros problemas, as deficiências do modelo burocrático. Derrotado na eleição de 1994, coube ao PT o papel de opositor ao governo, e o partido elegeu a reforma como política a ser combatida. No discurso petista, a administração pública gerencial (APG) é tratada como conjunto de ferramentas de gestão com conteúdo político intrínseco e predefinido — de corte neoliberal e conservador — e não como iniciativa politicamente orientada, que possa ser conduzida pela esquerda.

Esse embate construiu uma bifurcação no desenvolvimento de alternativas para o setor público no Brasil. De um lado, o PT impulsionou a participação popular nas decisões como forma de ampliar o controle social e democratizar o Estado (Gugliano, 2005). De outro, o PSDB apostou em ferramentas de gestão para tornar a máquina mais eficiente e os serviços mais qualificados (Martins et al., 2006). Como o discurso petista foi construído há mais de duas décadas, é preciso avaliar sua atualidade ante os desafios administrativos. Este artigo mostra que prefeitos petistas, diante dos problemas urbanos das cidades, dos entraves da burocracia pública e do aumento das demandas sociais, aos poucos implementam políticas associadas aos adversários com a finalidade de tornar a máquina pública mais eficiente e oferecer serviços mais qualificados ao cidadão. Essa mudança de postura não se dá sem tensionamentos com setores da legenda e do funcionalismo.

O artigo expõe resultados de uma pesquisa que buscou identificar prefeitos do PT alinhados aos princípios da APG. A pesquisa focou cinco administrações: de Canoas (RS), São Bernardo do Campo (SP), Contagem (MG), São Carlos (SP) e Niterói (RJ). O texto está dividido em mais três seções. Na próxima, são apontadas as origens e as principais críticas à APG e as razões da oposição do PT à reforma. A seguinte apresenta a metodologia e explora resultados da pesquisa e a última é reservada às considerações finais.

## 2. A OPOSIÇÃO PETISTA À REFORMA DO ESTADO

A oposição petista à APG sempre esteve vinculada à sua origem. Desenvolvida na esteira da crise do estado do bem-estar social, na década de 1970, e no esgotamento do modelo burocrático de administração, essa corrente de gestão foi implantada em diversos países antes de chegar ao Brasil. Sua paternidade é atribuída ao governo neoliberal de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, sob o título de *New Public Management* (NPM). O modelo era estritamente economicista, focado no corte de custos e de pessoal e no aumento da produtividade da máquina pública (Abrucio, 1998).

A necessidade de transformar o Estado espalhou-se na década de 1980. Governos passaram a reformar com o objetivo de responder a diferentes pressões, entre as quais a globalização e a ampliação do gasto público (Pacheco, 2010). No Brasil, a onda de orientação gerencial chegou a um momento de crise econômica, inflação alta, crescimento insatisfatório e de questionamento do tamanho do Estado. Ex-ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira admite que a inspiração foi a reforma da Grã-Bretanha, mas, em 1998, já demarcava diferenças entre a APG e a NPM. Para o autor, o estado mínimo “provou ser irreal” e é necessário reconstruir o Estado

para fortalecer seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do país (Bresser-Pereira, 1998).

O PT sempre viu a reforma como linha de frente do projeto neoliberal. Uma síntese do pensamento pode ser encontrada em Mercadante (2010). O autor afirma que, seguindo o Consenso de Washington, Fernando Henrique expandiu reformas voltadas a “[...] estabelecer a primazia absoluta do mercado e remover as restrições à inserção do país no processo de globalização [...]” (Mercadante, 2010:78).

Na literatura, a crítica mais comum sustenta que a NPM representa ameaça à democracia (Box et al., 2001). Em um cenário de fim da Guerra Fria e hegemonia do modelo capitalista, afirma Dasso Júnior (2006), o Estado passou a representar barreira para a ampliação do lucro privado. “Esse contexto, central para a ascensão do ultraliberalismo, exigiu reformas no Estado, com ênfase nas privatizações, em um primeiro momento, e na própria forma de gestão pública em um segundo momento” (Dasso Júnior, 2006:11).

Outros pesquisadores apontam para realidade mais complexa. Pacheco (2010) mostra uma diversidade ideológica despontada após os primeiros passos da NPM. Reformas também foram feitas por governos trabalhistas, como na Nova Zelândia (1984-1990) ou na Austrália (1983-1996) (Pacheco, 2010:189). Para Pacheco (2010:189), “[...] a agenda contemporânea gerencialista não pode ser tomada como sinônimo do NPM”.

### 3. A APG EM PREFEITURAS PETISTAS

Somando os dois turnos da eleição de 2012, o PT venceu em 639 municípios de todo o país. Quatro anos antes, o número havia sido 557. Diante de um cenário tão abrangente, encontrar prefeitos alinhados aos princípios da APG exigiu estratégia ampla de sondagem.

A primeira iniciativa foi coleta de informações na internet. Foram vasculhados sites que poderiam revelar referências a respeito de gestões petistas. Ao mesmo tempo, foram examinados resultados de premiações oferecidas a prefeitos reconhecidos pela implantação de processos de inovação e de modernização da gestão, como as distinções concedidas pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC). Foram procuradas fontes que, por conhecimento sobre gestão ou contatos profissionais, poderiam citar prefeitos com o perfil procurado.

Assim, o estudo, de natureza qualitativa, focou administrações de cinco municípios de quatro estados. Os municípios pesquisados têm alto ou muito alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, acima da média nacional (0,727), de acordo com os dados do IDHM (PNUD, 2010). Também registram PIB *per capita* acima da média nacional para o ano de 2015: R\$ 29.347,00. Diferenças mais significativas aparecem quando confrontados dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), considerado o principal indicador da qualidade do ensino básico no Brasil. A meta do Ideb para os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), estipulada em 5,2 para 2015, foi ultrapassada por três municípios, que também superaram a média nacional, de 5,5. Canoas (RS) e Niterói (RJ) ficaram abaixo da meta. Os resultados têm forte relação com as administrações locais, uma vez que, no país, os municípios respondem pela maior parte das matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

**TABELA 1 OS MUNICÍPIOS COMPARADOS**

Município/UF	IDHM (2010)	População (Estimada em 2017)	PIB <i>per capita</i> em R\$ (2015)	Ideb (Anos iniciais do Fundamental, 2015)
Canoas (RS)	0,750	343.853	47.588,56	5,1
Contagem (MG)	0,756	658.580	40.100,98	5,9
Niterói (RJ)	0,837	499.028	51.779,62	5,1
São Bernardo (SP)	0,805	827.437	52.324,92	6,8
São Carlos (SP)	0,805	246.088	40.435,49	6,8

**Fonte:** Elaborada pelo autor, com dados dos sites do IDHM, do IBGE e do Ideb.

Entre janeiro e março de 2015, foram realizadas 10 entrevistas com prefeitos e ex-prefeitos do PT e também com secretários ou ex-secretários municipais das áreas de Planejamento, Modernização da Gestão, Controle, Orçamento e Administração. As gestões pesquisadas são as seguintes.

**QUADRO 1 AS GESTÕES**

Prefeitos	Município/UF	Mandatos
Jairo Jorge da Silva	Canoas (RS)	2009-2016
Marília A. Campos	Contagem (MG)	2005-2012
Rodrigo Neves Barreto	Niterói (RJ)	2013-2016
Luiz Marinho	São Bernardo (SP)	2009-2016
Oswaldo Baptista Duarte	São Carlos (SP)	2009-2012

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

A pesquisa abrange o período de nove disputas eleitorais, realizadas em 2004, 2008 e 2012, nos cinco municípios pesquisados. No período, três prefeitos foram reeleitos (Marília Campos, Jairo Jorge da Silva e Luiz Marinho), três estavam, no momento da pesquisa, no exercício do mandato (Jairo Jorge da Silva, Rodrigo Neves e Luiz Marinho), e um não havia sido reeleito (Oswaldo Duarte, em 2012). A polarização com o PSDB aparece na forma de embates diretos em três cidades (Contagem, São Bernardo do Campo e São Carlos). PTB, PTN, PDT e PPS também surgem como adversários de destaque. As candidaturas petistas nos cinco municípios contaram com coligações, a menor com quatro legendas (Campos, em 2008) e as maiores com 17 agremiações (Jairo Jorge da Silva e Luiz Marinho, em 2012). Em média, as coligações petistas tiveram 10 partidos.

Para verificar a adesão das administrações à APG, foi preciso avaliar até que ponto implementaram seus princípios, que, desde os anos 1980, passaram por diversas fases e evoluíram por diferentes

caminhos e contextos políticos e culturais (Ferlie et al., 1999; Pacheco, 2010). Para mensurar essa adesão, a pesquisa elencou 20 políticas de gestão vinculadas à agenda gerencial, compiladas a partir da literatura especializada internacional (Martins et al., 2006; OCDE, 2005; Jann e Reichard, 2002; entre outros) e sistematizadas, a título de organização do estudo, em cinco princípios básicos da APG: Planejamento; Meritocracia; Parcerias e contratualização; Participação e cidadania; Eficiência e modernização. As 20 políticas e seus princípios compuseram o questionário norteador das entrevistas, por telefone e por escrito, com questões estruturadas e semiestruturadas. O propósito foi o de reunir informações de uma forma multidimensional.

O cruzamento das entrevistas e de fontes documentais permitiu aprofundar o conhecimento sobre a relação das administrações com a APG. Os resultados podem ser resumidos da seguinte forma:

1. Em relação ao Planejamento estratégico, todas as prefeituras utilizaram as principais ferramentas, incluindo programas estruturantes e gestão por metas e indicadores. Três tiveram auxílio de consultorias privadas. Destaca-se a aplicação, em Niterói e Contagem, do planejamento baseado na ideia de construir a “melhor cidade de se viver”, recurso que evidencia preocupação com a continuidade administrativa para além do ciclo político. A inclusão de mecanismos de participação na elaboração do planejamento aparece em três, com destaque para São Bernardo, que realiza o PPA Participativo, modelo que vai além das exigências legais.
2. O princípio da Meritocracia se mostrou um dos mais controversos por conta da resistência de servidores. As administrações agiram para ampliar formas de mensurar resultados e incentivar o aprimoramento profissional. A avaliação de desempenho foi adotada em três (Canoas, Contagem e São Carlos). A reestruturação de carreiras foi efetivada em quatro (Canoas, Contagem, São Bernardo do Campo e São Carlos). A remuneração variável só foi aprovada em Canoas.
3. No eixo Parcerias, somente Contagem não firmou contratos com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), resultado que pode ter sido facilitado por se tratar de legislação mais antiga. No caso das Organizações Sociais (OS), há menor adesão, foram aceitas apenas em Niterói e São Carlos, sob oposição do funcionalismo e de alas do PT. No caso das Parcerias Público-Privadas (PPPs), São Bernardo do Campo e São Carlos têm concessões do tipo em andamento. O número é baixo, mas ainda assim tem destaque por se tratar de regramento recente, engenharia contratual complexa e custos altos.
4. As cinco administrações implementaram ferramentas para ouvir a população, instrumentos de ampliação da transparência e sistemas informatizados para melhorar o atendimento ao cidadão. O Orçamento Participativo (OP) foi realizado em quatro, mas há sinais de seu “envelhecimento”. Afora o fato de ser baseado em um longo ciclo de assembleias presenciais — modelo que destoa de um mundo cada vez mais conectado —, o OP enfrenta o surgimento de novas formas de participação, como a cultura colaborativa. Entre as prefeituras estudadas, há novos modelos digitais de participação.
5. O princípio Eficiência e modernização tem como carro-chefe o ajuste fiscal. Niterói e Canoas são categóricas em assumir a realização dessa medida, atitude de duplo impacto: o primeiro, por se tratar de uma iniciativa de caráter impopular, e o segundo, por representar redução de gastos públicos que os petistas sempre acusaram os tucanos de fazer. Niterói chega a usar a expressão “choque de gestão” para definir as medidas emergenciais contra a crise. As outras três administrações confirmam ter reduzido custos e ampliado receitas visando ao equilíbrio nas contas. As demais políticas

avaliadas (TI voltada à gestão; racionalização/redução da máquina; contrato com consultoria de gestão privada; e redução da burocracia) tiveram ampla aceitação.

### 3.1 PARCERIAS E CONTRATUALIZAÇÃO

Nesta seção, são explorados os resultados da pesquisa em relação ao eixo Parcerias. Entre os princípios da APG, este tem o maior impacto na estrutura da máquina pública e está no cerne do documento inaugural da reforma gerencial no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Interessa aqui jogar luz sobre um dos eixos da engenharia institucional desenhada por Bresser-Pereira, o espaço público não estatal. Ao setor público não estatal, são repassadas, em parcerias com OS e Oscips, as atividades não exclusivas de Estado. OS e Oscips são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, públicas não estatais, financiadas e controladas pelo Estado por meio de contrato de gestão e termo de compromisso com definição de indicadores de desempenho (Peci et al., 2008).

Em 2004, o governo Luiz Inácio Lula da Silva reforçou a desestatização ao aprovar a Lei de PPPs. Essas parcerias são concessões, contratos de prestação de serviços de médio e longo prazo (Brito e Silveira, 2005). OS, Oscips e PPPs estão vinculadas à busca de eficiência, flexibilidade e resultados. O governo delega aos parceiros a execução de tarefas e conserva para si a regulamentação e a fiscalização dos serviços, além do planejamento e da formulação de políticas.

A avaliação dos casos abordados na pesquisa se inicia pela OS que administra o Hospital Infantil Getúlio Vargas Filho, de Niterói. Em 30 de julho de 2013, servidores do hospital saíram às ruas. Com faixas, protestavam contra a “privatização” da instituição pelo prefeito Rodrigo Neves (PT). O petista surpreendeu ao propor a entrega da administração do hospital a uma OS, o que, de fato, ocorreu quando o Instituto Ideias assinou contrato com a prefeitura. Os manifestantes classificaram a proposta como covardia e traição (Duarte Filho, 2013).

Para o prefeito Rodrigo Neves, a transferência para o Instituto Ideias foi forma de contornar os gargalos na gestão de recursos humanos na área da saúde, limitações que, na opinião de Neves, representam o mais grave componente da crise no setor (Neves, 2015, informação verbal).

A constatação não é isolada. Outros três entrevistados relataram o mesmo dilema. Os municípios têm dificuldade de atrair e reter médicos, principalmente aqueles com especialidades que são mais bem remuneradas no setor privado, em um patamar que inviabiliza “qualquer possibilidade e capacidade de o poder público honrar com o regime estatutário”, diz Neves (2015, informação verbal). Além da dificuldade de manter o profissional, há contratempo na contratação. Regime de emprego sob estatuto próprio exige ingresso via concurso, o que torna a seleção ainda mais demorada em um cenário de profissionais desistindo da carreira a todo momento. Neves ressalta que a origem das adversidades está na implantação do SUS, em 1990, e no início do processo de municipalização da gestão e de equipamentos de saúde. Municípios receberam hospitais federais e estaduais, e assumiram um conjunto de obrigações no setor que, mais de duas décadas depois, começam a asfixiar o sistema.

Em vários municípios, diz o prefeito, a maior parte da força de trabalho na saúde é contratada por regime de prestação de serviços, sem direito a 13º salário e férias. “Esse modelo é muito precarizado, entretanto, não é possível remunerar determinadas carreiras e serviços de saúde por meio estatutário”, justifica Neves (2015, informação verbal). Assim, houve a opção pragmática pela OS. “No caso da saúde, o regime de contratação dos recursos humanos deve ser mais flexível”, diz o prefeito (Neves, 2015, informação verbal).

A gente optou por integrar na rede um mix de modelos de contratação e gestão de recursos humanos. Na atenção básica, estamos implantando o modelo da fundação estatal de direito privado, pelo qual os servidores são celetistas e contratados por concurso. Em determinadas unidades de saúde, com forte especialização e maior complexidade, são OS com controle público e metas de qualidade de atendimento. E, por último, o plano de carreira e a realização de concurso para determinadas carreiras, como a Vigilância Sanitária. [Neves, 2015, informação verbal]

Questionado sobre as críticas de servidores, que acusaram sua gestão de privatizar o hospital, Neves lembra que o hospital tinha uma “confusão” de inúmeros regimes de contratação, baixa qualidade no atendimento e estava com a emergência pediátrica fechada. Assegura que a unidade tem melhor performance, recebe mais recursos municipais, funciona com menos funcionários, tem regime único e flexível de contratação, pelo Ideias, e utiliza ponto eletrônico. “Os médicos têm produção, há atendimentos que devem prestar à população”, afirma (Neves, 2015, informação verbal).

Neves não deixa de dar resposta às críticas. Em duas oportunidades, sublinha que sua administração está preocupada em prestar o “serviço gratuito, universal e de qualidade exigido pelo SUS” (Neves, 2015, informação verbal). “Com muito debate, estamos construindo um modelo público que mantém as diretrizes do SUS com relação à gratuidade, à universalidade e à qualidade do sistema, mas com modelos de gestão de recursos humanos atualizados à realidade brasileira”, completa ele (Neves, 2015, informação verbal).

Em São Carlos, também houve queda de braço em torno do contrato com a Sociedade de Apoio, Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde para administrar o Hospital Horácio Carlos Panepucci. Assinado em 2007, no governo Newton Lima Neto (PT), o acordo foi mantido pelo sucessor Oswaldo Duarte. Alas do PT questionaram a opção pela OS. A resistência se insere em um contexto político estadual. Elegendo sucessivamente os governadores de São Paulo desde 1995, o PSDB tem nas OS uma de suas vitrines administrativas: os contratos estão espalhados por cerca de 100 unidades da saúde.

Para correntes do PT de São Carlos, a repetição desse modelo representava a terceirização do trabalho. “As alas do PT mais à esquerda viam isso como forma de eliminar o serviço público e entregá-lo a outros”, lembra Rosoé Donato, ex-secretário de Planejamento e Gestão de Duarte (Donato, 2015, informação verbal). No debate interno, a estratégia foi mostrar aos adversários da OS que não havia outra saída. “A questão no PT é pegar os dados e mostrar tecnicamente que é impossível”, diz ele (Donato, 2015, informação verbal).

Como um município vai gerir um hospital se tem dificuldade de manter um quadro para unidades básicas e da Saúde da Família? [...]. Colocamos esses argumentos na mesa na discussão com o PT. Não fazíamos uma discussão exclusivamente política. Se não for para fazer dessa forma, não vamos ter como fazer um hospital. Não vamos cumprir nosso plano de governo que colocamos para a população. Era muito comum os secretários irem ao PT expor o que estava sendo feito, qual era a visão do governo. O PT acabava aceitando, nem que fosse com um pacto: isso vai ser revisto daqui a dois anos, vamos ver se o cenário muda. [Donato, 2015, informação verbal]

Duarte afirma que as divergências internas em relação à OS também ecoavam o discurso sindicalista, contrário ao modelo. “Gosto de pensar um pouco diferente: qual o benefício que a gente traz

para a sociedade? Não adianta defender um hospital público e deixar que se dane o atendimento da população. Prefiro que seja uma OS e que tenha um atendimento melhor”, ressalta (Duarte, 2015, informação verbal). O ex-prefeito considera OS e Oscips “instrumentos de gestão”:

A gestão pública é extremamente amarrada. A gente precisa ter mecanismos de fazer uma gestão dinâmica. Como você vai gerir um hospital com as regras do serviço público? Acabou o remédio, faz licitação, espera três, quatro, cinco meses e, se der sorte, chega o remédio. Não dá. É preciso ter mecanismos dinâmicos até na gestão de pessoal. A OS tem flexibilidade. Não tem servidor público, contrata quando precisa. Pode demitir se não for bom funcionário. [Duarte, 2015, informação verbal]

O prefeito de São Bernardo, Luiz Marinho, reconhece a necessidade de os municípios buscarem alternativas para a gestão da saúde. Para isso, São Bernardo conta com instituição, criada em associação com Santo André e São Caetano do Sul, para gerir quatro hospitais. A Fundação do ABC é uma pessoa jurídica de direito privado, qualificada como Organização Social de Saúde (OSS), que faz parte do modelo OS. Marinho afirma que a fundação não atua como OS, mas assina contrato de gestão, documento que “estabelece a remuneração e a contraprestação do serviço” (Marinho, 2015, informação verbal). “Quem faz a política de saúde é a secretaria. Quem contrata médico, enfermeiro, recepcionista e atendente é a fundação. Isso dá agilidade na contratação e na demissão, dá condição de fazer algo mais ágil e profissionalizado”, diz Marinho (2015, informação verbal).

Na coleta de lixo, São Bernardo também enfrentava outro desafio: atender a Política Nacional de Resíduos Sólidos e acabar com um lixão de 90 mil metros quadrados e 25 metros de profundidade. “O lixão foi alvo de ação civil pública. A prefeitura era multada diariamente por não recuperar a área”, lembra Nilza Aparecida de Oliveira, secretária de Orçamento e Planejamento Participativo (Oliveira, 2015, informação verbal).

A solução foi lançar PPP com 30 anos de duração. O consórcio se torna responsável pela recuperação do lixão, transformando-o em um parque, e pela administração do novo sistema de manejo e gestão de resíduos. O edital incluiu construção e operação de usina de geração de energia a partir da incineração de resíduos que não forem separados na coleta seletiva. Outras exigências foram gestão dos resíduos da construção civil, rede de pontos de entrega voluntária e implementação de seis centrais de triagem operadas por cooperativas. “Com a usina, o lixo orgânico vai virar energia. O que pode ser reciclagem vai para os centros de triagem, que vão gerar trabalho e renda para a população que catava lixo”, diz Oliveira (2015, informação verbal). A PPP, assinada em 2012, prevê a avaliação dos serviços, com participação da população: em caso de não cumprimento dos parâmetros de qualidade, o consórcio pode ser punido com redução de 20% da parcela mensal (São Bernardo do Campo, 2012).

Você tem de buscar PPP onde definitivamente não terá condições econômicas, no orçamento da cidade ou em recursos do governo federal, para fazer um investimento nessa magnitude e que dê retorno em curto espaço de tempo. Então, faz um compromisso de longo prazo com um investidor para antecipar investimentos. Algo que levaria 30 anos para fazer, posso fazer em cinco. [Marinho, 2015, informação verbal]

Antes de São Bernardo, São Carlos já havia buscado PPP para o manejo do lixo. O contrato foi assinado em 2010, por Duarte. À época, havia previsão de esgotamento iminente do aterro existente.



“Não tínhamos dinheiro. A gente propôs PPP na qual a licitação previa que o vencedor deveria se responsabilizar com a questão do lixo do começo ao fim. Vai fazer a coleta, a destinação e fazer um aterro e mantê-lo. Isso por meio de um contrato de 20 anos”, afirma Duarte (2015, informação verbal). Inovação do contrato foi a introdução de valor fixo mensal pelos serviços. Em vez de receber pagamentos a partir da quantidade jogada no aterro, a concessionária foi incentivada a ampliar a reciclagem e a reduzir o volume aterrado.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa, resumidos anteriormente em cinco itens, mostram a assimilação de princípios e políticas gerenciais por prefeituras petistas, contrariando o discurso tradicional do partido. Passadas duas décadas desse posicionamento avesso à reforma gerencial, as administrações estudadas representam uma revisão da crítica petista à APG. Na administração dos problemas cotidianos da cidade, as fronteiras entre categorizações simplistas do antagonismo partidário e eleitoral perdem a nitidez.

O princípio Parcerias e Contratualização ilustra como essa mudança de postura ocorre sob tensionamentos envolvendo alas do PT e do funcionalismo. Contratos com OS, por exemplo, somente foram assinados em dois municípios. A transferência de serviços para OS é geralmente vista no PT como privatização, redução do papel do poder público e abandono das responsabilidades estatais. Surgem, porém, novos argumentos políticos e administrativos. Entrevistados em Niterói e São Carlos ressaltaram ser a OS um instrumento livre das “amarras” do serviço público, capaz de garantir maior eficiência e flexibilidade em relação aos recursos humanos. Duarte afirma enxergar as OS como “instrumentos de gestão” (Duarte, 2015, informação verbal), e Neves as defende como forma de garantir um princípio maior, o espírito público do SUS.

A natureza da pesquisa impõe limites aos resultados: não há como avaliar a extensão do fenômeno. Tendo o PT mais de 600 prefeituras, cinco não servem de parâmetro para o todo. Como os prefeitos não formam um grupo coeso e articulado, também não se pode dizer se são movidos pelas mesmas motivações. É possível elencar hipóteses. Peculiaridades do eleitorado das cidades ou problemas urbanos semelhantes podem exigir dos petistas locais adaptação nas práticas e nos discursos. Igualmente é possível supor que, desde que passou a aceitar um leque maior de alianças para se tornar eleitoralmente competitivo, o PT assimila agendas não tradicionais do partido e está mais aberto a negociações. Essas são lacunas para futuros estudos.

O que os resultados da pesquisa indicam é que uma revisão da posição antirreforma não aparece apenas na verificação das políticas implementadas, mas também na observação de sinais de um novo discurso, como apontam as declarações dos entrevistados, como Duarte e Neves, reproduzidas anteriormente. Com a finalidade de tornar a máquina mais eficiente e os serviços mais qualificados ao cidadão, a APG converte-se, para esses petistas, em um instrumento que pode ser politicamente orientado para atingir seus objetivos políticos e administrativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-199.

BOX, Richard C. et al. New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, v. 61, n. 5, p. 608-619, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 237-270.

BRITO, Barbara M. B. de; SILVEIRA, Antonio Henrique P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DE ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. *Anais...* Ciudad de Guatemala: Clad, 2006. p. 1-25.

DUARTE FILHO, Hécio. *Entregar Getulinho para 'organização social' é privatizar hospital, dizem servidores*. Rio de Janeiro: Sindsprev/RJ, 2013. Disponível em: <[www.sindsprevrj.org.br/jornal/secao.asp?area=9&entrada=6550](http://www.sindsprevrj.org.br/jornal/secao.asp?area=9&entrada=6550)>. Acesso em: 23 maio 2018.

FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Universidade de Brasília; Enap, 1999.

GUGLIANO, Alfredo A. O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: teses e dissertações (1988-2002). *BIB*, n. 59, p. 43-60, 2005.

IBGE. IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, a. 53, n. 3, p. 33-49, 2002.

MARTINS, Humberto Falcão et al. Acordo de resultados. In: VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 95-117.

MERCADANTE, Aloizio. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil*. 2010. Tese (doutorado em ciências econômicas) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — Ideb. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Modernising government — the way forward*. Paris: OCDE, 2005.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PECI, Alketa 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. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 42, p. 1137-1162, 2008.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)*. Disponível em: <[www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html](http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html)>. Acesso em: 2 maio 2018.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). *Usina vai tratar e gerar energia com o lixo de SBC*. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 28 mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/jaJQyQ>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

## ENTREVISTADOS

DONATO, Rosoé. Ex-secretário de Planejamento e Gestão — São Carlos (SP). Entrevista por telefone [18/2/2015].

DUARTE, Oswaldo Baptista Duarte. Ex-prefeito — São Carlos (SP). Entrevista por telefone [4/2/2015].

MARINHO, Luiz. Ex-prefeito — São Bernardo do Campo (SP). Entrevista por telefone [4/3/2015].

NEVES, Rodrigo. Ex-prefeito — Niterói (RJ). Entrevista por telefone [10/3/2015].

OLIVEIRA, Nilza Aparecida de. Ex-secretária de Orçamento e Planejamento Participativo — São Bernardo do Campo (SP). Entrevista por telefone [30/1/2015].

**Leandro Heitich Fontoura**

Doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e editor no jornal *Zero Hora* (Grupo RBS).

E-mail: leandrofontoura@hotmail.com.