

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

DINÂMICA POLÍTICA E POLÍTICA DE GESTÃO:
Partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil –
2007 a 2015

SÃO PAULO
2016

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

**DINÂMICA POLÍTICA E POLÍTICA DE GESTÃO:
Partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil –
2007 a 2015**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO
2016

Oliveira, Ana Claudia Pedrosa de.

Dinâmica política e política de gestão: Partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil – 2007 a 2015/ Ana Claudia Pedrosa de Oliveira – 2016.

187 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública - Brasil . 2. Serviços públicos. 3. Partidos políticos. 4. Relações interorganizacionais. 5. Reforma administrativa. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

**DINÂMICA POLÍTICA E POLÍTICA DE GESTÃO:
Partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil –
2007 a 2015**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Data de aprovação: 29 de fevereiro de 2016

Banca examinadora:

Prof.^a Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
(Orientadora)
EAESP/FGV – SP

Prof.^a Cibele Franzese
EAESP/FGV – SP

Prof. Humberto Falcão Martins
EBAPE/FGV – RJ

Prof. Oswaldo Martins E. do Amaral
UNICAMP

Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa
UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, professora Regina Pacheco, que há seis anos tem me orientado durante o mestrado e doutorado. Muito obrigada pela confiança, parceria e pelo constante aprendizado.

Agradeço aos integrantes da banca de qualificação: Marco Antônio Carvalho Teixeira e Cibele Franzese. As críticas e sugestões foram essenciais para eu identificar e amenizar os desvios de rota.

Agradeço também aos professores Humberto Martins, Oswaldo Amaral e Valeriano Costa que, juntamente à Cibele, prontificaram-se a participar da banca.

Agradeço à CAPES, pela concessão da bolsa de doutorado sanduiche e à professora Denita Cepiku, que me orientou durante o período em que estive na Università di Roma Tor Vergata.

Aos governos da Bahia e Pernambuco e aos entrevistados, que contribuíram com este trabalho.

À Fundação Getulio Vargas, pela oportunidade de estudar com grandes professores.

Finalmente, agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de estudos que viabilizou este trabalho.

RESUMO

O objetivo desta Tese é compreender a atuação de partidos à esquerda do espectro político face à agenda de reformas da gestão pública. Especificamente, este estudo busca entender as motivações e interesses de governos liderados por partidos de esquerda ao expandirem e consolidarem parcerias com Organizações Sociais (OS) para provisão de serviços públicos – política voltada para a gestão pública, criticada por aqueles partidos e que contraria o interesse de parte de sua base social: o funcionalismo público. A pesquisa contribui para o debate ao intrinsecar ao tema da gestão pública o debate político. Para alguns autores, esta é uma das principais lacunas dos estudos da área. Para atingir este objetivo foi realizado um estudo de casos múltiplos nos estados da Bahia e Pernambuco durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Dentre as experiências estaduais recentes, os casos selecionados se destacam pela rápida expansão das parcerias com OS. Os resultados da pesquisa apontam que a expansão da parceria com as Organizações Sociais nos dois governos foi motivada pelas restrições orçamentárias, pela ineficiência dos equipamentos públicos e pelas características intrínsecas ao modelo, principalmente aquelas com poder de torná-lo mais ágil. A situação de grave crise setorial – saúde, nos dois casos estudados – foi fator chave para a expansão do modelo. A pesquisa também identificou que as resistências políticas foram minimizadas através da ampliação das alianças políticas e da distribuição de cargos e, para diminuir as resistências da base social dos partidos, os governos se aproximaram dos sindicatos e das categorias de classe mais afetadas por essa política de gestão.

Palavras-chave: Reforma da gestão pública; partidos de esquerda; Organização Social; parceria; sindicato; funcionalismo público.

ABSTRACT

The objective of this Thesis is to comprehend the actions of the Left Wing parties to the agenda of public management reforms. More specifically, this study seeks to understand the motivations of governments led by Left Wing parties to expand and consolidate partnerships with Social Organizations (OS) for the provision of public services – policy focused on public administration, criticized by those parties and against the interests of a part of its social base: the civil service. This research contributes to the debate by bringing together the topic of public administration to the political debate. For some authors, this is one of the main difficulties of the studies of public management. To achieve this goal we conducted a study of multiple cases in the states of Bahia and Pernambuco during the government of Workers' Party (PT) and Brazilian Socialist Party (PSB). Both cases were selected by the fast expansion of the partnerships with OS. The survey results indicate that the expansion of the partnership with the Social Organizations was motivated by budget constraint, the inefficiency of public services and the intrinsic characteristics of the model, especially those with the power to make it more agile. The situation of severe sectoral crisis – health, in both cases studied – was a key factor in the expansion of the model. The survey also found that political resistance was minimized by the coalition, and to decrease the resistance of the social base, governments approached the unions and class categories.

Key words: Public management reform, Left-wings parties; Social Organization; partnership, union, civil service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Contratação de serviços de saúde através de Organização Social– 2013.	26
Figura 2: Total de repasse às Organizações Sociais no período de 2003 a 2011.	119
Gráfico 1: Evolução do valor do repasse para Organizações Sociais e número de contratos ...	148
Quadro 1: Marco legal das OS Estaduais, partido político e coligação - por ordem cronológica de aprovação da lei.	24
Quadro 2: Número de municípios com contratação de serviços de saúde através de Organização Social, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2013.	27
Quadro 3: Gestões e períodos analisados.	37
Quadro 4: Divisão e codificação dos entrevistados.....	39
Quadro 5: Categorias de análise.	40
Quadro 6: Tipos de dados utilizados na pesquisa.....	41
Quadro 7: Percentual dos gastos públicos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) em Pernambuco, 1998.....	90
Quadro 8: Gestão da rede de Saúde Pública de Pernambuco.....	119
Quadro 9: Gestão da rede de Saúde Pública da Bahia.....	145
Quadro 10: Resumo das parcerias entre governo e OS na Bahia – 2011.....	147
Quadro 11: Análise comparada dos casos segundo as categorias de análise.	170
Tabela 1: Apoio ao PDRAE x Partido político do governador x cumprimento da Lei Camata e LRF.....	83
Tabela 2: Número de qualificação e contrato de gestão assinados em diferentes gestões	147

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACM	Antonio Carlos Magalhães
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALEPE	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
AMA	Atendimento Médico Ambulatorial
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ARPE	Agência Reguladora de Pernambuco
CEASA-PE	Central de Abastecimento de Pernambuco
CEBRASPE	Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos
CECON	Centro de Convenções
CEEP	Centro Estadual de Educação Profissional Áureo de Oliveira Filho
CEP	Casa do Estudante de Pernambuco
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNESF	Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Públicos Federal
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
CONSAD	Conselho de Secretários Estaduais de Administração
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
EA	Entidades Associativas dos Funcionários Públicos Federais
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EMBRAPII	Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Indústria
EMPETUR	Empresa de Turismo de Pernambuco
FA	Frente Ampla
FENAN	Federação Nacional de Médicos
FESF-SUS	Fundação estatal saúde da Família
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPASD	Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPOH	Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas e Hidroviárias
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITEP	Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NPM	New Public Management

OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Organização Social de Saúde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Programa Estadual de Desestatização
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAGE	Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPP	Parceria Público Privada
PPS	Partido Popular Socialista
PROCAPE	Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco Prof. Luiz Tavares
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
REDA	Regime Especial do Direito Administrativo
RJU	Regime Jurídico Único
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEFAZ	Secretaria Estadual da Fazenda
SINDMED-BA	Sindicato dos Médicos da Bahia
SIMEPE-PE	Sindicato dos Médicos de Pernambuco
SINDSAÚDE-BA	Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado da Bahia
SINDSAUDE-PE	Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado de Pernambuco
STF	Superior Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado
UDN	União Democrática Nacional
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UPAES	Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
Problema de Pesquisa	18
Objetivos.....	20
Breve panorama da disseminação das Organizações Sociais	22
Metodologia.....	32
Escolha dos Casos.....	32
Estratégia de Pesquisa.....	34
Estrutura da Tese	42
1. AS TRANSFORMAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS	43
1.1 A evolução dos partidos políticos e suas transformações.....	43
1.2 As transformações de um partido de base trabalhista e sindical no poder: o Partido dos Trabalhadores no Brasil	52
2. REFORMA DO ESTADO EMVISÃO PANORÂMICA	60
2.1 Reforma do Aparelho do Estado: Contexto e Características.....	60
2.2 Partidos Trabalhistas, Social Democracia e as Reformas nos Contextos Europeu e Latino-americano	68
2.3 Resistências e alternativas à reforma do Brasil	76
3: O CASO DE PERNAMBUCO	90
3.1 Contexto e processo de implantação das Organizações Sociais	90
3.2 O governo PSB e a expansão do modelo.....	98
4: O CASO DA BAHIA	122
4.1 Contexto e processo de implantação das Organizações Sociais	122
4.2 O governo PT e a expansão do modelo	131
5: ANÁLISE COMPARADA – PERNAMBUCO E BAHIA	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
REFERÊNCIAS	176

INTRODUÇÃO

Essa investigação tem como objetivo compreender a atuação de partidos à esquerda do espectro político face à agenda de reformas da gestão pública. Mais especificamente, este estudo busca entender as motivações de governos liderados por partidos políticos de esquerda ao adotarem políticas para a gestão pública que contrariam os interesses de parte de sua base social – o funcionalismo público. Para atingir este objetivo, foi realizado um estudo de casos múltiplos nos estados da Bahia e de Pernambuco, investigando as razões pelas quais os governos liderados respectivamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) expandiram e consolidaram parcerias com Organizações Sociais (OS) para provisão de serviços públicos – política voltada à gestão pública, criticada por aqueles partidos e que contraria os interesses do funcionalismo público.

A contribuição desta pesquisa reside na aproximação de dois debates ainda pouco estudados em conjunto. Um posto a partir da Administração Pública, sobre a possibilidade de o Estado utilizar a parceria com atores não estatais para provisão de serviços públicos, principalmente em setores que requerem maior agilidade e autonomia de gestão. E, o outro, posto a partir da Ciência Política, de modo a entender as motivações e interesses políticos de partidos de esquerda na implementação dessas formas de parcerias. Assim, este estudo contribui para o debate ao intrinchar ao tema de gestão pública o debate político. Para Ferlie et al. (2003), esta é uma das principais lacunas dos estudos da área.

A parceria do Estado com Organizações Sociais surgiu dentro do contexto de reforma do Estado durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), período marcado por diversas iniciativas de políticas de gestão pública, comparativamente a outros governos (GAETANI, 2002). Cumpre definir que Organização Social é um título concedido a entidades públicas de direito privado, sem fins lucrativos, com autorização específica do poder público para fazer parceria com o Executivo, com a finalidade de gerenciar equipamentos e prestar serviços públicos não exclusivos do Estado – aqueles que não envolvem o exercício de poder de Estado –, com financiamento integral ou majoritariamente estatal (MARE, 1997) por meio de dotação orçamentária. O modelo, inspirado nos *quangos* (*quase autonomous non governmental organizations*) britânicos, consiste em separar as funções de financiamento e execução de serviços públicos por

meio de contratos assinados pelos governos com organizações sem fins lucrativos, com base em metas, indicadores de desempenho, ações e prazos pré-estabelecidos em comum acordo.

A onda de Reformas da Gestão Pública surgiu nos anos 1980, no Reino Unido, e tinha como premissa o *New Public Management* – um conjunto de ideias que visa à transformação das burocracias do setor público (HOOD, 1991), principalmente por meio da flexibilização administrativa e do controle por resultados. Com o tempo, essas ideias foram sendo disseminadas para governos de diferentes orientações políticas (FERLIE et al., 2003, POLLITT e BOUCKAERT, 2004), evidenciando que o NPM havia ultrapassado as fronteiras do conservadorismo britânico. No caso do Brasil, sua integração ao rol de países reformistas ocorreu a partir de 1995, sob a liderança de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

O surgimento das Organizações Sociais veio em um momento em que o Estado necessitava fazer novas parcerias para enfrentar problemas complexos relacionados à entrega de serviços para a sociedade. Ademais, esse movimento refletia tanto tendências internacionais, quanto a expansão da participação da sociedade civil organizada na gestão pública a partir da redemocratização, como, ainda, as dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos (MILLS, 1998; GRAEF e SALGADO, 2012). Essas dificuldades decorrem da rigidez da estrutura normativa da Administração Pública, que conta com regime único de pessoal, rigidez nas regras de compras e contratações, além de formas de gerenciamento iguais para todo seu conjunto de órgãos e entidades, independentemente das competências que cada um exerce. Outro fator relevante foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, que impôs limites à despesa com pessoal em cada esfera de governo e em cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Com relação às políticas para pessoal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – documento central da reforma do Estado no Brasil – apontou críticas e traçou soluções para os problemas decorrentes do modelo de funcionalismo adotado no país. De acordo com o Plano Diretor, são inadequados: (a) a legislação que regula as relações de trabalho no setor público; (b) a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade; (c) o contínuo aumento dos gastos com pessoal, (d) os critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal; e (e) o Regime Jurídico Único (RJU), que uniformizou o tratamento aos

servidores. Todos esses aspectos restringiram a capacidade operacional do governo ao dificultar a adoção de mecanismos de gestão de recursos humanos baseados na valorização do desempenho, na busca de melhores resultados e na qualidade dos serviços prestados (MARE, 1995). Assim, segundo o PDRAE, tais disposições já não refletem as necessidades e as condições do Estado brasileiro. No que tange às inovações organizacionais propostas, especialmente com as Organizações Sociais, o intuito era livrar as organizações parceiras das amarras impostas pelos procedimentos e normas excessivamente detalhados, a fim de permitir a seus gestores se empenharem na produção de melhores serviços públicos (PACHECO, 2012. p.3).

A Organização Social não integra o aparelho do Estado, portanto não é regida pelas normas da Administração Pública brasileira. Trata-se de um modelo que, em alguns casos, pode apresentar respostas ágeis, flexíveis e com controle gerencial de resultados para os problemas públicos. Barbosa e Elias (2010), ao analisarem a experiência de parceria do estado de São Paulo na área da saúde, apontam para um melhor desempenho das unidades gerenciadas por OS quando comparadas com a administração direta. De acordo com os autores, o desempenho das OS é influenciado principalmente pela autonomia administrativa e financeira frente ao processo de aquisição de bens e serviços, bem como na contratação de recursos humanos. Esses mecanismos, de acordo com Rinne (2007), Barbosa e Elias (2010), tendem a tornar as Organizações Sociais um modelo eficiente e com a entrega de serviços de qualidade. Por outro lado, é imprescindível que o Estado tenha competência técnica e política para formular os contratos de gestão e exercer a coordenação dos contratos em vigor, identificando e cobrando a responsabilidade da entidade diante de qualquer irregularidade, visando sempre ao aprimoramento da parceria.

Todavia, mesmo com os esforços para modernizar a gestão pública brasileira, é sabido que, até mesmo na gestão do presidente FHC, houve várias barreiras – principalmente políticas, econômicas e de cunho ideológico – que dificultaram a implementação das propostas do PDRAE (COSTA, 2002). Especialmente no caso do modelo de Organizações Sociais, essas dificuldades fizeram com que sua implementação tenha sido fraca, sobretudo no que tange a parcerias no âmbito federal.

Uma dessas barreiras foi travada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à constitucionalidade do modelo de Organizações Sociais. Em 1998, o Partido dos Trabalhadores (PT), em conjunto com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), entrou

com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN, 1923), visando barrar a utilização do modelo OS. Dentre os principais pontos alegados, a ADIN argumenta que muitos dispositivos constitucionais são violados pelo modelo, tais como: princípios da licitação, da legalidade na gestão de pessoal, rompimento dos direitos previdenciários dos servidores cedidos à OS, insubmissão das OS aos controles interno e externo, bem como violação do dever do Estado na prestação direta dos serviços públicos. O julgamento dessa ação pela Suprema Corte demorou dezessete anos, com manifestações esporádicas e inconclusas ao longo desse longo período. Somente em abril de 2015 o julgamento foi concluído, quando a Corte considerou que a Lei de Organizações Sociais (Lei Federal nº 9.637/98) é compatível com a Constituição Federal, merecendo, entretanto, algumas correções pontuais. Até a conclusão do julgamento, governos e entidades afirmavam haver insegurança jurídica do modelo OS, uma vez que a decisão do STF poderia resultar na imposição de regras da Administração Pública ao modelo – o que o descaracterizaria por completo – ou até mesmo na sua extinção.

A exemplo dos partidos políticos que encaminharam essa ADIN, os partidos localizados à esquerda do espectro político brasileiro, desde o início, criticaram o movimento reformista da gestão pública, alegando ser uma tentativa de desmonte do Estado e desmantelamento da máquina pública. Especificamente sobre o programa de publicização¹ por meio das OS, esses partidos argumentaram que o programa não passa de uma solução neoliberal que oculta uma forma de privatização, ou é um meio de legitimar o setor privado na prestação de serviços, diminuindo a responsabilidade do Estado no financiamento e na provisão dos serviços públicos. Nesse grupo de partidos, os que se colocam como defensores dos direitos trabalhistas e sindicais – especialmente aqueles que têm por base a defesa dos interesses dos servidores públicos –, são ainda mais críticos ao movimento reformista da gestão pública por julgarem que tais iniciativas representam uma ameaça à burocracia pública. Questões como a ameaça às conquistas (muitas delas decorrentes da legislação que se seguiu à Constituição de 1988), revisão das regras do funcionalismo, controle e regulamentação mais rigorosos eram vistas com bastante resistência. Além disso, o funcionalismo público também teme que a parceria resulte na diminuição do tamanho do Estado, principalmente quando se trata da transferência de

¹Publicização é a transferência da gestão de serviços e atividades não exclusivas do Estado para o setor público não-estatal, assegurando-se do caráter público da entidade de direito privado e incentivando o melhor uso de sua autonomia administrativa e financeira.

equipamentos públicos pré-existentes e em pleno funcionamento para a gestão por Organizações Sociais. Nesse caso, o Estado transfere para OS um serviço que estava, até então, sendo prestado pela administração direta.

Divergindo da reação inicial contrária ao modelo e aos prognósticos pessimistas quanto à sua implementação, verifica-se, ao longo do tempo, que as Organizações Sociais vêm ganhando espaço nas esferas subnacionais, independentemente da orientação política e ideológica do governo. Além da Lei Federal de OS, datada de 1998, ao final de 2013, pelo menos 21 estados, o Distrito Federal e mais de 40 municípios possuíam legislações próprias que regulam parcerias com OS (PUBLX, 2009; IBGE, 2013). Os estados do Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte criaram suas leis próprias durante governos liderados por partidos políticos contrários ao modelo – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Popular Socialista (PPS)². Já no âmbito municipal, dos 43 municípios que criaram suas leis até 2009 (PUBLIX, 2009), 15 eram governados por partidos localizados no centro-esquerda do espectro político brasileiro: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Verde (PV) e Partido dos Trabalhadores (PT).

A maior resistência foi do Governo Federal, liderado pelo Partido dos Trabalhadores desde 2003. Por mais de 10 anos, os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff apenas deram continuidade às organizações sociais criadas anteriormente, muitas vezes buscando impor controles de procedimentos ao modelo. A partir de 2013, no entanto, o Governo Federal assinou contrato com quatro novas OS, duas na área de ciência e tecnologia e duas na área de educação, além de idealizar outros formatos em busca de flexibilidade de gestão. Essas novas qualificações e parcerias firmadas no governo Dilma Rousseff podem indicar uma nova postura diante do modelo, bem como adicionam

²Durante a elaboração da pesquisa houve vários questionamentos acerca da “classificação” do PPS, uma vez que o partido aparentava mover-se ao centro do espectro político partidário. Durante a gestão 2003-2006, apesar de o partido ter apoiado o candidato José Serra e ter contribuído para a derrota do PT no município de São Paulo, em Belo Horizonte o PPS contribuiu para a vitória de Fernando Pimentel (PT). Em Porto Alegre o partido derrotou o PT, porém, nesse caso, o candidato eleito do PPS era um nome de origem de esquerda. Especificamente sobre o PPS e o governo Blairo Maggi em Mato Grosso na gestão 2003-2006 (período em que a lei de OS foi editada no estado), é possível verificar uma aproximação com o PT. Blairo foi eleito governador de Mato Grosso pelo PPS em 2002 e, naquele ano, o partido teve Ciro Gomes como candidato à Presidência da República. No segundo turno das eleições presidenciais de 2002, o PPS apoiou o candidato Lula. Já em 2006, Blairo saiu do PPS para apoiar a reeleição de Lula. Diante desse panorama, principalmente da aproximação do governador de Mato Grosso com o PT e com o Lula, decidimos manter o PPS como partido político localizado no centro-esquerda do espectro político partidário.

relevância e novas perspectivas, visto que até então existiam somente seis Organizações Sociais federais, todas qualificadas na gestão FHC.

Assim, percebe-se que, mesmo com inúmeras críticas e resistências, não são raros os casos de governos liderados por partidos de esquerda, nas três esferas da federação, que decidem iniciar o processo de parceria com Organizações Sociais, ou mesmo continuar e expandir a política de parcerias, criada em governos anteriores, quando assumem o poder.

Neste estudo, optou-se por analisar o tema da parceria com Organizações Sociais, uma vez que, dentre os vários tipos de parceria, o modelo OS parece ser o que tem um maior viés ideológico, na medida em que é criticado por um conjunto de partidos que o identifica ao ideário conservador e liberal de forma automática e categórica. Ademais, a proposta de provisão de serviços públicos por meio de Organização Social é a que está mais alinhada ao movimento reformista, uma vez que prioriza os conceitos de gestão por resultados, metas e indicadores acordados *a priori* e flexibilidade de gestão como instrumentos para o parceiro alcançar as metas pactuadas.

Dentre as experiências subnacionais recentes, foram selecionados os casos de Pernambuco e Bahia, casos que se destacam pela rápida expansão do modelo de parceria durante governos liderados pelo PSB e PT. Além disso, ambos os estados criaram suas legislações específicas durante o governo FHC e eram liderados por partidos políticos que apoiavam o modelo e que compunham a base aliada no governo federal. Porém, àquela época, os governos não tiveram apoio político suficiente para implementar as parcerias de forma consistente. Foi a partir de 2007, quando PSB e PT assumiram os governos de Pernambuco e Bahia, que os estados expandiram e consolidaram o modelo e, conseqüentemente, ampliaram a prestação de serviços públicos por meio de Organizações Sociais, principalmente na área da saúde.

Pesquisadores brasileiros já produziram considerável literatura sobre a importância dos partidos políticos brasileiros no processo legislativo, todavia ainda é tímida a produção acadêmica que trata do impacto dos diferentes partidos nas políticas públicas e nos resultados alcançados pelo Poder Executivo. Além disso, de acordo com Ferlie et al. (2003), uma das principais lacunas das pesquisas que analisam políticas de gestão pública é a não inserção do debate político – interesses, motivações, resistências e barreiras políticas – na análise. É justamente sob esse ângulo (vinculando política e gestão) que esta tese de doutorado pretende analisar a adoção de iniciativas reformistas para a gestão

pública por partidos políticos de esquerda.

Assim, espera-se que esta tese auxilie na compreensão das motivações e dos entraves políticos na adoção e consolidação de novas formas de parceria, especificamente em gestões de partidos políticos contrários a tais iniciativas. Não é foco central desta tese analisar as mudanças por que passam partidos à esquerda do espectro político quando chegam ao poder, contudo tais aspectos serão considerados para buscar compreender a adesão desses partidos a modelos de gestão pública que podem contrariar parte de sua base de sustentação – o funcionalismo público. Ademais, a tese também almeja contribuir para estreitar a interação entre as literaturas de administração pública e de ciência política, até hoje pouco estudadas e analisadas conjuntamente.

Problema de Pesquisa

O debate em torno das propostas de modernização do Estado no Brasil, desde a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, tem sido moldado por contornos ideológicos – tanto entre acadêmicos como por ativistas políticos. No debate, as propostas, cujo conteúdo é convergente com as principais tendências de revisão do paradigma burocrático no mundo, foram relacionadas ao ideário conservador, ignorando que iniciativas similares foram conduzidas por governos localizados à esquerda do espectro político, ou por eles continuadas, o que levou Ferlie et al. (1996) a desvincularem as propostas de um campo político específico.

No Brasil, mesmo com as críticas e resistências dos partidos políticos de centro- esquerda, não há uma nítida clivagem ideológica em torno dos governos que adotaram as propostas de reforma. Em artigo recente, exploramos de maneira preliminar a disseminação do modelo OS e vimos que a opção em adotar ou não esse modelo parece passar antes por pressões orçamentárias e competências federativas: o Governo Federal, que obteve sucessivos recordes de arrecadação entre 2003 e 2013, rejeitou o modelo de OS por uma década; já os governos subnacionais, mesmo sob a condução do Partido dos Trabalhadores e de outros partidos de esquerda, adotaram o modelo como uma saída para o cenário de restrições orçamentárias, regras rígidas e pressão por melhores serviços (PEDROSA e PACHECO, 2015).

Tais evidências trazem indícios de que uma possível explicação para compreender a adoção do modelo OS seja o pragmatismo. Essa interpretação é compatível com análises da ciência política sobre mudanças experimentadas por partidos políticos quando passam da oposição ao governo, mas nos parece insuficiente face à complexidade do tema. Assim, o propósito deste trabalho envolve ir além dessa explicação e buscar compreender outras dimensões do *puzzle* em torno de mudanças na orientação de governos liderados por partido progressistas em direção a modelos de parceria que delegam a prestação de serviços públicos a entidades não governamentais. Ainda que o pragmatismo seja um fator importante, interessa-nos desvendar como opera suas dinâmicas, destrinchar o processo decisório e seus atores, explorar os mecanismos pelos quais aqueles governos passam a adotar políticas para a gestão pública que desagradam parte de sua base eleitoral.

Assim, a estruturação deste trabalho, em termos teóricos e metodológicos, visa responder à seguinte questão de pesquisa: *O que leva governos liderados por partidos políticos de esquerda a iniciarem ou expandirem parcerias com entidades não estatais para a provisão de serviços públicos? Quais são suas motivações e interesses? Que fatores são determinantes em sua decisão? Como lidam com a base do funcionalismo público? Quais são seus principais pontos de apoio?*

Buscando direção para responder essa questão, formulamos uma proposição de estudo (YIN, 2001, p. 42), ou hipótese, construída com base na literatura e em evidências empíricas iniciais sobre o tema. Como Yin (2001), entendemos a hipótese como um guia para a pesquisa, que ajuda a definir o processo de investigação e a coleta dos dados. Seu caráter é essencialmente analítico. Não se trata de uma aposta ou adivinhação do que o pesquisador irá encontrar. Antes, é uma construção que ajuda a estruturar o trabalho de busca e interpretação das evidências, à luz do problema teórico de pesquisa.

Hipótese: Mesmo críticos às propostas de reforma gerencial do Estado em geral, e ao modelo de Organizações Sociais em particular, partidos políticos de esquerda, decorrido algum tempo após assumirem o poder, tendem a ver a parceria com Organizações Sociais como uma opção para a entrega de serviços de forma menos burocratizada e mais ágil. Dentre os fatores que confluem para a decisão, podem estar presentes as restrições orçamentárias, o perfil do governador, a relação com os sindicatos e a incidência de crise setorial.

Objetivos

O objetivo geral desta tese é identificar motivações, interesses e entraves de governos liderados por partidos progressistas ao iniciar ou expandir parcerias com atores não estatais para a provisão de serviços públicos, posto que tal iniciativa contraria os interesses de parte de sua base eleitoral - a burocracia pública. Especificamente, pretende-se:

- Entender as razões pelas quais um governo opta por fazer parcerias com atores privados – especialmente com Organizações Sociais – para provisão de serviços públicos;
- Identificar os entraves à adoção de parcerias em governos de esquerda e com base no sindicalismo público;
- Entender como tais governos constroem seus argumentos a favor das parcerias;
- Identificar em qual momento do governo a decisão de expandir o modelo é tomada (verificar se a oposição possui razões eleitorais);
- Identificar como os governos enfrentam as resistências internas dos grupos mais radicais do partido e da sua base de apoio;
- Buscar identificar e explorar variáveis independentes e suas conexões com a variável dependente deste estudo;
- Identificar possíveis variações entre os casos e explicá-las.

É importante salientar que, em pesquisas qualitativas como esta, as variáveis de estudo devem ser definidas e descritas de modo claro e compreensivo, a fim de não deixar margem de erro no momento de interpretação e análise dos dados (LAKATOS e MARCONI, 1985). Neste estudo, as variáveis são divididas em independentes (explicativas) e dependentes (a explicar).

A variável independente é aquela com o poder de afetar, influenciar ou determinar outra variável (RICHARDSON et. al., 1985; KERLINGER, 1979; LAKATOS e MARCONI, 1983, 1985). Em outras palavras, essa variável ocorre antes da variável dependente e tem o poder de alterá-la. Já a variável dependente, de acordo com Lakatos e Marconi (1983, 1985), consiste naqueles valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos,

em virtude de serem influenciados, determinados ou afetados pela variável independente.

Neste estudo, a variável dependente é a *expansão da adoção de Organizações Sociais para provisão de serviços públicos por governos de esquerda* e, com base na literatura e em evidências empíricas iniciais, definimos as seguintes variáveis independentes: i) canais de comunicação do governo com o sindicalismo público; ii) perfil do governador e da equipe de governo; iii) restrição orçamentária – principalmente em relação à despesa de pessoal do Estado face à Lei de Responsabilidade Fiscal; e iv) crise setorial, especificamente na área da saúde.

Sobre as variáveis acima, é importante explicitar o que se entende por “perfil do governador e da equipe de governo”. Acredita-se que, se o líder do executivo estadual possuir perfil articulador, capacidade de liderança, bom trânsito entre os partidos, capacidade de negociação entre os diferentes grupos do governo, compreensão da administração do Estado e da situação econômica e social local, ele terá chances significativas de desempenhar um governo com alta capacidade governativa. Já em relação à equipe de governo, quanto mais alinhada às expectativas e prioridades políticas do governador, melhor. Ademais, características como liderança, conhecimento técnico sobre a área e capacidade de tomar decisões orientadas para os resultados são fundamentais para uma equipe de governo.

Inicialmente, pensou-se em incluir a variável independente “enfrentamentos no legislativo”, porém, entendeu-se que essa variável não se encaixa neste estudo. Nos casos de Pernambuco e da Bahia, as legislações específicas de OS foram criadas em governos anteriores ao período de análise do presente trabalho; e é durante o processo de elaboração das leis que os embates no legislativo são mais intensos e podem influenciar a aprovação ou não da lei. No período de análise desta tese, a opção de expandir ou não a parceria é uma decisão do Executivo, na qual o posicionamento do legislativo parece não interferir diretamente na vontade política do governador.

Importante frisar que o presente estudo não almeja traçar uma relação causal entre as variáveis dependente e independentes, isto porque muito dificilmente o pesquisador – principalmente em pesquisas qualitativas – detém embasamento para afirmar categoricamente a relação de causa e efeito entre duas variáveis. O intuito deste estudo é investigar quais condições (variáveis independentes) podem influenciar ou estimular determinada decisão.

Breve panorama da disseminação das Organizações Sociais

A Lei federal nº 9.637/98, que trata das organizações sociais no âmbito federal, prevê, em seu artigo 15, a criação de legislações estaduais, distrital e municipais análogas. Nesse caso, as entidades que desejem firmar contrato de gestão na esfera subnacional devem se qualificar como Organização Social no ente federado e atender às exigências da lei específica – o que de fato veio a se concretizar nos anos posteriores (BRASIL, 2007b).

Ressalta-se que a lei federal, por ser restrita àquela jurisdição, serve apenas de inspiração “principiológica” para os demais entes da federação, que, fazendo valer a sua competência federativa, podem editar normas próprias sobre a matéria (CUNHA et al., 2015, p. 10). Assim, mantendo-se os princípios norteadores do modelo, foram sendo criadas legislações específicas que melhor atendessem às características de suas localidades, inclusive expandindo ou restringindo as áreas de atuação das OS se comparadas àquelas previstas na lei federal. Uma evidência desse fenômeno é o surgimento de legislações centradas nas Organizações Sociais de Saúde (OSS).

No tocante às legislações estaduais, tem-se, ao todo, 21 estados mais o Distrito Federal com legislações próprias que regulam parcerias com OS. O Pará foi o primeiro estado a editar legislação, em 1996, ou seja, antes mesmo da própria legislação federal, seguido por Bahia e Ceará, em 1997. Os estados do Acre, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optaram por não editar legislação de OS e, em vez disso, criaram o arcabouço legal para regulamentar a qualificação e parcerização com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)³. Porém, nos casos específicos do Acre e de Minas Gerais, as legislações de OSCIP possuem praticamente as mesmas características e funções que as de Organizações Sociais (PACHECO, 2013; MARTINS e LEVY, 2011).

Em relação ao estado de Alagoas, verificou-se que, em 9 de dezembro de 2009, o governo do Estado enviou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei que dispõe sobre o Programa

³ A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) foi criada por meio da Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999. A OSCIP, apesar de bastante semelhante com a Organização Social sob o ponto de vista jurídico e administrativo, tem uma diferença conceitual na sua aplicação. Enquanto o modelo OS deveria ser aplicado para aqueles serviços já prestados pelo Estado, em que se requer maior flexibilidade e agilidade de gestão, o modelo OSCIP serve para as entidades que já desempenham serviços públicos ou de interesse coletivo e que o Estado resolve apoiar ou fomentar (Alcoforado, 2010).

Estadual de Organizações Sociais⁴. Até novembro de 2015, o projeto não havia sido votado.

Abaixo, apresenta-se a relação dos estados que criaram suas próprias leis de OS, a data da criação do marco legal, o partido político do governador à época da criação da lei e a coligação que o elegeu. Nota-se que os casos em que a lei foi criada por governos liderados por partidos políticos de centro-esquerda estão em destaque.

Estado	Marco Legal	Partido Político do Governador à época da criação da Lei	Coligação
Pará	Lei nº 5.980 de 19 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 6.773, de 23 de agosto de 2005	PSDB	PSDB, PFL ⁵ , PDT, PTB, PSB, PPS,PCB
Bahia	Lei nº 7.027 de 29 de janeiro de 1997, alterada pela Lei nº 8.647 de 29 de julho de 2003	PFL	PFL, PPB, PTB, PTN, PST
Ceará	Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997	PSDB	PSDB, PDT, PTB
Maranhão	Lei nº 7.066 de 03 de Fevereiro de 1998	PFL	PTB, PST, PFL, PC do B, PRP, PSD, PRTB, PSDC, PL, PSC, PMDB, PSL
São Paulo	Lei nº 846 de 4 de junho de 1998	PSDB	PSDB, PTB, PSD, PV
Espírito Santo	Lei Complementar nº 158 de 02 de julho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 416, de 29 de outubro de 2007	PSDB	PPB, PSDC, PSDB, PV, PL, PFL
Distrito Federal	Lei nº 2.415 de 6 de julho de 1999, alterada pela Lei nº 4.081, de 04 de janeiro de 2008	PMDB	PPB, PRP, PT do B, PRONA, PSD, PMDB, PST, PRN
Pernambuco	Lei nº 11.743 de 20 de janeiro de 2000	PMDB	PPB, PMDB, PST, PTN, PFL, PV, PSDC, PL
Mato Grosso do Sul	Lei nº 2.152 de 26 de outubro de 2000, alterada pelas leis nº 4.640 de 24 de dezembro de 2014 e nº 4.698 de 20 de julho de 2015	PT	Sem coligação
Amapá	Lei nº 599, de 25 de abril de 2001	PSB	PT, PSB, PAN, PPS, PV, PCdoB, PRP
Sergipe	Lei nº 5.217 de 15 de dezembro de 2003, alterada pela Lei nº 5.825 de 16 de março de 2004	PFL	PPB, PDT, PST, PPS, PFL, PHS, PSD, PTdoB
Mato Grosso	Lei Complementar nº 150, de 08 de janeiro de 2004	PPS	PPS, PFL, PPB, PSC, PSD, PV, PTN, PAN, PSDC,

⁴O Projeto de Lei que dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais no estado de Alagoas não foi encontrado nos sites da Assembleia e do governo.

⁵O Partido da Frente Liberal (PFL) foi redundado em 28 de março de 2007, se tornando Democratas (DEM). Neste trabalho iremos referir ao partido como PFL.

			PRTB, PRN, PTdoB
Santa Catarina	Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004, alterada pela Lei 13.343, de 10 de março de 2005, e pela Lei nº 13.720, de 2 de março de 2006	PMDB	PMDB, PSDB
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 271, de 26 de fevereiro de 2004.	PSB	PSB, PGT, PST
Piauí	Lei Ordinária nº 5.519 de 13 de dezembro de 2005	PT	PT, PTN, PCdoB, PL, PTdoB, PAN, PCB, PMN
Goiás	Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005.	PSDB	PPB, PSL, PST, PSC, PFL, PAN, PSDC, PRTB, PHS, PSD, PRP, PSDB
Rio de Janeiro	Lei nº 5.498 de 07 de julho de 2009 ⁶	PMDB	PP, PTB, PMDB, PSC, PL, PAN, PMN, PTC, PRONA
Tocantins	Lei nº 2.472 de 07 de julho de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 4.353 de 14 de julho de 2011	PSDB	PSDB, DEM, PRB, PTB, PTN, PSC, PR, PRTB, PMN, PTC, PV, PTdoB
Paraíba	Lei nº 9.454 de 06 de outubro de 2011	PSB	PSB, PSDB, DEM, PDT, PPS, PTC, PV, PTN, PRP
Paraná	Lei Complementar nº140 de 14 de dezembro de 2011	PSDB	PSDB, DEM, PSB, PP, PPS, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC, PRP, PTN, PSL, PRB
Rondônia	Lei nº 3.122 de 10 de julho de 2013	PMDB	PMDB, PDT, PdoB, PRTB
Amazonas	Lei nº 3.900 de 12 de julho de 2013	Se elege pelo PMN e no primeiro ano de governo se filia ao PSD	PRB, PP, PTB, PMDB, PTN, PSC, DEM, PRTB, PHS, PMN, PTC, PRP, PCdoB

Quadro 1: Marco legal das OS Estaduais, partido político e coligação - por ordem cronológica de aprovação da lei.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o quadro, nota-se que, dos 21 estados e o Distrito Federal que criaram suas leis próprias, dez criaram-nas durante o governo FHC (até o final de 2002) e 12 durante as gestões de Lula e Dilma Rousseff. Também é possível verificar que os estados do Mato Grosso do Sul, Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba criaram suas leis no período em que eram governados por partidos de centro-esquerda (PT, PSB e PPS).

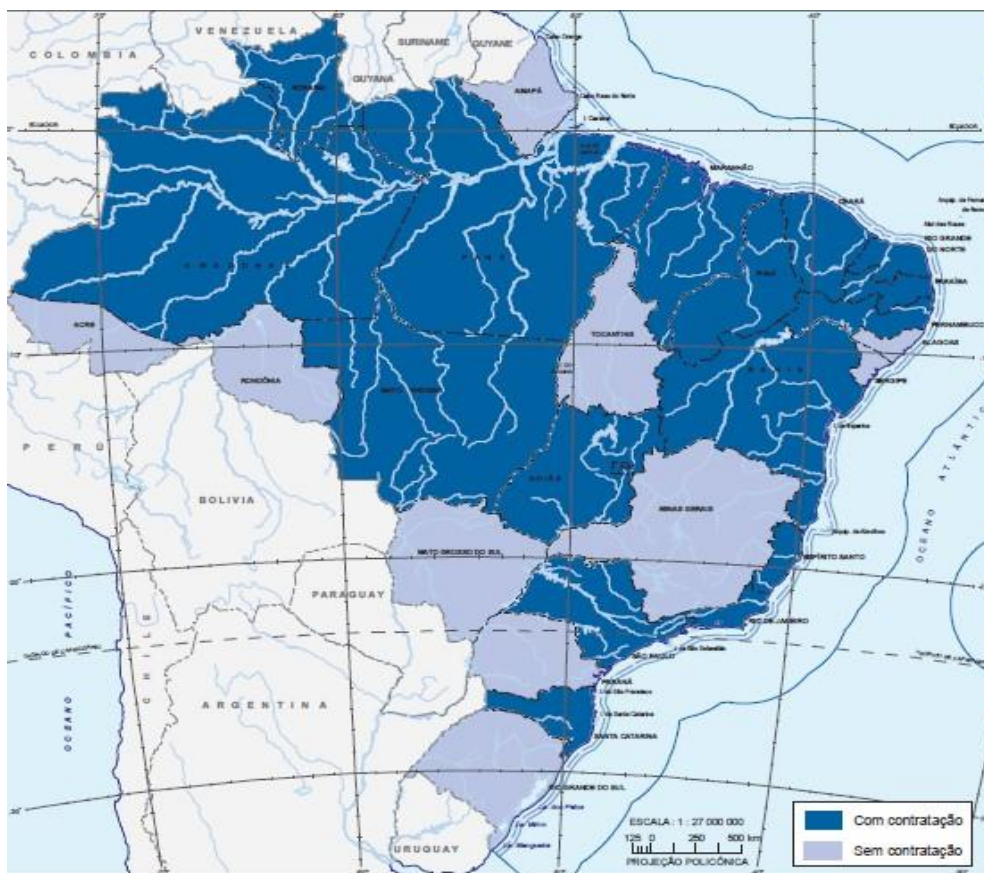
Já no âmbito municipal, de acordo com uma pesquisa do Instituto Publix, encomendada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, havia 43 municípios com leis próprias de OS em 2009. Desses, 15 eram governados por partidos de centro-esquerda. Sobre esse dado, é importante frisar que ele já não reflete a realidade brasileira, diante do

⁶O estado do Rio de Janeiro possui uma lei específica para cada área de atuação da Organização Social. Para a elaboração do quadro, foi utilizada a primeira lei: Lei nº 5.498, de 7 de julho de 2009.

avanço da adoção do modelo pelos municípios brasileiros após 2009. Sabe-se também da existência de municípios que criaram leis de OS antes da divulgação da pesquisa, mas que não foram incluídos na relação apresentada. A título de exemplo, estão os municípios de Mogi das Cruzes (Lei n° 6283, em 11 de setembro de 2009); São Bernardo do Campo (Lei n° 5628, em 14 de dezembro de 2006); São José dos Campos, (Lei n° 6469, em 16 de dezembro de 2003), Ipatinga (Lei n° 2340, de 13 de agosto de 2007) e Uberlândia (Lei n° 7579, de 06 de julho de 2000). À época da criação das leis, os municípios eram governados pelos partidos PFL, PSB, PSDB, PMDB e PPB (atual PP) respectivamente.

Importante notar que o fato de estados e municípios possuírem leis específicas que tratam da qualificação de organizações sociais não garante que esses entes federados possuam contratos de gestão ativos com OS. O levantamento do Instituto Publicx apontou que, à época, havia 170 entidades qualificadas como organização social, das quais 6 eram na esfera federal, 112 na esfera estadual e 52 na esfera municipal. Dessas 170 entidades qualificadas, apenas 49 (29% do total) possuíam contrato de gestão firmado com o Poder Público em 2009. Atualmente, dados recentes da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (IBGE, 2013) comprovam o avanço do modelo: em 2013, 16 estados e o Distrito Federal utilizaram a parceria com organizações sociais para prestação de serviços na área da saúde. São eles: Amazonas, Roraima, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás, conforme pode ser conferido no cartograma apresentado a seguir.

Figura 1: Contratação de serviços de saúde através de Organização Social - 2013



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2013 e Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.

Sobre a disseminação das organizações sociais na esfera municipal, existem algumas lacunas e controvérsias nos dados disponíveis:

- i) até a publicação da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) pelo IBGE, em 2013, havia somente o levantamento realizado em 2009 pelo Instituto Publix, em que a metodologia utilizada foi o envio de questionários que abordavam a existência de legislação específica de OS e de contrato de gestão em vigor – ou seja, se o município possuía equipamento público sob sua responsabilidade gerenciado por organização social. No entanto, a baixa taxa de resposta dos municípios subdimensionou os resultados da pesquisa. Como forma de exemplificação, de acordo com os dados publicados, somente seis municípios possuíam contrato de gestão vigente em 2009: Curitiba, Guaporé, Vila Maria, Barueri, Nova Odessa e São Paulo.
- ii) os dados divulgados pela Munic em 2013 e 2014 são controversos. Procurando identificar a dimensão da utilização desse modelo de gestão na área da saúde, a Munic 2013 divulgou

que, neste ano, 1.216 municípios brasileiros (21,8% do total) tinham contratos firmados com Organizações Sociais de saúde, sendo que os municípios das regiões Sul e Sudeste foram os que mais realizaram esse tipo de parceria. O quadro a seguir mostra o número de parceria com OS por região e por estado, segundo a Munic 2013:

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios		Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios	
	Total	Com contratação de serv. De saúde via OS		Total	Com contratação de serv. De saúde via OS
Brasil	5570	1216	Nordeste	1794	260
Norte	450	44	Sergipe	75	09
Rondônia	52	09	Bahia	417	57
Acre	22	-	Sudeste	1668	496
Amazonas	62	09	Minas Gerais	853	247
Roraima	15	01	Espírito Santo	78	28
Pará	144	21	Rio de Janeiro	92	24
Amapá	16	-	São Paulo	645	197
Tocantins	139	04	Sul	1191	338
Nordeste	1794	260	Paraná	399	81
Maranhão	217	20	Santa Catarina	295	80
Piauí	224	31	Rio Grande do Sul	497	177
Ceará	184	36	Centro-Oeste	467	78
Rio Grande do Norte	167	38	Mato Grosso do Sul	79	11
Paraíba	223	27	Mato Grosso	141	29
Pernambuco	185	34	Goiás	246	37
Alagoas	102	08	Distrito Federal	01	01

Quadro 2: Número de municípios com contratação de serviços de saúde através de Organização Social - segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação, 2013.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2013.

Ainda de acordo com os dados da Munic (2013), entre os 39 municípios brasileiros com mais de 500.000 habitantes, 22 deles contrataram serviços de saúde por meio de Organizações Sociais no ano de 2013. Entretanto, os dados recém-divulgados da Munic 2014 apontam que o número de municípios que possuem equipamentos de saúde sob sua responsabilidade administrados por terceiros é de 522. Ademais, a pesquisa não especificou o tipo de terceirização.

No que se refere ao número de equipamentos públicos municipais administrados por terceiros, os dados da Munic (2014) apontam que, de um total de 2.316 estabelecimentos, 43% são administrados por Organizações Sociais; 28,4%, por empresas privadas; 18,2% por consórcios públicos; 5,7% por OSCIP, 3,2% por cooperativas; e 1,3%, por consórcios

de sociedade (IBGE, 2014).

É curioso que a mesma instituição divulgue dados tão divergentes num intervalo de apenas um ano. Diferente da publicação de 2013, a Munic 2014 não divulgou os questionários no anexo de sua publicação, o que dificultou verificar se houve mudança no questionário ou no tipo de pergunta enviada aos municípios. Ao questionar a gerente das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais do IBGE, ela respondeu que:

(...) As informações coletadas são respondidas pelo responsável pelo órgão gestor do tema em questão, ou por quem ele indicar. Portanto, tanto em 2013 assim como em 2014, o responsável pelas informações do bloco de saúde foram os gestores da pasta, ou quem ele indicou. Ao questionarmos vários dos municípios que responderam em 2013 e não confirmaram a informação em 2014, a justificativa era de engano ao prestar a informação em 2013.

Independente da fonte, ou do ano da publicação, o fato é que há uma expressiva disseminação da parceria com Organizações Sociais nos níveis subnacionais.

No âmbito do governo federal, após dez anos de congelamento do modelo – com tentativas de impor regras burocráticas e criação de modelos alternativos –, entre meados de 2013 e 2014, o governo qualificou quatro Organizações Sociais, duas vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial – EMBRAPII – e o Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas e Hidroviárias – INPOH) e duas ao Ministério da Educação (Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – Cebraspe e o Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont - IEPASD). No caso específico das OS da área de Ciência e Tecnologia, o ex-Ministro da pasta Marco Antônio Raupp, no debate do lançamento do livro “Organizações Sociais: A Construção do Modelo”⁷, afirmou que as novas OS são de grande importância, pois estão envolvidas em projetos estratégicos para o desenvolvimento do país e têm um alto orçamento inicial: o primeiro orçamento da Embrapii foi na ordem de R\$ 230 milhões, e o INPOH utilizou U\$ 80 milhões de dólares para renovar sua estrutura tecnológica.

Indo ao encontro desses acontecimentos no MCTI, em artigo ao *Jornal da Ciência*⁸, Gilberto Câmara (ex-diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE) foi

⁷O debate ocorreu no dia 28 de julho de 2014, na Livraria Cultura/SP.

⁸*Jornal da Ciência*, 11 de fevereiro de 2014.

enfático em seu posicionamento acerca das Organizações Sociais ao afirmar que “não há futuro para os institutos do Ministério de Ciência e Tecnologia no sistema de administração direta. Ou todos os institutos do MCTI se transformam em organizações sociais, ou irão para o caminho do esquecimento e irrelevância”. Para justificar seu posicionamento, Câmara cita algumas barreiras enfrentadas no INPE, tais como a prática do controle prévio, as dificuldades para comprar equipamentos específicos e a gestão de recursos humanos, a qual não leva em conta que os institutos de tecnologia operam com a lógica de missão e projetos. Assim, um funcionário contratado para um projeto específico pode não ser mais útil para projetos futuros.

Uma marca da criação das novas OS federais foi o silêncio, a não divulgação da iniciativa por parte do governo. Segundo artigo publicado meses depois de concretizada a criação do IEPASD, “o acordo para a liberação da verba foi assinado discretamente no meio do ano (2014) sem a realização de anúncios oficiais ou mesmo declarações das partes envolvidas nas redes sociais ou outros meios”. Isso levou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), principal sociedade científica brasileira a exigir esclarecimentos do Ministério da Educação quanto ao montante e ao processo decisório utilizado, ambos fora das práticas correntes no meio científico brasileiro (PEDROSA e PACHECO, 2015).

Já nas esferas subnacionais, os autores que analisam a adoção das Organizações Sociais afirmam que o fator determinante foi sua condição econômica e financeira, principalmente em relação ao cumprimento da Lei Camata e da Lei de Responsabilidade Fiscal (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO e GAETANI, 2006). Além dos limites de despesa com pessoal, Abrucio e Gaetani (2006) apontam outros cinco fatores que impulsionaram as reformas no âmbito estadual: i) crise financeira dos governos estaduais e construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal; ii) propagação das ideias do *New Public Management* pós-1995; iii) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo Brasil; iv) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad); e v) o processo de construção de rede entre União e estados em prol do PNAGE – Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal.

Somado a esses fatores, as áreas em que incidem as Organizações Sociais também parecem importar. Nos estados que adotaram o modelo, as OS se expandiram mais nas

áreas que demandam grande quantidade de pessoal, ou de pessoal com qualificação específica. No primeiro caso, está a saúde, uma política finalística que é intensiva em mão de obra e necessita de um enorme número de servidores para prestar esse serviço de forma universal e de qualidade. No segundo caso está a área da cultura – principalmente nos setores específicos de museus, orquestras e iniciativas culturais específicas – que precisa de qualificações específicas e dinamismo na contratação de profissionais. Marcelo Araújo, Secretário de Cultura do Estado de São Paulo, afirmou recentemente⁹ que “seria impossível contratar e reter o conjunto de profissionais qualificados que atuam hoje na Secretaria por meio da seleção via concurso público”.

Para fins desta tese, mais importante que analisar o momento político da criação do marco legal – uma vez que a criação da Lei não garante que a parceria entre governo e Organização Social se efetivará –, é investigar o período em que os governos apostaram na implementação do modelo como uma estratégia para entregar novos serviços públicos para a população. Ou seja, interessa-nos estudar o momento político da assinatura de novos contratos de gestão com OS por governos liderados por partidos políticos próximos às causas do funcionalismo público.

Alguns exemplos de expansão da parceria com OS por governos liderados por partidos políticos tradicionalmente contrários ao modelo são o município de São Paulo, na gestão Haddad (PT), e os estados da Bahia e de Pernambuco, nos governos atuais. Interessa aqui ressaltar que há várias maneiras de lidar com a “herança das OS” criadas em governos anteriores, quando assumem governos de esquerda. O modelo pode ser alterado e ver reduzida a sua flexibilidade, pode ser pressionado por controles de insumos ou de procedimentos, pode ser inviabilizado por corte nos recursos – apesar de declarações sobre sua continuidade. Por outro lado, o modelo pode ser criticado e depois adotado (PACHECO, 2013).

No município de São Paulo – cidade de 12 milhões de habitantes e terceiro orçamento público do país –, atualmente o serviço de atenção básica de saúde compreende 450 unidades mantidas diretamente pela Prefeitura (metade delas bastante precárias, segundo o Secretário de Saúde¹⁰, com 7,98 milhões de atendimentos em 2013) e 98 gerenciadas por Organizações Sociais desde o governo anterior (com 7,3 milhões de atendimentos em

⁹Debate do lançamento do livro “Organizações Sociais: a construção do modelo”, ocorrido no dia 28 de julho de 2014, na Livraria Cultura/SP.

¹⁰Secretário José de Fillippi Junior, jornal Folha de São Paulo, 13/5/2015, p. B1.

2013). Os dados já evidenciam a importância dos atendimentos realizados pelas OS – metade do volume total, com ¼ do número de unidades, em parte porque funcionam 12 horas por dia e seis dias por semana.

Em 2013, assumiu o governo Fernando Haddad, eleito por uma coligação de partidos liderada pelo PT. Durante a campanha, setores do PT queriam a extinção do modelo, mas Haddad anunciou à imprensa intenção de mantê-lo. Dados revelados recentemente mostram, no entanto, que as OS enfrentam problemas: seus atendimentos foram reduzidos para 5,3 milhões, em 2014, o que representa queda de 21% em relação ao ano anterior. O Governo Municipal reduziu em 30% o repasse de recursos às OS em 2014. Segundo a Prefeitura, a redução deveu-se a metas não cumpridas – inclusive quanto à quantidade de profissionais em cada unidade, meta introduzida pela gestão Haddad. Já as OS alegam que a redução de recursos impede-as de contratar os profissionais requeridos.

Pernambuco e Bahia, os dois casos a serem analisados nesta tese, destacam-se pela rápida expansão da rede de saúde por meio de Organizações Sociais durante os governos do PSB e do PT, a partir de 2007. Em Pernambuco, durante o governo anterior do PMDB, houve a tentativa de iniciar a parceria com OS na área da saúde, porém, a falta de apoio político e a forte resistência dos sindicatos e dos movimentos sociais fizeram com que o então governador abandonasse o projeto para a área da saúde. Nos dois governos do PMDB, foram criadas cinco parcerias com Organizações Sociais.

Em 2007, logo no início da primeira gestão de Eduardo Campos (PSB), a saúde pública encontrava-se numa situação de crise estrutural e, mesmo que, à época da campanha, o então candidato tenha criticado mecanismos que preconizam a diminuição do tamanho do Estado, a saída encontrada pelo governo foi a ampliação da rede de saúde por meio de parceria com Organizações Sociais. Hoje, na terceira gestão do PSB no governo de Pernambuco, o estado possui 33 equipamentos de saúde geridos por OS: 9 hospitais, 15 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e 9 Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs)¹¹.

A Bahia, antecipando-se à Lei federal, foi um dos primeiros estados a criar a Lei de OS, em 1997, durante o governo PFL. Durante as três gestões consecutivas, o governo PFL

¹¹UPAEs são unidades que dispõem de consultas com médicos especialistas no interior do Estado, sendo que as especialidades oferecidas são: oftalmologia, otorrinolaringologia, neurologia, ortopedia e cardiologia (PERNAMBUCO, 2013).

adotou inúmeras medidas para fomentar a parceria com as OS, como a ampliação das áreas de atuação das OS e o aperfeiçoamento do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais. Em 2006, último ano da gestão Paulo Souto, o estado da Bahia possuía trinta organizações sociais qualificadas e sete contratos de gestão em vigor.

Após um longo período como oposição, em 2006, o candidato do PT ganhou as eleições e, durante o primeiro governo petista (2007-2011), houve a qualificação de 13 OS e a assinatura de oito novos contratos de gestão. Em 2015, no início da terceira gestão consecutiva do PT, o governo do Estado somava 36 contratos de gestão em vigor. Importante notar que, além da expansão da parceria com OS, o governo PT iniciou outras formas de parceria na área da saúde, como a Parceria Público-Privada e Fundação Estatal e, mais recentemente, os consórcios públicos.

Metodologia

Escolha dos Casos

No âmbito da Reforma Gerencial de 1995, inúmeros mecanismos foram criados visando um Estado mais eficiente, mas, de acordo com Bresser-Pereira (2010), a característica central do movimento reformista brasileiro foi a distinção entre atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado – aquelas que devem ser realizadas por organizações públicas não estatais. Sendo assim, neste estudo, optou-se por focar exclusivamente as parcerias do poder público com as Organizações Sociais.

A disseminação e o avanço das parcerias com as OS podem ser traçados de acordo com as gestões presidenciais. Nos dois mandatos do presidente FHC, os governos federal, estaduais e municipais iniciaram o processo de parceria, sendo que as experiências pioneiras foram Bahia, Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Maranhão e São Paulo, todas datadas da gestão 1998-2002 (PACHECO, 2012). É importante notar que, à época da implementação, tais estados eram governados por partidos políticos que faziam parte da base aliada do governo FHC, a saber: PSDB, PFL e PMDB.

Já o governo Lula foi marcado por dois cenários diferentes. O primeiro, durante seu primeiro mandato, foi caracterizado por uma pequena base de apoio no nível estadual,

uma vez que 18 estados elegeram ou reelegeram governadores próximos à aliança que havia governado o país nos oito anos da era FHC (PACHECO, 2012). Dos seis estados que implementaram leis de OS durante esse período, um era governado pelo PT; dois por partidos de centro-esquerda que não faziam parte da base aliada do governo federal¹² (PPS e PSB) e três estados eram governados por partidos da oposição (PSDB, PMDB e PFL).

A partir de 2006, com a reeleição de Lula, esse cenário muda na medida em que 19 estados elegeram governadores alinhados ao partido político do presidente. De acordo com Pacheco (2012), os reflexos mais visíveis quanto à política para a gestão pública consistiram na desconfiança das medidas implementadas pelos governos anteriores, manifestada pelo arrocho de controles de procedimentos e imposição de regras da administração pública às entidades parceiras. Um exemplo é a experiência do Ceará, caso reconhecido internacionalmente como referência de gestão inovadora (TENDLER, 2002) e um dos estados pioneiros em fazer parcerias com Organizações Sociais. A partir de 2007, porém, houve uma inversão do modelo de parceria com a chegada de Cid Gomes (PSB) ao governo do estado¹³, visto que o governo tentou impor as mesmas regras da administração pública às OS (PACHECO, 2012).

No âmbito desta tese, optamos por investigar casos estaduais a partir do segundo mandato do presidente Lula, visto que foi o período em que parte considerável dos governos estaduais compunha a base aliada do governo federal. Sendo o foco da tese estudar governos de esquerda que implementaram, expandiram ou consolidaram o modelo de parceria, este parece ser o melhor período a ser analisado. Outro fator que foi levado em conta na definição temporal da pesquisa é que, nos períodos mais recentes, o modelo possui ideias mais bem definidas e consolidadas. Ainda, se optássemos pelas experiências do governo FHC, a pesquisa iria enfrentar inúmeras dificuldades, principalmente em reconstruir historicamente o processo de parceria e ter acesso aos atores políticos e estratégicos da época.

Depois da análise inicial e panorâmica das experiências estaduais, foram selecionados os estados de Pernambuco e Bahia, pois, dentre as experiências estaduais do segundo

¹²Nas eleições de 2002, o PT se coligou com PL, PCdoB, PMN e PCB; enquanto o PSDB se coligou com o PMDB (Tribunal Superior Eleitoral, 2014).

¹³Cid Gomes foi eleito em 2006 pelo partido PSB, que era coligado com PT, PCdoB, PMDB, PRB, PP, PHS, PMN e PV (Tribunal Superior Eleitoral, 2014).

governo Lula, são casos que se destacam pela rápida expansão das parcerias com Organizações Sociais. Ambos os estados criaram suas Leis específicas de OS durante governos liderados por partidos localizados no centro-direita do espectro político brasileiro, porém, àquela época, os governos não tiveram apoio suficiente para implementar a parceria de modo consistente – principalmente na área de saúde. Foi durante os governos do PSB e PT, a partir de 2007, que esses estados conseguiram expandir sua rede de serviços públicos de saúde, resultando numa melhora dos indicadores de saúde em ambos os casos – pelo menos até 2013, com reconhecimento nacional e internacional. Atualmente, no início do terceiro mandato dos partidos de esquerda, o estado da Bahia possui 18 equipamentos de saúde geridos por organizações sociais, e Pernambuco conta com 33 equipamentos sob o mesmo modelo de gestão.

Estratégia de Pesquisa

A pesquisa foi estabelecida a partir da análise qualitativa, processo essencial para examinar realidades complexas (STAKE, 2005). Essa abordagem tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social reduzindo a distância entre pesquisado e pesquisador, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEM, 1979). De acordo com Mahoney (2005), a partir dos anos 1990, houve um aumento sem precedentes do número de publicações utilizando a metodologia qualitativa. Enquanto os trabalhos anteriores sempre viram a metodologia qualitativa como último recurso – apenas quando o método estatístico não fosse apropriado –, os novos trabalhos enfatizam as vantagens singulares desse tipo de pesquisa. Essas vantagens, de acordo com Godoy (2006), resumem-se na possibilidade de descrever e explicar os fatos, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos envolvidos com a situação em estudo.

Como estratégia de pesquisa, foi utilizado o estudo de casos múltiplos, uma análise exaustiva e profunda para gerar conhecimento acerca de um tema. De acordo com Eisenhardt (1989), os estudos múltiplos são mais robustos, pois permitem, além da análise individual, a análise entre os casos. Enquanto as análises individuais consolidam as informações de cada caso, as análises entre os casos podem identificar algum padrão,

fornecendo elementos para desenvolvimento e construção de teorias. Ademais, o estudo de casos múltiplos é uma boa opção quando se tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001), possibilitando compreender fenômenos sociais complexos influenciados por múltiplas variáveis. Embora não se possa falar em um número de casos ideal para um estudo robusto, Gil (2002) defende a possibilidade de utilizar de quatro a dez casos para que o estudo gere uma teoria. Em relação a estudos com poucos casos, como esse, autores afirmam que qualquer investigação científica com mais de um caso já é vantajosa pela possibilidade de comparar e compreender as especificidades da realidade estudada.

Para Stake (2005), nos estudos de casos múltiplos, o caso não seria o ponto central da questão, mas um instrumento para a compreensão de determinados fenômenos, populações ou condições gerais. De acordo com Yin (2009), os casos devem ser selecionados de forma a prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes. Nesta tese, optou-se por um estudo de casos múltiplos em que as unidades de análise são governos liderados por partidos políticos de esquerda que, ao assumirem o poder, expandiram as parcerias com Organizações Sociais, enquadrando-se, assim, na escolha de casos de forma a prever resultados semelhantes. A compreensão do fenômeno também foi guiada pela escolha dos entrevistados e atores chave, das variáveis analíticas e da literatura da área. Esses três pontos auxiliaram o processo de análise do estudo e o desenvolvimento da pergunta de pesquisa.

Miles e Huberman (1994, p. 34) listam uma série de questões que auxiliam o pesquisador a determinar se o critério escolhido para seleção dos casos foi adequado: a amostra escolhida é relevante para o quadro referencial e para as questões de pesquisa? O fenômeno no qual você está interessado pode ser identificado na amostra? Os casos escolhidos permitem comparação e algum grau de generalização? As descrições e explicações que podem ser obtidas a partir dos casos estudados guardam consonância com a vida real? Os casos selecionados são considerados viáveis, no sentido de acesso aos dados, custo envolvido, tempo para coleta de dados? Os casos escolhidos atendem a princípios éticos?

Seguindo a classificação da pesquisa, este estudo tem características exploratórias, tendo em vista que não se verificou a existência de trabalhos empíricos semelhantes – que se

proponham a analisar as razões pelas quais governos optam por adotar políticas que contrariam sua base social – em especial políticas voltadas à gestão pública. Cabe salientar que a pesquisa exploratória é definida como aquela realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado e tem como objetivo tornar o problema de pesquisa mais evidente, induzindo futuras pesquisas para maior conhecimento sobre o fenômeno. Ao mesmo tempo, esta tese tem caráter descritivo, por visar descobrir a existência de associações entre as variáveis de análise (GIL, 2002).

Assim como recomendado por Eisenhardt (1989), buscaram-se múltiplas fontes de evidências para desenvolver a pergunta de pesquisa, utilizando diferentes estratégias de coleta de dados. Para tanto, foram utilizados dados de origem secundária e primária. Os secundários foram obtidos através de pesquisa documental e bibliográfica, sendo que esta última objetiva explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas, com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca do objeto de estudo (CERVO E BERVIAN, 2003). Neste estudo, grande parte dos trabalhos encontrados com foco nas parcerias entre o poder público e Organizações Sociais foram publicados nos Congressos Consad e Enanpad, além de dissertações e teses, com destaque para os trabalhos da Fundação Getulio Vargas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal da Bahia. Já a pesquisa documental, segundo Gil (2002), baseia-se em materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Neste estudo, a análise foi realizada principalmente por meio de consultas a documentos oficiais (Diário Oficial, Programas de Governo, informes internos, relatório de gestão, *sites* institucionais e estudos disponibilizados *in loco* ou em sítio da internet), legislações federal e estaduais, doutrinas e jurisprudências sobre o tema e matérias veiculadas na imprensa.

O período de análise foi delimitado entre o período inicial da criação do marco legal até os dias de hoje. Porém, é importante ressaltar que a análise foi focada no período em que o PT e o PSB assumiram o governo no plano estadual. Sendo assim, na Bahia, foram analisados os dois governos de Jaques Wagner (2007-2014) e o atual governo de Rui Costa (2015-2018); enquanto no estado de Pernambuco foram analisadas as gestões de Eduardo Campos (2007-2014)¹⁴ e a atual gestão de Paulo Câmara(2015-2018):

¹⁴No período que Eduardo Campos tornou-se candidato às eleições presidenciais, seu vice João Lyra assumiu o governo do estado.

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
Bahia	Paulo Souto (PFL)	Jaques Wagner (PT)	Jaques Wagner (PT)	Rui Costa (PT)
Pernambuco	Jarbas Vasconcelos (PMDB)	Eduardo Campos (PSB)	Eduardo Campos /João Lyra (PSB)	Paulo Câmara (PSB)

Quadro 3: Gestões e períodos analisados

Fonte: Elaboração própria.

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas. Dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa, a entrevista apresenta-se como um importante instrumento para a coleta de dados primários e, neste estudo, pode ser considerada uma das principais fontes de dados. As entrevistas têm por finalidade conhecer mais profundamente as diversas visões sobre o tema, além de permitir o aprofundamento dos pontos de investigação e o possível esclarecimento e/ou confirmação de dados levantados pela análise documental da etapa anterior (LÜDKE e ANDRÉ, 1986; BARROS e LEHFELD, 2000). Optou-se por utilizar a entrevista semiestruturada, técnica em que o entrevistador segue um roteiro previamente elaborado, mas que pode sofrer alterações de acordo com a evolução da entrevista (LAKATOS e MARCONI, 1991).

Inicialmente, foi preparado um roteiro de entrevistas com tópicos definidos e agrupados a partir dos objetivos específicos e das categorias de análise. Por ser semi estruturada, foi garantido um espaço para que o entrevistado se manifestasse sobre o tema proposto de acordo com sua experiência.

Para a seleção prévia dos entrevistados, optamos por: a) sujeitos que presenciaram a expansão do modelo e b) sujeitos críticos e resistentes ao modelo. No decorrer da pesquisa, surgiu o nome de outros atores por meio da técnica *snowball*, na qual os primeiros entrevistados indicam possíveis atores para o processo de entrevista. O *snowball* permite que o pesquisador tenha acesso a um grupo de atores que tem conhecimento sobre o tema e que, talvez, sem a utilização dessa técnica, não seriam ouvidos.

Nos dois estados, foram entrevistadas as equipes dos governos que expandiram o modelo e dos governos atuais. Com a continuidade dos partidos políticos nas gestões de ambos os estados, parte considerável da equipe permaneceu a mesma, fato que se mostrou positivo para o desenvolvimento da pesquisa, visto que muitos dos entrevistados em 2015

participaram do processo de expansão do modelo nas gestões 2007-2010 e 2011-2014. Além das entrevistas com atores do governo, também conversamos com sindicalistas, pois acreditamos ser fundamental conhecer as diversas visões sobre o tema.

Na Bahia, foram realizadas dez entrevistas, com os seguintes atores: o chefe de gabinete da Secretaria de Administração; o diretor, coordenador e gestores da Diretoria em Solução Geral – diretoria responsável pelo modelo em todo o estado; gestores da Diretoria da Rede Própria sob Gestão Indireta da Secretaria de Saúde; e o ex-secretário de Saúde do Estado. Também foram entrevistados o presidente do Sindicato dos Médicos da Bahia (SINDMED – BA) e um funcionário do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado da Bahia (Sindsaúde – BA).

Em Pernambuco também foram realizadas dez entrevistas, das quais participaram gerentes e gestores da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag); o secretário executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Seplag; o diretor geral de Modernização da Assistência à Saúde; o gerente geral do Núcleo Gestão por Resultados da Secretaria de Saúde (NGR-SES); além dos ex-Secretários Estaduais de Saúde e de Planejamento e Gestão. Assim como na Bahia, foram entrevistados o presidente do Sindicato dos Médicos de Pernambuco (Simepe) e um funcionário do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado de Pernambuco (Sindsaúde – PE).

As entrevistas na Bahia foram realizadas entre os dias 5 e 9 de outubro de 2015 e, em Pernambuco, entre os dias 26 e 30 do mesmo mês. Ao todo, foram realizadas 20 entrevistas, num total de aproximadamente 15 horas de gravação. A fim de preservar os entrevistados, fez-se o compromisso de não identificá-los. Logo, para citá-los, eles foram codificados em três grupos: atores políticos, atores estratégicos e sindicalistas. Os atores políticos (AP) são aqueles que desempenham funções como secretário de estado, secretário executivo, chefe de gabinete e, no caso da Bahia, um diretor. Este último foi alocado ao grupo político pelo fato de seu cargo ser de extrema relevância para o modelo e por deter informações acerca da construção e expansão das OS que nem mesmo os políticos entrevistados tinham. Os atores estratégicos (AE) são aqueles que desempenham cargos de gerência, diretores de núcleos, coordenadores e gestores governamentais. Por último, os sindicalistas (S) são os integrantes dos sindicatos – presidentes e funcionários – entrevistados.

No quadro a seguir, é possível verificar a divisão e codificação dos entrevistados nos dois estados:

Cargo	Código
Bahia	
Atores políticos	AP1, AP2, AP3
Atores estratégicos	AE1, AE2, AE3, AE4, AE5
Sindicalistas	S1, S2
Pernambuco	
Atores políticos	AP4, AP5, AP6
Atores estratégicos	AE6, AE7, AE8, AE9, AE10
Sindicalistas	S3, S4

Quadro 4: Divisão e codificação dos entrevistados

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas foram gravadas para permitir a reprodução exata dos depoimentos e para permitir ao pesquisador a condição de um expectador atento à fala do entrevistado. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas, codificadas e categorizadas, empregando a técnica de análise de conteúdo, a qual visa identificar o que está sendo dito sobre determinado tema (VERGARA, 2005). Esta técnica, que tem como referência a obra *L'analyse de contenu*, de Laurence Bardin (1997), configura uma prática interpretativa apegada à sistematização e ao rigor metodológico, a fim de garantir maior objetividade para a técnica de leitura de textos. Esse método de análise em pesquisa pretende desvelar a “significação profunda” dos textos (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005), por meio de procedimentos sistematizados e objetivos para a descrição do conteúdo das mensagens, a partir de indicadores (quantitativos ou não) utilizados para a inferência de conhecimento das mensagens (SILVA et al., 2005).

Segundo Bardin (1997), a análise de conteúdo organiza-se em torno de três etapas cronológicas: 1) pré-análise: seleção do material e definição dos procedimentos a serem seguidos; 2) exploração do material: implementação dos procedimentos escolhidos anteriormente; e 3) tratamento dos dados e interpretação: geração das inferências que construirão os resultados da investigação e da análise.

Neste estudo, os indicadores, também chamados de categorias de análise, foram

definidos a partir da grade mista, ou seja, as categorias de análise foram definidas preliminarmente com base nas variáveis independentes, na literatura e em evidências empíricas iniciais sobre o tema, porém admitiu-se a inclusão de categorias surgidas durante o processo de análise das entrevistas. A grade mista pareceu ser a mais pertinente para este estudo, tendo em vista seu caráter exploratório e descritivo e a falta de estudos que abordam o mesmo tema.

Categoria de Análise	Descrição
Orçamento	Identificar se no período da expansão das parcerias as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal impediam o governo a expandir os serviços públicos de forma direta.
Crise setorial	Identificar as razões pelas quais as parcerias evoluem em áreas específicas do governo e verificar se a expansão está relacionada a algum acontecimento específico, como, por exemplo, crises setoriais.
Argumentos utilizados pelos Governos sobre recurso às Organizações Sociais	Identificar os argumentos utilizados pelos governos que influenciaram a decisão de ampliar as parcerias com OS.
Liderança do governador e equipe de governo	Identificar o papel do governador e de sua equipe no processo de expansão do modelo OS. Identificar se a expansão da parceria era uma política de governo e qual sua prioridade na agenda do governo. Identificar fatores determinantes para que os governadores conseguissem apoio político.
Relação com os sindicatos	Identificar os canais de comunicação formais e informais entre governo e sindicato; entender como o governo enfrenta as resistências do funcionalismo público e como o governo constrói seus argumentos a favor da parceria.

Quadro 5: Categorias de análise

Fonte: Elaboração própria

Numa abordagem qualitativa, é importante combinar diferentes técnicas de coletas de dados para uma triangulação sequenciada, o que proporciona maior confiabilidade dos resultados (EISENHARDT, 1989). A triangulação surge como forma de amenizar problemas de credibilidade em pesquisas quantitativas e qualitativas ao adotar como estratégia de investigação múltiplos métodos de obtenção de dados. Para Maxwell

(1996), o uso da triangulação reduz o risco de que as conclusões de um estudo reflitam enviesamentos ou limitações próprios de um único método. Já para Neves (1996, p. 2), “a triangulação pode estabelecer ligações entre descobertas obtidas por diferentes fontes, ilustrá-las e torná-las mais compreensíveis”.

A seguir, apresenta-se o quadro resumo dos dados utilizados e a importância de cada um.

Tipo de dado	Descrição	Importância
Entrevista	Entrevistas com atores políticos, estratégicos e sindicalistas.	Importante para entender o posicionamento de cada ator envolvido no processo de expansão da parceria para analisar e reconstruir os fatos sem enviesamentos.
Literatura acadêmica	Textos utilizados para elaborar a revisão da literatura.	Fundamental para balizar a criação das categorias de análise dos casos de Pernambuco e da Bahia
Documentos públicos	Leis, decretos, Programas de Governo, relatórios de gestão, etc.	Confronta e complementa as informações das entrevistas. Importante para estabelecer a cronologia dos acontecimentos.

Quadro 6: Tipos de dados utilizados na pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

Estrutura da Tese

A tese está estruturada em cinco capítulos, sem contar essa parte introdutória e as considerações finais.

O primeiro capítulo é construído a partir da análise da ciência política acerca das transformações dos partidos políticos em geral, e do Partido dos Trabalhadores no Brasil. O objetivo é entender os fatores que levam os partidos políticos a se transformarem ao longo do tempo, principalmente quando passam da oposição ao governo.

O segundo capítulo é dedicado à Reforma do Estado e está dividida em três seções. Na primeira parte são apresentados os contextos e as características da Reforma do Aparelho do Estado na Europa, América Latina e no Brasil. O objetivo é entender as razões que levaram governos a adotar mecanismos de Reforma da Gestão Pública e diferenciar os vários tipos de propostas reformistas. A segunda seção dedica-se à discussão acerca da disseminação das reformas para governos de diferentes orientações políticas. A terceira seção, por sua vez, aproxima-se mais do objeto de pesquisa e focaliza as Organizações Sociais como modelo para a provisão de serviços proposto pela reforma gerencial no Brasil, com ênfase nas manifestações de resistência a esse modelo. Em seguida, recuperamos as análises que mostram as ações do governo FHC frente às resistências do funcionalismo público e dos partidos da oposição. Também são abordadas as ações e alternativas criadas nos governos Lula frente à disseminação das Organizações Sociais.

Nos três capítulos subsequentes são apresentadas as discussões e análises dos casos. O capítulo três trata do caso de Pernambuco, o capítulo quatro do caso da Bahia, e no capítulo cinco, tem-se uma análise conjunta dos casos.

Por fim, a última parte da tese retoma e discute a hipótese inicial, busca sintetizar os achados de pesquisa e traz as considerações finais do trabalho, suas contribuições para a área e, ainda, suas limitações e oportunidades de pesquisas futuras.

1. AS TRANSFORMAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O objeto deste capítulo é entender, a partir da literatura da Ciência Política, as razões por trás das transformações dos partidos políticos em geral, e do Partido dos Trabalhadores no Brasil. O objetivo não é realizar uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema, mas entender os fatores chave que levam os partidos políticos a se transformarem ao longo do tempo, principalmente quando passam da oposição ao governo.

1.1 A evolução dos partidos políticos e suas transformações

Na Ciência Política, a partir do clássico trabalho de Michels (1911), os estudos sobre partidos políticos tiveram um grande salto, passando a ser foco de inúmeros trabalhos e pesquisas, tornando-se uma importante subárea do conhecimento. Hoje a literatura sobre partidos políticos é extensa e abrangente, indo desde a definição, característica e tipologias dos partidos em regimes democráticos, suas mudanças ao longo do tempo, até abordagens organizativas, sobre estratégia e funcionamento interno. No Brasil, o foco recai na consolidação do sistema partidário atual, traduzida na polêmica a respeito da fragilidade dos partidos e da fragmentação excessiva do sistema. Dentre o enorme leque de abordagens, nos interessa entender como a literatura de Ciência Política analisa as transformações dos partidos políticos ao longo dos anos.

A análise de Michels sobre os partidos foi o ponto de partida desse estudo. Ao analisar o partido Social-Democrata alemão, o autor defendeu a tese de que qualquer partido tende a desenvolver uma estrutura burocrática centralizada e tende à oligarquização de sua direção, como consequências da preocupação com a manutenção das suas posições internas e na sobrevivência organizativa. O conceito “oligarquia” cunhado por Michels identifica o processo de empoderamento organizacional por parte de um grupo específico no poder. Este grupo passa a ocupar posições institucionais que lhe permitem tomar decisões que afetam os interesses da organização e, ao mesmo tempo, torna-se avesso a iniciativas de controle ou a qualquer mecanismo que ameace a continuidade do seu poder. O autor ressalta que o processo de oligarquização não é exclusivo dos

partidos políticos: todas as organizações de caráter representativo, com estruturas de representação, ou que possuam algum tipo de assimetria de poder entre líderes e liderados, podem observar a oligarquização no seu interior. Como exemplo, Michels demonstrou como esse processo ocorre nos sindicatos.

O autor demonstrou que muitas vezes os partidos passam por uma primeira fase, na qual estão totalmente voltados ao alcance dos objetivos para os quais a organização se constituiu. Na fase subsequente, os processos abrangem: a) o crescimento das dimensões do partido, b) a burocratização, c) a apatia dos inscritos depois da entusiástica participação inicial, e d) a vontade dos dirigentes em preservar o próprio poder; segundo o autor, tais processos transformam o partido numa organização cujo fim real é sua própria conservação. Em outras palavras, Michels descreve uma substituição dos fins, onde o objetivo oficial é abandonado dando lugar ao fim real – a sobrevivência organizativa e a preservação do poder por parte desse grupo específico, pois é o *status* organizativo que lhes assegura ganhos materiais e simbólicos.

Segundo Panebianco, muitos autores já expressaram que o resultado descrito por Michels é muito radical, mas negar que esse seja o resultado não significa negar também que exista uma tendência que atue realmente nessa direção (PANEBIANCO, 2005, p. 35).

Nos anos 1950, com os estudos sobre as transformações organizacionais e comportamentais dos sistemas partidários da Europa Ocidental, houve um grande avanço nas análises sobre as novas características dos partidos políticos. Nesse contexto, Maurice Duverger retomou a linha teórica de Michels em um trabalho que influenciou o debate sobre os partidos políticos enquanto estruturas organizacionais na segunda metade do século XX. Duverger foi um dos primeiros cientistas políticos a sistematizar os partidos com base nas suas características organizacionais e a esboçar uma teoria geral dos partidos políticos.

Dentre as tipologias desenvolvidas por Duverger, destacam-se o partido de quadros e o partido de massa, sendo que a distinção entre ambos está relacionada à estrutura, e não ao tamanho do partido. Os partidos de quadros correspondem sobretudo às agremiações do século XIX cujo controle interno era mantido por poucos notáveis. Entre suas características centrais estão: a) origem interna ao parlamento; b) organização interna de baixa intensidade; c) fraca articulação estrutural entre as instâncias organizacionais; d)

estrutura nacional descentralizada; e) ausência de critérios claros de adesão; f) financiamento partidário dependente de alguns grandes doadores privados e g) concentração do poder decisório nas mãos da elite parlamentar (DUVERGER 1980 apud AMARAL). A limitação do sufrágio contribuía para que os representantes deste grupo de partidos não se preocupassem em conquistar um número expressivo de votos – eles precisavam conquistar somente o apoio das elites econômicas das quais também faziam parte. Com a inexistência de partidos socialistas, não havia a necessidade de recrutar membros e criar um partido competitivo em termos eleitorais.

A ampliação do sufrágio e a conseqüente alteração da estrutura dos partidos foram determinantes para o surgimento dos partidos de massa. Diferente do perfil anterior, os partidos de massas são partidos fundados no proselitismo ideológico, na atividade contínua dos filiados e em formas organizacionais mais rígidas e complexas. Além dessas características, os partidos de massa têm origem extraparlamentar a partir de movimentos sociais; organização interna intensa; forte articulação estrutural; centralização nacional, onde a distribuição do poder é centralizada entre as lideranças partidárias, rigoroso requisito para filiação (era necessário um envolvimento do membro com o partido) e presença de doutrinação (MANEGUELLO, 1989). De acordo com Duverger, a importância de um número expressivo de filiados vai além do aspecto político do doutrinação: o partido repousa essencialmente nas contribuições feitas pelos membros, angariando recursos necessários à sua obra de educação política, às atividades quotidianas e ao financiamento das eleições (DUVERGER, 1980, p. 99).

Ainda para o autor, a distinção entre partidos de quadros e partidos de massa corresponde quase que do mesmo modo à da direita e da esquerda, dos partidos “burgueses” e dos partidos “proletários” (DUVERGER, 1980, p. 103), sendo o partido de massa o modelo mais adaptado às condições impostas pela democracia moderna. Ademais, a percepção de que os partidos servem como pontes entre a sociedade civil e o Estado traduz perfeitamente a importância dos partidos de massa na articulação do sistema político (KATZ e MAIR, 1997).

O desenvolvimento das democracias de massa após a Segunda Guerra Mundial configurou novos desafios para as organizações partidárias. A heterogeneidade do eleitorado trouxe mudanças significativas que impactaram diretamente a vida dos partidos, tanto do ponto de vista organizacional quanto de sua relação com os eleitores.

Começavam a surgir os *catch-all parties*, termo cunhado pela primeira vez por Otto Kirchheimer em 1966. Segundo o autor, a combinação entre crescimento econômico e amadurecimento do Estado de Bem-Estar provocou uma redução na polarização social e política, diminuindo a importância tanto da ideologia quanto das distinções de classe na cena partidária (KIRCHHEIMER 1966, apud AMARAL). Como consequência, as organizações partidárias começaram a ampliar o espectro de possíveis eleitores, reduzindo o discurso classista e o teor ideológico. O propósito primordial dessa diminuição do caráter classista dos partidos é a maximização dos votos e a vitória eleitoral imediata. Kirchheimer alerta para o fato de que nenhum partido se assumiria como *catch-all*, pois nenhum partido pode permitir-se um esvaziamento total da própria identidade diante das organizações concorrentes e dos eleitores.

Para ganhar as eleições os partidos *catch-all* deveriam manter sua base social fiel e, ao mesmo tempo, atrair uma variedade de outros eleitores, de preferência de categorias cujos interesses não gerassem conflitos danosos. Isso porque diferenças marginais entre as reivindicações dos diferentes grupos de eleitores poderiam ser suavizadas por meio da ênfase em programas e/ou políticas que beneficiem a todos os grupos igualmente (KIRCHHEIMER, 1966). Ademais, a aproximação de diferentes grupos de interesse também assegurava maior apoio financeiro ao partido. Nesses partidos, o pragmatismo político sobrepõe-se aos princípios ideológicos.

Panbianco alerta para a atenção excessiva dada às implicações sociológicas da teoria dos partidos *catch-all*, deixando de lado aspectos da transformação dos partidos que, para Kirchheimer, são muito importantes. A citar:

- 1- Uma acentuada desideologização, uma redução da “bagagem ideológica” do partido e uma concentração da propaganda nas questões de valor, nos temas gerais, partilhados em linha de princípios por setores extremamente amplos do eleitorado: o “desenvolvimento econômico”, a “defesa da ordem pública”, etc.
- 2- Uma maior abertura do partido à influência dos grupos de interesse, acompanhada de uma transformação das antigas organizações colaterais, sindicais, religiosas, etc., por sua vez, em grupos de interesse com ligações fracas e relações menos contínuas do que antes com o partido.
- 3- A perda do peso político dos filiados e um declínio acentuado do papel da militância política de base.
- 4- O fortalecimento do poder organizativo dos líderes que passam a se apoiar, para o financiamento da organização e para manter

ligações com o eleitorado, muito mais nos grupos de interesse externos do que nos filiados.

5- Relações partido-eleitorado mais fracas e descontínuas, não mais ancoradas numa forte inserção social e com subculturas políticas sólidas e compactas. (PANEBIANCO, 2005, p.512)

Em 1954, ao analisar o sistema político alemão, o autor constatou que os eleitores preferiam votar em partidos *catch-all*, mesmo que fossem partidos conservadores, e que, por isso, a única condição da Social-Democracia alemã continuar competitiva e ganhar as eleições seria se transformar também no tipo *catch-all*. Kirchheimer via esse processo como algo negativo e que poderia ameaçar a democracia em decorrência da pouca diferenciação dos partidos e do conseqüente desencanto dos cidadãos com o governo representativo (apud PERES, 2012).

Em alguns casos, a *performance* dos partidos *catch-all* encontra limites impostos pela estrutura tradicional da sociedade (KIRCHHEIMER, 1966), como, por exemplo, o caso da *Democrazia Cristiana* – partido político italiano criado em 1943 com orientação doutrinal social da Igreja Católica. Para ser bem-sucedido, o partido não poderia fazer apelos aos elementos anticlericais da população. Mas, por outro lado, nada o impedia de verbalizar seus apelos de modo a maximizar suas chances de capturar mais daqueles numerosos elementos que não se perturbam com suas ligações clericais. Nas palavras do autor:

Via de regra, somente os maiores partidos podem se tornar partidos *catch-all* de maneira bem-sucedida. Nem um partido pequeno ou estritamente regional, como o Partido do Povo do Tiról do Sul, nem um partido erguido em torno de um comprometimento ideológico grosseiro e limitado, como o Partido Calvinista Holandês; ou reivindicações de grupos transitórios, como os refugiados alemães; ou as reivindicações de alguma categoria profissional específica, como os agricultores suecos; ou um programa de ação limitado, tal como o do Partido “da taxa-única” da Justiça dinamarquês; nenhum desses pode aspirar a uma *performance* do tipo *catch-all*. Sua *raison d'être* é a defesa de uma clientela específica ou o *lobby* por uma reforma limitada, claramente delineada para permitir um apelo restrito, talvez intenso, mas que exclui um impacto de maior amplitude, ou – uma vez que o trabalho original tenha se encerrado – que exclui uma transformação salvadora (KIRCHHEIMER, 2012, p. 367).

Ainda que muitas críticas possam ser feitas à caracterização dos partidos realizada por Kirchheimer (WOLINETZ, 2002), a ideia de partidos cada vez mais difusos e afastados

daqueles partidos de massa classista já é tratada quase como consenso na ciência política. Outros autores também criaram outras tipologias para denominar estas alterações de modelos de partidos de massas.

Nos anos 1980 Angelo Panebianco avança nos estudos da organização partidária e da compreensão do desenvolvimento e mudanças dos partidos políticos. Para construir e ilustrar seu tipo ideal de evolução organizativa, Panebianco utiliza os estudos de Michels e Pizzorno como base. De Michels o autor utiliza a teoria da oligarquia dos partidos políticos e, de Alessandro Pizzorno, o autor se apoia na teoria de desenvolvimento da participação política, em que o partido tende a evoluir de um *sistema de solidariedade* para um *sistema de interesses*. De acordo com Pizzorno (1966), a construção e o nascimento de um partido se dá em uma “associação de iguais” com objetivo comum e com intensa participação inicial. Com o passar do tempo, porém, o partido tende a se burocratizar e, com o progressivo envolvimento em questões quotidianas, a organização se diversifica no seu interior, criando novas desigualdades. Além de diminuir a participação, esse processo implica na passagem de uma participação do tipo movimento social, própria do partido como sistema de solidariedade, a uma participação profissional, própria do partido como sistema de interesses (PIZZORNO 1966, apud PANEBIANCO).

Os achados de Michels e Pizzorno indicam que “na evolução organizativa dos partidos se manifestam tendências mais ou menos constantes da passagem de um momento inicial, no qual predominam certas exigências, para um momento posterior, no qual predominam exigências diferentes” (PANEBIANCO, 2005, p. 36). É esse processo de estabilização e desenvolvimento dos partidos que o autor denominou de institucionalização organizativa, que marca a passagem da gênese à maturidade.

Por institucionalização, Panebianco entende ser o processo de transição:

de uma fase em que predominam os incentivos coletivos, relacionados à formação da identidade organizativa (participação do tipo movimento social), a uma fase em que predominam incentivos seletivos, relacionados ao desenvolvimento de uma burocracia (participação do tipo profissional). De uma fase em que a ideologia organizativa é manifesta (objetivos explícitos e coerentes) a uma fase em que a ideologia organizativa torna-se latente (objetivos vagos, implícitos e contraditórios). De uma fase em que a liberdade de escolha dos líderes é muito ampla, porque deles se espera a definição

das metas ideológicas do partido, a seleção da base social do partido e a configuração da organização sobre essas metas e essa base social, a uma fase na qual a liberdade de escolha dos líderes se reduz drasticamente, condicionada como é pelas restrições organizativas, próprias de um partido já consolidado. Por fim, de uma fase em que predomina uma estratégia agressiva, que tende a dominar/transformar o próprio ambiente, característica de uma organização em formação, (...) a uma fase em que predomina uma estratégia de uma adaptação própria de uma organização que, uma vez consolidada num sistema de interesses, tem muito a perder com uma política agressiva e aventureira (PANEBIANCO, 2005, p.37).

Panebianco afirma que o processo de institucionalização do partido pode ser medido segundo o grau de *autonomia* em relação ao ambiente, entendida como a capacidade de o partido controlar os recursos necessários para o seu funcionamento - indo do forte controle das fontes de financiamento até a alta dependência de grupos de interesse; e de acordo com o grau de *sistemicidade*, compreendida como a coerência estrutural das diversas partes da organização (PANEBIANCO, 2005). Quanto mais autônomos e sistêmicos, mais elevado o grau de institucionalização dos partidos. Por outro lado, partidos dependentes de organizações externas e com sub-unidades independentes e incoerentes entre si apresentam baixo grau de institucionalização.

Ainda para o autor, um partido que experimenta um forte processo de institucionalização é uma organização que limita drasticamente as margens de manobra dos agentes internos. É um partido em que tem mais facilidade para se desagregar pela excessiva rigidez do que para experimentar mudanças. Por outro lado, o partido pouco institucionalizado pode experimentar transformações repentinas, como quando, após uma súbita “regeneração” de liderança ideológica e organizativa, “segue-se um longo período de esclerose progressiva” (PANEBIANCO, 2005).

Mainwaring (2005) diverge um pouco da noção de institucionalização elaborada por Panebianco, uma vez que, para o autor, o grau de institucionalização é inferido a partir da estabilidade eleitoral e do grau de enraizamento do partido na sociedade. Partidos fortemente institucionalizados apresentam menor volatilidade eleitoral e menor viés para mudanças de posicionamentos e/ou objetivos devido aos fortes vínculos programáticos entre partido e eleitores. O autor também demonstrou certa correspondência entre avanço das democracias industriais e institucionalização do sistema partidário: quanto mais desenvolvidos os países, mais institucionalizados tendem a ser seus partidos.

No que tange os partidos políticos brasileiros, para Mainwaring (2001), excetuando-se os partidos de esquerda, os demais partidos do Brasil apresentam organizações fracas, prevalecendo o poder decisório nas instâncias estaduais. Ainda segundo o autor, tal fato é resultado da transformação dos partidos para o tipo *catch-all*, com bancadas ideologicamente heterogêneas e dirigentes nacionais com pouco poder sobre os parlamentares, redundando em baixa disciplina parlamentar.

Panebianco, ao dialogar com Kirchheimer, concorda que os partidos de massa tendem a se transformar modelos genéricos do tipo *catch-all*. Porém, o autor entende que toda a análise de Kirchheimer contém um elemento central ainda implícito no conceito *catch-all*: a progressiva profissionalização dos partidos políticos e o aumento da influência dos especialistas e/ou técnicos. Para Panebianco, os profissionais desempenham um papel cada vez mais central no novo partido, muito útil quando a organização desloca o seu centro de gravidade dos filiados para os eleitores. Assim sendo, o autor requalifica o partido *catch-all* como profissional-eleitoral. Com a profissionalização, a burocracia partidária é profundamente modificada, na qual o papel do especialista, do técnico capaz de garantir a vitória eleitoral, ganha relevo e altera a relação com os próprios membros partidários, o militante perde espaço frente ao eleitor.

Desta forma, Panebianco indica algumas das principais características do modelo de partido profissional eleitoral: a) centralização nos profissionais e não mais na burocracia partidária; b) partidos com ligações organizativas mais fracas e perda de um eleitorado fiel para um de opinião; c) escolha de dirigentes mais personalizada; d) financiamento eleitoral através de grupos de interesse ao invés do militante; e) ênfase na liderança e na centralização de carreiristas, pessoas mais preocupadas em receber incentivos seletivos (status, carreira, dinheiro) do que incentivos coletivos (identidades e ideologias) (PANEBIANCO, 2005, p. 514).

As causas das transformações dos partidos de massa em um modelo profissional-eleitoral encontram-se principalmente no ambiente em que estão inseridos¹⁵ (PANEBIANCO, 2005). Uma importante mudança ambiental que influenciou as transformações partidárias é a dinâmica do desenvolvimento capitalista contemporâneo, que afetou os sistemas de estratificação social e a forma de inserção política dos

¹⁵Lembrando que a intensidade e a velocidade das transformações estão ligadas tanto ao nível de institucionalização do partido quanto à natureza do sistema partidário (Panebianco, 2005).

diferentes grupos ocupacionais. Essa alteração estrutural repercute fortemente sobre os partidos e suas estratégias ao modificar cenários políticos e características sociais e econômicas do eleitorado (AMARAL, 2010). Outra mudança é a reestruturação do campo da comunicação política. Diante de um público mais heterogêneo e instruído, os meios de comunicação conduzem os partidos a campanhas “personalizadas”, centradas nos candidatos, e *issue-oriented*, centrada em temas específicos, com alto conteúdo técnico, que precisam ser elaboradas pelos especialistas de vários setores (PANEBIANCO, 2005, p. 518).

Wolinetz, no texto *Beyond the Catch-all Party* (2002), teceu algumas críticas sobre os estudos dos partidos políticos. O autor reconhece que houve um considerável progresso na literatura nos últimos cem anos, porém, para o autor, os estudos comparados centrados na Europa Ocidental e suas diversas classificações tipológicas não se preocuparam em criar critérios analíticos que relacionassem as abordagens existentes. O autor também critica os principais trabalhos da área, como os de Duverger, Kirchheimer e Panebianco, pois, para Wolinetz, é impossível afirmar que exista uma tendência uniforme na direção da evolução dos partidos políticos.

No mesmo trabalho o autor propõe uma classificação que reflita as preferências dos partidos e que também se relacione com a estrutura e organização interna do partido. O autor utilizou o trabalho de Strom (1990) – cujo foco era analisar a formação de coalizões partidárias - para classificar os partidos em *policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking*. Essa classificação seria capaz de escapar da unidirecionalidade das mudanças dos partidos e da centralidade das experiências europeias, o que facilitaria as comparações entre diferentes regiões.

Seguindo sua classificação, o partido *policy-seeking* é aquele que possui programas e propostas bem definidos, ideologias bem articuladas e que tem como objetivo principal defender uma política pública. Geralmente o partido dá mais prioridade às suas ideias e ao seu programa do que à maximização dos votos nos processos eleitorais. O partido *vote-seeking* é aquele que adota como principal objetivo conquistar o maior número possível de votos e ganhar eleições. Como consequência, seu programa é mais flexível e pode ser facilmente alterado para maximizar as chances de vitória nas urnas. Por último, o *office-seeking* é o partido que busca conquistar acesso a cargos no governo, mesmo que, para isso, seja obrigado a adotar estratégias não maximizadoras de voto, como por

exemplo, abrir mão de candidaturas para compor coligações (WOLINETZ, 2002).

Wolinetz reconhece que nenhum partido adota exclusivamente uma dessas orientações e que estas tampouco são independentes. Normalmente, há uma combinação entre duas dessas orientações. Os estudos de Wolinetz apresentam uma significativa lacuna, já que o autor determinou as tendências evolutivas dos partidos políticos, porém, não procurou investigar as variáveis que provocam as transformações partidárias.

Harmel (2002) foi além e, na tentativa de construir uma abordagem analítica que relacionasse as tradições teóricas já existentes, classificou as transformações dos partidos a partir de três linhas teóricas distintas: *Mudanças a partir do ciclo de vida partidário*, na qual as mudanças são explicadas pelo amadurecimento e crescimento do partido; *mudanças a partir de pressões do sistema*, onde as mudanças são determinadas por pressões ambientais e; *mudanças autônomas*, onde as mudanças são pautadas por eventos específicos, e não por grandes transformações ambientais (HARMEL, 2002, apud AMARAL). Essas três linhas, segundo o autor, devem ser tratadas como complementares, na medida em que tentam compreender diferentes aspectos das transformações partidárias.

De acordo com a literatura, essas transformações dos partidos de massa acometeram inúmeros partidos políticos tidos como socialistas, de esquerda, trabalhista e social democratas, principalmente como estratégia para sair da condição de oposição e chegar ao poder. Com a chegada do partido ao poder, cabe questionar como essas transformações interferem na condução do governo e na relação do governo com os militantes e com os grupos internos mais radicais. Na próxima seção, buscaremos recuperar e sistematizar as análises sobre o Partido dos Trabalhadores no Brasil.

1.2 As transformações de um partido de base trabalhista e sindical no poder: o Partido dos Trabalhadores no Brasil

No âmbito da política brasileira, os trabalhos com foco nas transformações dos partidos políticos centram seus esforços na análise do Partido dos Trabalhadores, uma vez que o partido, que durante longo período caracterizou-se como partido de oposição no âmbito federal (desde sua criação até o 2002) - e teve experiências em governos subnacionais,

foi adotando novas estratégias com foco na vitória eleitoral (HUNTER, 2010).

Em dois importantes trabalhos sobre a história da formação e institucionalização do PT, Meneguello (1989) e Keck (1991) apresentam o partido como novidade e anomalia. Meneguello afirma que o processo de formação do partido, que nasceu fora do governo, por meio da sociedade organizada, é a primeira característica que o destaca do quadro da história partidária brasileira. O segundo destaque do PT tange à organização e funcionamento internos, que primam pela militância permanente e pela ligação estreita com as organizações de base, preterindo a disputa eleitoral frente às lutas sociais. O terceiro ponto de singularidade diz respeito à proposta política petista, de orientação ideológica, definida pelo caráter classista. Por todas essas características, o partido se diferenciou do quadro político nacional caracterizado por agremiações fracas, pouco institucionalizadas e do tipo *catch-all*. Ademais, o partido se auto-intitulava uma legenda sem padrões e não eleitoreira, que nascia da vontade de independência política dos trabalhadores (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980). Essas e outras particularidades fizeram com que Meneguello afirmasse que o PT aproximava-se muito do partido de massa descrito por Duverger.

Durante a década de 1980 o PT esteve ligado aos movimentos e greves que se multiplicavam rapidamente, à organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 - aliada sindical do PT -, ao movimento sindical dos trabalhadores vinculados a empresas estatais, ao Novo Sindicalismo Urbano¹⁶ e ao nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) em 1985. Com o surgimento dos sindicatos de servidores públicos, cuja organização era proibida até a Constituição de 1988, cresce também a relação da agremiação com o funcionalismo público (Ribeiro, 2008). Sindicatos de servidores encontram no partido abrigo para a defesa de seus interesses e de suas ideias sobre políticas públicas. Há também nesse vínculo um apelo a uma relação pura, nascida de baixo: eram os próprios funcionários públicos e não as elites políticas que tomavam a frente das discussões sobre o que deveria fazer o Estado

¹⁶O Novo Sindicalismo surgiu no final dos anos 1970, em São Paulo, especificamente na região do ABCD paulista. O novo sindicalismo era consequência das transformações passadas pelo Brasil nas décadas anteriores, com crescimento econômico acelerado na indústria e respectivo aumento do número de operários. Tal processo, conduzido com ampliação da concentração de renda, acabou por marginalizar a população trabalhadora tanto econômica quanto politicamente. O novo sindicalismo foi assim chamado pela nova forma de conduzir o conflito entre capital e trabalho (KECK, 1991).

(HEITICH, 2015).

Com o tempo, novos atores aderiram à organização do PT por enxergarem a possibilidade de participar mais ativamente do processo político institucional. Entre eles, líderes comunitários, parlamentares de esquerda do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – partido de oposição ao regime militar –, intelectuais e militantes de movimentos populares urbanos (KECK, 1991).

Dentre os partidos brasileiros, o PT é o que apresenta o maior grau de engajamento de seus filiados e militantes (segmento mais ativo) nas atividades partidárias e, conseqüentemente, na burocracia interna e nos cargos eletivos. Dentre os incentivos estimuladores da participação, estão os incentivos coletivos de identidade (participa-se pela identificação com a organização) e ideológicos (participa-se pela identificação com a “causa” do partido) (BRAGA, 2008, p. 465). De acordo com a autora, por mais que o partido tenha se afastado dos objetivos oficiais que motivaram sua criação, aos olhos dos seus defensores, os incentivos coletivos ainda persistem, mesmo que em outros patamares. No caso dos incentivos coletivos ideológicos, sua persistência é fundamental, pois: i) é a principal fonte de incentivos para uma parte importante dos seus filiados e ii) exerce uma função primordial em partidos de massa, que é a de ocultar a distribuição dos incentivos seletivos. Dentre os incentivos seletivos, o PT distribui incentivos de poder e materiais (status e cargos remunerados, por exemplo) à medida que amplia sua participação nas arenas governamentais.

Depois de um período como partido de oposição, o PT viu crescer sua inserção institucional em postos de controle político subnacionais e, conseqüentemente, surgiram inúmeros trabalhos que analisam o comportamento do partido diante das dificuldades e dilemas de se tornar “partido de governo”. O trabalho de Couto (1995) se destaca ao analisar o PT e a gestão de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992.

Diferente da política reivindicativa e denunciadora praticada quando oposição, assumir-se como partido de governo implica maiores atribuições como responder e atender reivindicações, formular políticas responsáveis pelo resultados da ação governamental, dar ouvidos a demandas de diversos segmentos sociais – inclusive aqueles com interesses opostos ao do projeto partidário – , buscar condições de governabilidade,

entre outros (COUTO, 1995). É a partir das atribuições desse novo ambiente institucional que surgem as divergências internas, em que dirigentes partidários e grupos internos reprovam as atitudes e rumos do próprio governo (dirigentes governamentais). Além disso, a base social do partido cria a expectativa de que, ao assumir o poder, o governante irá atender as reivindicações do setor, posicionando-se de forma hostil caso haja algum descontentamento.

Parte dos conflitos internos (*front interno*) veio à tona já na primeira cidade administrada pelo PT¹⁷, Diadema, no ABCD paulista. Conforme Couto (1995), a direção municipal do partido era formada por atores mais à esquerda no espectro político brasileiro, enquanto o primeiro escalão da prefeitura foi composto majoritariamente por petistas “moderados” e por militantes vindos da capital paulista e de outros municípios. Após inúmeras demandas do diretório municipal, que iam desde a exigência de ser o responsável pela nomeação dos cargos do executivo local, até que as decisões administrativas fossem previamente submetidas à bancada do PT na Câmara, ao diretório e aos representantes dos núcleos do partido (KECK, 1991), houve o rompimento do PT local com a gestão municipal de Diadema.

Nas eleições municipais de 1988 o PT conquistou 36 municípios, incluindo importantes cidades como São Paulo, Porto Alegre e Vitória. Mesmo com uma pequena base de apoio e com problemas financeiros herdados da administração anterior, a conquista que causou maior expectativa e euforia nos petistas foi a vitória de Luiza Erundina na capital paulista. Assim como na experiência anterior, os problemas internos entre petistas no governo e petistas no partido não demoraram a surgir, agravado pelo fato de que o partido na capital paulista já se encontrava dividido desde as prévias internas (COUTO, 1995). Tal divisão resultou numa relativa exclusão dos dirigentes partidários nas decisões e rumos da gestão municipal, que se colocavam contra inúmeros pontos da gestão Erundina, como, por exemplo, o posicionamento do governo em relação à greve dos motoristas e cobradores de ônibus liderada pelo sindicato da categoria filiado à CUT.

Por conta de uma redução nos recursos municipais, a administração municipal se

¹⁷No primeiro pleito do PT, em 1982, o partido venceu as eleições municipais em Diadema e Santa Quitéria (MA). Porém, nesta última, o prefeito deixou o partido logo após a eleição.

recusou a conceder o aumento salarial pretendido pelo sindicato da categoria, pois este só seria possível via reajuste do valor das passagens. Enquanto a gestão Erundina condenava a greve, a direção do partido se posicionou favorável, pois “o partido entendia que seus governantes deveriam agir no sentido de reforçar os movimentos de trabalhadores, ainda que estes entrassem em choque com sua própria gestão” (COUTO, 1995, p.163). Ademais, na avaliação dos dirigentes do partido, Erundina não atendeu às reivindicações salariais e conseqüentemente não aumentou o valor das passagens pelo fato de o episódio ter ocorrido às vésperas das eleições municipais, fazendo com que o governo local fugisse da linha política e dos princípios partidários por receio de que o episódio pudesse prejudicar a continuidade do PT no comando da prefeitura.

Outra dificuldade enfrentada por Erundina era o fato de seu governo ser sustentado por uma minoria parlamentar, o que colocava o governo numa situação de incerteza em negociações pontuais. Por outro lado, na avaliação de Couto, essa situação permitiria que o governo negociasse sem elementos clientelistas e fisiológicos. Ao fim do governo, ao analisar sua postura em relação à coalizão, tornou-se forte para o executivo a convicção de que era necessário ampliar sua base de apoio para minimizar o quadro de incertezas nas votações e o número de derrotas na Câmara (COUTO, 1995) e aumentar a governabilidade. Para o autor, a partir das primeiras experiências como governo, o comportamento do partido frente à base aliada e ao programa de governo foi sendo alterado. Nas palavras de Couto:

Com o passar do tempo a estratégia foi se modificando, pois a própria experiência demonstrava que não era possível manter o conflito como lógica de ação, e era arriscado fiar-se unicamente em negociações pontuais baseadas na formação de maiorias eventuais (...). Era preciso negociar, e para isso era preciso ceder, tanto em termos de participação no governo como em termos de flexibilização de posições (COUTO, 1995, p.247).

O ano de 2002 foi um marco para o partido com a conquista do Executivo Federal, desencadeando uma visibilidade inédita para o partido e um aumento substancial de trabalhos acadêmicos focados nos dilemas e transformações do PT sob as mais diferentes abordagens e perspectivas teóricas. Hunter (2010) ressalta que para chegar ao poder o partido experimentou inúmeras transformações, com destaque para a progressiva moderação das posições programáticas, o uso de alianças “oportunistas” e a

restauração da patronagem. Ao estudar a trajetória do PT com o intuito de entender as mudanças do partido após a vitória de Lula em 2002, Singer (2010) encontra justificativas semelhantes às aquelas que outros autores encontraram nos casos subnacionais e, em certo grau, nas análises internacionais. Para o autor, com a vitória de Lula em 2002, o PT adquiriu uma ressonância popular inédita para um partido classista e é aí que as mudanças do partido começam a aparecer.

Com relação à política de alianças, cientistas políticos tendem a enfatizar o requisito da coalizão para governar. Fazendo uso do conceito de “presidencialismo de coalizão” cunhado por Abranches em 1988, intérpretes do contexto político justificam o alargamento das alianças sustentado em loteamento de cargos, e não em bases programáticas, como um imperativo do jogo político para manter-se no poder e para garantir a governabilidade. E não foi diferente na primeira experiência do PT no governo federal, já que houve uma significativa ampliação dos partidos aliados, por meio da qual o PT se aliou com partidos que não compartilham de seus princípios ideológicos, como foi o caso do Partido Liberal (PL) e do Partido Progressista (PP), representando, talvez, uma disposição pragmática diferente da época da criação do partido.

Embora garanta governabilidade, uma coalizão ampla e heterogênea oferece perigos. Marcus Melo, em artigo para o *Jornal Valor Econômico*¹⁸, analisou a evolução das coalizões e concluiu que a coalizão no primeiro governo Dilma é uma das maiores e mais heterogênea do mundo. Durante a gestão Collor o número de partidos aliados passa de dois para quatro. Nas gestões FHC formaram-se três coalizões de governo com quatro, cinco e três partidos (redução decorrente da saída do PFL do governo em 2001), respectivamente. Nos dois governos Lula, o tamanho da coalizão se eleva significativamente, oscilando entre oito, seis e oito partidos na base aliada. Finalmente, na gestão Dilma a coalizão atinge uma dimensão inédita no plano internacional: dez partidos.

Ainda de acordo com Melo, a heterogeneidade ideológica da coalizão de governo pode ser medida utilizando a técnica *W-Nominate*, que mede a distância ideológica dos partidos políticos. No caso brasileiro, durante o governo Collor, a Heterogeneidade

¹⁸“Anatomia do descontentamento” Marcus André Melo. Publicado originalmente em *Valor Econômico*, em 08/08/2014.

Média (HM) oscilou entre 0,03 e 0,39, ascendendo para 0.77 no primeiro mandato de FHC e declinando para 0,3 em 2002. Já no primeiro governo Lula, a heterogeneidade média ascendeu para 1.32, em 2002, para 2.42 em 2006, chegando a 4.94 no final de 2010.

Além da política de alianças, houve uma série de sinalizações dentro do PT que apontavam as transformações do partido quando oposição e quando governo. A citar, a mudança da base de apoio, o enfraquecimento do apoio sindical, a adoção de políticas macroeconômicas¹⁹ e voltadas à gestão, a escolha de alguns ministros, e o fato de partidos políticos sem afinidade ideológica com o PT estarem representados no primeiro escalão do governo (ANTUNES, 2005; COELHO, 2005, LESBAUPIN, 2009). Além disso, a composição do governo federal parece ter privilegiado a parte mais moderada do partido²⁰, gerando descontentamento nos grupos da esquerda petista. Os mais críticos afirmam que o PT não estaria seguindo sua linha política e, com isso, estava perdendo sua identidade partidária.

Como consequência, no desenrolar da gestão Lula, algumas das forças partidárias e sociais que apoiaram o candidato nas eleições de 2002 com a perspectiva de que ele mudaria o quadro da política econômica, acabaram se distanciando do governo, principalmente os situados mais à esquerda. Autores também afirmam que houve um distanciamento entre a sociedade civil organizada e o PT durante o governo Lula. De acordo com Hochstetler (2008), esse distanciamento foi resultado da continuidade da política econômica e pela decepção por parte da sociedade civil com relação ao grau de participação na administração Lula. Samuels (2008) corrobora os autores acima e conclui que a primeira experiência do partido no governo federal não foi capaz de manter parte dos princípios que historicamente defendia, em especial os de participação popular e ética na política. Sobre a ética, o autor se refere aos escândalos de corrupção que envolveram o partido em 2005.

Focando os aspectos ideológico-programático e organizacional do partido, boa parte da

¹⁹Depois de uma campanha eleitoral pautada na crítica às políticas econômicas do governo FHC, tidas como “neoliberais”, quando chegou à presidência, Lula deu continuidade a grande parte das políticas do governo anterior.

²⁰O “núcleo duro” do governo era composto, prioritariamente, por representantes da ala mais moderada do partido, tais como José Dirceu, Antonio Palocci, Luiz Gushiken e Luiz Solci. Esses petistas, antigos dirigentes do PT antes do início da gestão Lula, foram os personagens centrais da condução do governo e na dinâmica dos conflitos internos do PT (Silva, 2011).

extensa literatura sobre o PT aponta que desde que chegou ao poder executivo – tanto em relação às primeiras experiências subnacionais, quanto ao executivo nacional – o partido vem caminhando para o centro do espectro político partidário, principalmente por meio da flexibilização do programa político e da maior ênfase às disputas eleitorais. Autores como Ribeiro (2008) e Amaral (2003) também alertam que o partido adquiriu características de partido profissional-eleitoral em decorrência da profissionalização de sua estrutura partidária.

Conforme visto nessa seção, as mudanças apresentadas nas primeiras experiências do Partido dos Trabalhadores quando este assumiu o poder – tanto nos níveis subnacionais quanto no federal – se assemelham em certo grau com as transformações dos partidos verificadas por Kirchheimer (1966), Wolinetz (2002), Haimel (2002) e Panebianco (2005), principalmente no que tange a ampliação da base de apoio, coligação, embates de *front* interno e flexibilização dos princípios ideológicos e programáticos. Essas transformações, junto com a caminhada do partido rumo ao centro do espectro político, ampliam a possibilidade de a legenda adotar políticas e instrumentos de gestão não alinhados aos princípios ideológicos partidários.

Os aspectos analisados neste capítulo são referências para analisar as transformações ocorridas nos governos da Bahia e Pernambuco durante as gestões do PT e PSB, respectivamente. Em ambos os casos a adoção de políticas não alinhadas aos princípios ideológicos partidários pode ser resultado da ampliação da base eleitoral, da coalizão e da consequente amenização do caráter classista como estratégia para chegar ao poder – principalmente na Bahia, onde o PT nunca havia sido governo.

2. REFORMA DO ESTADO EM VISÃO PANORÂMICA

Este capítulo é dedicado à Reforma do Estado. Primeiramente buscamos entender as razões que levaram governos a adotarem mecanismos de reforma e diferenciar os vários tipos de propostas reformistas. Interessa-nos entender as razões políticas e socioeconômicas que motivaram os governos a lançarem mão de instrumentos reformistas para a organização e funcionamento do Estado. Para tanto será necessário revisitar a literatura sobre a reforma, suas diferenciações, origens, vantagens e desvantagens, além das críticas e resistências. A segunda seção dedica-se à discussão acerca da disseminação das reformas para governos de diferentes orientações políticas. Por fim, a terceira parte do capítulo será focada nas Organizações Sociais como um modelo para provisão de serviços públicos proposto pela reforma gerencial no Brasil, com ênfase nas resistências e nas alternativas criadas nos governos Lula frente à disseminação das OS.

2.1 Reforma do Aparelho do Estado: Contexto e Características

Até o final de década de 1970, o padrão mantido por grande parte das nações era o desenvolvimento econômico por meio da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, e pela adoção do modelo de burocracia weberiana. Entretanto, com o desenvolvimento do capitalismo e a crise econômica decorrente das sucessivas crises do petróleo dos anos 1970, foi possível observar um progressivo enfraquecimento da capacidade do Estado em ofertar serviços de qualidade e na quantidade demandada pela população.

A crise do Estado que se seguiu, nos anos 1980, catalisada pela crise econômica mundial, tornou transparentes os problemas fiscais e as dificuldades dos governos em manter suas atividades. Tal fato abalou os conceitos então vigentes de administração pública exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto com pessoal, o tamanho do Estado, a necessidade do aumento de eficiência e desempenho governamental (FERRAREZI, 1997), e a criação de novas estratégias para o gerenciamento dos serviços públicos de forma a restringir a atuação e a forma de

intervenção do Estado na vida econômica e social (BRESSER PEREIRA, 2001). Nos países desenvolvidos, essa crise teve como panorama central o declínio (ou a reestruturação) do *Welfare State*, as limitações e disfunções da burocracia weberiana e as mudanças impostas pela globalização (que trouxe competição em escala internacional), inovações tecnológicas e o surgimento de novas ferramentas de gestão. Todos esses elementos impactaram o poder público ao evidenciar as falhas e as ineficiências de um Estado burocrático já ultrapassado (ABRUCIO, 1998).

Em resposta a esse cenário começam a surgir as primeiras ideias reformistas em governos conservadores e com pensamento político contrário ao Estado de Bem-Estar Social – com foco na redução dos gastos públicos e da intervenção estatal na economia – como é o caso da Inglaterra da era Thatcher. De acordo com Ferlie et al. (1999), a partir de 1979, o governo Thatcher passou a implementar um conjunto de iniciativas de reformas destinadas a enfrentar a percepção de imobilidade e de ingovernabilidade da população sobre o setor público. Dentre as principais medidas destacam-se aquelas voltadas para as ideias do *New Public Management*, como o programa de privatização que retirou o governo britânico da atividade econômica direta, a transferência da prestação de serviços públicos para organizações não estatais, a adoção de indicadores de desempenho e o incentivo à capacitação profissional dos gestores públicos (FERLIE et al., 1999). Ainda segundo os autores, as iniciativas inglesas colocavam grande ênfase no “fazer mais com menos”, na preservação do valor do dinheiro público e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custo, de informação e de auditoria.

Por trás das medidas inglesas estava a noção liberal de que o setor privado é superior ao público. Para Giauque (2003), o NPM foi fundado na crença da superioridade dos mecanismos de mercado, da competição e do interesse individual como fatores motivadores do trabalho. Nas palavras do autor: “a maioria dos pontos que constituem o NPM essencialmente obedecem à lógica emanada do mundo dos negócios e do setor do comércio” (GIAQUE, 2003, p. 574).

Em paralelo às transformações que ocorriam no Reino Unido, as inovações reformistas foram se disseminando em governos de diferentes orientações, ficando claro que a consequência primeira das reformas é fortalecer o próprio Estado, tornando-o mais eficiente na entrega de serviços aos cidadãos, e não enfraquecê-lo, como almejavam os

neoliberais²¹ (ANDERSON, 1995). Mesmo crítico às reformas em curso, Hood, em 1991, já evidenciava que o NPM havia ultrapassado as fronteiras do conservadorismo britânico, se difundido em governos de diferentes orientações. Como exemplo, o autor apontou que os princípios dessa corrente haviam sido implementados pelos governos trabalhistas na Austrália e na Nova Zelândia.

Com a disseminação e amadurecimento das ideias reformistas, Abrucio e Pó (2002) também observam que temas como o ajuste fiscal, eficiência gerencial, capacidade de gestão e a *accountability* passaram a ser recorrentes nos discursos dos governos, independentemente de suas orientações políticas e ideológicas. Porém, mesmo que as experiências tenham alguns valores e princípios comuns, a literatura aponta que a reforma gerencial não é um modelo fechado, um padrão único a ser seguido (POLLITT e BOUCKAERT, 2002). Cada país a adapta e implementa de acordo com suas necessidades, preocupações, condições políticas, institucionais e legais.

Ferlie et al. (1996, p. 35) acrescentam que a implementação dos princípios do NPM também depende do posicionamento da liderança política e administrativa. Para os autores, dentre os países que implementaram mecanismos de reforma, o impacto das ações foi mais significativo nas localidades onde o alto escalão do governo tinha o compromisso de assegurar e sustentar a reforma.

Num esforço de classificar e comparar as experiências reformistas ao redor do mundo, em geral, diversos autores apontam a existência de modelos básicos de reforma, como as experiências anglo-saxã, europeia continental e dos países nórdicos; ou como a classificação de Kettl (1998), que separou as experiências em dois grupos: aquelas que utilizam o princípio *make managers manage*, que pregam a necessidade de mudanças drásticas para alavancar o desempenho do governo, como a inserção de mecanismos de mercado e a competição; ou *let managers manage*, que focam no desempenho dos gestores públicos, concedendo-lhes maior autonomia e flexibilidade, além da remoção de algumas barreiras burocráticas que dificultam uma gestão ágil e eficiente.

No padrão anglo-saxão de reforma incluem-se as experiências que seguiram os

²¹Ao contrário da retórica, Ferlie et al. argumentam que o setor público britânico não se enfraqueceu na década de 1980. Embora suas funções econômicas tivessem sido reduzidas, o Estado continuou a financiar e, em grande parte, a fornecer a ampla gama de funções básicas de políticas sociais aos cidadãos do Reino Unido.

princípios da economia neoclássica mais rigorosamente e que implementaram os ajustes mais duros, levando o Estado ao limite da semelhança com o mercado, tal como ocorreu na etapa inicial das reformas nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia. De acordo com Kettl (1998), para tais países, o único modo de garantir a melhoria do desempenho da administração pública seria alterar os incentivos dados aos administradores e expô-los às forças do mercado.

Já o padrão europeu continental engloba experiências que priorizaram os mecanismos do NPM voltados à descentralização, qualificação e modernização da gestão pública. De acordo com Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007), no modelo europeu continental de reforma, a mercantilização do Estado e a introdução de mecanismos da iniciativa privada são menores quando comparadas ao modelo anglo saxão. Nas palavras de Matias-Pereira (2008, p. 69) “os países da Europa continental preferiram um impulso central rumo à modernização, temperado com uma pitada ocasional de mercantilização e privatização”.

O Estado (no padrão europeu continental) é ainda considerado o principal facilitador de soluções para problemas provocados, por exemplo, pela globalização, mudanças tecnológicas, deslocamentos demográficos e ameaças ambientais. Apesar de problemas de legitimidade, o papel e o funcionamento da democracia representativa não ofereceu nenhuma grande mudança. O mesmo ocorre em relação ao papel e à percepção do serviço público [...]. Os elementos da tradição weberiana têm sido preservados. Há, porém, novos elementos. Por exemplo, tem ocorrido uma troca da orientação da burocracia de suas regras internas para o atendimento das necessidades e desejos dos cidadãos. (POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG, 2007, p.3).

Por último, o modelo nórdico é apontado como aquele que abrange uma forma distinta de organizar a sociedade, administrar instituições e conduzir a política. As nações nórdicas têm longa tradição social-democrata e são reconhecidas pela participação dos cidadãos nas decisões governamentais e pela crença de que as mudanças ocorrem de forma incremental e consensual (HEITICH, 2015). Nesse modelo o setor público é financiado por uma alta carga tributária, e os serviços públicos asseguram a redistribuição e o bem-estar social. A autonomia de gestão que caracteriza os órgãos descentralizados é baseada muito mais numa relação de confiança (*trust-based management*) do que em indicadores, sendo “a ênfase muito mais em desempenho do que em mensuração” (JOHNSEN e VAKKURI, 2006, p.292). Ainda para os autores,

diferentemente dos outros modelos de reforma em curso no mesmo período, na experiência nórdica há uma extensa colaboração entre sindicatos, organizações e o Estado.

Apesar das diferentes classificações apontadas acima, é possível notar uma linha comum nas abordagens e experiências de reforma com foco na gestão pública, como a adoção da lógica de descentralização na prestação de serviços públicos, com a separação do financiador - o poder público, responsável pelo planejamento e levantamento das necessidades dos cidadãos - e o executor dos serviços que, dependendo do país e/ou experiência, podem ser organizações públicas descentralizadas ou privadas. Nas palavras de Jann e Reichard (2002, p. 36) “há uma crescente devolução das tarefas dos ministérios e departamentos centrais para agências e organizações, públicas, privadas ou híbridas, todas mais ou menos independentes”. O objetivo dessas mudanças é assegurar maior autonomia e flexibilidade para as entidades executoras do serviço público. Em alguns casos, o processo de descentralização também pode resultar na maior transparência dos custos e do desempenho, além de viabilizar ganhos de qualidade, eficiência e produtividade dos serviços públicos.

No Brasil, a propagação das parcerias entre o poder público e entidades não estatais decorre da expansão das organizações da sociedade civil (a partir da redemocratização do país) e da descentralização da prestação de serviços em direção aos governos subnacionais (estabelecida na Constituição Federal de 1988). Assim como em diversos países, a expansão também é resultado das dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos (MILLS, 1998), proveniente, em grande parte, da rigidez da estrutura normativa da Administração Pública. No Brasil, a rigidez normativa compreende um regime único de pessoal, de compras e contratações, além de formas de gerenciamento iguais para todos os servidores. Além disso, a carência de políticas de pessoal adequadas, no que se refere à remuneração, incentivos e à capacitação profissional, pode impactar negativamente a qualidade dos serviços prestados pela administração direta.

A proposta brasileira de descentralização dos serviços não exclusivos do Estado²²-

²²Corresponde aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas (MARE, 1995). De acordo com o Plano Diretor, compõem os serviços não exclusivos do Estado as áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do

aqueles serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser financiados por recursos públicos (BRASIL, 1995, p. 12) - surgiu no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do modelo de parceria com as Organizações Sociais (OS). Organização Social é uma qualificação concedida pelo Executivo que autoriza organizações não estatais de direito privado a serem parceiras do poder público na execução de determinados serviços públicos. A criação das Organizações Sociais faz parte de um movimento maior de reforma do aparelho de Estado, proposto pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), pasta criada para promover e difundir a reforma da gestão pública, que tinha como foco central o ajuste fiscal e a mudança institucional para alterar o aparelho do Estado (MARE, 1995). De acordo com o então ministro, Bresser-Pereira (1996), a reforma brasileira foi delineada com base nos contornos do *New Public Management*, tendo como aspectos principais: a descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis regionais e locais de governo; criação de agências descentralizadas; diminuição dos níveis hierárquicos; controle por resultados *a posteriori* e administração voltada para o atendimento ao cidadão.

O modelo OS foi baseado em prerrogativas constitucionais existentes que permitiam a parceria entre o Estado e organizações privadas para a prestação de serviços sociais. Em outubro de 1997 FHC editou a Medida Provisória nº 1.591 e, após três reedições, em 15 de maio de 1998, a MP foi transformada na Lei Federal nº 9.637, também conhecida como Lei das OS. A lei estabelece as condições necessárias para que o Poder Público qualifique uma entidade como OS e com ela possa constituir uma relação de cooperação de longo prazo, para o desenvolvimento de atividades e prestação de serviços aos cidadãos de natureza perene e, em alguns casos, o uso de bens públicos móveis e imóveis, e cessão especial de servidores (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010). Para se enquadrar na legislação federal, a entidade parceira deve ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas a uma das áreas previstas para celebração da parceria.

O componente formal da parceria entre o Estado e as Organizações Sociais é o contrato de gestão, instrumento que define os direitos e obrigações do Estado e da entidade parceira, estipulando, entre outras coisas, as metas e indicadores de resultados para o

parceiro e o volume de recursos públicos a ser transferido à OS a título de fomento às atividades assumidas no contrato. Em suma, contrato de gestão – instrumento amplamente utilizado nas reformas em curso em muitos países – é o instrumento que permite ao poder público conceder maior autonomia de gestão ao parceiro em troca do comprometimento em atingir determinados resultados pré-acordados²³ (POLLITT e BOUCKAERT, 2004).

No Brasil, essa maior autonomia só é possível pelo fato de as OS não ser ente ou órgão público, mas sim pessoa jurídica de direito privado investida de atribuições públicas. Diferentemente dos órgãos públicos que são regidos pelas regras da Administração Pública brasileira, as Organizações Sociais têm autonomia para gerenciar os recursos transferidos pelo governo e desenvolver seu processo de trabalho. As OS não necessitam de concurso público para contratar funcionários, o que torna mais fácil contratar, demitir, definir o tipo de profissional requerido e criar mecanismos de incentivos para alavancar o desempenho. Ademais, em relação às compras, as OS não utilizam o processo de licitação em sua forma detalhada (seguem apenas os princípios gerais da lei), o que pode tornar o procedimento mais eficaz e a prestação de serviços mais ágil, tendo em vista que a compra de materiais, substituição de equipamentos e manutenção dos mesmos são realizadas sem a lentidão e disfunções do processo licitatório.

Caso as metas e resultados acordados não sejam cumpridos, o poder público pode – e deve - penalizar o parceiro via redução automática de repasse financeiro, ou mesmo, no limite, com o rompimento da relação contratual, incentivando, assim, o bom desempenho dos parceiros. Desta forma, o controle do Estado deixa de ser exercido apenas da maneira burocrática tradicional, ou seja, pelo cumprimento de normas e procedimentos, e passa a orientar-se prioritariamente à avaliação de resultados, um dos principais conceitos do *New Public Management* (PERDICARIS, 2012), com foco em atacar a ineficiência decorrente do excesso de procedimentos, controles processuais e da baixa responsabilização dos burocratas (WALSH, 1995). A avaliação de resultados dos governos também permite o aumento da *accountability*, uma vez que os cidadãos podem usar os dados e informações gerados pelo processo para avaliar o funcionamento das

²³O contrato de gestão também vem sendo utilizado por órgãos governamentais para gerir resultados em seus próprios departamentos (PERDICARIS, 2012), como uma maneira de atingir metas previamente estabelecidas junto ao núcleo estratégico de governo. No Brasil, destaque para a experiência de Minas Gerais.

organizações. Além disso, a transparência dos resultados reflete-se num maior grau de responsividade dos dirigentes das organizações face aos objetivos acordados.

O contrato de gestão é considerado um dos mecanismos do NPM mais comumente utilizadas nos países da OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), tendo em vista que governos de diferentes países estão utilizando atores privados para gerir e implementar suas políticas públicas (OCDE, 2005). Uma pesquisa realizada pela OCDE e pelo Banco Mundial em 2003 mostrou que quase 80% dos países membros utilizavam algum tipo de contrato de gestão. Freitas (1999) elenca três pontos-chave que podem ter refletido na disseminação do instrumento: a) concessão de mais autonomia às organizações, em troca de maior compromisso com resultados e publicidade dos atos dos gestores; b) descentralização da execução orçamentária e minimização dos procedimentos burocráticos de controle; e c) simplificação das normas relativas aos recursos humanos das unidades. Para Jann e Reichard (2002), o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade governamental, uma vez que estabelece uma nova lógica de atuação, deixando para trás o controle burocrático e avançando em direção a novas formas de controle e gestão.

Porém, a parceria com entidades não estatais suscita até hoje ampla controvérsia ideológica, política, econômica – tanto no Brasil como em outros países. Se, por um lado, agências multilaterais e governos promoveram esse modelo (MILLS, 1998) e pesquisadores como Domberger e Jensen (1997) encontraram evidências quanto à sua contribuição para a redução de gastos públicos, não faltam, por outro, aqueles que se opõem a essa alternativa. Ao lado de autores que têm expressado o temor que o recurso a parceiros privados tenha efeitos negativos sobre a qualidade e a equidade do sistema público (BURSTROM, 2009), há os sindicatos de servidores públicos, os partidos de esquerda com base eleitoral no funcionalismo público, e instituições ligadas aos partidos que, com frequência, chamam a atenção para os prejuízos da parceria para o Estado, para os servidores público e para a sociedade civil.

Autores como López-de-Silanes et al. (1997), England (2004) e Brodtkin (2007) também questionam o modelo ao apontar os riscos de a administração pública se contaminar pela lógica do lucro e da corrupção - seja na escolha dos parceiros, seja na gestão dos contratos -, além da inexistência de uma gestão pública capacitada para monitorar o cumprimento dos contratos. Ainda, Brodtkin ressalta que a transferência de serviços para

organizações não estatais contribuí para o surgimento de um mercado de contratos e de empresas de fachada criadas para gerar lucro a partir do fornecimento de serviços públicos.

Para o presente estudo, mais importante que analisar as vantagens e desvantagens de uma determinada política ou modelo de gestão, trata-se de buscar entender os motivos pelos quais governos optam ou não por implementá-la e verificar se essa decisão é tomada mais por domínio técnico, ou como resultado das escolhas políticas, influenciada pelos princípios ideológicos e interesses partidários. Especificamente sobre a política reformista, para que ela seja implementada, seja qual for a orientação política do governo, deve haver uma combinação adequada de motivo e oportunidade que impulse governos a colocar a reforma na agenda política. Afinal, motivos e oportunidades são os ingredientes cruciais que explicam as ações governamentais (HOOD, 2002).

2.2 Partidos Trabalhistas, Social Democracia e as Reformas nos Contextos Europeu e Latino-americano

Assim como diversas políticas das áreas econômica e social, o movimento reformista iniciado na década de 1980 também tem sido moldado por contornos ideológicos. Enquanto partidos políticos conservadores ou localizados no centro-direita do espectro político partidário defendem as propostas de modernização do Estado como uma saída para o cenário de recursos escassos, regras rígidas e pressão por melhores serviços, os partidos de centro-esquerda, principalmente aqueles que defendem os interesses do funcionalismo público, são críticos às propostas reformistas por defenderem a atuação direta do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e do Bem Estar Social (PANIZZA, 2012). Todavia, apesar das previsões teóricas, pesquisas têm apontado que partidos de esquerda têm implementado políticas de gestão, principalmente quando estes passam da oposição para o governo. Fiori (2006) argumenta que é possível identificar certa recorrência, principalmente nos casos europeus e latino-americanos, de governos liderados por partidos de esquerda que, sozinhos ou coligados, começaram a adotar ou expandir políticas reformistas.

A reforma da gestão pública é um fenômeno global (POLLITT e BOUCKAERT, 2000), independente da bandeira política do governo. Para Ferlie et al. (2003), não se deve assumir que todos os governos que tiveram iniciativas reformistas convergiram para a tônica do Estado mínimo, com base na reforma britânica dos anos 1980. Os mesmos autores também argumentam que as motivações que orientam as reformas não são únicas e, além disso, aspectos e interesses políticos devem ser levados em conta ao analisar as razões pelas quais um governo opta por tal medida. Já na perspectiva de Butler (2003), mesmo que as reformas tenham abordagens diferentes, muitas delas são influenciadas pelos mesmos fatores: ideologia, liderança política, política institucional e capacidade de implementação do poder público.

Como exposto na seção anterior, as primeiras experiências reformistas nos países anglo-saxônicos não estão associadas exclusivamente a governos liderados por partidos conservadores. Embora a origem do NPM esteja vinculada ao pensamento liberal, o êxito das ideias reformistas ultrapassou essa fronteira política, como nos casos de continuidade das reformas pelo Partido Democrata nos Estados Unidos, e das iniciativas pioneiras do Partido Trabalhista na Austrália e na Nova Zelândia.

Nos Estados Unidos, durante o governo Carter (Partido Democrata), houve inúmeras iniciativas voltadas para a melhoria do serviço público, como a introdução de sistemas de análise de desempenho e remuneração com base no mérito dentro do serviço público, em paralelo aos procedimentos de rebaixamento e demissão (FERLIE et al., 1999). Mas foi no governo Reagan (Partido Republicano) que as ideias reformistas passaram a integrar efetivamente a Administração Pública americana. Na Austrália, a influência da ortodoxia do NPM (MARSH, 1994) já era evidenciada durante a campanha eleitoral do Partido Trabalhista em 1982, cujo lema era “dirigir o Estado como uma empresa” (MESQUITA e FERREIRA, 1997). O estilo de reforma trabalhista australiano, contudo, era tido como mais consensual e menos *top-down* do que o britânico (FERLIE et al., 1999). Já a Nova Zelândia é um caso extremo de país que se transformou rapidamente, principalmente no período de 1984 a 1990, onde mudanças drásticas foram introduzidas na organização e na gestão do setor público (FERLIE et al., 1999; WISTRICH, 1992; BOSTON, 1987). As principais mudanças no aparelho estatal da Nova Zelândia introduzidas durante o governo trabalhista foram: i) a transferência de atividades de caráter comercial para a iniciativa privada; ii) a descentralização das atividades do

governo central, que conferiu maior autonomia aos burocratas e iii) a negociação de contratos de trabalho no setor público com base nos parâmetros da iniciativa privada (PAULA, 2005, p.50).

Outro exemplo emblemático é o que ocorreu na Inglaterra a partir da vitória do Partido Trabalhista, depois de quase vinte anos de governo conservador. Ainda que os trabalhistas tenham feito duras críticas à reforma no tempo em que estavam na oposição, durante a campanha eleitoral de 1997 o então candidato Tony Blair já discursava a favor de um “controle fiscal apertado”. Tal discurso causou espanto, pois, nesse mesmo período, uma pesquisa realizada pela revista *The Economist* apontava que três-quartos dos eleitores desejavam “maiores gastos públicos mesmo que isto significasse aumento de impostos” (The Economist, 1997).

Quando chegaram ao poder, os trabalhistas mantiveram alguns pontos da reforma e aprofundaram outros, além de introduzirem na agenda de governo o “*reformed managerialism*” (CUTLER e WAINE, 2000), uma retórica associada ao NPM e a mecanismos de modernização da gestão com algumas pequenas modificações (DAWSON e DARGIE, 2002). A gestão Blair avançou no caminho do Estado Social aumentando o consumo coletivo de serviços públicos, com destaque para as áreas de saúde e educação, enquanto procurava transferir a oferta desses serviços para entidades públicas de direito privado. Especificamente sobre a educação, ainda que o governo trabalhista tenha extinguido alguns dos programas educacionais que possuíam participação da iniciativa privada, novas formas de parcerias entre o setor público e privado foram incentivadas (GRINKRAUT, 2013), tanto na diversificação da oferta educacional, quanto na transferência de serviços antes realizados pelo poder público para o setor privado (BALL, 2010). O governo também estabeleceu metas para todas as escolas mantidas pelo Estado²⁴ e ao mesmo tempo recompensou o sucesso daquelas escolas que as atingiam. “Nesse novo modelo, o baixo desempenho não era tolerado” (GRINKRAUT, 2013, p.291).

O processo reformista como um todo formava um corpo substancial de mudança, deixando claro a direção do novo Partido Trabalhista, “um partido que se esforça para

²⁴Há uma grande variedade de escolas mantidas pelo Estado, ainda que nem todas sejam diretamente administradas por este.

responder aos novos desafios da economia globalizada” (BLAIR, 2010). De acordo com o Manifesto Eleitoral do partido (1997) o “*New Labour is a party of ideas and ideals but not of outdated ideology. What counts is what works. The objectives are radical. The means will be modern*” (LABOUR PARTY, 1997).

Sobre o processo reformista de seu governo, Tony Blair (2010), em biografia publicada na língua portuguesa em 2010, afirma que:

No início do segundo mandato foi criada a matriz da reforma: mudar a natureza monolítica dos serviços; introduzir a concorrência; abolir as distinções entre setor público e privado; enfrentar as tradicionais demarcações profissionais e sindicais e os interesses instalados e, no geral, tentar libertar o sistema, deixá-lo se inovar, se diferenciar, respirar e se expandir. (BLAIR, 2010, p. 564, 565).

O posicionamento do Partido Trabalhista foi se consolidando quando os primeiros resultados começaram a aparecer (GRINKRAUT, 2013). Em 2001 o governo encontrou evidências da relação entre a melhoria dos padrões, resultados das escolas e a diversificação da oferta educacional. Ao comparar os documentos publicados em 2004 pelos partidos Conservador (*Right to Choose*) e Trabalhista (*Strategy Document*), Chitty (2009) concluiu que os partidos “partilham de mesmos ideais e aspirações”, buscando maior personalização, mecanismos de escolha, flexibilização do sistema e variedade de parceiros.

Todo o processo reformista inglês durante o governo Trabalhista foi duramente atacado e criticado. Internamente ao partido, o grupo mais radical o criticava pelo fato de as iniciativas irem contra os interesses de sua principal base de apoio. Já a área econômica do governo era resistente por julgá-las impopulares e com inúmeras desvantagens. Por outro lado, a base social do partido – principalmente o funcionalismo público – fez duras críticas, pois julgava que a reestruturação do serviço público era uma manobra para transformar os funcionários públicos em força de trabalho privada, menos sindicalizada e com menor poder de negociação (CHEIBUB, 2004). O *Unison* (*The Public Service Union*), maior sindicato do país que representa grande parte dos servidores dos governos locais e do *civil service*, produziu inúmeros documentos com diversas críticas à descentralização dos serviços e à entrada de atores não estatais, sendo que as principais são a lógica do lucro das empresas, a autonomia que essas empresas

teriam, além da perda das regalias e barganhas dos funcionários públicos. Para o *Unison*, os problemas que o Estado enfrentava deveriam ser atacados com o aumento do orçamento público e a expansão da intervenção e dos serviços prestados diretamente pelo Estado (CHEIBUB, 2004).

Durante os quase vinte anos de governo Conservador, houve uma expressiva redução e enfraquecimento da atuação do movimento sindical pelas políticas neoliberais em articulação com a reestruturação do Estado, o que afetou profundamente o sistema de representação dos trabalhadores do setor público. Assim, a vitória trabalhista em 1997 representava, principalmente para o sindicalismo público, a chave para a retomada do movimento sindical e para o retorno de propostas políticas alinhadas aos interesses dos trabalhadores.

Mesmo com críticas do *front* interno e de uma importante parte da sua base de apoio, o partido, influenciado pelos princípios norteadores do Novo Trabalhismo, manteve seu projeto reformista, por considerar que o ganho em relação à qualidade e quantidade dos serviços era superior às críticas pontuais. Nas palavras de Blair “se o partido quisesse governar durante períodos significativos, tinha de fazê-lo como partido de centro orientado para o futuro” (BLAIR, 2010). Assim, era importante levar o programa do Novo Trabalhismo em frente, provar que o Partido Trabalhista era, na realidade, um partido que podia mudar e melhorar os serviços públicos e o Estado de Bem Estar Social que ajudara a criar, tornando-os estáveis e ajustados às necessidades e demandas dos tempos atuais (BLAIR, 2010).

Um indício de justificativa para as mudanças do Partido Trabalhista inglês se encontra no programa *Modernising Government*, publicado em março de 1999, ao afirmar que o país vivia em uma época em que “a maioria dos velhos dogmas que assombravam os governos no passado foram varridos do mapa” (BLAIR e CUNNINGHAM, 1999, p. 09) e necessário agora seria garantir que as políticas públicas sejam robustas, porém flexíveis, com foco em resultados. Além disso, para o partido, não subsistiam distinções entre os serviços prestados pelo setor público ou por parceiros privados.

Em relação às iniciativas latino-americanas, Panizza, em 2012, elaborou um estudo que analisou o processo reformista da primeira experiência de governo de um partido de esquerda no Uruguai, a partir da vitória eleitoral da Frente Ampla (FA) em 2004.

Durante a campanha eleitoral, o candidato do partido atacou veementemente o neoliberalismo, o desmantelamento do Estado, o clientelismo e a corrupção, e focou seu discurso nas políticas sociais que seu governo iria implementar. No entanto, ao assumir o governo, o presidente Vázquez deu continuidade a algumas políticas reformistas do governo anterior, principalmente no que tange a área macroeconômica, com reformas sociais, econômicas e a criação de novas agências autônomas nas áreas de pesquisa e inovação²⁵. Em 2007 o governo publicou um documento com uma série de propostas para a reforma de diferentes áreas do estado²⁶, destacando dentre os temas e ações prioritárias a reestruturação do *civil service* com a proposta de torna-lo menor, mais profissional, mais bem equipado para gerenciar o Estado e melhor remunerado (PANIZZA, 2012).

No segundo governo da Frente Ampla (2010-2015), a agenda de reforma também esteve, de alguma forma, na agenda do presidente José Mujica. Enquanto Mujica reafirmava a oposição histórica do partido à privatização, ele argumentou que a confusão entre as formas de propriedade e os modelos de gestão do Estado tinha impedido por muito tempo um debate aberto sobre a gestão eficiente dos recursos públicos e sobre a qualidade dos serviços (PANIZZA, 2012, p. 11). Como resultado, o presidente optou pelo redesenho do Estado, a fim de torná-lo mais eficiente e mais barato (ibid), sempre com o cuidado de ressaltar que a reforma não ia contra os interesses dos trabalhadores do setor público.

O posicionamento de Mujica a favor da reforma não era algo aguardado ou previsto, dado que durante a campanha eleitoral o então candidato contou com significativo apoio do funcionalismo público e dos grupos mais à esquerda e mais radicais do partido. Os primeiros anúncios acerca da reforma do *civil service* atraíram uma forte reação negativa dos sindicatos do setor público e de alguns grupos internos. Sindicatos vinculados ao funcionalismo público lançaram uma campanha contra a reforma, opondo-se às principais propostas e iniciativas concretas, alegando que a categoria não havia sido consultada em nenhum momento da elaboração das propostas. O movimento

²⁵De acordo com a imprensa uruguaia, o presidente Vázquez era visto como socialista *light* e “amigável com os mercados”.

²⁶Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) propuso la estrategia para la transformación democrática del Estado y afirmó que es para “dos períodos de gobierno”. “La madre de todas las reformas”. La República, 16 Octubre 2007.

contra a reforma incluía desde reivindicações salariais até a organização de uma greve geral em 2010²⁷. A grande oposição da base de apoio e a falta de apoio dentro do governo esfriaram rapidamente as ideias de redesenho do Estado (PANIZZA, 2012).

Ao tentar compreender o comportamento do chefe do partido de esquerda uruguaio, o autor argumenta que tanto a *esquerda* quanto a *direita* compartilham críticas sobre a ineficiência da administração pública, sobre a necessidade de melhorar as capacidades técnicas e de gestão do Estado, e sobre a importância de mensurar os *outputs* e avaliar e premiar o desempenho dos funcionários do setor público (PANIZZA, 2012). Indo ao encontro de Panizza, Correia (2011) afirma que o ponto central da decisão de implementar políticas de gestão é a capacidade que esta tem de sair de um “*status quo*” indesejável para um novo estágio de desempenho das políticas e serviços públicos. Ademais, para o autor, o desempenho superior do governo rende inúmeros frutos ao reformista, principalmente frutos eleitorais, como o voto nas próximas eleições.

Para finalizar essa seção, vamos retomar algumas análises sobre as reformas em governos social-democratas. Alguns estudos têm buscado entender as transformações de partidos políticos frente às políticas reformistas, principalmente da Social Democracia no contexto europeu. Pedersen e Kersbergen (2002), ao analisarem as transformações da Social Democracia na Dinamarca e Holanda, concluíram que a pressão que o partido sofre para combinar governança, eficiência econômica e promoção da justiça social é o fator determinante para tais transformações. Para os autores, a aproximação do mercado está ligada à operacionalização do serviço e não à sua formulação, o que não altera o escopo da política pública e os interesses em volta dela. Mesmo que a Social Democracia faça parceria com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos, os autores avaliam que os valores do modelo de Bem Estar Social permanecem, uma vez que o objetivo central da parceria é aumentar e melhorar a prestação dos serviços públicos.

Apesar das duras críticas, Kitschelt (1994), sustenta que as transformações da Social Democracia são reflexos ou consequências das mudanças das preferências dos eleitores,

²⁷A greve geral ocorreu no dia 07 de outubro de 2010. Trabalhadores de empresas públicas, bancos, indústrias, educação e saúde paralisaram quase totalmente suas funções por 24 horas. A paralisação do transporte público foi parcial, enquanto que no comércio houve pouca adesão. A adesão ao protesto foi considerada grande, sobretudo na capital Montevidéu. A greve foi a primeira paralisação geral contra o governo de Frente Ampla, no poder desde 2005.

que estão “*more libertarian and (in) a more liberal direction*”. Já para Lópes-de-Silanes et al. (1997), a decisão de descentralizar é determinada pelo grau de sentimento anti-governo do eleitor, sendo o sentimento de *laissez-faire* mais visível entre aqueles que apoiam os partidos conservadores. Pedersen e Kersbergen (2002) destroem tal argumento afirmando que é muito pouco provável que os eleitores europeus almejem a diminuição do *Welfare State*. Ainda para esses autores, o principal argumento das transformações da Social Democracia é “simplesmente uma adaptação necessária às novas realidades econômicas” (ibid, p.14) e concluem que essa sequência de mudanças é crucial para que o partido sobreviva em meio às transformações econômicas e sociais da Europa.

A necessidade de o governo manter a governabilidade e a governança dentro de um sistema político democrático também foi identificada por Lanzaro (2010), Pedersen e Kerbergen (2002) e Panizza (2012) como fatores explicativos para a adoção de políticas não alinhadas com os princípios partidários e com os interesses da base social. Em sistemas políticos dominados pela necessidade de fazer coalizões com partidos com diferenças ideológicas, acordos inter e intra partidários são essenciais para garantir a governabilidade (Lanzaro, 2010), tornando-se um mecanismo democrático com poder de ampliar a tolerância entre interesses divergentes. Pedersen e Kersbergen (2002) complementam afirmando que quando a construção de uma coligação é necessária para ganhar as eleições, o governo precisa negociar e ceder em alguns pontos, mesmo que isso vá de encontro ao seu perfil ideológico.

Nesta seção, pudemos retrazar a trajetória de diferentes partidos e governos diante da agenda de reformas da gestão pública, a partir dos anos 1980. Vimos que a riqueza da análise está nas nuances e nas diversas possibilidades de interpretação. Uma visão sintética poderia afirmar que a principal razão que move os partidos, quando chegam ao poder, é o pragmatismo. No entanto, esta síntese deixa escapar argumentos dos próprios governantes e análises que sublinham aspectos importantes desta trajetória percorrida pelos partidos – especialmente aqueles que partem de uma base forte de apoio entre os funcionários públicos. Em vez de uma síntese, preferimos reter as considerações dos diversos analistas, e tentar refletir sobre elas a partir dos casos estudados nesta tese.

A próxima seção deste capítulo é dedicada a entender como se deu as resistências à implementação da reforma administrativa no Brasil e, especificamente sobre a criação

das Organizações Sociais, como o governo FHC lidou com as resistências do funcionalismo público e dos partidos à esquerda do espectro político. Também serão abordadas as ações e as alternativas criadas nos governos Lula frente à disseminação das Organizações Sociais.

2.3 Resistências e alternativas à reforma do Brasil

Assim como nos países europeus e latino-americanos, no Brasil, os partidos de esquerda, em especial aqueles com base no sindicalismo, são historicamente críticos ao movimento reformista, principalmente por defenderem a luta e as conquistas sociais e econômicas dos trabalhadores – sejam eles vinculados ao setor público ou privado (ROMA, 1990). As alegações contra as propostas de reforma são de desmonte do Estado, desmantelamento da máquina pública e de que as reformas iniciadas por FHC não passariam de um “grande engodo”. Especificamente sobre as Organizações Sociais e o processo de publicização criados pela Lei nº 9.637, tais partidos - e parte das análises acadêmicas - as definem como privatização mascarada, além de ser um mecanismo que exige a responsabilidade do governo na provisão de políticas e serviços sociais (ROTHENBURG, 2003).

Em consonância com parte dos estudiosos do Direito Administrativo, o então ministro do STF, Eros Grau, em seu voto vista cautelar referente à Adin 1.923, alegou que o que a Lei das OS denomina de Programa Nacional de Publicização, nada mais é que a privatização das funções estatais. Ademais, o ex-ministro afirmou que a lei instrumenta a redução do tamanho do Estado e a redefinição do seu papel, ações incompatíveis com a Constituição Federal.

Para rebater as críticas, Bresser-Pereira, então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado, e seu assessor jurídico Paulo Modesto buscaram demonstrar as especificidades na nova proposta e diferenciar as OS dos processos de privatização e terceirização, uma vez que a privatização significa a transformação de uma empresa estatal em empresa privada e a terceirização é o repasse para a iniciativa privada de serviços auxiliares ou de apoio (BRASIL, 1997 d, p.19).

O governo FHC e sua coalizão ampliada²⁸ composta pelos partidos PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB (atual PP), eram maioria na Câmara dos Deputados, com 77,58% das cadeiras (YOSHIDA, 2006), o que facilitaria a cooperação no Legislativo e limitaria a possibilidade de paralisia decisória. Porém, para Bresser-Pereira (1999), o verdadeiro desafio para aprovar a reforma estava na heterogeneidade da base de apoio no Congresso. Para operacionalizar as mudanças propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, era necessário alterar o sistema jurídico-legal, de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes, por meio de uma Emenda Constitucional (nº19 de 1998). Para Bresser, essa foi a maior dificuldade, pois, mesmo com a confortável maioria no Congresso, a maioria parlamentar era formada por uma coalizão heterogênea e indisciplinada de partidos.

Para Bresser-Pereira, a aprovação de grandes reformas depende de quatro fatores chave: necessidade, concepção e desenho, persuasão democrática e alianças. Há necessidade quando a reforma responde a uma demanda social real. O desenho adequado da reforma, isto é, o fato de que o texto ou o conteúdo das novas instituições propostas respondam efetiva e claramente aos objetivos visados é essencial para sua aprovação. Em terceiro lugar, nas democracias, as reformas dependem de um debate nacional pelo qual a opinião pública possa ser persuadida²⁹. E em quarto, para conseguir o apoio dos políticos no Congresso, é necessário, além da aprovação da opinião pública, estabelecer alianças estratégicas. Segundo Bresser, a reforma administrativa seguiu todos os quatro fatores.

Ainda para Bresser-Pereira (1999, p. 17), para aprovar a reforma era essencial identificar claramente os adversários e os aliados. Os adversários no Congresso e na sociedade eram conhecidos: “os representantes do velho patrimonialismo e do nem tão novo corporativismo de bases sindicais”. Segundo Bresser, a aliança entre estes dois foi imediata, afinal ambos os grupos buscavam vantagens e privilégios (*rent-seeking*).

Ao aprovar a reforma, o governo colocou em prática uma agenda que, para muitos críticos, tinha como principal característica o estilo de gestão neoliberal. Especificamente sobre a reforma gerencial, o Plano Diretor foi alvo de enormes críticas

²⁸Figueiredo e Limongi (1999) utilizam o termo coalizão eleitoral para indicar os partidos que apoiaram a candidatura de FHC em 1994 (PFL, PTB e PSDB) e coalizão ampliada para indicar os novos partidos que começaram a fazer parte do governo após o candidato ter sido eleito (passando a incluir PPB e PMDB).

²⁹De acordo com várias pesquisas de opinião, cerca de 75% da população aprovou a emenda constitucional da reforma administrativa (BRESSER PEREIRA, 1999).

dos partidos trabalhistas e de base sindical, pois, para eles, o Plano atribuía ao funcionalismo público o insucesso da gestão pública, e atacava os direitos trabalhistas por inibir o espírito empreendedor dos servidores e por encarecer o custo da máquina estatal³⁰. Mesmo com as duras críticas dos sindicatos ao Plano Diretor e à parceria com as Organizações Sociais, houve um fracasso das negociações entre os sindicatos e associações dos funcionários públicos federais e o MARE (Cheibub, 2000), devido principalmente à baixa institucionalização dos canais de comunicação entre o governo e os sindicatos (MELO, 2002; GAETANI, 2000).

De acordo com Melo (2002), a baixa interação entre governo e sindicatos foi resultado de dois fatores: a indefinição do ator governamental que deveria assumir as negociações (MARE ou Casa Civil) e a radicalização das posições assumidas pelos sindicatos e pelo governo. Para Bresser (1999), o diálogo com os representantes sindicais se mostrou impossível. Já para Gaetani, a ausência de diálogo entre as partes foi resultado da falta de interesse do governo, uma vez que o presidente não tinha fortes preocupações com o posicionamento do funcionalismo público. Nas palavras do autor, o funcionalismo era “*um electorado político sin relevancia particular para la coalición de Cardoso*” (GAETANI, 2000, p.06).

De acordo com Bresser, os sindicatos dos funcionários públicos adotaram posicionamento e atitudes extremamente agressivas. Em julho de 1995, o ex-ministro lembra que o sindicato lançou uma campanha, com grandes cartazes publicitários e anúncios na televisão, dizendo: “Bresser quer arrasar o serviço público. Quer acabar com a saúde pública e a educação pública e transformar o Estado em polícia”.

Sobre o papel da Central Única dos Trabalhadores - aliada sindical do PT, Silva (2001) aponta que a Central não fez grandes esforços para defender os interesses corporativos dos servidores, uma vez que o peso dos trabalhadores do setor público no interior da CUT não era significativo. Ainda de acordo com a autora, a mobilização da CUT aconteceria somente quando a reforma atingisse os interesses de parte significativa de seus filiados e não de uma pequena parcela, verificado, por exemplo, no debate sobre a reforma da Previdência, a qual atingia de forma direta grande parte das categorias

³⁰[...] a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis, ampliando o número de servidores estáveis, não apenas encareceu enormemente os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo, na medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perde relevância (MARE, 1995, p. 27).

representadas pela entidade. De acordo com Dal Molin (2011), a própria instituição classificou sua atuação como “essencialmente defensiva” ao longo dos anos 1990. Para a CUT:

O enfrentamento do desmonte do serviço público exige que os trabalhadores do setor estabeleçam canais de comunicação com a sociedade, visando disseminar a ideia do serviço público como direito do cidadão e dever do Estado. Mobilizar a sociedade contra projetos, como a reforma administrativa e da previdência, é a única garantia da manutenção de um Estado provedor de serviços de qualidade e voltado para a maioria da população. (CUT, 1997).

Sobre as resistências da CUT e do Partido dos Trabalhadores, Bresser-Pereira (1999) observou que as tentativas de diálogo com a CUT foram iniciadas em 1994, antes mesmo da posse de FHC. O autor acrescenta que:

A CUT recusou todos os convites, assim como foram rejeitadas todas minhas tentativas para apresentar o projeto aos deputados do PT. Quando o projeto estava pronto, por volta de julho de 1995, apresentei-o às bancadas de todos os outros grandes partidos. Com o PT foi impossível. Embora, em particular, alguns representantes do PT concordassem com a maior parte das mudanças, a maioria discordava e até se recusava a debatê-las. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.17).

Ainda em relação às negociações da reforma no plano federal, autores apontam a importância do apoio dos governadores e do empenho pessoal do ex-ministro para a viabilidade política das propostas do Plano Diretor (GAETANI, 2000; GAETANI e HEREDIA, 2002; MELO, 2002) e para sua aprovação no congresso (ABRUCIO e COSTA, 1999; SCHNEIDER, 2001). De acordo com relato do ex-ministro, o firme apoio dos governadores e dos prefeitos foi fundamental para aprovação da reforma:

Depois de um mês no cargo, descobri meus dois principais aliados: os prefeitos e os governadores. Eles sofriam diretamente os problemas administrativos e fiscais relacionados com o excesso de quadros e a impossibilidade de demitir, com o requisito constitucional do regime único de contratação para os servidores públicos que os tornava todos estatutários, (...) além do requisito constitucional da estabilidade. Viajei pelo Brasil inteiro. Visitei governadores, participei de inúmeros congressos e encontros de prefeitos (...) para debater a reforma. O apoio deles foi crucial. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.18)

De acordo com a literatura, parte do apoio dos governadores se deu pelo fato de que, naquele período, a maioria dos estados excedia o limite de gasto com pessoal permitido pela Lei Camata (ABRUCIO, 2005; 1997 GAEATANI, 2000). Dado ser o modelo de OS uma proposta criada com o intuito de aumentar a eficiência e diminuir os gastos públicos com o funcionalismo, espera-se que os estados que buscassem aderir ao modelo fossem justamente aqueles que tivessem maior dívida pública e/ou maior correlação entre as despesas com pessoal e receita líquida.

Junto à Lei Camata, o endividamento dos estados e o esforço do governo federal em ajustar as contas nacionais também tiveram influência no posicionamento dos governadores (GAETANI, 2000). Nesse contexto, alguns estados não só apoiaram o Plano Diretor, como também anteciparam a votação da proposta no governo federal, criando seus próprios programas estaduais de reforma da administração pública (ABRUCIO e COSTA, 1999), a citar os estados da Bahia, Pará e Ceará.

A Lei Complementar nº 82, mais conhecida como Lei Camata, foi promulgada em 1995 em decorrência do dispositivo expresso na Constituição Federal de 1988, art. 169:

"A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar."

A Lei impedia que União, Estados e Municípios gastassem mais de 60% de suas respectivas Receitas Correntes Líquidas (receita corrente deduzidas as transferências por participações, constitucionais ou legais) com pessoal ativo e inativo da administração pública direta e indireta. A lei determinava, ainda, que os governos que ultrapassassem o teto definido teriam até três anos para ajustar suas contas. Em 1999, a Lei foi substituída pela Lei Complementar nº 96 (Lei Camata II), que definiu novos limites para despesas com pessoal. Ressalta-se, porém, que a Lei Camata não estabelecia sanções nem esclarecia as regras pelas quais as Unidades da Federação deveriam buscar o enquadramento aos limites, o que resultou num contínuo aumento dos gastos para além da expansão das receitas (CORREIA, 2011).

Em 2000, a lei foi substituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma das mais rigorosas legislações sobre o tema (VIGNOLI, 2002). A nova lei constrói, num consistente marco legal, um código de condutas fiscais aplicável a todos os entes da federação - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, em todos os Poderes, no

conceito mais abrangente de administração pública, pois se aplica à administração direta, indireta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, definidas como as que recebem recursos fiscais para custeio ou investimento. Os limites de despesas com pessoal determinados pela LRF para o Executivo são de 40,9% para a União, 49% para os Estados e o Distrito Federal e 54% para os municípios.

De acordo com o art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se a despesa com pessoal ultrapassar 95% dos limites supracitados, fica vedado ao respectivo Poder ou órgão:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

A lei ainda fixa limites para dívida pública e determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Ademais, de acordo com a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

Ainda sobre a discussão acerca do apoio dos governadores, Yoshida (2006) questiona o posicionamento dos autores citados anteriormente e alerta para o fato de que muitos estados que não cumpriam a Lei Camata e que estavam endividados não apoiaram o Plano Diretor na época de sua criação³¹. Yoshida mostra que o número de estados que apoiou ativamente a reforma é aproximadamente igual ao número de governadores que não apoiou – quatorze e treze estados, respectivamente. Nas palavras do autor:

A diferença entre o grupo de governadores que apoiou e que não apoiou ativamente o PDRAE é meramente quantitativa e mesmo, quantitativamente, pouco relevante. Pois, vemos que (i) ambos os grupos de governadores estavam com elevado nível de endividamento e

³¹ Apesar das contribuições de Yoshida, seu trabalho parece ter algumas dificuldades metodológicas.

descumprindo a Lei Camata e (ii) a diferença tanto em termos de gasto com pessoal como em termos de endividamento entre os dois grupos é relativamente pequena. (YOSHIDA, 2006; p. 63).

Schmidt (2007) também questiona as análises anteriores ao concluir que o cumprimento ou não da Lei Camata e da Lei de Responsabilidade Fiscal não são fatores que explicam a adesão dos estados ao modelo OS. Diferentemente do trabalho de Yoshida, Schmidt utiliza os dados da criação das leis estaduais de OS, e não do apoio do governador ao Plano Diretor³².

Ao contrapor os questionamentos de Yoshida (2006) e Schmidt (2007) com o número de Estados que criaram leis de OS durante a primeira gestão FHC, identificamos que dos cinco estados que criaram suas leis específicas, dois não cumpriam os limites impostos pela Lei Camata. Para além das questões orçamentárias, parece que o apoio desses estados também estava alinhado a questões políticas – os cinco estados eram governados por partidos da base aliada de FHC.

Uma possível explicação para o baixo apoio ao Plano Diretor por parte dos governadores que não cumpriam a Lei Camata pode ser a falta de sanções ou vetos aos que descumprissem a lei. Com a ausência de sanções, os governadores não se sentiam pressionados (ou engajados) a apoiar políticas reformistas. Por outro lado, ao considerar na análise dados referentes ao gasto com pessoal a partir de 2001 - ano em que a LRF entra em vigor – percebe-se que todos os estados fizeram esforços para se adequar à nova lei. Outro fato que chama atenção é que nos cinco primeiros anos da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nove estados criaram suas leis específicas de Organização Social. Isto pode ser interpretado como uma tentativa de os estados atenderem aos limites da Lei e evitar sofrer as penalidades impostas por ela.

Após analisar os dados e as conclusões do trabalho de Yoshida acrescentamos a variável “partido político do governador”. A ideia é identificar se o partido político do governador tem alguma influência no apoio ativo ao Plano Diretor.

³²O trabalho de Schmidt (2007) afirma que todos os estados que criaram leis estaduais de OS até 2007 eram governados pelo PFL, PSDB e PMDB. Como vimos no capítulo introdutório desta tese, os estados do Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Piauí criaram suas específicas de OS durante governos liderados por partidos de centro-esquerda.

Tabela 1: Apoio ao PDRAE x partido político do governador x cumprimento da Lei Camata e LRF

UF	Média da razão Despesa Total com Pessoal/RCL 1995 a 1997 (%)*	Apoio ativo do governador ao PDRAE*	Cumprimento da Lei Camata (1995-1997)*	Partido Político do governador (1995-1997)***	Média da razão da despesa total com pessoal/RCL 2001 a 2004 (%)**
AM	44,63	SIM	SIM	PDT	40,56
BA	57,93	SIM	SIM	PFL	41,38
PB	58,17	SIM	SIM	PMDB	47,8
SP	57,87	SIM	SIM	PSDB	46,85
CE	51,63	SIM	SIM	PSDB	40,68
DF	79,07	SIM	NÃO	PT	32,65
ES	70,77	SIM	NÃO	PT	37,86
GO	72,13	SIM	NÃO	PMDB	44,5
MG	68,7	SIM	NÃO	PSDB	57,64
MT	71,1	SIM	NÃO	PDT	37,14
PR	69,03	SIM	NÃO	PDT	46,63
RJ	110,27	SIM	NÃO	PSDB	35,8
RS	80,57	SIM	NÃO	PMDB	48,15
SE	69,47	SIM	NÃO	PSDB	45,98
AL	80,6	NÃO	NÃO	PMDB	46,98
AP	67,73	NÃO	NÃO	PSB	36,4
MA	63,8	NÃO	NÃO	PFL	44,17
MS	68,07	NÃO	NÃO	PMDB	39,43
SC	66,97	NÃO	NÃO	PMDB	46,53
PA	67,13	NÃO	NÃO	PSDB	43,52
PE	79,67	NÃO	NÃO	PSB	46,56
PI	78,53	NÃO	NÃO	PMDB	49,22
RN	78,5	NÃO	NÃO	PMDB	47,38
RO	82	NÃO	NÃO	PMDB	36,43
AC	71,67	NÃO	NÃO	PRP	47,46
TO	45,03	NÃO	SIM	PSDB	36,99
RR	19,03	NÃO	SIM	PTB	29,74

* Yoshida (2006)

** Schmidt (2007)

*** Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral

À época da criação do Plano Diretor, 19 estados eram governados por partidos da base aliada do governo FHC e o PDRAE obteve apoio ativo de 14 governadores. Desses quatorze estados, nove pertenciam à coalizão e cinco eram oposição. Dos nove estados que apoiaram o Plano e pertenciam à coalizão, cinco estavam acima do limite da Lei Camata e quatro cumpriram a lei. Já dentre os cinco governos da oposição que apoiaram

a proposta, quatro haviam ultrapassado o limite da Lei. Em relação aos governadores que não apoiaram ativamente o Plano, dez pertenciam e três não pertenciam à coalizão. Dos que pertenciam, somente dois estados estavam dentro do limite da lei. Já os partidos da oposição que não apoiaram o Plano, nenhum cumpria a Lei Camata.

Se analisarmos o apoio dos governadores ao Plano Diretor a partir do partido político dos governadores, não chegamos a nenhuma conclusão consistente. Nesse momento é importante ressaltar que o PMDB (partido da base) estava dividido, uma vez que somente parte do partido apoiava o governo FHC. Esse fato pode ter contribuído para a baixa adesão da base aliada de FHC ao projeto, tendo em vista que o PMDB foi o partido da base que menos apoiou o governo: dos nove estados governados pelo PMDB, somente três apoiavam ativamente o Plano Diretor.

Após a publicação do Plano Diretor e da Lei de OS, inúmeras foram as ações e declarações contrárias às Organizações Sociais, principalmente por parte dos partidos de oposição. O Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1923) junto à Procuradoria Geral da República no dia 1º de dezembro de 1998, na qual criticavam o conteúdo da Lei das OS, a orientação ideológica e a forma de votação da Lei no Congresso³³. O pedido de declaração de inconstitucionalidade veio acompanhado de um pedido de Medida Cautelar, visando a suspensão imediata de todos os efeitos da Lei, embasado em alegado “risco de prejuízos irreparáveis” em relação a direitos e garantias de servidores públicos e cidadãos brasileiros em geral (LOBO, 2014, p. 23). Ainda em 1998, o PT publicou em seu site institucional o texto “Programa de Publicização e as Organizações Sociais”³⁴ escrito pelo assessor de bancada do partido Luiz Alberto Santos, com inúmeras críticas à proposta, rotulando-a como privatização branca:

As organizações sociais (...) caracterizam-se, antes de tudo, como um mecanismo de fraude à Constituição, uma vez que são destinadas,

³³A MP foi reeditada três vezes, até sua conversão em Lei Ordinária, tramitando no Congresso sob regime de urgência, a pedido do Executivo. No Congresso, a votação deu-se de forma simbólica, em sessão conjunta das duas casas. A proposta da Lei das OS foi previamente acordada entre as lideranças da coalizão, como um componente de um pacote de 11 MPs que tratavam de assuntos administrativos de interesse do poder Executivo e necessárias à reforma administrativa (Jornal do Senado, 1998a; 1998b). Como preveem os estatutos da casa, a votação foi encaminhada ao plenário da Câmara por meio de votação de simples maioria, por tratar-se da conversão de Medida Provisória em Lei Ordinária.

³⁴Disponível em <http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/programa_publicizacao.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2015.

essencialmente, a conferir a entidades prestadoras e serviços públicos maior grau de flexibilidade na gestão de recursos humanos, materiais e orçamentários. Assim, para atingir este objetivo, "mascara-se" uma entidade de direito público pré-existente em organização social, de modo a conferir-lhe autonomia gerencial e a capacidade de contratar pessoal sem concurso público, realizar compras sem licitação e gerir os recursos públicos sem a necessidade de obediência aos limites da lei orçamentária.

Trata-se de uma manobra onde, manipulando formas jurídicas e conceitos, busca-se descaracterizar o Estado enquanto responsável direto pela prestação de serviços públicos essenciais e transformá-lo naquilo que os estudiosos chamam de "Estado Mínimo comprador", onde a relação de cidadania se converte numa relação de consumo e onde o Estado passa a gerir contratos, e não instituições. (Santos, O Programa de Publicização e as Organizações Sociais, 1998).

A crítica acirrada e contínua por parte do PT foi mantida até o período eleitoral de 2002, ano em que o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, ex-sindicalista e cofundador do PT, se candidataria, pela terceira vez, à presidência da República. Já no período anterior à eleição, percebeu-se uma amenização no tom utilizado pelos representantes petistas em relação ao que se verificava quando oposição, principalmente no que tange as políticas de gestão implementadas nos dois governos FHC (MATOS, 2009). Em substituição ao discurso contrário ao “desmantelamento da máquina estatal”, durante a campanha presidencial, Lula assumiu um discurso mais afinado com os preceitos reformistas iniciados por seu antecessor, se mostrando a favor, inclusive, da participação de terceiros na provisão de serviços públicos.

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada em junho de 2002 num contexto em que parte do empresariado e da classe média brasileira ainda tinha receios em relação ao radicalismo petista, Lula sinalizava, em certo ponto, uma não ruptura total em relação às políticas do seu antecessor. Importante salientar que a carta, assinada pelo candidato, foi divulgada sem ser submetida à aprovação do partido. Para Antunes (2011), a carta, também conhecida como “Carta aos banqueiros”, foi o ponto chave do transformismo do PT que, entre as várias medidas para ampliar a confiança dos mercados, deu continuidade às reformas do período anterior. Para alguns analistas, “uma das mais destacadas lideranças operárias desse ciclo do novo sindicalismo havia sido metamorfoseada em um novo instrumento das classes dominantes” (ANTUNES, 2011, p.144).

Os discursos improvisados e entrevistas do presidente Lula transcritas no site da Presidência desde a sua posse, em 2003, foram reunidos e publicados em livro por Kamel (2009), de onde se pode retirar evidências de uma visão mais amena sobre o papel do Estado e as reformas necessárias à gestão pública. Com relação ao papel do Estado, no discurso de 27 de março de 2003³⁵, Lula afirma estar “convencido de que o papel do Estado deve ser muito mais de indutor do que de executor [de políticas públicas]” (KAMEL, 2009. p. 307). A aceitação da participação de atores não estatais para a prestação de serviços públicos aparece no discurso do dia 19 de fevereiro de 2004³⁶, quando o presidente afirma que “aquilo que o Estado não pode fazer, o Estado precisa fazer em parceria com quem pode fazer” (KAMEL, 2009. p. 308). Já o discurso proferido em 25 de outubro de 2005³⁷ foi na mesma direção, onde o então presidente afirmou ter chegado à conclusão de que o Estado “não deve ser mínimo, nem máximo, ele tem que ser um Estado necessário para dar conta das coisas” KAMEL, 2009. p. 307).

Ao longo do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), houve tentativas de criar novos formatos organizacionais, em parte semelhantes à figura das Organizações Sociais, visando tornar a gestão pública mais eficiente e flexível. No início do segundo mandato, Lula enviou para o Congresso o Projeto de Lei Complementar 92/2007, que visava regulamentar as Fundações Estatais (Fundações Públicas de Direito Privado). A Fundação Pública de Direito Privado seria uma alternativa às Organizações Sociais, visto que, assim como essa última, constitui forma de descentralização com autonomia gerencial sem os procedimentos inerente às pessoas jurídicas de direito público. A Fundação Estatal poderia atuar nas áreas de saúde, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, comunicação social e promoção do turismo nacional. Para o governo, o modelo reafirmaria o público e o Estatal na prestação de serviços responsáveis pela garantia de direitos sociais, uma vez que, mesmo sendo de natureza jurídica de direito privado, as Fundações Estatais permaneceriam sendo de propriedade estatal.

De acordo com documento publicado pelo Ministério da Saúde (2007), o projeto surgiu

³⁵Discurso do Presidente Lula na cerimônia de posse do Presidente da Associação Comercial de São Paulo Clube Monte Líbano – São Paulo – SP.

³⁶Discurso do Presidente Lula na cerimônia de inauguração do trecho da BR-262 Campo Florido, MG.

³⁷Discurso do Presidente Lula na abertura do 19º Congresso Brasileiro de Avicultura Brasília-DF.

da necessidade de dotar o governo de *agilidade e eficácia* no atendimento das demandas sociais:

No início de 2005, o Governo Federal começou uma série de estudos e análises sobre as atuais formas jurídico-institucionais da administração pública, particularmente visando à superação de estrangulamentos na área hospitalar. O objetivo deste processo era propor ajustes na gestão pública, utilizando mecanismos legais que permitissem *maior autonomia sem abandonar o controle pelo Estado brasileiro* (BRASIL, 2007:03, grifo do autor).

Ainda de acordo com a publicação:

Com o passar dos anos, *o modelo de administração pública direta mostrou-se incapaz* de acompanhar as constantes demandas, com dificuldades de ampliar a capacidade de funcionamento dos hospitais e preparar-se para os novos tempos, sem abrir mão dos princípios do SUS. (BRASIL, 2007:03, grifo do autor).

O Projeto de Lei Complementar foi objeto de muita polêmica entre militantes de esquerda, em especial os envolvidos na luta pela saúde no Brasil, pois, embora o projeto se destinasse a diversas áreas, foi na saúde que surgiu e onde ganha mais força. A flexibilidade concedida, o afrouxamento do controle e a discricionariedade do legislador no estabelecimento do regime das entidades estiveram no centro dos questionamentos sobre o modelo (FORGIARINI, 2013). Ademais, parte do movimento sindical e dos partidos de esquerda (inclusive parte do PT) foram fortemente críticos à proposta, julgando que ela promoveria a privatização e a terceirização dos serviços públicos, além de identificarem o projeto como uma nítida continuação do movimento reformista do governo PSDB. Ainda de acordo com os opositores, a Fundação traria prejuízos para os trabalhadores, que seriam submetidos a concursos públicos sem estabilidade e garantias, além de enfraquecer a luta dos sindicatos da classe. O projeto foi depois retirado pelo governo, sem que tenha sido submetido à votação.

Outra ação que merece destaque é a Medida Provisória nº 520, editada no último dia do Governo Lula, 31 de dezembro de 2010. A MP tinha como objetivo transformar os hospitais universitários, antes integrantes da administração direta, com alguns poucos casos de autarquias autônomas de natureza jurídica de direito público, em unidades a serem gerenciadas por uma nova empresa pública de direito privado. Em meio a críticas, a Medida Provisória não foi apreciada no Senado e, em dezembro de 2011, já no governo da presidente Dilma Rousseff, agora por meio da Lei Federal nº 12.550, foi

criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC) com o intuito de gerir e recuperar os hospitais universitários federais. Entre outras competências, a EBSERH passa a ser o órgão do MEC responsável pela gestão e reestruturação dos hospitais universitários e, por meio de contrato firmado com as universidades federais que assim optarem, atuaria no sentido de modernizar a gestão, facilitando os processos de contratação de pessoal e de compras. De acordo com o governo, a mudança de gestão dos hospitais universitários reforçaria o papel estratégico desempenhado por essas unidades como centros de formação de profissionais na área da saúde e prestação de assistência à saúde da população integralmente no âmbito do SUS.

Ao contrário do que foi veiculada pelos opositores, a criação da EBSERH não implica privatização dos hospitais universitários, tampouco oneração do serviço público de saúde para os usuários. Para Forgiarini (2013), a iniciativa se alinha com o disposto no PDRAE: uma tentativa de flexibilizar o regime de trabalho dos profissionais da saúde (regime celetista, remuneração e gestão de pessoal compatível com o setor), bem como à relativização de rigores procedimentais inerentes ao regime jurídico de direito público.

Assim, com o argumento da ineficiência da gestão pública e do alto custo dos hospitais federais, a EBSERH é apontada pelo governo petista como *única* solução e tem ganhado espaço e adesão junto às universidades federais (SODRÉ *et al.* 2013 p.372)³⁸. Vale destacar, contudo, que a EBSERH é uma organização com forte controle político e centralizada, em que grande parte das decisões referente aos hospitais universitários parceiros é transferida para a sede da empresa, em Brasília (PACHECO,2013).

Nesta seção, a partir da análise das propostas reformistas encabeçadas por Bresser-Pereira, vimos que a compreensão do posicionamento de um partido político envolve uma série de fatores – orçamentários, políticos, eleitorais, interesses corporativos, entre outros. As resistências e apoios que a reforma suscitou, a posição do PT durante as eleições de 2002 e as declarações posteriores do presidente Lula formam um *puzzle* que será considerado e aprofundado durante a análise dos casos desta tese.

³⁸Até o final de 2013, quinze universidades federais já haviam assinado contrato de gestão com a EBSERH, mesmo com grande resistência dos sindicatos dos servidores da saúde.

Nos próximos três capítulos serão apresentadas as análises do processo de expansão das Organizações Sociais nos estados de Pernambuco e da Bahia sob a gestão do PSB e do PT, respectivamente. As análises levarão em conta as categorias de análise apresentadas na metodologia e as discussões dos dois últimos capítulos.

3. O CASO DEPERNAMBUCO

3.1 Contexto e processo de implantação das Organizações Sociais

Para compreender a expansão das parcerias com as Organizações Sociais a partir de 2007, é necessário recuperar a trajetória e o contexto de adoção do modelo desde o final dos anos 1990. Como em outros estados da Federação, o controle da inflação, a partir do Plano Real, e a estagnação econômica tiveram impactos severos sobre as finanças públicas. Governos estaduais enfrentavam pesados déficits, com dificuldades para responder às demandas por serviços públicos. Assim, o país atravessava um período de disciplina fiscal, essencial para manter a guerra contra a inflação – sucessivas legislações, como Lei Camata 1 e 2, obrigavam os governos subnacionais a restringirem seus gastos com pessoal. Especificamente sobre Pernambuco, sua reduzida capacidade de arrecadação, em função do baixo crescimento da economia pernambucana, e problemas de evasão fiscal, decorrentes do reduzido poder de fiscalização do Estado, contrastavam com a crescente demanda da sociedade por bens públicos, diante de problemas sociais recorrentes (SIQUEIRA e MATTOS, 2008, p. 42).

Associado a tais fatores, estava a escassez de recursos para manutenção da máquina pública. Em 1998, a receita corrente líquida já não era suficiente para suprir o total da despesa do estado, incluindo pessoal, custeio, gastos com a dívida pública e, ainda, ações de investimentos do governo (PERNAMBUCO, 1999). Como resultado, o Estado tinha um déficit na casa dos 27%, como exemplificado no quadro a seguir:

Gasto Público	Comprometimento da Receita Corrente Líquida (%)
Pessoal	70,4
Custeio	28,54
Investimento	2,78
Serviço da dívida	25,54
Total	127,19

Quadro 7: Percentual dos gastos públicos em relação à receita corrente líquida (RCL) em Pernambuco, em 1998.

Fonte: Pernambuco (1999, p.6).

Nesse contexto, o tema da Reforma do Aparelho do Estado ganhou impulso e integrou a agenda política do então candidato ao governo do estado, Jarbas Vasconcelos (PMDB),

nas eleições de 1998³⁹. De acordo com o Programa de Governo do PMDB, “Pernambuco Já”, o estado necessitava de uma mudança radical na forma como era governado, o que implicaria na implementação de um novo modelo de gestão e de novas ações governamentais (PERNAMBUCO JÁ, 1998, p.21-22). Inspirado no modelo proposto no âmbito federal, o Programa trazia as diretrizes para a Reforma do Estado, em que foram priorizadas ações de contenção de gastos públicos e de criação de uma estrutura legal e institucional adequada para um novo modelo de Estado (SIQUEIRA e MATTOS, 2008). Esse fato é bastante relevante, tendo em vista que, no Brasil, não é comum os temas da gestão pública e dos modelos de gestão terem destaque nas campanhas eleitorais e nos programas de governos.

O foco da reforma pernambucana se pautava na modernização do Estado, na criação de um modelo organizacional mais enxuto, no ajuste fiscal e em melhores políticas de gestão de pessoas (CRUZ, 2006). De acordo com Siqueira e Mattos (2008):

Em âmbito nacional, os documentos elaborados pelo extinto Mare, como o Plano Diretor da Reforma do Estado Federal em conjunto com os denominados Cadernos Mare (...), serviram como fonte de inspiração para a definição das políticas em Pernambuco. (...) O relato do secretário executivo da Comissão de Reforma do Estado do período, Hélio Oliveira (entrevista, 2005), confirma o alinhamento de Pernambuco com a agenda política nacional: "Nós já vínhamos acompanhando a evolução, no cenário nacional, do desempenho do governo Fernando Henrique, algumas premissas que estavam sendo implementadas em nível nacional poderiam ser trazidas para o cenário estadual, e foi isso que fizemos". (SIQUEIRA e MATTOS, 2008, p. 44-45).

Com a vitória do grupo político liderado por Jarbas Vasconcelos, iniciou-se uma série de processos relacionados à reforma, como a criação da Comissão Diretora de Reforma do Estado (CDRE), sob coordenação do vice-governador Mendonça Filho e com participação de alguns secretários de Estado para gerir o Programa Estadual de Desestatização. Seguindo os moldes do governo federal, em fevereiro de 2000, o governo publicou o Plano Diretor da Reforma do Estado de Pernambuco, em que foram apresentadas as principais propostas da reforma pernambucana. O documento foi foco de duras críticas, tendo em vista que foi publicado sem nenhum processo de discussão com a sociedade e com a Assembleia Legislativa (ABONG, 2000).

³⁹Coligação que apoiou a candidatura de Jarbas Vasconcelos nas eleições de 1998 e 2002: União por Pernambuco – PMDB, PFL, PSDB, PHS, PTN e PPS.

De acordo com o Plano Diretor, era preciso que o Estado assumisse sua nova posição de “gestor de políticas públicas” e “indutor do desenvolvimento econômico e social”. Porém, como Pernambuco foi uma das experiências pioneiras em implementar a reforma no nível subnacional, o próprio documento apontava algumas incertezas acerca do melhor caminho a ser seguido, como pode ser verificado no trecho a seguir:

Não se sabe ainda ao certo, como criar as novas formas de governar e de como prestar os serviços públicos com mais qualidade e menores custos, mas elas precisam ser inventadas. Este Plano Diretor da Reforma do Estado de Pernambuco é um passo nessa caminhada. Uma proposta para ser desenvolvida e transformada, à medida que se aprenda com a prática do fazer, avaliar e refazer a ação pública (PERNAMBUCO, 2000).

Dentro das ações reformistas, também foi criada uma Secretaria Executiva ligada ao vice-governador, e a Secretaria de Administração se transformou em Secretaria de Administração e Reforma de Estado. Em relação à política de recursos humanos, foram criadas a carreira de gestor público e a remuneração variável. Além disso, a Escola de Governo trouxe a proposta de imprimir uma nova filosofia de gestão pública, formando gestores para melhorar o atendimento e agilizar os trabalhos prestados aos cidadãos (LACZYNSKI e PACHECO, 2009).

Em janeiro de 2000, foi criada a Lei estadual nº 11.743, que introduzia o modelo de Organização Social no estado e, em fevereiro de 2001, houve a regulamentação da lei pelo Decreto nº 23.046. Em 2000, antes de sua regulamentação, o Conselho Estadual de Saúde Saúde⁴⁰ acionou o Ministério Público na tentativa de impedir a efetivação da lei. Este, por sua vez, convocou um debate em fevereiro de 2000, do qual participaram representantes do governo estadual, da Universidade Federal de Pernambuco, da sociedade civil organizada e de diversas Organizações Não Governamentais (ONGs). Na ocasião, o Ministério Público e os representantes das ONGs teceram inúmeras críticas ao modelo de gestão.

De acordo com documento desenvolvido pela Associação Brasileira de Organizações

⁴⁰Sobre as funções dos Conselhos de Saúde, o arcabouço legal do Sistema de Saúde, expresso na Constituição Federal e na Lei Federal nº 8.142, estabelece que o Conselho de Saúde – seja ele na esfera municipal, estadual ou federal – deve funcionar em caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, incluindo os aspectos econômicos e financeiros. O Conselho deve ser composto por representantes dos governos, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários.

Não Governamentais⁴¹ (ABONG, 2000), durante o debate, o Ministério Público posicionou-se contra o modelo, principalmente pela discricionariedade dada ao Poder Público durante o processo de seleção da entidade parceira e pelo fato das Organizações Sociais não utilizarem o processo licitatório para compras. Ao fim do debate, o MP sugeriu que o governo estadual criasse novos mecanismos de controle e que profissionalizasse seus funcionários nas áreas de gestão e avaliação. Com isso, alguns dos participantes do debate entenderam a postura do Ministério Público como um recuo (ABONG, 2000).

De acordo com relatos de conselheiros da saúde⁴², o Conselho Estadual de Saúde posicionou-se contra o modelo OS, pois ele representaria a privatização da saúde e a desconstrução do Sistema Único de Saúde. Ademais, os conselheiros também criticaram a centralização das decisões na cúpula do governo, o silêncio do governo estadual e a falta de diálogo com a Secretaria de Saúde a respeito do tema. Diante desses relatos, é possível inferir que não houve a preocupação, por parte do governo, em dialogar e instituir canais de comunicação com os sindicatos do funcionalismo público e com as corporações de classe.

Essa postura do governo estadual pode ter refletido na grande resistência tanto dos sindicatos e do Conselho Estadual da Saúde, quanto dos partidos que compunham a oposição, especialmente aqueles que têm por base a defesa dos interesses dos servidores públicos. De acordo com relatos de uma conselheira, a centralização das decisões do governo sem o diálogo com as instâncias deliberativas fez com que o Conselho tivesse que recorrer ao Ministério Público, que, apesar de ser o melhor caminho, “ainda apresenta grande morosidade nas suas resoluções, o que acaba por beneficiar gestores autoritários e centralizadores” (ABONG, 2000).

Do conjunto de entrevistas realizadas para esta tese, nenhum entrevistado detinha informação acerca dessa tentativa do Conselho Estadual de Saúde barrar o modelo OS durante o governo Jarbas. Também não foi encontrado nenhum documento do governo e do Ministério Público que abordasse o tema. O fato é que a lei foi regulamentada após

⁴¹A Abong realizou este estudo em dezembro de 2000, período em que a Lei Estadual de OS ainda não havia sido regulamentada. Ao ler e analisar o documento “Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social”, fica claro o posicionamento contrário da Abong acerca da Reforma do Estado e das propostas do Plano Diretor de Pernambuco. À época, a Associação estava alinhada ao PT e era contra o governo FHC e suas propostas. A Abong foi contra o projeto de OS e de OSCIP.

⁴²Trechos das falas dos conselheiros, disponíveis em Abong (2000).

esse episódio, o que implica afirmar que o Conselho Estadual e o Ministério Público não conseguiram impedir a efetivação da lei, e o poder público pôde dar continuidade à implementação do modelo OS.

Até o final do primeiro governo Vasconcelos (1999-2002), foram qualificadas duas Organizações Sociais e, no início de seu segundo mandato (2003-2006), três entidades foram qualificadas como OS. Todas elas, assim que qualificadas, assinaram contratos de gestão com o governo. Essa timidez inicial da transferência de serviços públicos às Organizações Sociais pode ser resultado das resistências ao modelo e da insegurança do próprio governo, por ser uma iniciativa pioneira e ainda pouco utilizada nos níveis subnacionais (MELO, 2012).

Ainda de acordo com o documento desenvolvido pela Abong (2000), o próprio governo minimizou o raio de ação da reforma e seus efeitos. O documento relata que membros do Conselho Diretor da Reforma do Estado – como o então Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Social José Arlindo Soares –, àquela época, descartavam a possibilidade de que serviços públicos de áreas finalísticas do governo passassem a ser executados por Organizações Sociais, afirmando que não existia sequer uma proposta concreta – embora o Plano Diretor estadual tivesse criado tal possibilidade. De acordo com o então secretário, a proposta do governo era transformar algumas organizações que já eram prestadoras de serviço do Estado em Organizações Sociais para oferecer-lhes maior flexibilidade e agilidade. Essas organizações, segundo ele, “não tinham nenhuma relação com aplicação de políticas públicas” (ABONG, 2000).

Mesmo que o marco legal permitisse, o governo afirmava não ter a intenção de se retirar de suas responsabilidades na prestação dos serviços públicos que considerava prioritários, como saúde e educação. A proposta do governo era transformar em Organizações Sociais equipamentos pré-existentes, cujos serviços, segundo a visão do governo, não eram de sua responsabilidade. Como exemplo, tem-se a Central de Abastecimento de Pernambuco (Ceasa-PE), o Centro de Convenções (Cecon) da Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur), o Núcleo de Gestão Porto Digital (NGPD), a Associação Movimagem Pernambuco – a qual tinha como objetivo a geração e a produção de programas televisivos, além de ações culturais e educacionais –, a Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP e a Casa do Estudante de Pernambuco. Essa última tem por atribuição a promoção de hospedagem aos estudantes

carentes e a execução de ações complementares à política de atendimento ao estudante.

De forma complementar ao processo de transferência da execução de atividades às OS, a Lei nº11.743, de 14 de janeiro de 2000, criou a Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE) com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a execução dos instrumentos de ajuste criados no âmbito da reforma. A ARPE era considerada pelos seus idealizadores essencial nessa nova concepção de atuação estatal defendida no Plano Diretor, menos voltada para a execução e mais para a fiscalização e regulação de atividades do Estado.

Em 2004, já no segundo mandato do governador Jarbas Vasconcelos, foi deflagrada uma grave crise na área da saúde pública, com superlotação dos hospitais públicos, demissões em massa dos médicos e greve dos profissionais da saúde. Tendo em vista os limites de despesas com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o reduzido apoio político para ampliar as Organizações Sociais para a área da saúde, o governo estadual encaminhou o projeto que deu origem à Lei nº 12.637, de julho de 2004, (alterada pela Lei nº 12.658, de setembro do mesmo ano), que criava o quadro de Empregos Públicos⁴³ na área da saúde. O empregado público seria selecionado via concurso público, regido pela CLT e o pagamento desses novos funcionários ocorreria à conta de dotação orçamentária própria e não seria contabilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei previa a contratação de 1.827 novos funcionários, sendo 764 médicos, 196 enfermeiros e 500 técnicos de enfermagem.

O Tribunal de Contas do Estado foi acionado e definiu que a despesa com salário desse novo quadro teria que ser contabilizada pela LRF. Diante dessa decisão, entre dezembro de 2005 e março de 2006⁴⁴, último ano de governo e ano eleitoral, o governo do estado deu a opção para que os empregados públicos contratados nos termos da lei se convertessem em servidores públicos, sujeitos ao regime estatutário vigente. De todos os entrevistados, o sindicalista S1 foi o único a demonstrar conhecimento a respeito desse episódio. De acordo com o entrevistado:

⁴³O “emprego público” também havia sido criado por lei federal, após a aprovação da Emenda Constitucional 19, que permitia a adoção de múltiplos regimes de contratação – revertendo, assim, a disposição constitucional de 1988, que determinava a vigência de um único regime de contratação em cada ente da federação.

⁴⁴Lei Complementar nº 81, de 20 de dezembro de 2005 e Lei Complementar nº 84, de 30 de março de 2006.

Naquela época, Jarbas não tinha apoio político para criar OS na saúde, aí ele optou por um concurso público celetista (...). Ele faz um concurso público celetista tentando driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal, colocando que esses celetistas seriam empregados públicos e não cairiam na LRF. Então, ele juntou duas coisas: melhorar a gestão pública e também a questão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele não tinha condições políticas para um [para criar OS de saúde] e, então, ele fez o outro. Aconteceu que o TCE colocou que esses (empregados públicos) também estariam dentro da LRF e você trazia elementos celetistas de discussão de jornada, de recolhimento de FGTS, INSS, de custeio do próprio celetista, que é maior que o servidor público. O que o governo fez depois? Abriu a migração pra estatutário. Deu a opção para que todos os servidores do concurso celetista virassem estatutários. Todo mundo virou estatutário. (ENTREVISTADO S1).

Em 2 dezembro de 2004, cinco meses após a edição da lei que criou o quadro de emprego público na saúde, o secretário de saúde anunciou a proposta de expansão do modelo de parceria com Organização Social para a área da saúde, prevendo o gerenciamento dos hospitais públicos por meio de Organizações Sociais de Saúde (MELO, 2012). A proposta foi formulada por meio do Projeto de Lei nº810 e encaminhada à Assembleia Legislativa em 18 de novembro de 2004, em regime de urgência. Diferentemente da legislação de OS anterior, o Projeto de Lei dispunha especificamente sobre a qualificação de Organizações Sociais de Saúde. De acordo com a mensagem do então governador (mensagem nº 168/2004 de 19 de novembro de 2004), o Projeto de Lei era necessário para complementar as disposições contidas na Lei nº 11.743, dadas as peculiaridades do setor de saúde pública. Importante notar que o governo anunciou publicamente a proposta 18 dias após ter encaminhado o Projeto de Lei à ALEPE em regime de urgência, o que demonstra a falta de diálogo do governo com o sindicalismo público e de discussões internas com o próprio governo. Do conjunto de entrevistas realizadas, nenhum ator possuía conhecimentos acerca dessa lei que tratava das OS na saúde durante a gestão Jarbas. Entramos em contato com o Deputado Estadual Antônio Moraes (PSDB/PE), pois, à época, o deputado era o relator do Projeto de Lei na ALEPE, mas conseguimos falar somente com seus assessores. Esses últimos não detinham informações consistentes sobre a tramitação da lei, “pois o Projeto de Lei em questão é bem antigo”.

De acordo com o exposto acima, fica clara a mudança de posicionamento do governo acerca da expansão do modelo OS para a área da saúde. Como apresentado anteriormente, em 2000, o poder público estadual afirmava não ter a intenção de

expandir o modelo para as áreas prioritárias do governo. Porém, num momento de crise na saúde e no âmbito fiscal, além de incertezas em relação à solução dos problemas da área com a criação do quadro de Emprego Público, o governo fez a opção pelo modelo. Mesmo que o governo Vasconcelos não seja o foco da análise deste estudo, essa mudança de posicionamento do governo em relação às OS nos trás os primeiros indícios para entender a categoria de análise “crise setorial”.

O Projeto de Lei foi objeto de inúmeras resistências, principalmente por parte de sindicatos, movimentos sociais, Conselho Estadual de Saúde e de partidos que compunham a oposição ao governo do Estado (MELO, 2012). Especificamente sobre as corporações da área da saúde, a resistência foi tanta que, no final de 2004, o então secretário de saúde, Aderson Araújo, firmou um acordo com o Conselho Estadual de Saúde suspendendo a votação do Projeto de Lei em plenário. Já em relação aos partidos da oposição, o deputado estadual Isaltino Nascimento (PT) convocou uma audiência pública – ou sessão especial – para discutir o Projeto de Lei com movimentos sociais.

Sobre as resistências da oposição do governo, é importante discorrer um pouco sobre a composição da Assembleia Legislativa. No segundo governo Vasconcelos, os principais partidos da aliança (PMDP, PFL, PSDB e PPB) elegeram 24 dos 49 deputados estaduais, cerca de metade das cadeiras da casa. O PMDB e o PFL possuíam sete cadeiras cada; o PSDB, seis; e o PPB, quatro (BARRETO, 2003). No entanto, comparativamente à bancada do seu primeiro governo, Vasconcelos perdeu dez cadeiras na Assembleia para a oposição. Do ponto de vista político, tal fato é absolutamente relevante para compreender parte dos problemas que o governo Vasconcelos enfrentou no seu segundo governo.

Em abril de 2005, durante a sessão especial da Assembleia Legislativa convocada pela oposição, vinte e cinco entidades, entre elas sindicatos, conselhos profissionais, CUT, ONGs e usuários do SUS, pediram a retirada do projeto da Assembleia Legislativa⁴⁵. Em reportagem que cobria a sessão especial da Assembleia, divulgada no site da ALEPE⁴⁶, para as entidades, a administração de hospitais públicos por organizações de

⁴⁵Essas mesmas entidades também organizaram uma agenda de manifestações contrária ao projeto.

⁴⁶Reportagem publicada no dia 05/04/2005 no site da Assembleia. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/clipping/semana-mundial-da-saude-foi-aberta-co/>. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

direito privado poderia trazer restrições significativas ao SUS. Para o então representante da CUT no Conselho Estadual de Saúde, o Projeto de Lei configurava-se numa medida que preconizava o Estado mínimo e que não correspondia ao estabelecido na Constituição Federal. Ainda de acordo com a reportagem, um médico do Centro Nordestino de Medicina Popular afirmou que o modelo poderia trazer uma nova escravidão para o Estado. Já na avaliação do deputado Isaltino Nascimento (PT), deputado que convocou a sessão especial, ao abrir espaço para as entidades privadas, os princípios de igualdade e universalidade garantidos pelo SUS estariam comprometidos. Além de Isaltino, sete deputados acompanharam a sessão especial – quatro da oposição e três da base aliada do governo.

Na avaliação do ator político entrevistado AP2, a parceria com OS sempre sofreu muita resistência, tanto em Pernambuco quanto em outros estados e municípios, principalmente quando se trata da área da saúde. Por ser a saúde uma política finalística e estar entre as áreas prioritárias de qualquer governo, os sindicatos e as organizações corporativas “têm uma resistência enorme em relação a isso e alegam que é privatização”, o que pode vir a ameaçar as conquistas do funcionalismo público.

Como resultado da grande resistência, em 2 de maio de 2005, o governador, por meio da Mensagem nº. 52/2005, divulgada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, solicitou a retirada do Projeto de Lei “tendo em vista a ausência de interesse na sua tramitação”. Não havia condições políticas para o desejado aprofundamento da Reforma do Aparelho do Estado de Pernambuco.

Diante do exposto, mesmo que a reforma tenha sido prioridade da agenda de governo de Jarbas Vasconcelos, o governo não possuía apoio político necessário para expandir as Organizações Sociais para a área da saúde. A centralização das decisões na cúpula do governo e a falta de diálogo com o Conselho Estadual de Saúde e com os sindicatos parecem ter potencializado a resistência ao modelo de parceria. Somado a tais fatores, por ser um modelo novo e ainda pouco difundido nas esferas federal e subnacionais, existia uma resistência e uma polarização muito grande em torno das OS. Jarbas Vasconcelos terminou seu segundo mandato com cinco contratos de gestão vigentes - nenhum deles na área da saúde.

3.2 O governo PSB e a expansão do modelo

Na disputa eleitoral de 2006, a coligação Frente Popular de Pernambuco, composta pelos partidos PSB, PP (ex PPB), PDT, PSC e PL, elaborou o Programa de Governo “Um Novo Pernambuco”, do então candidato Eduardo Campos (PSB). O documento apontou que o Estado necessitava de um novo modelo de gestão das estruturas públicas do governo, orientado pela i) organização gerencial, ii) democratização da relação com servidores públicos e iii) instituição de sistema de controle com a finalidade de expandir e aperfeiçoar a capacidade de ação estatal.

No que tange à democratização da relação com os servidores públicos, a coligação Frente Popular propôs estabelecer um canal direto de comunicação com as representações dos servidores públicos estaduais nos moldes do Sistema Permanente de Negociações Coletivas – sistema implementado na prefeitura do Recife durante a gestão PT (2001-2004), cujo idealizador foi o Secretário de Administração filiado ao PSB. Através desse Sistema, seriam negociados e estabelecidos: a) Planos de Cargos e Carreiras, b) Núcleos de Atenção ao Servidor; c) Contratos de Gestão e d) Formação e Capacitação. No entanto, o Programa de Governo não faz um detalhamento do Sistema.

Sobre os mecanismos de gestão, eles deveriam ser voltados diretamente para o atendimento dos déficits sociais e para a promoção do desenvolvimento econômico sustentado (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006). No entanto, o Programa de Governo foi enfático ao se posicionar “contra as práticas recorrentes dos partidos à direita no espectro político no Estado”. De acordo com o documento:

No governo Eduardo Campos, o modelo liberal de gestão do Estado, o qual preconizou um enxugamento das instituições estatais com o objetivo de reduzir a sua importância estratégica no atendimento às demandas sociais, será abolido. Será extinta a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, que não é outra coisa que um instrumento da minimização da esfera pública estatal, e transferidas suas atividades para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, à semelhança do que existe no Governo Federal (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p.67).

Em outros termos, a campanha de Eduardo Campos mostrou-se contrária ao aprofundamento do processo reformista iniciado por Vasconcelos e à consolidação das parcerias do poder público com as entidades públicas de direito privado. Sobre a saúde pública, uma das áreas prioritárias da Frente Popular, o Programa de Governo

comprometeu-se a construir três hospitais de médio porte para emergência e traumas na região metropolitana do Recife, com custo total de investimento previsto em R\$ 45 milhões, além de transformar o Hospital Regional de Arcoverde em uma unidade de alta complexidade, com custo total na casa dos R\$ 10 milhões. Como o Programa de Governo não referiu a parcerias, ficou implícito que seriam organizações dentro do aparelho do Estado.

Os principais candidatos das eleições de 2006 eram Mendonça Filho (PFL), ex-vice-governador do estado e candidato apoiado por Jarbas Vasconcelos, Humberto Costa (PT) e Eduardo Campos (PSB). O posicionamento do presidente Lula, que apoiou os candidatos Eduardo Campos (PSB) e Humberto Costa (PT) – ambos ex-ministros de seu governo⁴⁷ –, pode ser interpretado como uma estratégia para quebrar o domínio do grupo político liderado por Vasconcelos. Com a derrota do candidato petista no primeiro turno das eleições, a disputa ficou entre os candidatos do PFL e PSB. Diferentemente do que ocorreu no primeiro turno, na segunda etapa das eleições, Eduardo Campos contou com o apoio incondicional de Lula e de uma aliança que uniu dezessete partidos, composta por legendas que defendem interesses bastante heterogêneos – entre elas: PT, PL, PCdoB, PP, PTB, PDT e Prona –, além do apoio de movimentos sindicais e sociais, como o MST. Logo após a divulgação do resultado da eleição, Eduardo Campos concedeu uma entrevista⁴⁸ na qual avaliou que a ampla e heterogênea base de apoio não iria dificultar seu governo – nas palavras de Campos, “difícil é governar sem apoio”. Na mesma entrevista, o governador também enfatizou que seu governo não iria utilizar o loteamento de cargos.

Como identificado em capítulos anteriores, o alargamento das alianças políticas é um instrumento comumente utilizado com foco na vitória eleitoral e na manutenção do poder, principalmente por partidos do tipo *cath-all* (KIRCHHEIMER, 1966). A ampliação da base de apoio é sustentada, na maioria das vezes, pelo loteamento de cargos, como um imperativo no jogo político para garantir a governabilidade do governo diante uma base heterogênea. O secretariado de Eduardo Campos foi composto por representantes das legendas aliadas, como PP, PT, PL, PTB e PSB, bem como por

⁴⁷Humberto Costa assumiu o Ministério da Saúde em 2003, e Eduardo Campos assumiu o Ministério da Ciência e Tecnologia em 2004.

⁴⁸Reportagem publicada no portal G1 no dia 29/10/2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,,AA1330634-6299-956,00.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

pessoas sem filiação política. Em entrevista⁴⁹, Campos destacou a diversidade do grupo, que reuniu “técnicos que entendem de política e políticos que entendem de técnica”, e também ressaltou que “o compromisso de todos é com esse governo, com seu programa e com o resultado que precisamos apresentar à sociedade”. Também foram contemplados atores técnicos e políticos do governo Miguel Arraes. De acordo com Sileno Guedes⁵⁰, atual presidente do PSB, “aqui em Pernambuco há participação de outros partidos no governo, mas não é loteamento político, os nomes escolhidos precisam entregar os resultados esperados pela gestão”, numa tentativa de distanciar a prática do estado ao loteamento de cargos.

A vitória de Eduardo Campos tornou ainda mais sensível a continuidade da reforma do estado, pois o tema era prioridade do candidato derrotado Mendonça Filho (PFL) e historicamente combatido pelo Partido Socialista Brasileiro. O PSB ganhou força em Pernambuco a partir da popularidade do governo de Miguel Arraes, tido como principal líder das “forças populares” e da esquerda pernambucana. Miguel Arraes elegeu-se governador por três vezes, sempre derrotando candidatos que defendiam os interesses da oligarquia local. Em 1962, elegeu-se pelo Partido Social Trabalhista (PST), em 1986, pelo PMDB e, em 1994, pelo PSB. Nesse último mandato, Arraes elegeu-se aos 78 anos, sendo um dos principais opositores ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nas eleições de 1998, Miguel Arraes foi derrotado no primeiro turno por Jarbas Vasconcelos, que obteve 64% dos votos válidos. Nesse contexto, a vitória de Eduardo Campos, neto de Miguel Arraes, representava o retorno de um governo popular, que defende a diminuição da desigualdade e o aumento do bem estar dos cidadãos (FRENTE POPULAR, 2006).

Assim como previsto no Programa de Governo, no início da gestão Campos, extinguiu-se a Secretaria de Administração e Reforma do Estado, mas, diferente do proposto no Programa de Governo, a Secretaria voltou a ser simplesmente Secretaria de Administração. A Secretaria de Planejamento, por sua vez, transformou-se em Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag). Enquanto a primeira ficou responsável

⁴⁹Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-campos-anuncia-secretariado-de-pernambuco,20061215p60280>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2015.

⁵⁰Informações disponíveis no Jornal Gazeta do Povo em 12/04/2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/especialista-em-ser-zebra-919p1yh2gsxrmhnh8udrpj4ni>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2015.

pela gestão de pessoal, patrimônio, tecnologia de informação, compras públicas e modernização administrativa do Estado, a Secretaria de Planejamento e Gestão assumiu a tarefa de desenvolvimento do Estado, planejamento governamental, descentralização das ações governamentais, elaboração orçamentária (LACZYNSKI e PACHECO, 2009, p.14), além da coordenação da gestão estratégica e do aperfeiçoamento do modelo de gestão do governo. Atualmente, a estrutura do governo continua a mesma, porém percebemos que a Seplag está mais vinculada ao tema da modernização da administração pública do que a Secretaria de Administração, tendo em vista que a Seplag é a responsável pela coordenação das parcerias com as Organizações Sociais e as Parcerias Público-Privadas (PPP).

No que diz respeito à situação orçamentária e fiscal do estado na primeira gestão de Eduardo Campos, o executivo permaneceu acima dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal durante os quatro anos de governo. Em 2007, a despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida estava em 50,63%. Nos anos subsequentes, o índice alcançou o patamar de 49,82, em 2008, 53,31, em 2009, e 51,77, em 2010 (SEFAZ, 2012). Com esses índices, de acordo com a LRF, o executivo estaria vetado a admitir ou contratar pessoal. Esta informação já evidencia que o governo poderia ter dificuldades em expandir a prestação dos serviços públicos de forma direta, o que nos remete à categoria de análise “orçamento”.

A crise da saúde pública iniciada no governo Vasconcelos agravou-se e, no início do governo Campos, o estado já apresentava um quadro de crise estrutural que ia desde infraestrutura deficiente, atendimento hospitalar insuficiente até falta de medicamentos e equipamentos. Observa-se que o quadro refletia a incapacidade de o estado atender a demanda da população com qualidade e eficiência. A rede hospitalar não crescia na mesma proporção da população do estado. De acordo com dados do Programa de Governo de Campos, de 1999 a 2005, a população do estado cresceu 12,15%, enquanto a oferta de leitos diminuiu 0,04%. Assim, o estado tinha um déficit de aproximadamente três mil leitos (CNES, citado por FRENTE POPULAR, 2006), e a superlotação dos grandes hospitais públicos de Recife evidenciava a necessidade de investimentos na ampliação das unidades, principalmente de média e alta complexidade. De acordo com o ator político AP1, “não que a saúde tivesse sido desmontada na época do governo anterior, mas os investimentos necessários para fazer com que a saúde acompanhasse a

evolução da demanda não foram feitos”. Ainda de acordo com AP1, durante o governo Vasconcelos foi construído somente um equipamento de saúde, o Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco Prof. Luiz Tavares (Procaped), ligado à Universidade de Pernambuco e entregue no final de seu segundo governo. O entrevistado resume que “o Estado tinha um sistema de saúde em que há 40 anos não se investia um tostão para construção de novos leitos”. Ainda sobre os serviços de saúde no governo Vasconcelos, o entrevistado avalia que:

Não tinha investimento em saúde, foi sendo minimizado. Não tinha um conjunto de unidades de saúde no interior, todo mundo vinha pra cá (Recife), e você chegava no Hospital da Restauração, o único de referência aqui, e tinha a temida rampa (...) A entrada da emergência era uma rampa onde subiam as ambulâncias. Quem entrava de repente não saía, pois ficava nos corredores, um caos. (ENTREVISTADO AP1).

A crise da saúde agravou-se em julho de 2007, quando mais de cem médicos dos principais hospitais públicos da rede estadual enviaram o pedido de exoneração dos cargos. Esse movimento foi liderado pelo Sindicato dos Médicos de Pernambuco (Simepe), que reivindicava aumento do salário base, melhores condições de trabalho e equiparação salarial dos plantonistas com os dos neurocirurgiões. A medida provocou superlotação nas emergências dos principais hospitais do estado, como o Hospital da Restauração, Getúlio Vargas e Otavio de Freitas. À época, a Secretaria Estadual de Saúde divulgou nota à imprensa, afirmando que o governo havia sido surpreendido pela decisão dos profissionais de saúde, uma vez que estava em andamento um processo de negociação para implantação de um Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, que iria proporcionar ganhos reais à categoria. Durante o processo de negociação, que durou aproximadamente quatro meses, Eduardo Campos declarou situação de emergência no setor. No período pós-negociação, de acordo com o sindicalista entrevistado S1, “o (governo do) estado reviu o pedido de exoneração e os profissionais retornaram”. Em 2008, houve um novo pedido coletivo de exoneração, também liderado pelo Simepe, que abrangeu “todos os ortopedistas das emergências, todos os vasculares das emergências, todos os cirurgiões das emergências, metade dos clínicos, metade dos cardiologistas e iam pedir todos os UTIstas quando se retomou a negociação” (S1).

Ainda de acordo com o entrevistado, o sindicato, diferente da maioria dos sindicatos dos setores da saúde, não compactua com nenhum movimento de paralização para

desassistência da população. Entretanto, o sindicato apoia movimentos de “paralisação de advertência”, com paralizações mínimas – um ou dois dias por semana – com diálogo com a sociedade sobre as razões que motivaram as reivindicações dos médicos. Na avaliação do sindicalista:

Em 2007 e 2008, o que nós fizemos foi pedir exoneração dos vínculos públicos, não teve greve. A gente nunca fez greve, nem pra reivindicar com as Organizações Sociais, nem com a administração direta. Greve no conceito posto – uma paralisação de desassistência, de tempo indeterminado, mantendo os 30% – o Sindicato dos Médicos nunca chegou a realizar. A gente entende que a greve e a desassistência à população não é a melhor forma de trazer a discussão (ENTREVISTADO S1).

Frente ao caos instalado, a alternativa emergencial encontrada pelo governo do estado foi o Decreto nº 32.250, de 26 de agosto de 2008, que autorizava a seleção pública simplificada para a contratação de 242 médicos plantonistas, por 24 meses, podendo ser prorrogada por igual período. Os novos profissionais seriam alocados para os principais hospitais do estado, de modo a desafogar as emergências dessas unidades. Além disso, os médicos contratados iriam substituir, em caráter de urgência, os que pediram demissão e não retornaram ao trabalho após as negociações. Mesmo com essa iniciativa emergencial, o governo do estado parece ter entendido que o problema da saúde era estrutural e que a substituição temporária de parte da equipe não iria solucionar a crise.

Como solução para a crise instalada, o governo concluiu que era “importante fazer uma mudança estrutural na Secretaria de Saúde com foco na melhoria da prestação do serviço a partir de uma gestão mais moderna, mais eficaz e que chegasse ao dia a dia da saúde” (AP2). Foi a partir dessa concepção que o governador decidiu, em 2008, dar visibilidade para a pasta e convidou o vice-governador João Lyra para assumi-la e acumular a função de secretário da saúde. Junto com Lyra, Eduardo Campos nomeou como secretário executivo Frederico Amâncio, nome de confiança do governador e com experiência no tema da modernização da gestão pública. Nessa estratégia de Eduardo Campos, João Lyra daria força política para a pasta e Frederico Amâncio cuidaria da parte técnica da implementação do novo modelo de gestão.

No Programa de Governo já havia o projeto de construção de três hospitais metropolitanos, mas o diagnóstico da Secretaria da Saúde era a necessidade de

reestruturar toda a rede de saúde do estado, principalmente com construção de uma rede de emergência para desafogar os grandes hospitais. Ao mesmo tempo, uma avaliação conduzida pelo TCE-PE apontou para o baixo desempenho das unidades hospitalares do estado. Nas palavras do entrevistado AP2, o TCE e o governo perceberam “a grande ineficiência dos nossos hospitais. Eram grandes estruturas extremamente ineficientes do ponto de vista de qualidade e de oferta, e de volume de prestação dos serviços”. Nesse sentido, o secretário, junto com o secretário executivo, visitaram as experiências dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, que estavam iniciando a implementação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Assistência Médica Ambulatoriais (AMAs) para melhorar o fluxo dos atendimentos de urgência e emergência. Em paralelo, os secretários também visitaram os estados de São Paulo e da Bahia para conhecer o gerenciamento de hospitais públicos por meio de Organizações Sociais e Parcerias Público-Privada (PPP)⁵¹. De todos os modelos visitados, as experiências do município e do estado de São Paulo “acabaram sendo o nosso grande parâmetro para a discussão da reestruturação da saúde (...). A gente entendeu que a OS poderia ser um modelo interessante, com resultados mais eficientes” (AP2). Já em relação ao tipo de reestruturação da rede, o governo optou pela utilização das UPAs e UPAs (Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada).

Indo ao encontro das experiências internacionais, o governo de Pernambuco começou a mudar seu posicionamento a respeito das iniciativas reformistas e das políticas de gestão no momento em que percebeu a necessidade de melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. O fato de gestores públicos terem visitado experiências de parcerias em estados e municípios governados por partidos que não compartilham dos mesmos princípios ideológicos já traz consigo uma mudança de

⁵¹A parceria público-privada consiste em um instrumento utilizado pelo Estado brasileiro para a realização de investimentos. Por intermédio de uma PPP, a União, os Estados ou os Municípios podem selecionar e contratar empresas privadas que ficarão responsáveis pela prestação de serviços de interesse público por prazo determinado. As PPPs possuem dois tipos de modalidades de concessão: Patrocinada e Administrativa.

Na PPP patrocinada, parte da remuneração é feita pelo poder público, e a outra pelo usuário, por meio de cobrança de tarifa decorrente do uso do equipamento público. Ex.: concessão de linha de metrô, rodovia, sistema metropolitano de ônibus, esgotamento sanitário, abastecimento de água etc. Já na PPP administrativa, a administração pública é a usuária direta ou indireta do serviço público concedido. A remuneração do parceiro privado é feita exclusivamente pelos recursos públicos orçamentários. Ex: concessão para remoção de lixo, presídio, construção e manutenção de um prédio público. A diferença básica entre os dois modelos é a tarifação aos usuários.

postura significativa daquela identificada no Programa de Governo do então candidato. De acordo com os atores políticos entrevistados, o modelo de PPP logo foi descartado, pois, àquela época, a discussão e as experiências concretas no país ainda eram bastante incipientes, principalmente no que tange às PPP administrativas, aquelas que não envolvem geração de receita, como é o caso da área da saúde. De acordo com o entrevistado AP2, o modelo possui vantagens e desvantagens, mas, especificamente na área da saúde, talvez não seja tão interessante quando comparado às Organizações Sociais. Na percepção do entrevistado:

A PPP é interessante do ponto de vista da eficiência, rapidamente você providencia o investimento. Mas financeiramente não é interessante. O privado capta recurso do mesmo jeito [que o governo capta], mas ele capta recurso mais caro do mercado (...). Por outro lado, também tem a parte da qualidade do serviço do privado. Mas se você parar pra pensar friamente isso tudo poderia ter sido suprido com OS. (...) PPP tem uma premissa de vantajosidade financeira que eu acho que não se aplica nesse caso. Eu tenho algumas restrições para PPP administrativas (ENTREVISTADO AP2).

Ainda sobre PPP na área da saúde, para o ator político AP3, existem situações em que a PPP é vantajosa, como em governos em que o grande gargalo é a baixa capacidade de endividamento para contrair empréstimos para financiar o investimento. Porém, em governos em que o grande problema for o custeio, o modelo não é uma boa opção, uma vez que o Estado consegue com a PPP construir um novo equipamento, mas terá dificuldade para mantê-lo e honrar os repasses mensais. De acordo com AP3, “o custeio de uma PPP é mais alto porque soma o valor do investimento e a retirada mensal para manter o hospital. Manter uma PPP é mais caro que os outros tipos [de parceria]”. À época, Pernambuco se enquadrava no segundo caso.

Neste momento, é preciso esclarecer que a resistência do Governo às PPPs no caso da saúde não se estendia a outros setores: o Estado “criou uma área de PPP muito densa” (AP1), principalmente no setor de infraestrutura com a privatização de estradas e, mais recentemente, o estado firmou uma PPP para a construção e administração da Arena Pernambuco – estádio criado para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. A exemplo de Minas Gerais, Pernambuco também possui PPP para administração de presídios.

Paralelamente às visitas técnicas a experiências subnacionais, o Governo do Estado

criou o modelo de Fundação Estatal de Direito Privado, por meio da Lei Complementar nº 126, de 29 de agosto de 2008, como opção de modelo para a gestão da saúde. A criação da Lei foi marcada por grande questionamento e oposição, uma vez que foi aprovada em menos de 12 horas, sem passar por qualquer comissão legislativa. “Foi escandaloso”, afirmou, à época, o então presidente do Conselho Nacional de Saúde⁵². A ampla maioria dos sindicatos da área da saúde manifestou total oposição ao modelo, tanto que o Sindicato dos Médicos, em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde (Sindsaúde-PE), entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Ministério Público de Pernambuco requerendo a suspensão da Lei, alegando sua inconstitucionalidade por violar a legislação estadual e a Constituição Federal. Em 22 de abril de 2009, o Ministério Público deu seu parecer favorável ao modelo Fundação Estatal.

De acordo com atores políticos das Secretarias de Saúde e de Planejamento, a decisão pela Fundação Estatal foi tomada depois de uma consultoria contratada pela Secretaria de Saúde ter proposto o modelo como o mais indicado. Importante mencionar que essa consultoria foi liderada por Arthur Chioro (PT), então secretário de saúde de São Bernardo do Campo (SP) e futuro Ministro da Saúde do governo Dilma Rousseff. Além disso, o projeto de criação e a ampla discussão da Fundação Estatal no âmbito federal podem ter influenciado a decisão do governo estadual em um primeiro momento. Após a aprovação da Lei, o Governo do Estado não levou adiante o modelo de Fundação Estatal a partir do momento em que a equipe da saúde começou a questionar suas vantagens:

Quando a gente analisou o estudo (o relatório da consultoria) a gente pensou “pera aí, onde está a vantagem desse modelo de fundação?”. Ele ficava totalmente atrelado a todas as premissas do direito público, sobre licitação, sobre compras, sobre contratações. Apenas para dizer que você tem uma outra instituição que foi criada no âmbito do Estado pra gerir isso? (...) A gente percebeu que não tinha nenhuma vantagem nesse processo. Tanto que esse modelo foi um modelo que foi muito falado, muito discutido na área de saúde, mas nunca implementado porque eu acho que nós percebemos aqui, depois o Ministério e os outros estados perceberam que ele não tinha nenhuma vantagem. Diferente do modelo de OS.

(ENTREVISTADO AP2).

⁵²Trecho retirado da reportagem publicada no site da Rades comunicação e saúde. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/79/reportagens/projeto-avanca-no-congresso-e-nos-estados>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2015.

É importante lembrar que o projeto de Fundação Estatal foi criado no segundo governo Lula como uma possível alternativa à disseminação das Organizações Sociais nas esferas subnacionais. De acordo com o Governo Federal, o novo modelo permitiria ao gestor público maior autonomia administrativa sem que o controle feito pelo Estado fosse abandonado. Entretanto, a Fundação Estatal é submetida aos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira (art. 37 da Constituição Federal), princípios estes que constituem um dos maiores limitadores da provisão de serviços públicos pela administração direta.

Após analisar diversos modelos e experiências, o Governo do Estado decidiu reestruturar sua rede de saúde por meio de parcerias com Organizações Sociais em meados de 2009, quando as primeiras unidades da nova rede de saúde já estavam em fase de construção. As razões que levaram o governo a optar pelo modelo não é consenso entre os entrevistados. Entre os atores políticos, AP2 afirma que, em nenhum momento, o processo de decisão política teve o foco nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal: “o que entrou em pauta era a prestação de um serviço melhor”. Ainda de acordo com AP2, a discussão foi pautada no resultado e na eficiência da prestação do serviço. As Organizações Sociais, segundo o entrevistado, reúnem uma série de condições que garantem uma boa prestação dos serviços e, por consequência, contribuem para o cumprimento dos indicadores acordados previamente. Nas palavras de AP2:

Eduardo Campos tinha uma fixação por gestão eficiente, resultado e tudo mais. Esse sempre foi o foco dele. (...) Ele estava convencido de que seria um ganho do ponto de vista da qualidade da prestação do serviço. Pode ser que os limites da LRF permeassem o imaginário de alguns técnicos, mas isso não fez parte do processo decisório dele (ENTREVISTADO AP2).

Em outras palavras, AP2 reconhece que o fato das OS não serem regidas pelas mesmas regras da administração pública brasileira facilita a entrega de serviços, “pois a OS não fica atrelada às premissas do direito público sobre licitação, sobre compras e sobre contratação”. Já para os outros entrevistados, os limites da LRF, de alguma forma, sempre delinearam a decisão do governo. De acordo com esses entrevistados, o modelo OS foi proposto para reestruturar e expandir toda uma rede de saúde. Em seis anos, entre 2009 e 2015, as Organizações Sociais passaram a gerenciar 33

equipamentos de saúde: 9 hospitais, 15 UPAS e 9 UPAsEs, correspondendo a mais de 60% de toda a rede de saúde estadual pernambucana. Para o ator político AP1, o governo “importou o modelo como única saída para operar uma rede recém-construída que demandava profissionais, sem nenhum juízo de valor sobre se é ideologicamente certo ou errado”. Para o entrevistado, as regras da administração pública brasileira – principalmente no que tange ao funcionalismo público –, fazem com que um servidor tenha uma perpetuidade danosa aos cofres públicos. No entanto, para AP1, “se o Estado tiver espaço fiscal dentro da LRF pra acolher esse pessoal, eu não vejo diferença em ser administrado pelo Estado, pelo particular ou por uma parceria”, o mais importante é que quem administra tenha compromisso com resultado. Já na percepção de AP3, o Estado não tinha condições de fazer uma expansão tão significativa “olhando para o século passado”. Segundo o ator político, é preciso questionar o que é servir o público, “se é apenas seguir a lei de estatutário ou se é o resultado melhor, entregar mais serviços para a população”.

A partir do trecho exposto, verifica-se que, enquanto o ator político AP2 atribui a eficiência e os resultados gerados pela OS como pontos chave para a escolha do modelo, AP1 não vê diferença na gestão por OS ou pela administração direta. Para esse último, foram os limites impostos pela LRF que guiaram a decisão pelo modelo. Já para o ator político AP3, além dos limites da lei, também foram levados em conta os melhores resultados da OS quando comparados com a administração direta. Ao indagar o sindicalista S1 sobre as possíveis razões da escolha do governo pelo modelo OS, assim como AP3, ele abordou “a capacidade de administrar de forma mais ágil sem as amarras da gestão pública e a possibilidade de contratar por meio do regime celetista”.

Entre os atores estratégicos das Secretarias de Saúde e de Planejamento, foi unânime a percepção de que o modelo foi o responsável por viabilizar a expansão da rede e da oferta de serviço, o que, sozinho, o Estado não teria condições de fazer. “Imagine se todos os funcionários da OS estivessem na nossa folha? A gente não conseguiria de jeito nenhum, principalmente porque a expansão foi feita em pouco tempo” (AE2). Ademais, por possuírem flexibilidades de gestão, de contratação de pessoal, de compra e manutenção de equipamentos, as Organizações Sociais se tornam mais ágeis que a administração direta, “pois essas são exatamente as principais barreiras que

limitam a gestão direta”. Sobre a contratação de pessoal, AE2 afirma que o fato de as OS não oferecerem a estabilidade garantida aos servidores públicos, somado com a concorrência do setor privado e com a mensuração do desempenho, fazem com que os funcionários das OS tenham um compromisso maior com o serviço prestado. AE2 foi enfático ao afirmar que:

Se quiser ter a ampliação (da prestação do serviço de saúde) que teve aqui em Pernambuco, tem que buscar parceria. O Estado não dava conta. Sem falar que o serviço público, por toda a garantia, pelas ferramentas de controle pra que esse dinheiro esteja sendo gasto da melhor maneira possível, ele é engessado. Ele é engessado pela licitação, ele é engessado pra contratação de pessoal. O Estado contrata um servidor e ele vai ter que banca-lo pelo resto da vida. Por mais que um servidor não seja bom, é muito difícil ver alguém sendo demitido no Estado. Os processos administrativos são lentos, ninguém consegue montar uma comissão pra julgar um colega. É difícil fazer isso. (ENTREVISTADO AE2).

Ao analisar as razões expostas pelos diferentes atores, parece consenso que as duas principais razões estavam relacionadas à política de pessoal e a eficiência do modelo OS. Essas razões apontadas fazem muito sentido quando trazemos para a análise os dois principais problemas do Estado: a ineficiência dos equipamentos de saúde geridos pela administração direta e a necessidade da rápida expansão e reestruturação da rede. Tanto a ineficiência quanto a dificuldade de contratação de pessoal poderiam ser supridas pelo modelo de Organização Social. Essas informações nos auxiliam a interpretar a categoria “argumentos utilizados pelo governo sobre recurso às Organizações Sociais”.

Durante as entrevistas com os atores políticos, chamou atenção o fato de eles serem unânimes ao diferenciar os modelos OS adotados nos governos de Jarbas Vasconcelos e de Eduardo Campos. Para eles, o modelo criado e implementado no governo Vasconcelos estava inserido no contexto da reforma do Estado, cujo entendimento era de que a OS deveria atuar “em áreas onde o Estado não deveria estar” (AP2). Para AP1, a ideia que se materializava naquela época estava alinhada com a ideia de estado mínimo, do pensamento “bresseriano”, “de transformar aquilo que era estatal em OS”, uma vez que o governo Vasconcelos implementou o modelo durante o governo de FHC, “governo de pensamento liberal e que bebia da fonte de Thatcher”. Esse argumento do ator político AP1, se analisado à luz da literatura, não se sustenta, já que a discussão acerca da disseminação das políticas reformistas já evidenciava, no início da década de 1990, que ela tinha ultrapassado as fronteiras do conservadorismo britânico (HOOD,

1991), o que fez com que Ferlie et al. (1996) desvinculassem-nas de um campo político específico. A reforma da gestão pública é um fenômeno global e não se deve assumir que todos os governos convergiram para a tônica do estado mínimo (FERLIE et al., 2003) e da retração do estado de Bem Estar Social. Pelo contrário: as entrevistas e os dados coletados na imprensa e em documentos oficiais sustentam a ideia de que, à época, a prioridade do governo era expandir o serviço de saúde para a população.

O entrevistado AP1 observou que:

O conceito de OS implementado no governo Campos é outro, ideologicamente, totalmente diferente. As OS hoje estão em locais onde o Estado deveria estar, mas que pelas suas limitações não pode estar. É totalmente diferente. O Estado deveria estar na saúde, mas não consegue por uma infinidade de fatores. (ENTREVISTADO AP1).

Essa diferenciação do modelo OS no governo Vasconcelos e Campos, apresentada por AP1, parece ser uma retórica utilizada como estratégia de convencimento para desvincular o modelo OS da gestão Eduardo Campos do criado no governo anterior. Importante notar que a retórica é uma prática comumente utilizada na política, pois, através do discurso, o ator político procura convencer as partes interessadas (aliados, opositores, eleitores, mídia, financiadores) a acreditarem ou acatarem as ideias de suas concepções políticas.

Ainda na avaliação do entrevistado:

O governo Campos avançou no raciocínio da parceria com a sociedade civil organizada. Agora nesse novo molde, não com o pensamento de privatizar, entre outras, uma área. Mas de você se reconhecer incapaz de atender a demanda e criar parcerias. Foi uma mudança de paradigma. (ENTREVISTADO AP1).

Nesse momento, é importante contrapor os argumentos dos atores políticos supracitados. Como apontado na seção anterior, durante o segundo mandato de Jarbas Vasconcelos, com o agravamento da crise fiscal e da crise da saúde, houve sim a tentativa de publicizar os serviços públicos de saúde. Na verdade, o governo anterior não possuía apoio político suficiente para iniciar o processo de parceria com Organizações Sociais na área da saúde. Jarbas Vasconcelos enfrentou uma forte resistência, principalmente dos movimentos sociais, dos sindicatos e da oposição na Assembleia Legislativa. Assim, os argumentos dos atores políticos entrevistados parecem uma

maneira de justificar o fato de um governo autointitulado “de esquerda” e contrário às políticas do governo FHC ter se rendido a tais iniciativas.

Os atores estratégicos entrevistados não detinham conhecimento e informações consistentes a respeito das OS no governo Vasconcelos. Já o sindicalista S1, quando questionado, afirmou que, diferentemente de Campos, Jarbas Vasconcelos não expandiu o modelo para a área da saúde pelo simples fato de não possuir apoio político necessário. Nas palavras de S1:

A criação das OS foi em 2001 no governo Jarbas e houve uma tentativa de incluir a área da saúde na lei de OS. Jarbas não teve coragem de fazer o que Eduardo fez. Ele não tinha um apoio, uma hegemonia política que Eduardo construiu. Eduardo veio colocar as OS no final do primeiro mandato, onde ele tinha hegemonia política total, não existia oposição no estado de Pernambuco. (ENTREVISTADO S1).

De acordo com os dados coletados nas entrevistas, os avanços na saúde só foram possíveis pelo fato de haver na figura de Eduardo Campos uma liderança e vontade política para reestruturar e melhorar a saúde pública do estado. A reestruturação e a implementação de um novo modelo de gestão na saúde eram prioridades na agenda de governo, tanto que o governador fortaleceu a pasta com a nomeação do vice-governador e de uma pessoa técnica para comandar a secretaria. Além disso, a experiência do governador Eduardo Campos no Ministério de Ciência e Tecnologia, área do governo federal em que as Organizações Sociais mais avançaram, também pode ter influenciado a decisão política de tornar a gestão da saúde mais ágil e eficiente. Essas informações remete-nos à categoria “liderança do governador e equipe de governo”, que analisa o papel do governador e da sua equipe na condução das reformas. A literatura aponta que o impacto das ações reformistas é mais significativo nas experiências em que o alto escalão do governo tem o compromisso de assegurar e sustentar a reforma (FERLIE et. al., 2003).

Na percepção dos entrevistados, à época da expansão das Organizações Sociais para área da saúde, Eduardo Campos possuía um apoio político consistente ou, nas palavras do representante do sindicato S1, “Eduardo construiu uma hegemonia política”. Somente uma parte da base aliada mostrou-se resistente ao modelo, pois, naquele período, “nós estávamos 100% alinhados ao PT. O governo era um governo de

esquerda” (AP2). Para o entrevistado, sempre que a base do governo fazia alguma discussão crítica acerca do modelo, “as pessoas se convenciam de que o modelo seria um ganho”. Ainda de acordo com AP2, para que o governo conseguisse apoio da base e da oposição foram realizadas várias discussões para explicar as razões da escolha e as vantagens do modelo: “claro que a gente fez uma discussão interna, não jogamos simplesmente para Assembleia a questão”. Sobre o posicionamento dos partidos políticos da oposição, aqueles que faziam parte da coalizão que apoiou o candidato do PFL, AP2 afirmou que a oposição não contestou o modelo em nenhum momento:

A resistência não veio da direita, que à época era oposição. A resistência não veio de lá, pois esse modelo já estava implementado nos estados governados pelo PSDB. Foi uma coisa politicamente até tranquila (ENTREVISTADO AP2).

Para além da capacidade de liderança do governador, seu perfil articulador, o bom trânsito entre os partidos e sua capacidade de negociação entre os diferentes grupos do governo parecem ter sido determinantes para que o governo conseguisse apoio político para seguir com sua proposta. Por outro lado, AP3 pondera e avalia que o governo sempre sofre resistências quando tenta implementar qualquer mudança na esfera da gestão pública, principalmente quando se trata de políticas de parcerias. Mas, especificamente sobre as Organizações Sociais, o ator político acredita que a resistência foi pequena pela grande expansão que o modelo estava vivendo na esfera subnacional, independente do partido político do governo:

Diversos estados da federação, independente da sua matriz ideológica, estavam implementando o modelo na época da primeira gestão de Eduardo. PCdoB, PT, PSDB, DEM e o PSB. Gestões das mais diferentes ideologias políticas estavam utilizando OS em determinado momento. (ENTREVISTADO AP3).

AP3 ainda ressalta que essa menor resistência ao modelo por parte dos partidos políticos – tanto em Pernambuco quanto em outros estados – é uma característica recente, que surgiu depois da disseminação do modelo e quando os primeiros resultados começaram a aparecer. No que tange à “herança das OS”, aquelas OS criadas em governos anteriores, AP3 afirma que é muito difícil o novo governo “retroagir”, voltar a gestão de um equipamento para a gestão direta. Nas palavras de AP3:

Não conheço nenhum estado ou município brasileiro que tenha retroagido. Alguns, e por questões ideológicas, ousaram falar, criticar, e logo repensaram o que disseram. O maior exemplo disso é o (prefeito) Haddad em SP, ele continuou com as OS. Na campanha, ele

disse que iria manter, mas lá atrás ele criticava. Ele teve que ir a televisão se explicar que não ia (acabar com as OS). (ENTREVISTADO AP3).

AP3 também foi enfático ao afirmar que, se algum equipamento gerido pela administração direta estiver com problemas estruturais, ou com dificuldades para reter a equipe médica – problema comum no estado, principalmente no interior e nas regiões menos desenvolvidas, não há razões para não transferir o equipamento para a gestão de OS. De acordo com os dados coletados, dos 33 equipamentos geridos por Organizações Sociais, 28 são equipamentos novos que já “nasceram” sob gestão OS e cinco são equipamentos pré-existentes que foram publicizados. De acordo com AP2:

Hoje são cinco hospitais da administração direta que foram transferidos pra gestão de OS. Alguns foram transferidos e outros não, como é o caso do Hospital de Palmares⁵³. Palmares é um caso interessante, foi um hospital destruído pelas enchentes de 2010 e, quando reconstruímos o hospital novo, foi para gestão OS. (ENTREVISTADO AP2).

Porém, de todos os entrevistados, somente dois atores políticos e um ator estratégico detinham conhecimento dessa informação. Nem mesmo os sindicalistas entrevistados, quando questionados sobre o tema, tinham ciência desses dados. Ao indagar um dos atores estratégicos que não tinha conhecimento dessa informação, ele respondeu que:

Isso (publicização) teria uma visibilidade política negativa para o governo. Aí é que seria o símbolo da privatização. Existe muita crítica em relação a OS e se a gente passasse um hospital da direta pra OS seria um motivo maior pra essas críticas (...). Trocar uma administração direta por uma OS eu não vejo isso acontecendo. (ENTREVISTADO AE2).

Entre todos os entrevistados, foi unânime a percepção de que a maior resistência à implementação do modelo na saúde foi das corporações de classe, com destaque para os sindicatos dos médicos, dos trabalhadores da saúde, dos enfermeiros e do Conselho Estadual de Saúde. Chama a atenção o fato de que, em nenhum momento, os sindicatos dos servidores públicos do estado foram citados. Essa característica pode estar atrelada à expansão do modelo ter se dado exclusivamente nessa área e também pela força e representação das corporações médicas em Pernambuco.

⁵³Hospital Regional de Palmares Sílvio Magalhães.

Sobre as críticas e resistências das corporações de classe, o ator político AP2 afirmou que “sempre houve, desde a gestão Jarbas Vasconcelos, uma resistência muito forte em torno do modelo no âmbito da saúde, principalmente por parte dos sindicatos das áreas médicas e do Conselho Estadual de Saúde” (AP2). Ainda segundo o entrevistado, a alegação é que o modelo se configura na privatização da saúde, e isso prejudica diretamente os interesses dos servidores públicos da área. Importante notar que, mesmo que grande parte das reivindicações seja por parte das corporações da saúde, o centro dos questionamentos e das críticas está relacionado aos interesses corporativistas do funcionalismo público.

Na percepção de AE2 e AE3, atores estratégicos da Seplag alocados na Secretaria de Saúde para coordenar o modelo de gestão, que também são representantes da Secretaria no Conselho Estadual de Saúde, a crítica das corporações não recai, em nenhum momento, sobre a qualidade da rede de saúde criada a partir de 2009. A crítica é focada exclusivamente sobre a gestão dos equipamentos, “o que eles querem é que os equipamentos geridos por OS sejam transferidos para a administração direta” (AE2). Os atores estratégicos também relatam que, nas reuniões do Conselho, “tem muita gente batendo boca, batendo de frente ao modelo OS”. Contudo, para AE3, grande parte das colocações e argumentos dos representantes do Conselho Estadual da Saúde e de alguns sindicatos ocorre de maneira “tão imatura que deixa a gente surpreso”. “Não sei se é falta de conhecimento das regras da administração pública, ou se é imaturidade”. A exemplo dos limites impostos pela LRF, AE3 questiona: “eles querem que a gente transfira tudo para administração direta, mas como a gente vai colocar todo esse povo dentro do Estado? A gente já ultrapassou o limite, a receita caiu, a contratação nos últimos anos aumentou. A conta não fecha”.

De acordo com os entrevistados, em Pernambuco, o Conselho Estadual de Saúde e, principalmente, o Sindicato dos Médicos, têm um poder e uma representatividade muito forte, o que torna “muito difícil brigar com médico aqui no estado” (AE4). Na interpretação do sindicalista S1, a crise da saúde no início do governo de Campos fez com que as corporações médicas agissem de forma drástica. Um exemplo é que, durante a negociação do pedido de exoneração coletivo de 2008, várias unidades de saúde – inclusive as emergências – foram fechadas temporariamente por falta de médicos, resultando na desassistência de milhares de pessoas. Essa situação, de acordo com S1,

provocou no governo um movimento de aproximação com as corporações médicas, iniciando um processo de “diálogo perene entre a Secretaria de Saúde e as entidades médicas”. Tanto atores do governo quanto dos sindicatos afirmaram que existe na Secretaria de Saúde um canal de comunicação direto entre secretário e sindicato. Nas palavras de AE1, “o que é muito bom, pois se o governo não mantiver um diálogo, numa situação como essa, você inflexiona, você trava qualquer chance de negociação”.

Além desse canal direto entre as corporações da saúde e o secretário da pasta, criado em decorrência da crise da saúde, assim como proposto no Programa de Governo, foi institucionalizado um canal de comunicação direto entre as representações dos servidores público e o governo do estado, a Mesa Geral de Negociações Permanentes, a qual foi criada no início do governo Campos pelo então Secretário de Administração, Paulo Câmara – atual governador do estado –, avaliada positivamente tanto pelo governo quanto pelos sindicatos.

Ao questionar o posicionamento de S1 em relação às Organizações Sociais, percebeu-se que as resistências ao modelo vão além das ameaças das conquistas dos servidores públicos. Conforme relatado, o sindicato entende e reconhece os fatores que levaram o governo a optar pelo modelo OS. Segundo o sindicalista, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal colocaram uma proteção ao gasto público por meio do processo de licitação, com prazos e limites rígidos, com amarras para a preservação do erário público. Com o tempo, “essa proteção, essa amarra, restringe a capacidade de assistência à saúde por parte do Estado”.

De acordo com S1, o sindicato discorda da forma como o Estado brasileiro está lidando com as amarras da administração pública brasileira. Para ele, em vez de criar mecanismos alternativos que livram o Estado das amarras, deve-se discutir e fazer um enfrentamento da CF e da LRF. “Se eu crio um modelo alternativo, eu estou desprezando os fatores motivadores que levaram à criação desses dois pilares, que foi a preservação do erário público para o Estado não gastar indiscriminadamente”. Ao questionar como estaria a assistência à saúde caso o Estado não tivesse utilizado as OS para a expansão da rede, S1 responde: “Não estaria, né? Mas se a gente se omite dessa discussão mais ampla a gente vai perpetuar as amarras. E o pior, a gente vai enxergar as OS como se fosse a real solução”.

Na análise de AP2, mesmo com a forte resistência dos sindicatos, o governador seguiu com a proposta, pois “ele estava convencido que o modelo traria um ganho de qualidade na prestação do serviço”. Nessa mesma perspectiva, AE1 argumenta que o governo estava preocupado com a ampliação e a melhoria da saúde pública, e não com os interesses corporativos dos funcionários públicos da área da saúde.

Esse ponto fica claro quando voltamos ao Programa de Governo da campanha de 2006. Nele, o então candidato comprometeu-se a “solucionar o déficit na capacidade de implementação do Estado, ou seja, as políticas públicas precisam ser capazes de produzir resultados almejados”. Assim, tendo em vista os limites impostos pela administração pública brasileira para realizar uma ampliação tão significativa como foi a de Pernambuco nos dois governos de Eduardo Campos, a alternativa do governo foi encontrar mecanismos de gestão que possibilitassem a ampliação da oferta de serviço.

Sobre as Organizações Sociais criadas durante o governo Jarbas Vasconcelos, todas elas continuam com contratos ativos com o Governo do Estado. No entanto, diferentemente das Organizações Sociais de saúde, elas não parecem estar no foco do governo. Nenhum dos entrevistados possuía informações consistentes a respeito delas. Aliás, alguns nem sequer sabiam quantas eram e em quais áreas elas estavam vinculadas, fato que só reforça o entendimento de que o esforço do governo Campos foi exclusivamente na área da saúde.

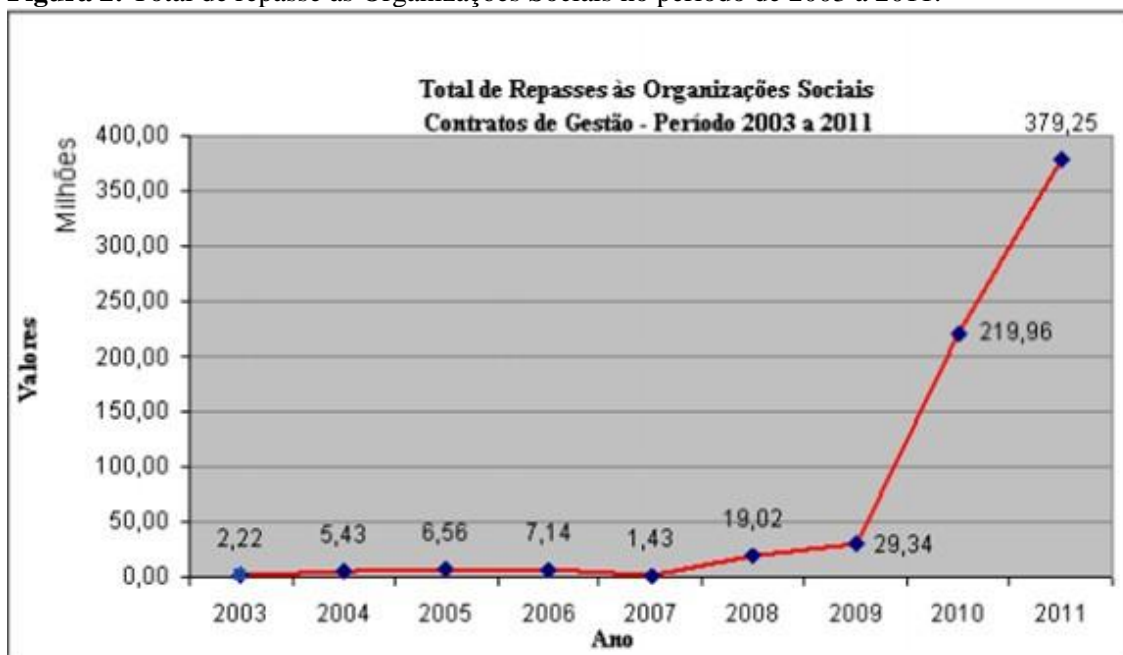
No que tange à legislação que regula as Organizações Sociais de saúde, até 2013 o Governo do Estado utilizou o marco legal criado em 2000, durante o governo Vasconcelos. Em 19 de dezembro de 2013, o governo Campos criou uma lei que dispõe especificamente sobre as Organizações Sociais de saúde – Lei Estadual nº 15.210/13. Essa mesma lei alterou a forma como as OS de saúde seriam fiscalizadas. Até então, a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) detinha a função de atuar como órgão de controle das OS e das OSCIPs, como estava previsto na lei de 2000. Porém, com o novo marco legal, o controle e a fiscalização das Organizações Sociais de saúde passaram a ser responsabilidade da Secretaria de Saúde por meio da Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento da Assistência à Saúde, que cuida exclusivamente dos 33 equipamentos geridos por OS.

Sobre essa mudança, as corporações de classe, a imprensa e alguns partidos políticos

contrários ao modelo foram altamente contrários, alegando que delegar à própria secretaria o controle desses equipamentos dá margem para desvios e corrupção. Já na percepção dos atores estratégicos da Secretaria de Saúde, essa mudança foi positiva, pois a fiscalização da ARPE “estava fraca e muito superficial”. Contudo, os mesmos atores estratégicos ponderaram que, somente a partir de 2015, a Diretoria ganhou uma estrutura adequada, com equipe necessária para monitorar e controlar os trinta e três equipamentos de saúde gerenciados por Organizações Sociais.

Sobre essa mudança do controle, nós não temos instrumentos suficientes para analisar as razões nem os impactos, visto que este não é o foco do presente trabalho. Entretanto, durante as entrevistas pudemos perceber o esforço da Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento da Assistência à Saúde em criar instrumentos que possibilitem um melhor acompanhamento e controle das unidades de saúde. Desde que houve essa mudança, a Diretoria iniciou um estudo para monitorar e comparar os resultados das unidades geridas por OS frente às unidades da rede própria do Estado. De acordo com as análises preliminares, os resultados da Secretaria de Saúde apontam que as unidades gerenciadas por OS são mais eficientes que as unidades da administração direta. Importante mencionar que esse esforço de comparar o desempenho das unidades nunca havia sido feito anteriormente.

Sobre o orçamento destinado às OS, o gráfico a seguir ilustra a evolução do modelo durante os governos de Jarbas Vasconcelos e o primeiro governo Eduardo Campos. É possível notar o grande salto a partir de 2009, ano em que o modelo começou a ser utilizado na área da saúde.

Figura 2: Total de repasse às Organizações Sociais no período de 2003 a 2011.

Fonte: Melo (2012).

Especificamente sobre os recursos destinados às Organizações Sociais da área da saúde, em 2014, último ano da gestão Campos, o governo repassou o montante de R\$ 628.139.138,53, o que representa 32,18% do total dos gastos nesse setor. Por outro lado, no mesmo ano, foi repassado para os equipamentos da administração direta o valor de R\$ 1.324.093.195,95 (67,82% do total). Importante destacar que a administração direta gerencia vinte e dois hospitais, enquanto as Organizações Sociais gerenciam nove hospitais e vinte e quatro unidades de pronto atendimento. O quadro a seguir identifica os equipamentos de saúde de acordo com o tipo de gestão:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA (22)	6 Grandes Hospitais
	Hospitais Especializados (07)
	Hospitais Regionais (09)
GESTÃO ORGANIZAÇÃO SOCIAL (33)	Hospitais Regionais gerenciados por OS (05)
	Hospitais Metropolitanos (03)
	UPAs (15)
	UPAES (09)
	Hospital Mestre Vitalino

Quadro 8: Gestão da rede de Saúde Pública de Pernambuco.

Fonte: Dados da Secretaria da Saúde de Pernambuco, 2015.

Na gestão atual, o terceiro governo consecutivo do PSB, o governador Paulo Câmara (2015-2019) está dando continuidade às principais diretrizes políticas de seu antecessor. Assim como Eduardo Campos, Câmara é tido como um líder nato e, de acordo com as entrevistas, demonstra competências técnicas e políticas que lhes permite aspirações e bom desempenho na carreira política. Paulo Câmara integrou a equipe de governo de Campos e era uma pessoa de confiança do ex-governador. Assim, ele foi escolhido pelo partido para dar continuidade ao legado de Eduardo Campos na condução do Estado.

A percepção geral dos entrevistados é de que a expansão da rede de saúde por meio das parcerias continua sendo uma prioridade da agenda do governo. Essa visão é corroborada pelo Programa de Governo de Paulo Câmara, “O Novo Pernambuco Avança”, o qual enfatizou que os avanços obtidos com o intenso investimento na reestruturação da rede de equipamentos públicos serão mantidos na gestão 2015-2019. No Programa de Governo, o então candidato comprometeu-se a investir na humanização dos atendimentos, na contratação de profissionais da saúde⁵⁴ e na ampliação da oferta de leitos, cirurgias, consultas, exames e medicamentos. Especificamente sobre a ampliação da oferta de leitos e consultas, Paulo Câmara prometeu construir quatro hospitais⁵⁵, seis UPAES e a ampliar dois hospitais, transformando-os em unidades especializadas. De acordo com as entrevistas, assim como no governo Eduardo Campos, todos esses novos equipamentos prometidos na campanha eleitoral seriam geridos por OS.

No entanto, a atual crise financeira que acometeu o país tem repercutido sobremaneira o estado de Pernambuco. De acordo com AP3, a previsão era de que o governo de Pernambuco fechasse o ano de 2015 com uma frustração de receita na casa de um bilhão de reais. Os atores estratégicos vinculados à Secretaria de Saúde afirmaram que, como consequência da crise, grande parte das obras das unidades de saúde prometidas na campanha está parada.

Alguns entrevistados, ainda que de forma superficial, mostraram preocupação com a grande expansão da rede de saúde por meio de parcerias com OS, especialmente em

⁵⁴No que tange à contratação de profissionais da saúde, o Programa de Governo de Paulo Câmara prometeu contratar 1500 médicos e 5000 profissionais não médicos.

⁵⁵Hospital Geral de Cirurgia, Hospital Geral do Sertão, Hospital da Mulher e o Hospital Regional Mestre Dominginhos.

época de crise. De acordo com os relatos, o alto comprometimento dos recursos públicos com as novas unidades pode prejudicar o governo, pois “o Estado fica meio sufocado, ele fica com pouco dinheiro pra gastar nas outras áreas” (AE4). Para o ator político AP3, “neste momento de crise econômica e financeira, o Estado está começando a sentir o peso de ter uma estrutura tão grande de OS. Que é uma coisa que você não pode voltar atrás, é um contrato. Isso é um desafio”.

4. O CASO DABAHIA

4.1 Contexto e processo de implantação das Organizações Sociais

Assim como no capítulo anterior, para compreender a expansão das parcerias com Organizações Sociais a partir de 2007, na Bahia, é necessário recuperar a trajetória e contexto de adoção do modelo desde meados da década de 1990. Assim como nas outras esferas da federação, o estado da Bahia iniciou naquele momento um movimento de disciplina fiscal e controle das contas públicas.

O início da década de 1990 é um período histórico na política baiana, marcado pelo retorno de Antônio Carlos Magalhães (ACM) ao governo do Estado (1991 a 1994). O domínio estabelecido pelo grupo liderado por ACM teve início no final da década de 1950, como porta voz dos interesses das elites locais. Na década de 1970, sua relação próxima com os militares rendeu-lhe a nomeação para governar o Estado por duas vezes – 1971 e 1979. Essa situação garantia, principalmente, o aporte financeiro para investimentos na modernização econômica do Estado (BORGES, 2000). Antônio Carlos Magalhaes iniciou sua carreira política na União Democrática Nacional (UDN), passando pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), pelo Partido Democrático Social (PDS) e, por fim, teve o Partido da Frente Liberal (PFL) como sua última agremiação partidária.

De 1991 até 2006, o Estado da Bahia foi governado por aliados de Antônio Carlos Magalhães, a começar pelo próprio, seguido por outros cinco governadores que, pelo menos na época em que foram eleitos, integravam o PFL. Durante esse período, a estratégia utilizada pelo grupo liderado por ACM – também conhecido como carlismo – foi a renovação da equipe dirigente, com a introdução em postos de alto escalão de jovens tecnocratas sem vínculo com a prática política, designados para implementar a modernização econômica e, também, proteger áreas técnicas e prioritárias das demandas clientelistas, contempladas em outros espaços do governo (PINTO, 2004). O retorno de ACM, em 1991, também trouxe para o centro da agenda do governo iniciativas de ajuste fiscal, controle de gastos, redução de despesas e a implantação de um programa de privatizações. De acordo com Borges (2000), as ações do governo eram pautadas pela visão de modernidade, cuja tônica era deixar o Estado enxuto e eficiente. Como

exemplo, o ajuste fiscal contemplou não somente o controle de gastos, mas também a redução de despesas, com a extinção de 19 organismos e de 1.537 cargos em comissão.

Nas eleições de 1994, Paulo Souto, então vice-governador do estado, foi o indicado para suceder ACM. O candidato derrotou João Durval Carneiro (PMN), no segundo turno, e foi eleito com 58,64% dos votos, com o apoio dos partidos PFL, PTB, PL, PP e PSC. Ao assumir o governo, Paulo Souto encontrou um ambiente favorável para dar continuidade às políticas iniciadas no governo anterior. Já no início da gestão, era perceptível o alinhamento do governo com as ideias reformistas do Governo Federal. Questões como gestão, eficiência e qualidade dos serviços públicos entraram na agenda do governo. De acordo com Pinto (2004):

A aliança política entre as lideranças baianas vinculadas ao PFL e os dirigentes do Governo Federal na época expressou-se na adoção de um conjunto de iniciativas pioneiras no contexto nacional (...). Trata-se de medidas que traduziram, de forma eficiente, a filosofia gerencialista adotada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, gerando um reconhecimento e uma proximidade entre o governador e o núcleo reformista do Governo Federal, especialmente com o ministro Bresser Pereira. (PINTO, 2004, p.139).

Buscando adequar o aparato administrativo e suas práticas de gestão aos novos papéis da administração pública, o Governo do Estado trabalhou na modernização da máquina administrativa. No campo dos recursos humanos, o Estado investiu na modernização da gestão de RH, a partir do uso de tecnologias da informação, na criação de carreiras e de critérios para avaliação de resultados, promoção e premiação dos servidores, no planejamento e dimensionamento do quadro de pessoal de acordo com a efetiva necessidade das áreas e na capacitação dos servidores, por meio da Universidade Corporativa do Estado da Bahia. (LACZYNSKI e PACHECO, 2009, p.5).

Alinhado aos princípios de contenção de gastos públicos vindos do Governo Federal, em 1996, o governo da Bahia lançou o Programa Estadual de Desestatização (PED)⁵⁶ com a privatização de órgãos como a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba) e o Banco do Estado da Bahia. Junto com a política de privatização, o governo terceirizou – isto é, contratou prestação de serviços junto a empresas privadas com fins lucrativos – alguns serviços auxiliares, como os da área de limpeza e segurança, com

⁵⁶Decreto estadual nº 5.441 de maio de 1996.

base na Lei Federal nº 2.271, de 1997. Dentro dessa política, a partir do mesmo ano, o governo também terceirizou alguns hospitais públicos, ação justificada pela “necessidade de ampliar a oferta de serviços, buscar maior flexibilidade da gestão e reduzir as dificuldades relacionadas à contratação de profissionais” (BAHIA, SESAB, 2001, apud PINTO, 2004). Por estar atrelada à lei federal, de acordo com Pinto (2004), não houve nenhuma tramitação na Assembleia Legislativa nem registro de discussão no Conselho Estadual de Saúde.

A decisão pela terceirização dos hospitais foi tomada tendo em vista os problemas administrativos do setor da saúde na metade da década de 1990. A saúde pública baiana – principalmente os hospitais – passava por graves problemas de ineficiência, baixa qualidade dos serviços, superlotação e falta de profissionais, que se refletiam na baixa qualidade dos indicadores de saúde. À época, a imprensa baiana e os usuários fizeram inúmeras denúncias pela falta de acesso aos serviços e ineficiência da rede. A justificativa do governo para a baixa produtividade e qualidade dos serviços hospitalares estava vinculada a uma série de problemas na esfera administrativa, como, por exemplo, a insuficiência de pessoal, falta de controle da carga horária – principalmente dos médicos –, falta de material e de medicamentos. Grande parte desses problemas, de acordo com o governo, estava atrelada às regras da administração pública, como a lei de licitação e as políticas de RH. Esses problemas repercutiram diretamente na baixa taxa de ocupação dos leitos existentes, o que gerava ineficiência no uso dos recursos públicos e onerava o Estado (PINTO, 2004).

Segundo relatos do governo, os novos hospitais foram terceirizados porque o Estado dispunha da estrutura física e dos equipamentos, mas não possuía pessoal para colocá-los em operação. Em outras palavras, o governo tinha uma boa capacidade de endividamento para investir e construir novas unidades hospitalares, mas tinha dificuldade para manter os equipamentos em pleno funcionamento. De acordo com relato do então diretor geral da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (período 1995-2000)⁵⁷, o fato da terceirização ter ocorrido somente nos hospitais novos e, conseqüentemente, não envolver os funcionários públicos do Estado, fez com que não

⁵⁷ Trecho retirado da tese de doutorado intitulada: “Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia”, de autoria de Isabela Cardoso de Matos Pinto, datada de 2004.

houvesse resistência por parte dos sindicatos dos servidores públicos e das corporações de classe acerca da medida:

Todos os hospitais novos foram terceirizados. Nós tínhamos a área física e os equipamentos e não tínhamos pessoal. Então não tivemos os problemas com os sindicatos. Como segue a tramitação normal de licitação e a maioria dos hospitais que foram terceirizados ficavam no interior e nós não podíamos fazer concurso, optamos por terceirizar. (relato do ex-diretor geral da SESAB, em entrevista a PINTO, 2004).

A falta de conflitos com os sindicatos relatada no trecho acima causa espanto, pois, quando um governo toma decisão de firmar parcerias – seja por meio de PPP, terceirização, Fundação Estatal ou Organização Social –, é comum haver críticas e episódios de reivindicações por parte de corporações de classe, dos sindicatos do funcionalismo público e da própria sociedade – principalmente quando não há diálogo entre o poder público e as organizações da sociedade civil organizada. Conforme foi apresentado anteriormente, a decisão de terceirizar os novos hospitais do Estado não passou pela Assembleia e nem houve diálogo com o Conselho Estadual de Saúde.

Junto com a terceirização dos novos hospitais, o Governo do Estado criou o Programa de Incentivo às Organizações Sociais que, ao contrário da terceirização, era focado exclusivamente nos equipamentos de saúde pré-existentes. Ou seja, o foco do programa era a publicização: a transferência da gestão dos equipamentos já existentes da administração direta para OS. Antecipando-se ao Programa Nacional de Publicização, lançado em 1998 por meio da Lei Federal nº 9.637, a Bahia instituiu o Programa de Incentivo às Organizações Sociais através da Lei Estadual nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997 e regulamentada pelos Decretos nº 7007 e 7008 de novembro do mesmo ano. De acordo com a lei, o objetivo do Programa era “*fomentar a absorção (por organizações sociais) das atividades que também já estavam sendo exercidas pelo setor privado, tais como ensino, pesquisa científica, cultura, saúde, entre outros*”⁵⁸. A lei vedava a cessão à Organização Social de qualquer servidor da administração pública direta ou indireta, com ou sem ônus para o órgão de origem, e também estipulava que a admissão de pessoal pelas OS seria exclusivamente sob o regime CLT. O artigo quinto da lei, que trata dos requisitos para que a entidade possa habilitar-se à qualificação como

⁵⁸As áreas de atuação das organizações sociais na Bahia são: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e institucional, proteção e preservação do meio ambiente, saúde, trabalho, ação social, cultura, desporto e agropecuária.

Organização Social, em nenhum momento exige que a entidade deva ter experiência anterior na área social. De acordo com a lei, os requisitos são:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;*
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;*
- c) atendimento indiferenciado aos seus usuários e clientes;*
- d) obrigatoriedade de, em caso de extinção, o seu patrimônio, legados, doações que lhe forem destinados, bem como os excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, serem incorporados ao patrimônio do Estado ou ao de outra Organização Social, qualificada na forma desta Lei;*
- e) previsão de adoção de práticas de planejamento sistemático de suas ações, mediante instrumentos de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades;*
- f) previsão de participação, nos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral, nos termos desta Lei;*
- g) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, de demonstrações financeiras, elaboradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade, e do relatório de execução do contrato de gestão*

À época, os partidos políticos de oposição ao governo queixavam-se da não exigência de experiência anterior das entidades. De acordo com tais partidos, esse fato poderia incorrer em irregularidades no processo de qualificação, apadrinhamento político, desvio de recursos e criação de empresas de fachada. O ator político AP4 compartilha essas mesmas críticas em relação à Lei de OS do governo Souto e afirma que as preocupações e ressalvas em relação à falta de exigência de experiência anterior comprovaram-se. Nas palavras do entrevistado AP4:

Você não faz OS em fundo de quintal e quem achou que podia fazer dessa forma quebrou a cara. Inclusive o próprio governo da Bahia, na gestão anterior (gestão Paulo Souto), achou que podia pegar um grupo de amigos e pronto. O modelo de OS na Bahia começou assim, pegou um grupo de amigo com relação político-partidária pra criar OS e entregou o hospital. (ENTREVISTADO AP4).

O sindicalista S3 corrobora o posicionamento de AP4 e afirma que:

O Estado administrava muito bem a sua rede, funcionava bem, até que houve essas modificações (criação da Lei de OS) que juntou a fome com a vontade de comer. Veio o caráter político que só tem um vetor importante: fazer a figura de influência, acomodar os aliados políticos... “eu boto sua empresa e sua empresa vai financiar minha campanha”. Esse é o modelo que funciona na Bahia e em grande parte do Brasil. (ENTREVISTADO S3).

A partir do momento em que se decidiu pelo modelo OS, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais passou a ter prioridade na agenda de governo. O governador, junto com os secretários que compunham o núcleo central do governo – Secretarias de Administração, Planejamento e Fazenda – centralizou todo o processo de criação e desenvolvimento do modelo com pouco diálogo com as outras áreas do governo e, principalmente, com ausência de diálogo com as corporações de classe. De acordo com Pinto (2004), as corporações de saúde só tiveram conhecimento da decisão do governo quando o Projeto de Lei estava sendo encaminhado à Assembleia. A ausência de uma discussão ampla das propostas do governo foi justificada pelo então secretário de Administração pela urgência e prioridade das decisões. Pelo exposto, percebe-se que assim como o processo de terceirização, o governo manteve a postura fortemente centralizadora e sem diálogo com as corporações de classe e com a sociedade civil.

O conhecimento tardio das corporações da área da saúde desencadeou fortes reações e algumas tentativas de bloqueio do Projeto de Lei para evitar sua aprovação pela Assembleia. De acordo com relatos da imprensa, as entidades e corporações que mais se destacaram na resistência ao projeto foram o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado da Bahia (Sindsaúde-BA), Sindicato dos Médicos (Sindmed), Conselho Estadual de Saúde e a CUT. Porém, a composição da Assembleia estava muito favorável à aprovação das medidas do governo. Com a eleição de 1994, os partidos aliados ao governo conquistaram 45 das 63 cadeiras da Assembleia, o que representava 71,4% do total. Já a oposição, composta pelos partidos PV, PPS, PT, PSB, PDT, PCdoB, PMN e PMDB, contava com apenas 18 representantes. O processo de tramitação do projeto ocorreu em menos de um mês, sendo a lei aprovada no dia 23 de janeiro de 1997, na sessão plenária, por 20 votos a favor e 13 contra.

De acordo com a representante do Sindsaúde-BA no Conselho Estadual de Saúde⁵⁹, o modelo OS representava a privatização do serviço público e, embora apontasse problemas na gestão da saúde, a sindicalista reforçou a ideia de que os hospitais deveriam permanecer sob controle estatal (PINTO, 2004). Ao resgatar o período do primeiro governo Souto, a sindicalista lembra que:

(...) Nós defendíamos um modelo de gestão eminentemente público, é claro que a gente reconhece que tem problemas, nós temos problemas sérios de gestão nos hospitais, mas eu nunca achei que a alternativa fosse essa *terceirização*, primeiro porque o caráter público mesmo, ele fica distorcido, você passa (a prestação do serviço) para o grupo de interesse privado. (sindicalista da área da saúde em entrevista a Pinto, 2004).

Já para o representante do Sindmed no Conselho Estadual de Saúde⁶⁰, em substituição às OS, o governo deveria implementar um conjunto de medidas que enfatizasse os princípios norteadores do Sistema Único de Saúde e que contemplassem a valorização do profissional da saúde. Como exemplo, o médico sindicalista apontou colocar em prática as decisões da Conferência Estadual da Saúde, implementar o Plano de Carreira, Cargos e Salários, realizar programas de capacitação, nomear gerentes e diretores de hospitais pelo critério da capacidade técnica e com compromisso com o serviço público, bem como democratizar o sistema de saúde visando efetiva participação e o controle social (PINTO,2004).

Ainda sobre o posicionamento das corporações de classe, causa espanto a resistência frente ao modelo OS e a falta de registros de embates durante o processo de terceirização dos hospitais imediatamente anterior. Talvez uma explicação esteja na característica intrínseca ao modelo OS da Bahia, que é a publicização, ou seja, tirar do Estado a gestão de equipamentos e passá-la para uma pessoa jurídica de direito privado. Isso representaria a diminuição do tamanho do Estado e esbarraria nos interesses do funcionalismo público vinculados aos equipamentos, pois as suas conquistas estariam ameaçadas. As OS, de acordo com relato do representante do Sindicato dos Médicos, é, no fundo, “uma forma de o Estado se livrar de encargos sociais como fundo de garantia, recolhimento de obrigações, de se livrar da estabilidade do servidor público” (PINTO, 2004, p.209). Por outro lado, a terceirização, mesmo que seja concretizada por empresas privadas com fins lucrativos, não representa a diminuição do tamanho do Estado, nem

⁵⁹Informações e trecho da entrevista retirados de Pinto (2004).

⁶⁰Informações retiradas de Pinto (2004).

ameaça os servidores públicos, tendo em vista que este processo se deu somente nos novos hospitais da rede pública do estado.

Depois da aprovação da Lei, o Programa de Incentivo às Organizações Sociais sofreu inúmeras resistências para ser efetivamente implementado – vindas tanto do governo, quanto das corporações de classe. O Programa não era consenso nem mesmo dentro da Secretaria de Saúde, tendo em vista que ele foi construído pelo núcleo central do governo, deixando de fora até mesmo atores políticos da área da saúde. Pinto (2004) aponta quatro fatores determinantes que dificultaram a implementação das Organizações Sociais de saúde:

- a) O núcleo central da Secretaria de Saúde, especialmente o grupo de planejamento, defendia a permanência da gestão pública dos serviços, considerando inclusive que os hospitais não deveriam ter autonomia administrativa e financeira;
- b) A resistência oferecida pelos grupos que representavam as corporações da saúde: sindicatos, conselhos, associações médicas etc.;
- c) A resistência dos servidores lotados nas unidades destinadas a se colocarem sob a gestão das OS;
- d) Problemas político-partidários nas regiões onde estavam localizados alguns dos hospitais que poderiam ser publicizados, conflitos decorrentes das relações entre o Governo estadual e o Governo municipal quando não havia alinhamento político partidário, ou seja, quando a gestão dos municípios era exercida por partidos do bloco de oposição. Nesse caso, poderia interessar ao Governo do Estado entregar a gestão de hospitais a Organizações Sociais constituídas por aliados políticos, ao invés de transferir o hospital para a gestão municipal, de acordo com o processo de municipalização do SUS. (PINTO, 2004, p. 233,234).

Ao final da gestão Paulo Souto, o governo havia publicizado somente um equipamento de saúde⁶¹. Ao analisar todo o processo do primeiro governo Souto, parece ter havido uma falta de liderança política na mobilização e apoio à implementação do Programa. Pelo exposto, percebeu-se que havia um grande empenho político na elaboração do Projeto de Lei que propunha o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, porém, assim que o Projeto de Lei foi aprovado, não se verificou a figura de um líder – o governador ou o secretário de Administração – para conduzir processo de publicização dos equipamentos.

⁶¹Hospital Regional Mário Dourado Sobrinho, localizado no município de Irecê.

Em 2003, com o retorno de Paulo Souto ao governo do Estado, a publicização voltou a ter espaço na agenda de governo⁶². O governo instituiu algumas mudanças na legislação por meio da Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003, e do Decreto nº 8.890, de 22 de janeiro de 2004 – que constituem o atual regramento referente às OS – e lançou o “Manual de Constituição das Organizações sociais”, também em 2004, com o objetivo de apresentar o modelo e orientar os interessados em estabelecer parceria com o Estado (BAHIA,2004).

O aperfeiçoamento da legislação decorreu da necessidade de adequar o marco legal às demandas inspiradas na prática do modelo e também de reformular itens objeto de críticas. De acordo com o Manual das OS, as alterações da Lei “permitirão mais celeridade ao processo decisório e, sobretudo, maior transparência e efetividade das ações, possibilitando o fortalecimento da atual política de gestão pública e reforma administrativa do Estado” (BAHIA, 2004). As principais mudanças introduzidas com Lei no 8.647/2003 foram:

- Criação do Conselho Estadual de Gestão das Organizações Sociais (CONGEOS) que se constitui em órgão consultivo, deliberativo e de supervisão com a atribuição de planejar, coordenar, acompanhar e implementar as ações do Programa. É presidido pelo Secretário de Administração e composto pelos Secretários de Estado que tenham contratos de gestão celebrados, e por até seis representantes da sociedade civil, nomeados pelo governador;
- Permissão para que o servidor público do equipamento publicizado seja colocado à disposição da Organização Social contratada, mantendo o seu vínculo trabalhista com o Estado;
- Dispensa do uso do processo licitatório para a seleção das Organizações Sociais;
- Dispensa da necessidade de qualificação prévia da entidade como Organização Social para participar de processo seletivo, favorecendo a ampliação da concorrência;
- Fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação, que além do enfoque no resultado, passou também a avaliar a capacidade de gestão das Organizações Sociais na execução dos contratos de gestão. (BAHIA, 2004, BAHIA, 2004b)

Na segunda gestão de Paulo Souto é perceptível o avanço do modelo tanto no

⁶²Durante o governo César Borges (1999-2002/PFL), a atuação no campo das OSs foi reduzida: houve apenas a publicização de dois serviços. Um na área da educação por meio do Centro Estadual de Educação Profissional Prof. Áureo de Oliveira Filho e outro na área de agricultura, a Biofábrica de Cacaú.

aperfeiçoamento do marco legal, quanto do Programa de Incentivo às Organizações Sociais. No final de 2006, o governo possuía trinta Organizações Sociais qualificadas e sete contratos de gestão em vigor. Desses sete, cinco eram na área da saúde – quatro hospitais da capital e um no interior. Sobre o alcance das publicizações em seu governo, Paulo Souto, em entrevista à imprensa baiana⁶³, afirmou que apesar da resistência às OS, o modelo foi implementado de forma coerente em sua segunda gestão. Souto ressaltou que a ideia nunca foi publicizar os equipamentos da saúde de forma indiscriminada. Para Souto, todas as alternativas têm que ser testadas, pois existe boa gestão em todos os modelos:

Tem unidades de saúde administradas diretamente pelo Estado que são muito boas (...). É muito preconceito dizer que, por exemplo, o bom é Organização Social ou empresas privadas ou diretamente pelo Estado. Eu acho que todas essas soluções têm que ser colocadas, porque tem exemplos bons em todos esses casos. Eu dou muita importância a uma coisa que seja de transformação.

4.2 O governo PT e a expansão do modelo

Na disputa eleitoral de 2006, a coligação “A Bahia de Todos Nós”, composta pelos partidos políticos PT, PMDB, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMN, PPS e PRB, lançou o candidato a governador Jaques Wagner (PT). Sindicalista e fundador do PT e da CUT no estado da Bahia na década de 1980, o candidato foi eleito deputado federal por três vezes (1990, 1994, 1998) e, no ano de 2002, foi derrotado por Paulo Souto na disputa ao governo do Estado. No mesmo ano, foi convidado pelo presidente Lula a assumir o Ministério do Trabalho e Emprego e, em 2005, tornou-se ministro das Relações Institucionais, assumindo a coordenação política do governo e suas relações com o Congresso Nacional.

Em meio a duras críticas ao governo PFL, o Programa de Governo de Jaques Wagner apontava a necessidade de alterar a força política do Estado “para superarmos o ciclo de mandonismo e incompetência administrativa que marcaram os últimos 16 anos e iniciarmos um novo período histórico” (A BAHIA DE TODOS NÓS, 2006, p. 3). O Programa de Governo comprometia-se a alterar substancialmente o papel do Estado,

⁶³Entrevista publicada no Bahia Notícias no dia 14 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/entrevista/353-paulo-souto.html>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos baianos por meio da melhoria da educação, cultura, saúde, segurança e desenvolvimento econômico e social.

Especificamente sobre a área da saúde, a coligação afirmou que, para superar a “situação de calamidade”, esta seria uma das prioridades do governo. De acordo com o Programa de Governo, a saúde baiana é “caracterizada por elevada concentração de poder, pela concentração dos recursos existentes, pelo clientelismo, pelo favorecimento político e de grupos privados e pela privatização dos serviços públicos de saúde” (A BAHIA DE TODOS NÓS, 2006, p. 15). Para a coligação, esses fatores foram determinantes para que os indicadores de saúde da Bahia se encontrassem entre os piores do país. Para melhorar a saúde pública do estado, Jaques Wagner comprometeu-se a construir dois novos hospitais, expandir um e concluir as obras de um outro – sem se referir a parcerias, deixando entender que seriam geridos pela administração direta.

No que tange ao funcionalismo público, o Programa de Governo afirmou que o funcionamento da máquina pública baiana não valoriza o servidor, nem gera a motivação necessária para o bom desempenho de suas funções. De acordo com o documento, “ao longo desses 16 anos, a política do PFL implicou arrocho salarial, inexistência de Planos de Carreira, Cargos e Salários, autoritarismo e desrespeito aos órgãos de classe” e que, se eleito, o desafio da coligação seria “tratar dos benefícios e dos direitos dos servidores públicos de forma equânime, construindo mecanismos permanentes de negociação e compromissos”. Os principais compromissos da candidatura de Jaques Wagner relacionados com o funcionalismo eram:

- Implantar um modelo de negociação coletiva, através da Câmara Setorial de Negociação e Diálogo Permanente com o funcionalismo;
- Alterar a organização e os processos de trabalho, melhorando os ambientes e os fluxos de atividades;
- Revisar, reestruturar e criar Planos de Carreiras, Cargos e Salários e suprir os quadros permanentes através de concursos públicos;
- Qualificação profissional desenvolvendo a consciência do papel do servidor público na implementação de políticas públicas;
- Melhoria gradativa dos níveis salariais dos servidores públicos, construindo processos que possibilitem a redução das diferenças entre maiores e menores salários, (A BAHIA DE TODOS NÓS, 2006, p. 33).

Os principais candidatos da eleição 2006 eram o ex-governador Paulo Souto (PFL) e Jaques Wagner (PT). Contrariando as expectativas e as previsões das pesquisas eleitorais, Jaques Wagner foi eleito ainda no primeiro turno, com 52,89% dos votos

válidos, impondo uma derrota histórica à hegemonia do carlismo nas eleições da Bahia em décadas. Na imprensa baiana, inúmeras manchetes de jornais relatavam o feito histórico do PT em interromper o carlismo. Para muitos, a vitória de Wagner deveu-se ao alinhamento e à proximidade com o presidente Lula, que, nesse período, detinha grande aprovação do povo brasileiro, principalmente no Nordeste, com os programas de transferência de renda e o aumento do poder de compra de grande parte da população.

A composição da Assembleia Legislativa favoreceu o governo, que, ao todo, possuía o apoio de onze partidos políticos – contando com coligados e apoiadores formais e informais – que elegeram 38 deputados estaduais, num total de 63, o que correspondia a 60,3% das cadeiras disponíveis. Sobre a composição da Assembleia, Jaques Wagner afirmou⁶⁴ que é “natural que qualquer governo quando chegue [ao poder] busque construir a sua maioria. Construimos uma maioria de 38 numa Assembleia de 63, com deputados que muitas vezes militavam do lado de lá e, com nossa vitória, quiseram abraçar um novo momento”.

Em relação à distribuição de cargos a aliados políticos que apoiaram a candidatura de Wagner durante o processo eleitoral, das 19 Secretarias de Estado, o PT ficou com nove: Casa Civil, Fazenda, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Igualdade Racial e Políticas Públicas às Mulheres, Agricultura, Desenvolvimento Urbano, Relações Institucionais e Comunicação. O PMDB ficou com duas Secretarias, e o PCdoB, PV, PTB e PSB ficaram com uma Secretaria cada. Na escolha dos nomes para as outras quatro pastas, parece não ter havido atrelamento político-partidário. O então presidente do PCdoB, à época do anúncio do secretariado, afirmou⁶⁵ que “os nomes anunciados para o novo secretariado são de pessoas qualificadas, experientes e progressistas de todos os partidos da frente vitoriosa que derrotou o carlismo nas últimas eleições”.

Assim que Wagner assumiu o governo do Estado, houve algumas mudanças na direção das Secretarias de Administração e de Planejamento com foco nas prioridades do novo governo. À época, o secretário de administração do estado da Bahia reconheceu que as

⁶⁴Entrevista publicada no G1nodia16/07/2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL68028-5601,00-JAQUES+WmasAGNER+BAHIA+ERA+ESTADO+DO+MEDO.html>>. Acesso em: 20 novembro de 2015.

⁶⁵Entrevista publicada no site do PCdoB no dia 11/12/2006. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/10584-1>>. Acesso em: 3 de setembro de 2015.

gestões anteriores trabalharam e modernizaram a máquina pública, mas afirmou que o resultado alcançado foi o da estabilidade. A nova gestão definiu como missão “caminhar da estabilidade ao desenvolvimento” (LACZYNSKI e PACHECO, 2009). No entanto, as principais iniciativas voltadas à reforma do Estado implementadas nas gestões anteriores foram mantidas e até ampliadas. Por exemplo, o governo deu continuidade à capacitação dos servidores, ao governo eletrônico e à contratação de Organizações Sociais para gerirem unidades nas áreas de saúde, educação, tecnologia e agricultura.

No que tange à saúde fiscal do estado em 2007, o Poder Executivo da Bahia iniciou o mandato dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, no final de 2007, a despesa de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida estava na casa dos 42%. Nos anos subsequentes, o índice alcançou o patamar de 43,1%, em 2008, 46,75%, em 2009, e 43,18%, em 2010, último ano da gestão (SEFAZ, 2011). Esse aumento no percentual registrado em 2009 – único ano em que o Executivo ficou acima do limite prudencial – foi decorrente do ingresso de novos servidores públicos e de reajustes salariais de servidores de áreas específicas do governo. Se analisarmos esses dados a partir da categoria “orçamento”, a gestão Wagner teria dificuldades para expandir, de forma consistente, a prestação de serviços públicos de forma direta.

A situação da saúde pública agravou-se logo nos primeiros meses de governo. Em 2007, a Bahia possuía menos da metade de leitos de internação hospitalar recomendados pela Organização Mundial de Saúde e, devido ao número insuficiente de médicos no sistema público, o atendimento era deficiente e insatisfatório. Ademais, a baixa cobertura do SUS, as condições desfavoráveis de trabalho, a superlotação e a infraestrutura deficientes eram apontadas pela mídia e pelos partidos mais à esquerda do espectro político como as principais causas da “situação de calamidade dos hospitais públicos”, como se referiu o PSTU em uma reportagem publicada em seu site institucional⁶⁶. Somado a isso, em maio de 2007, houve a paralisação dos médicos residentes de vários hospitais da capital, além da suspensão do atendimento ao SUS pelas clínicas e hospitais privados, fazendo com que a procura pelos hospitais públicos tivesse um incremento de pelo menos 30%. De acordo com a imprensa local⁶⁷: “a situação que já

⁶⁶Reportagem intitulada “A saúde pública em tempo de crise: o exemplo da Bahia”. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/node/14615>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2015

⁶⁷Reportagem publicada no Bahia Notícia, no dia 30 de maio de 2007:

era complicada, onde os pacientes esperavam mais do que o normal, se agravou bastante”. À época, o secretário estadual de saúde reconheceu que os hospitais públicos estaduais eram insuficientes para atender a demanda e colocou as condições de saúde do estado entre as quatro piores do país: “a Bahia só tem mais médicos por habitantes que o Piauí, o Maranhão e o Rio Grande do Norte”, afirmou o então secretário⁶⁸.

Médicos e profissionais da saúde, com muita frequência, organizavam-se em manifestações exigindo maior investimento nos hospitais do Estado. Em uma audiência na Câmara dos Vereadores de Salvador, que contou com a presença dos secretários estadual e municipal de saúde e de corporações da área da saúde, o Sindicato dos Médicos (Sindmed-BA) assumiu o protagonismo e cobrou realização de concursos públicos para a área e reajuste salarial dos profissionais da rede estadual. O piso almejado pela Federação Nacional de Médicos (Fenam), em 2007, era de R\$ 3.481,76 para jornada semanal de 20 horas, e os médicos do estado recebiam R\$ 493,00, informou o presidente do Sindmed. Durante a audiência, os médicos também atacaram com veemência o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) – processo seletivo simplificado para contratação de funcionários por no máximo dois anos, podendo ser prorrogado por igual período⁶⁹. Na Bahia, os médicos que ingressaram pelo REDA possuíam remuneração muito superior aos médicos concursados, o que intensificava a insatisfação dos servidores frente à contratação temporária.

Como solução para a crise instalada, o Estado apostou na diversificação dos modelos de prestação dos serviços. Em quatro anos, o Governo da Bahia expandiu a parceria com Organizações Sociais, foi um dos estados pioneiros a utilizar o modelo Fundação Estatal, e criou a primeira Parceria Público-Privada em saúde do país. O modelo OSCIP também foi uma alternativa pensada pelo governo, mas a ideia não foi adiante, pois a consultoria contratada pela Secretaria de Saúde concluiu que, para as necessidades e expectativas do governo, o modelo não era viável. Além da política de parceria, a administração direta também foi fortalecida com a realização de concurso público e a

<<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/1486-cri-se-na-saude-publica.html>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2015.

⁶⁸Reportagem publicada no site da Liderança do PT na Assembleia Legislativa da Bahia, no dia 17/10/2007. Disponível em: <http://liderancadoptbahia.com.br/novo/noticias.php?id_noticia=8305>. Acesso em: 3 de dezembro de 2015.

⁶⁹Tanto o governo liderado pelo PFL quanto pelo PT utilizaram o REDA para contratação temporária de médicos.

elaboração de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários para os profissionais da área. De acordo com o ator político AP4, por conta das limitações orçamentárias, o governo possuía duas alternativas: ou reajustava o salário dos funcionários ou aumentava a rede de saúde. “Nós optamos em combinar as duas alternativas, pegamos os cinco hospitais novos e colocamos quatro em gestão OS e um em PPP”. O entrevistado concluiu que, se não fosse apolítica de parceria, o Estado não conseguiria fazer as duas ações.

Os atores políticos entrevistados foram unânimes ao enfatizar que nunca houve uma decisão política acerca de um modelo específico. A estratégia do governo, segundo as entrevistas, foi diversificar a gestão de acordo com a necessidade e o desafio específico. Nas palavras do ator político AP4, então secretário de saúde do estado:

Nunca houve, em nenhum momento, uma definição de prioridade acerca de um determinado modelo. Muito pelo contrário. A concepção que nós tivemos durante os oito anos de governo Wagner é que o governo tem diversas alternativas e cabe à gestão da saúde utilizar a melhor forma possível em função de cada problema, de cada desafio. Nós tivemos a capacidade de fazer uso da gestão direta, da gestão indireta por meio de OS, PPP e Fundação Estatal. Ao mesmo tempo em que fortalecemos a administração direta com a contratação de 8.700 concursados, fizemos o primeiro concurso pra médico em mais de quinze anos. Criamos um plano de carreira para os funcionários da saúde, que era uma reivindicação antiga, e para os médicos, que nunca tinha tido na Bahia. (...) Então, a gestão direta não foi abandonada, muito pelo contrário, a gestão direta foi fortalecida, apoiada e recebeu investimento tanto na contratação quanto na remuneração. (ENTREVISTADO AP4).

Sobre a estratégia do Governo da Bahia de diversificar a prestação de serviços públicos de saúde por meio de parcerias com atores privados, AP4 observou que:

Às vezes a gente é muito ortodoxo na forma de pensar a gestão da saúde. Tem gente que defende administração direta, tem gente que defende PPP, OS. Eu defendo todas, e eu acho que a gente deve lançar mão da melhor resposta para cada desafio do momento. (ENTREVISTADO AP4).

O posicionamento do ator político AP4 surpreendeu por seu pragmatismo. Logo no início da entrevista, o político petista deixou claro que a administração direta não daria conta de expandir a prestação dos serviços públicos de saúde nem de colocar em funcionamento os hospitais prometidos durante a campanha eleitoral. Além disso, o entrevistado foi bastante crítico às restrições que as regras da administração pública

impõem aos governos subnacionais e concluiu que, se o governo não tem condições de prover serviços públicos diretamente, “a saída é utilizar as parcerias”.

Já para o ator político AP5, a parceria do Estado com a sociedade civil organizada vem evoluindo de forma significativa, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando “a sociedade civil ganhou muito espaço”. Segundo ele, a participação social é fundamental para o processo de controle, na formação da agenda e, mais recentemente, na execução da política pública. Essa relação, segundo AP5, é antiga e frequente no Brasil, o que acontece é que “ela tem várias roupagens diferentes. Mas isso sempre ocorreu independente da nomenclatura”. Sobre a mudança de posicionamento do partido em relação à parceria com Organização Social, o mesmo entrevistado afirmou que, “em políticas públicas, o ator toma decisão a partir da posição em que ele ocupa”. Para justificar seu argumento, o entrevistado utilizou o caso da ADIN impetrada pelo PT e pelo PDT:

O fato de o PT e o PDT terem interpelado judicialmente o modelo OS por meio da ADIN não quer dizer que posteriormente ele não pudesse adotar o modelo. Naquele momento, o PT não tinha os elementos fundamentais para verificar a importância dos modelos de parceria no contexto da administração pública. Naquele momento e naquele contexto, o Brasil era outro, e ele (o PT) não tinha outro elemento: ele não tinha sido governo, não tinha tido a experiência de governar ainda. Da posição que ele estava, ele não entendia que era a decisão mais correta. Mas, ao assumir o governo, ele passa a ter outros elementos de convencimento e passa justamente a adotar o modelo com bastante pujança, eu diria. (ENTREVISTADO AP5).

O sindicalista S3 corroborou o posicionamento do ator político AP5 e afirmou que houve uma clara mudança no discurso do PT quando o partido era oposição e quando assumiu o governo baiano. S3 avalia que o PT ganhou a eleição com um discurso e, na prática, teve outra atitude. À época, o entrevistado relatou ter ficado surpreso com o novo posicionamento de Jaques Wagner, visto que o governador é ex-sindicalista: “o cara quando era sindicalista tinha uma concepção, aí ele passa a ser governo e muda totalmente”. De forma complementar, o sindicalista afirmou que “o PT assumiu claramente a bandeira que os outros governos estavam construindo e apoiando”.

Ainda de acordo com a análise do sindicalista, as transformações do PT estavam alinhadas com as ideias do então secretário de saúde do estado. De acordo com o entrevistado, as concepções sobre saúde pública do segmento do PT do qual o secretário

faz parte, estão alinhadas com as principais ideias do carlismo. No entendimento desse grupo, “quem pensa na saúde pública de acordo com a Lei nº 8080⁷⁰ é dinossauro. Então eu sou um dinossauro”, afirmou S3. A Lei Orgânica da Saúde é clara ao afirmar que o papel do setor privado é complementar ao sistema público, concluiu o sindicalista.

Ao ser questionado se as políticas de parceria entraram no debate da campanha eleitoral, o ator político AP5 argumentou que, durante o período eleitoral, Jaques Wagner não mencionou – e nem deveria – que os hospitais prometidos seriam geridos por parceiros, pois, “como é de praxe, isso não entra no discurso do agente político”. O entrevistado defendeu que essa é uma decisão que deve ser tomada pela equipe de governo [ou pelo *staff*, como o próprio disse] quando assume o governo, pois é quando esta tem os elementos necessários para a tomada de decisão. “É prematuro falar disso antes”, finalizou.

De fato, não é comum que questões como políticas e modelos de gestão entrem no debate pré-eleitoral. No Brasil, isso ocorreu de forma consistente nas disputas pelos governos de Pernambuco em 1998 e de Minas Gerais em 2002⁷¹. Porém, no contexto da campanha eleitoral de Jaques Wagner, o então candidato, a todo o momento, criticava as Organizações Sociais implementadas no governo Paulo Souto, afirmando que o modelo configurava a privatização do Estado, favorecia o clientelismo e dava margem para a corrupção e para o desvio de recursos públicos. Pelas severas críticas destinadas ao modelo, era de se esperar que, se eleito, o governo PT não daria continuidade a este. O sindicalista S3 foi além e afirmou que, pela campanha eleitoral de Wagner, era natural que o governo transferisse os hospitais geridos por OS para a administração direta: “Jaques Wagner disse claramente que iria retomar os hospitais das OS e ia torná-los públicos. Isso está gravado. Nós tínhamos a ideia que iríamos ter uma gestão totalmente direta. Mas nós nos decepcionamos” (S3).

⁷⁰ A Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8080), sancionada em 1990, regula as ações e serviços de saúde em todo o território nacional e estabelece, entre outras coisas, os princípios, as diretrizes e os objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS). A lei ainda dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

⁷¹ À época, o então candidato Aécio Neves defendeu o Programa Choque de Gestão, um dos pontos chave de seu Programa de Governo.

Durante o governo Jaques Wagner, foram inaugurados cinco hospitais, e outros foram ampliados e reformados. Os entrevistados vinculados ao governo foram unânimes ao afirmar que a administração direta não daria conta de expandir a rede nessa proporção. Nas palavras de AP4, “fazer tudo isso com a gestão direta seria muito difícil por todas aquelas questões que você já conhece acerca da mão de obra médica, disputa de mercado de trabalho, as limitações da gestão de RH dentro da administração direta”. “O impacto na lei de responsabilidade fiscal seria enorme”, complementou AP6. Em pesquisa recente, Carrera (2012) afirmou que, nos primeiros anos do governo Wagner, durante a construção dos primeiros hospitais prometidos na campanha eleitoral, a Secretaria de Administração informou à equipe política da Secretaria de Saúde que não seria possível abrir novas unidades pela administração direta por causa da LRF (CARRERA, 2012, p. 56). Na avaliação de AP6, por todos os fatores supracitados, a opção pelo modelo de parceria vai além do embate político e ideológico.

O mesmo ator político também apontou que o modelo de ingresso no serviço público é ultrapassado, pois considera que os “paradigmas máximos (daquela época) não condizem mais com a realidade atual do Estado”. A Constituição de 1988 permitiu que vários privilégios ao funcionalismo fossem consolidados ou criados. Esses privilégios, segundo AP6, fazem com que o servidor se transforme em um custo perpétuo para o Estado, “o que encarece de forma drástica o custo da máquina estatal”. O ator estratégico AE9 acrescentou que um profissional concursado gera para o Estado um impacto de aproximadamente 50 anos na folha de pagamento, e todo o valor de quem é ativo ou inativo é contabilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. “Por esse ângulo, a OS é uma alternativa que às vezes é necessária do ponto de vista operacional” (AE9).

O ator político AP5 destacou a flexibilidade dos modelos de parceria:

Os argumentos favoráveis à parceria são a flexibilidade de você prover meios para alcançar resultados. Essa flexibilidade de você adquirir bens e serviços, contratar pessoas de uma maneira mais flexível, rápida e ágil do que o Estado. O Estado, que está dentro da Administração Pública e que é regido pelo Direito Administrativo só pode fazer o que a lei permite, o que a lei manda. Enquanto que o particular pode fazer o que a lei não proíbe. Isso traz grande diferença na estrutura da administração (ENTREVISTADO AP5).

Os atores estratégicos entrevistados – alguns deles no governo desde a época de Paulo Souto – compartilham o posicionamento dos atores políticos, principalmente aqueles

vinculados à Secretaria de Saúde ou à Coordenação de Programas de Parceria⁷². Na avaliação do ator estratégico AE8, o Governo da Bahia sempre esteve perto do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fato que impossibilitaria o Estado gerir diretamente os novos serviços. Porém, para o entrevistado, o limite da lei não foi a única razão da expansão das parcerias:

Aqui a gente sempre andou no limite da LRF, realmente isso era um empecilho pra administração direta. E a parceria acaba sendo uma opção não só por isso, mas também pela flexibilidade e os resultados que o modelo traz, principalmente na área da saúde. As ações têm que ser tomadas mais rápidas. (...) Acho que pela gestão direta o estado não conseguiria aumentar sua rede desse jeito por oito, nove anos. Pensando não só na saúde, a expansão de serviços nas áreas de políticas públicas o Estado não teria como fazer se não fosse com parceria com OS (ENTREVISTADO AE8).

Nesse momento, é importante discorrer um pouco sobre os outros dois tipos de parceria iniciadas no governo Wagner: PPP e Fundação Estatal. Sobre a PPP, o ator político AP4 afirmou que o governo teve a ousadia de assumir essa nova alternativa. “Nós fizemos a primeira PPP de saúde no país, o Hospital do Subúrbio, que é reconhecidamente o melhor hospital público inaugurado nos últimos dez anos. Depois fizemos mais duas PPPs, que é no Hospital Couto Maia, e o maior projeto de diagnóstico de imagem já feito no Brasil”.

Sobre o Hospital do Subúrbio (inaugurado em 2010), de acordo com o entrevistado, no início da gestão Wagner o governo deparou-se com um grande desafio, pois havia mais de vinte anos que o Estado não construía um hospital de emergência na região metropolitana de Salvador. A região periférica de Salvador – o Subúrbio Ferroviário – abrange mais de vinte bairros da região noroeste do município da capital. Em 2007, sua população aproximava-se dos 600 mil habitantes, cerca de 24% da população soteropolitana e, até então, não existia um grande hospital de urgência e emergência na região. A proposta do governo era construir um grande hospital de emergência, de qualidade e resolutividade para atender prioritariamente a população periférica da cidade e também ser a primeira referência da população de outras regiões do estado,

⁷²A Coordenação de Programas de Parceria, apesar da nomenclatura, coordena somente as parcerias com as Organizações Sociais nas diferentes Secretarias de Estado. A coordenação das PPPs está a cargo da Secretaria de Fazenda por “envolver um volume de recurso muito grande e precisa de uma senhora estrutura para acompanhar as PPPs” (AE6), e a coordenação da Fundação Estatal é de responsabilidade da Secretaria de saúde por ser uma parceria exclusiva daquela área.

pois o hospital estaria localizado na entrada da cidade.

De acordo com AP4, dados os limites da administração pública, o governo decidiu fazer o projeto por meio de parceria. A princípio, pensou-se em Organização Social, no entanto, surgiu a ideia de realizar uma Parceria Público-Privada dadas as dimensões do hospital e a vontade da Secretaria de Saúde em diversificar a gestão. Carreira (2012) aponta dois outros motivos para o governo ter optado pela PPP: i) o discurso inovador da Secretaria de Saúde e a vontade de criar um modelo e um hospital de referência; e ii) a falta de experiência das Organizações Sociais nos processos de compra e substituição dos equipamentos médicos, uma vez que, nos contratos de gestão em vigor no Estado da Bahia, o responsável por essas funções é a Secretaria de Saúde.

A opção pela PPP se deu depois que as obras do hospital já estavam em andamento, em que o parceiro seria o responsável por equipar e manter a estrutura hospitalar, além de contratar as equipes clínicas e não clínicas. Já a construção do hospital ficou a cargo do Poder Público. Ao explicar a opção do governo, o ator político afirmou que, na área da saúde, o maior gasto não é com o investimento, com a construção do equipamento. O grande gargalo é seu custeio e manutenção. Nas palavras de AP5:

Construir o Hospital do Subúrbio custou 50 milhões de reais e o primeiro ano de manutenção do hospital gastou quase o dobro disso. O que você faz na PPP de saúde é oposto do que você faz na PPP de infraestrutura (ENTREVISTADO AP5).

No entanto, o entrevistado esclarece que deve haver muito cuidado ao optar por PPPs administrativas, explicando que, nesse tipo de parceria, o governo traz para o contrato uma despesa de custeio de vinte anos, o que o torna muito oneroso para o Estado. Ademais, “do ponto de vista do limite de gasto, a PPP em saúde não é vantajosa. Se o governo tem uma margem para usar de PPP, em tese, é melhor para o Poder Público usar essa margem em infraestrutura do que consumir grande parte dessa margem com contratos de custeio”. Por isso, AP5 avalia que a opção por PPP na área de saúde deve ser muito bem pensada.

O Hospital do Subúrbio ganhou prêmios importantes e, desde sua inauguração, recebe equipes de governos de várias localidades interessadas em conhecer de perto o funcionamento, os resultados e as vantagens da PPP. Após a experiência exitosa, o governo selou outras duas PPPs: o Hospital Couto Maia e o Projeto de Diagnóstico por

Imagem.

O Hospital Couto Maia, inaugurado em 1853, é referência no Estado no tratamento de doenças infecciosas e parasitárias, mas vinha sofrendo de problemas estruturais graves. De acordo com AP4, “a tecnologia de assistência de doenças infectocontagiosas mudou completamente nesses 160 anos, a gente precisava de uma outra estrutura. Por outro lado, a equipe médica de lá é muito boa”. Dada essa situação específica, o governo optou, em 2013, pela PPP administrativa que se restringe a construção, manutenção e operação de serviços não clínicos. A parte médica, gestão clínica e administrativa permaneceu sob a responsabilidade de servidores públicos.

Já a PPP do Projeto de Diagnóstico por Imagem foi inaugurada em setembro de 2015 e surgiu da necessidade de melhorar a capacidade de diagnóstico por imagem e aperfeiçoar seu modelo de gestão em todo o Estado. Para o ator político AP4, manter os equipamentos por imagem funcionando plenamente com manutenção adequada mostrou-se ineficiente pela gestão direta, principalmente pela falta de agilidade nos processos de compra e manutenção: “tinha equipamentos que ficavam parados por meses”, exemplificou. “Nós desenhamos um projeto de PPP onde teríamos a modernização do parque de imagem, manutenção e operação, teríamos uma central de laudos em Salvador conectada com todas as unidades do Estado – num primeiro momento só com hospitais da administração direta e posteriormente com os hospitais de OS” (AP4). Após explanar sobre as três experiências de PPPs no Estado, AP4 ressaltou que cada modelo é pensado de acordo com uma realidade específica e com um problema pontual que o governo precisa solucionar:

Nenhum modelo é tão fechadinho como as pessoas pensam que é. Uma PPP, por exemplo, não é igual a outra, elas mudam, podem ser só pra gestão do equipamento, gestão e construção, batas brancas ou não, com servidor público ou não (ENTREVISTADO AP4).

Dentre os modelos de parceria utilizados pelo governo estadual, a com menor destaque é a Fundação Estatal. O Estado da Bahia adotou o modelo em 2009 ao criar a Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-SUS), cujo foco principal é o fomento à expansão, interiorização e consolidação da atenção à saúde básica. De acordo com o ator político AP4, hoje a FESF-SUS destaca-se pela gestão do Programa de Internação Domiciliar que atende, aproximadamente, 700 pacientes em vários municípios do Estado.

Importante pontuar que, na Bahia, a atuação dos municípios nos cuidados da atenção básica, na maioria esmagadora dos casos, não é suficiente frente à demanda da população. Por isso, na análise do ator político AP4, a Fundação Estatal Saúde da Família é importante para a melhoria da municipalização da Atenção Básica, refletindo no desafogamento dos ambulatórios dos hospitais públicos estaduais.

Entretanto, grande parte dos atores estratégicos entrevistados avalia que a Fundação Estatal não respondeu às expectativas do governo⁷³. “Pelo que foi concebido, a Secretaria de Saúde viu que, na prática, não atendeu, não prosperou”, afirmou AE6. Ainda de acordo com o entrevistado, o modelo foi adotado depois que uma consultoria especializada indicou o modelo como o mais adequado para gerir o Programa, já que “as Organizações Sociais não podem ser para tudo”.

Sobre o modelo OS, os atores estratégicos vinculados à Coordenação de Programas de Parceria lembraram que, no início do governo Wagner, havia uma grande incerteza acerca do futuro das Organizações Sociais, dado que o PT sempre foi resistente ao modelo e também pela parceria ser bastante incipiente em 2007 – havia apenas sete contratos de gestão em vigor. Nas palavras de AE8, “a Coordenadora da época achava que o modelo ia acabar, pois tinha a questão da ADIN e tinha muito questionamento a respeito do modelo”. Essa insegurança foi fortalecida quando, no primeiro ano de governo, o número de contratos passou de sete para cinco. Hoje, o ator estratégico AE8 avalia que essa redução foi causada por questões pontuais, como a municipalização do Hospital Regional Mario Dourado Sobrinho e a descontinuidade de alguns serviços, e não por uma decisão política de diminuir a força das Organizações Sociais.

AE6 acrescentou que a expansão das parcerias não ocorreu logo que Jaques Wagner assumiu o governo, “foi acontecendo aos poucos, os problemas foram chegando e viram que a solução era essa”. Ainda para o entrevistado, “as coisas não foram planejadas, o governo não se programou”. Ao analisar essas falas, percebemos que não houve uma decisão política a respeito das políticas de parceria.

⁷³Em um estudo que analisa o grau de flexibilidade dos modelos de parceria utilizados no Brasil, Martins e Levy (2011) concluíram que o caso com maior grau de inflexibilidade é a Fundação Estatal da Bahia. Essa inflexibilidade deriva do fato de o modelo fazer parte da administração indireta e, portanto, sua atuação está de fato condicionada às regras publicistas.

De acordo com AE6, integrante da Coordenação, se havia alguma dúvida a respeito das Organizações Sociais na Bahia, algum tipo de desconfiança, hoje é “totalmente sacramentada, inclusive a respeito do fato do PT ser contra e depois ter se rendido”. O entrevistado lembra que, no início da gestão Jaques Wagner, os secretários de governo das pastas que possuíam serviços ou equipamentos sob gestão OS eram veementemente contrários ao modelo. Na primeira reunião do Conselho de Gestão das Organizações Sociais (Congeos) da gestão Wagner, a grande maioria dos membros se manifestou contra a continuidade das OS: “nunca vou esquecer, na primeira reunião do Congeos, vários (secretários de Estado) se posicionaram contra, falando que tinha que acabar (a parceria) ou cortar pela metade. De acordo com AE8, a partir da segunda ou terceira reunião já era perceptível a mudança de posicionamento dos secretários, “eles falavam que deram a mão à palmatória porque realmente não tem outra fórmula”, afirmou AE6. Importante lembrar que grande parte dos Secretários de Estados das pastas que possuíam contratos de gestão com Organizações Sociais eram filiados ao PT ou a partidos de centro-esquerda do espectro político partidário.

Além dos quatro novos hospitais e dos equipamentos reformados e ampliados, em 2014 o governo transferiu um hospital da administração direta para OS (o Hospital Manuel Victorino, localizado em Salvador) e vem transferindo alguns dos hospitais terceirizados para serem gerenciados por OS. Para os entrevistados, não faz sentido o governo manter os equipamentos terceirizados “com empresas privadas e lucrativas”, sendo que o Estado possui legislação específica de OS. Quando os contratos com os hospitais terceirizados chegam ao fim, o Estado opta por uma dentre três alternativas: municipalizá-los, transferi-los para a administração direta estadual ou para a gestão OS. De acordo com o ator político AP4, a decisão sobre a modalidade de gestão é tomada a partir da análise do tamanho, da complexidade e da localidade do equipamento. O maior hospital migrou para a administração direta, os pequenos foram municipalizados e o restante foi transferido para Organizações Sociais. Entretanto, segundo AE8, foram poucos os hospitais municipalizados, pois muitas vezes as pequenas e médias cidades – maioria no estado – não conseguem mantê-los. AE9 corroborou a informação de AE8 e afirmou que grande parte dos hospitais foram transferidos para gestão OS, pois “a alternativa do Estado é apostar nas OS”. Hoje restam no Estado somente dois hospitais terceirizados, e a previsão é que eles sejam transferidos para gestão OS ainda em 2016.

No quadro a seguir é possível verificar a distribuição dos equipamentos de saúde do Estado de acordo com o de modelo de gestão e o tipo da unidade:

Gestão Direta (35) ⁷⁴	21 Hospitais
	4 Unidades de Emergência
	10 Centros de Especialidades
Organização Social (18)	15 Hospitais
	2UPAs
	1 Unidade de Emergência
PPP (3)	2 Hospitais
	1 Centro de Diagnóstico de Imagem
Fundação Estatal (1)	Saúde da Família
Terceirizados	2 Hospitais

Quadro 9: Gestão da rede de Saúde Pública da Bahia.

Fonte: Dados da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

Elaboração própria.

Além da área de saúde, o governo expandiu as parcerias com Organizações Sociais para outros setores. A Secretaria de Trabalho criou, em 2008, o Centro Público de Economia Solidária e, em 2012, inaugurou o Programa Vida Melhor, com foco na prestação de assistência técnica aos empreendedores urbanos. Em 2012, a Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Urbano, na mesma lógica da Secretaria de Trabalho, criou um projeto focado nos empreendedores individuais, e a Secretaria de Administração lançou um programa de capacitação e valorização do servidor público, também gerenciado por uma OS. Em 2009, o governo transferiu o Neojiba – Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia – para gestão OS. Criado em 2007, este é um amplo programa de formação de núcleos de orquestras e corais infanto-juvenis, visando a excelência e a integração social por meio da formação a partir da prática coletiva da música. A orquestra é vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social e, desde a mudança da gestão, o Neojiba vem crescendo e sendo reconhecido internacionalmente – se apresentando em todo o Brasil, nos Estados Unidos e na Europa.

O sucesso da parceria com o Neojiba fez com que a Secretaria de Cultura se interessasse pela publicização da Orquestra Sinfônica da Bahia. De acordo com o ator estratégico

⁷⁴A Secretaria da Saúde não disponibilizou dados oficiais a respeito do número de equipamentos da rede própria do Estado. Esses dados foram coletados no site institucional da SESAB.

AE8, a exemplo da experiência da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Secretaria de Administração sempre teve o interesse em mediar a publicização da orquestra, mas havia uma grande resistência tanto da Secretaria de Cultura quanto dos músicos. Nas palavras do entrevistado:

A Cultura a gente até tentou provocar, pois é uma área que se beneficia muito com a parceria e dá resultados melhores pra sociedade, principalmente museus e orquestra. Já houve várias tentativas sem sucesso de fazer a publicização da orquestra, mas aí partimos pra orquestra juvenil, que é nova no estado. E, quando eles viram o sucesso (do Neojiba), nós fomos procurados pra resgatar esse processo de publicização da orquestra. (ENTREVISTADO AE8).

Ainda de acordo com o entrevistado, a situação em que a Orquestra Sinfônica da Bahia se encontra é bastante preocupante. O Estado não faz concurso para músicos há muitos anos, e muitos dos músicos estão em idade para se aposentar. Para realizar um evento específico, “o Estado precisa fazer uma ginástica, pois tem que contratar pessoas de fora para formar a orquestra completa”. Na análise do entrevistado, o modelo OS seria “uma opção viável para a orquestra não se extinguir. Se não for por via de parceria, talvez não tenhamos uma orquestra no estado da Bahia nos próximos anos”. Mas, como o próprio concluiu, “é uma decisão realmente política”.

Durante as entrevistas, percebeu-se que o modelo é pouco conhecido nas áreas do Estado em que não há parceria. Os atores estratégicos vinculados à Coordenação de Programas de Parceria afirmaram que é incomum eles serem procurados por outras Secretarias de Estado e, quando isso acontece, é para solucionar “problemas burocráticos, as regras de licitação, concurso público, contratação de pessoal (...), coisas que acabam engessando e não dando os resultados esperados” (AE8). O ator estratégico AE6 complementou que a Coordenação já assessorou a elaboração de inúmeros projetos de publicização, mas, “quando chega no secretário, ele desiste por motivo orçamentário, motivo político, troca de secretário. A gente vai até onde pode”.

Durante o primeiro governo de Wagner (2007-2010) houve a qualificação de treze Organizações Sociais e a assinatura de oito novos contratos de gestão nas áreas da saúde, cultura, educação e agricultura. Se compararmos com as publicizações do período de 1998-2006, os quatro anos da primeira gestão Wagner superam o governo PFL em uma unidade. Já na segunda gestão Wagner (2011-2014), o Governo do Estado

qualificou quarenta e seis OS e assinou dezenove novos contratos de gestão.

Tabela 2: Número de qualificação e contrato de gestão assinados em diferentes gestões

	1997 a 2006	2007 a 2010	2011 a 2014
Nº de contratos de gestão*	7	8	19
Nº de qualificações	30	13	46

*não foram contabilizados os contratos de publicizações que já foram extintas.

Fonte: Secretaria de Administração do Estado da Bahia (2012). Elaboração própria.

Sobre os recursos públicos destinados às Organizações Sociais das diversas áreas do governo, é nítida a concentração de recursos na área da saúde. Como observado no quadro a seguir, a parceria na área da saúde é a que demanda maior quantidade de recursos e, de acordo com a Secretaria de Administração, é a área que detém maior atenção do Governo do Estado, principalmente no que tange ao controle para atingir as metas e os requisitos dos contratos.

Resumo das publicizações efetivadas 2011			
Área	Quant. Contratos	Valor Anual de Repasse (R\$)	% do Valor Anual Total
Saúde	12	299.740.144	97,4%
Cultura	01	2.400.000	0,8%
Educação	01	3.024.000	1,0%
Agricultura	01	2.395.000	0,8%
TOTAL	15	307.59.114	100%

Quadro 10: Resumo das parcerias entre governo e OS na Bahia–2011.

Fonte: Secretaria de Administração do Estado da Bahia (2012). Elaboração própria.

Os atores estratégicos vinculados à Coordenação de Programas de Parceria enfatizaram que é comum o número de contratos ativos variar – mesmo que em pequena proporção –, resultado da finalização de um projeto específico, sua não renovação ou por opção do governo em cancelar a parceria. A título de exemplo, podemos citar a parceria do Estado com o Centro Estadual de Educação Profissional Áureo de Oliveira Filho (CEEP), situado no município de Feira de Santana. O Governo do Estado decidiu transferir a gestão do Centro Educacional para a administração direta, pois, com a parceria, o Estado deixa de receber um repasse da União destinado a custear programas de ensino profissionalizante, o que torna a parceria mais onerosa para o Estado.

No final da segunda gestão Wagner, o governo somava trinta e quatro contratos de gestão ativos, sendo dezoito na área da saúde. Ao todo, as OS de saúde gerenciam 15 unidades hospitalares, duas UPAs e uma unidade de emergência⁷⁵. Durante a segunda gestão Wagner, também é possível observar um aumento substancial do montante de recursos destinado às OS. Especificamente sobre o repasse para a área da saúde, em 2014, do total de R\$ 566 milhões repassados às OS de todas as áreas, R\$ 529.113.755,86 (ou 93%) foram destinados à saúde.

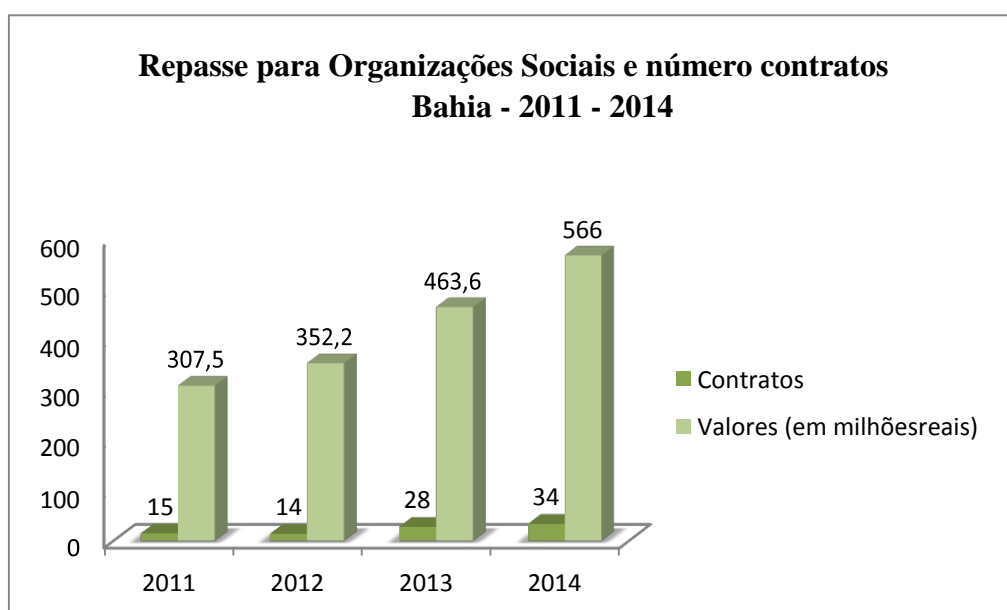


Gráfico 1: Evolução do valor do repasse para Organizações Sociais e número de contratos
Fonte: Dados da Secretaria de Administração do Estado da Bahia
Elaboração própria.

A expansão do número de publicizações refletiu no aumento do número de requerimentos de qualificação⁷⁶: até o final de 2015, o Governo da Bahia alcançou a marca de 94 entidades qualificadas como Organização Social. Para o então chefe de gabinete da Secretaria de Administração e conselheiro do Congeos⁷⁷, a expansão do modelo “mostra o fortalecimento do Programa de Organizações Sociais e a credibilidade das parcerias de gestão”. Ademais, a Secretaria de Saúde tem se esforçado

⁷⁵De acordo com as entrevistas, o número de contratos de gestão não é necessariamente o mesmo número de unidades, pois um mesmo contrato pode regular a gestão de mais de um equipamento

⁷⁶Na Bahia, a entidade deve solicitar a qualificação por meio de ofício endereçado diretamente à secretaria da área na qual deseja atuar. Os pedidos são analisados pelo Congeos, sendo a qualificação comunicada via Decreto no Diário Oficial do Estado.

⁷⁷Notícia publicada no site do governo. “Aprovada qualificação de mais 11 organizações sociais”. Disponível em: <<http://www.saeb.ba.gov.br/NoticiaClippingView.aspx?noticia=2875-aprovada-qualificacao-de-mais-11-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016.

para atrair instituições fora da Bahia. De acordo com os relatos, em 2015, o secretário da pasta visitou diversos estados do país com o intuito de conhecer novas Organizações Sociais e incentivá-las a se qualificarem junto ao estado da Bahia, a fim de tornar o processo mais competitivo. Nas palavras de AE6:

O secretário da saúde Fábio Vilas-Boas está fazendo um trabalho, ele está indo pra São Paulo e para outros estados, com a preocupação de cada vez mais pegar parceiros fortes, consolidados. Ele fez todo um trabalho pra atrair (novas OS). Na última reunião do Congeos (setembro de 2015), tivemos cinco novas qualificações, sendo que quatro são de SP. Tem entidades de trinta e tantos anos, de renome internacional, e isso fortalece o programa, ter parceiros fortes. (ENTREVISTADO AE6).

Contrariando as expectativas, em nenhum momento a liderança e a vontade política do governador para melhorar a saúde pública foram apontadas como fatores determinantes da expansão das parcerias com as Organizações Sociais. Diferentemente do governo Paulo Souto, a política de parceria executada durante o governo Jaques Wagner não foi resultado de uma decisão política. De acordo com os entrevistados, a expansão das Organizações Sociais nessas proporções não foi planejada. Se analisarmos essas informações a partir da categoria “Liderança do governador e equipe de governo”, identificamos que a parceria não teve visibilidade na agenda de governo, principalmente pelo fato de não ter havido uma decisão política pública acerca do modelo. Ademais, o governador Jaques Wagner não foi citado em nenhum momento como figura importante na condução da política.

Ainda de acordo com os entrevistados, a Assembleia Legislativa e a Comissão da Saúde não se mostraram resistentes ao modelo em nenhum momento. Ao questionar se essa baixa resistência poderia ser pelo fato de a legislação de OS ter sido criada na época do governo Paulo Souto, AP4 negou, respondendo que a Assembleia nunca criou resistência ao governo Wagner. Nas palavras de AP4:

Nós não tivemos resistência na Assembleia Legislativa. A Comissão de Saúde nunca criou resistência, inclusive nós tivemos pequenas alterações na lei de OS que foram aprovadas. Vale a pena lembrar que nós criamos a legislação de Fundação Estatal e também não teve nenhuma resistência. Então, a Assembleia foi parceira, não tivemos dificuldades não. (ENTREVISTADO AP4).

Para o entrevistado, essa baixa resistência é resultado do amplo apoio político construído ao longo dos anos e também de uma boa relação do Governo do Estado com prefeitos e deputados estaduais. Nas palavras de AP4:

O governador simplesmente fez três eleições ganhando no primeiro turno. Se elegeu no primeiro turno, se reelegeu no primeiro turno e fez sucessor no primeiro turno. Isso mostra um apoio político muito grande. Nós tivemos uma relação muito boa com a maioria dos prefeitos, deputados, outras instituições, universidades, com todos os segmentos da saúde. (ENTREVISTADO AP4).

Ainda para AP4, o avanço da saúde pública a partir da expansão das parcerias é indiscutível em todos os aspectos, não só na oferta de serviços, como também na melhoria dos indicadores de saúde e na menor incidência de doenças. Para o entrevistado, não existe questionamento da Assembleia quando o governo evidencia a evolução dos indicadores nos últimos nove anos.

Porém, a expansão das parcerias não foi isenta de conflitos com as corporações de classe. A imprensa baiana relatou inúmeros protestos e manifestações de servidores públicos contra a transferência da gestão dos hospitais baianos para OS em inúmeros municípios do estado, com apoio incondicional dos principais sindicatos da saúde, com destaque para o protagonismo do Sindicato dos Médicos. De acordo com os atores políticos entrevistados, os sindicatos da área da saúde têm uma força muito grande na Bahia. O sindicalista S3 corrobora essa informação e acrescenta que o Sindmed apresenta uma forte tradição de “movimento mais ofensivo, de enfrentamento e tem em seu histórico inúmeras greves”.

Apesar de se auto intitulem apartidários, o Sindmed e o Sindsaúde são alinhados com a ala do PCdoB que faz oposição ao governo do Estado. AP4 explicou que o PCdoB da Bahia é dividido em dois grupos: um que participou da gestão Wagner e “foi um parceiro importante na construção do governo” e um outro grupo que “fez oposição o tempo inteiro”. Para o sindicalista S3, o PCdoB, enquanto base aliada do governo, “fica numa bipolaridade tremenda”: enquanto os militantes são contra as parcerias, os representantes do partido na Assembleia e nas Secretarias de Estado “naturalmente concordam e dizem Amém”. O sindicalista defende o posicionamento do Sindmed ao afirmar que “eu não lutei por um governo pra ele entrar (no governo) e fazer a mesma

coisa que eu combatia”.

O ator político AP4, por sua vez, desqualificou o discurso de grande parte dos sindicatos, afirmando ser um discurso raso e sem fundamento:

Os sindicatos têm esse discurso rasteiro, de privatização, desmonte do estado. Pra eles, até Fundação Estatal é privatização. Eles chegam ao cúmulo de dizer que uma instituição pública, 100% pública, com patrimônio público e gestão pública é privatização. (ENTREVISTADO AP4).

O Sindmed é contra qualquer tipo de provisão de serviços públicos que não seja diretamente pelo Estado. “Como é que você pega um equipamento público e entrega a um terceiro? É uma incoerência total!”, questionou o sindicalista. O sindicato é contra todos os tipos de parcerias do Estado, desde PPP, Organização Social, até Fundação Estatal e consórcios públicos. Este último entrou na agenda de governo com o atual governador e já está sendo alvo de várias resistências das corporações de classe. Nas palavras do sindicalista, “eu sou contra a terceirização e contra a qualquer tipo de relação em que o ingresso de um trabalhador não seja pelo concurso público” (S3).

Na Bahia, a discussão a respeito do vínculo do funcionário é bastante complexa. O Governo do Estado permite que os médicos das unidades parceiras (tanto OS quanto PPP) sejam contratados como prestadores de serviços enquanto Pessoa Jurídica para exercer atividade semelhante às atividades exercidas pelos médicos celetistas, a fim de desonerar o empregador de encargos sociais e direitos trabalhistas. À época, o secretário da pasta afirmou que essa medida resolveria o problema de falta de médicos em áreas estratégicas e problemáticas do Estado. AP4 defende essa medida ao afirmar que, para grande parte dos médicos vinculados às Organizações Sociais ou PPP, “não é vantagem contrato CLT porque eles já têm outro vínculo público, porque ele já tem um mercado privado, a previdência social batendo no limite. Quando o profissional faz as contas, ele próprio desiste e deixa o sindicato falando sozinho”. Já o posicionamento do ator estratégico AE6 é outro. De acordo com o relatado, para parte dos médicos, principalmente as mulheres, a prestação do serviço por meio de pessoa jurídica não é vantajosa. Nas palavras de AE6, “não é vantajoso principalmente quando é mulher, que não tem a questão da licença maternidade”. Em contrapartida, o entrevistado afirmou que a remuneração médica feita pela Organização Social é significativamente maior que

a do Estado.

Para as corporações de classe, todos os trabalhadores da saúde devem ter seus direitos regulados pela lei trabalhista. De acordo com S3, a luta do Sindicato dos Médicos nos últimos anos tem sido “buscar o salário dos médicos”, pois estes “querem ter sua relação de trabalho regulada pela CLT”. Nas palavras de S3:

O que eu vejo é uma quadrilha, uma forma de roubar o Estado mais fácil. Eu contrato o médico de uma forma precária e aquele valor que deveria ser recolhido eu me aproprio. Eu aumento o meu lucro. Isso é um desvio grave para o qual infelizmente o governo tem fechado os olhos. Entramos com várias ações pedindo a desconstrução da PJ. Inclusive agora o Ministério Público do Trabalho tem nos apoiado em relação a isso. (ENTREVISTADO S3).

Ainda de acordo com o sindicalista, quem perde com as parcerias são os médicos e a população. Os médicos por causa da precarização da relação de trabalho, e a população por conta da piora da saúde pública. Ao questionar sobre a melhoria dos indicadores que o estado da Bahia tem registrado nos últimos oito anos, S3 argumentou que “isso não é relevante”, pois, na prática, “a condição (de saúde) do interior (do estado) é tão ruim quanto há dez anos atrás”.

Ao ser questionado se o Estado conseguiria expandir a rede de saúde pública sem utilizar as parcerias, o sindicalista afirmou categoricamente que sim, que é uma “falácia” a alegação do governo de que a Lei de Responsabilidade Fiscal o impede de convocar concurso público. Como exemplo, o sindicalista lembrou o governo Roberto Santos, governador da Bahia no período de 1975 a 1979, que expandiu a rede de saúde consideravelmente de forma direta⁷⁸. Nas palavras de S3:

O governo Roberto Santos construiu a maioria desses hospitais da rede. Houve um incremento muito grande de construção no governo dele. E o Estado administrava toda a sua rede com tranquilidade. Tinha as diretorias regionais que faziam toda a supervisão. O Estado tinha um pé em cada município independente da bandeira política do município. Funcionava muito bem (ENTREVISTADO S3).

Um fato importante e que merece ser analisado é que, de acordo com o ator estratégico

⁷⁸Durante o governo Roberto Santos, foram definidos os princípios da regionalização da saúde. O governo inaugurou 30 unidades de saúde focadas na atenção primária e 20 hospitais regionais nas localidades mais carentes do estado.

AE9, a resistência dos sindicatos e das corporações de classe em geral está atrelada somente à publicização dos equipamentos de saúde – ou seja, quando o Estado transfere um equipamento público pré-existente para a gestão de OS⁷⁹. O ator estratégico relatou que são praticamente inexistentes manifestações e resistências por parte das corporações de classe quando o Estado inaugura um equipamento já sob gestão OS. Nas palavras de AE9: “quando o serviço é novo, quando a gente inaugura o equipamento, a gente não tem nenhum obstáculo para que o serviço seja gerido por OS. Nem por parte do governo, nem por parte das instâncias colegiadas de controle social”.

Ao verificar na imprensa local se as informações do governo baiano são fidedignas, percebeu-se que, realmente, os sindicatos da área da saúde se manifestaram de forma muito contundente contra os últimos projetos de publicização do Estado, principalmente no caso da publicização do Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA)⁸⁰, no município de Feira de Santana. Servidores públicos e sindicalistas criaram a Comissão de Mobilização Contra a Privatização do Hospital Clériston Andrade e elaboraram um cronograma de atividades contra a publicização do hospital. Entre as ações, estavam: audiência pública na Câmara de Vereadores de Feira de Santana, denúncia no Ministério Público do Estado e a solicitação de reunião com o secretário estadual de saúde.

A audiência pública ocorreu em março de 2013, em Feira de Santana, na qual os trabalhadores e usuários do Hospital reforçaram junto ao secretário estadual de saúde posição contrária à *privatização* da unidade. Na audiência estavam presentes representantes dos sindicatos, deputados estaduais, vereadores, representantes políticos e o presidente da Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa da Bahia. Durante a audiência, o então secretário da pasta apresentou o projeto para mudança de gestão do hospital, argumentando principalmente que o modelo OS não é privatização.

Como resultado desse processo de reivindicação e diálogo, o Estado manteve o hospital sob gestão direta. Nas palavras de AP5, “de acordo com os debates se entendeu que era

⁷⁹Quando um equipamento é publicizado, a legislação estadual salvaguarda o vínculo empregatício do servidor público com o Estado e seus direitos enquanto servidor ficam garantidos. Fica a critério do servidor optar em continuar no equipamento sob gestão OS ou ser realocado para outra área.

⁸⁰Além do Hospital Clériston Andrade, também estava no projeto do governo publicizar os Hospitais Prado Valadares, no município de Jequié e o Manoel Victorino. Desses três, o governo do estado publicizou somente o Manoel Victorino.

melhor não publicizar. Então, o Estado preferiu não publicizar e continuou na administração direta”.

No que tange à relação do governo com as corporações de classe, tanto os atores do governo quanto os sindicalistas afirmaram que existe um canal de comunicação direto entre o gabinete da Secretaria de Saúde e os sindicatos da área. Nas palavras de S3, “felizmente a gente senta à mesa. Nós temos uma reunião com o secretário todo mês”. Participam dessa reunião entidades médicas como o Sindmed, o Sindsaúde, o Conselho Estadual de Saúde e a Associação dos Médicos da Bahia.

Para o ator político AP6, durante todo o processo de expansão das parcerias, houve diálogo com as corporações de classe para “colocar de forma transparente” as ações do governo. O mesmo entrevistado afirmou que em algumas ocasiões o governo organizou debates com a participação dos sindicatos, da sociedade civil e do Ministério Público, “pois é necessário que a sociedade participe desse processo”. No entanto, os sindicalistas argumentaram que, quando o governo propõe o diálogo, a decisão de publicizar já está tomada. “O governo toma a decisão a partir do gabinete, de cima pra baixo, sem nenhum diálogo com os sindicatos ou com o Conselho Estadual de Saúde”. O sindicalista define os canais de comunicação entre sindicalistas e governo como uma “forma meramente dentro da formalidade natural de contrários. Trabalhadores e a gestão. A gente leva as nossas demandas, mas na maioria das vezes não resolve nada”. Sobre o papel do Conselho Estadual de Saúde, para o sindicalista, o Conselho é um órgão decorativo sem nenhum papel de decisão.

O sindicalista afirmou que o posicionamento de enfrentamento do Sindmed e seu histórico de ter liderado paralisações fizeram com o que o governo iniciasse uma política de aproximação com o sindicato. “Nós fizemos movimentos muito amplos e o governo imediatamente não deixou que a greve se materializasse. Chamou o sindicato à mesa com a outorga da Assembleia dos Médicos e nós fizemos um acordo”. O sindicalista enfatizou que quando não há negociação, o sindicato cumpre sua palavra e inicia a greve, “pois este é o papel que a categoria espera dele: defender o trabalhador”.

Além desse canal de comunicação direto entre as corporações de classe e a Secretaria de Saúde, assim como proposto no Programa de Governo de Jaques Wagner, o governo institucionalizou um canal de diálogo direto entre as representações dos servidores

públicos e o Governo do Estado, a Mesa Central de Negociação Permanente, criada no primeiro ano de governo. Além de implementar um modelo de negociação coletiva, a administração direta recebeu investimento tanto na contratação de pessoal quanto na remuneração. O governo contratou mais de oito mil novos servidores públicos⁸¹, reajustou salários, criou Plano de Carreiras, Cargos e Salários e investiu na qualificação dos servidores.

Sobre a continuidade da expansão dos modelos de parceria, na gestão atual, terceiro governo consecutivo do PT na Bahia, o governador Rui Costa (2015-2018) tem expandido tanto o número de unidades gerenciadas por Organizações Sociais quanto o número de tipos de modelos de gestão.

Ao ler o Programa de Governo de Rui Costa, fica muito claro a continuidade das principais políticas do governo PT nos últimos oito anos. Assim como nos governos anteriores, uma de suas prioridades é a área da saúde: “Jaques Wagner construiu cinco hospitais. Agora serão mais sete no governo Rui Costa⁸²” (PROGRAMA DE GOVERNO PARTICIPATIVO, 2014).

Outra promessa de campanha do atual governador é o consórcio público. No Programa de Governo e nas entrevistas concedidas aparece com muita frequência a vontade de testar esse novo modelo na área da saúde. Nas palavras de AP6, ator político que participou da equipe de transição do governo anterior para o governo atual, “agora nós atuamos nos quatro modelos mais conhecidos hoje no ordenamento jurídico”. Ainda de acordo com AP6, a ideia é que os consórcios públicos atuem junto com os municípios no gerenciamento e operação das novas policlínicas do Estado, focadas nos atendimentos de média e alta complexidade. Para isso, o Governo do Estado participaria de parte do custeio de cada policlínica, juntamente com o investimento dos municípios consorciados. O modelo foi inspirado na experiência do estado do Ceará e as equipes dos governos estadual e municipais visitaram algumas unidades cearenses para

⁸¹De acordo com as entrevistas, quando Jaques Wagner assumiu o governo, parte significativa dos servidores da área da saúde estava em idade para se aposentar. Nos oito anos de governo Wagner o Estado aposentou cinco mil funcionários da área da saúde.

⁸²Os sete hospitais prometidos no Programa de Governo são Hospital Metropolitano, Hospital da Costa do Cacaú, novo Hospital Regional de Feira de Santana, novo Hospital Couto Maia, Hospital de Seabra, Hospital para atender a população dos territórios Piemonte do Itapicuru e Chapada da Diamantina e Hospital do Sisal e Nordeste (Programa de Governo Participativo, 2014).

conhecer de perto a experiência.

Especificamente sobre a expansão das Organizações Sociais, a proposta do governo Rui Costa é que os novos hospitais prometidos na campanha também sejam gerenciados por OS: “como é uma gestão de continuidade, a tendência é dar continuidade ao modelo”, afirmou AP4. O ator político AP5 frisou que na última campanha eleitoral não houve nenhuma discussão ou questionamento a respeito das Organizações Sociais: “pelo fato de Rui Costa já ser um governo sucessor de Wagner, que já usava o modelo, não era de se esperar que houvesse um debate em torno disso”. O entrevistado usou como exemplo antagônico a campanha política de Fernando Haddad para a prefeitura de São Paulo: “diferentemente da campanha de Haddad, que era um candidato que pertencia ao grupo de oposição ao governo. Por isso que (em São Paulo) surgiu o debate em torno das OS”.

Do conjunto de entrevistados, os atores estratégicos da Coordenação e da Secretaria de Saúde comentaram que o novo governo tem trabalhado na padronização do modelo de contrato de gestão, em decorrência da significativa expansão da utilização das OS e também pela tendência de expansão: “a gente percebe a intenção desse modelo ser cada vez mais utilizado, ampliado” (AP9).

A análise das entrevistas também identificou que o atual secretário de saúde, Fábio Vilas-Boas, tem se mostrado insatisfeito com a legislação de OS do Estado. Para os entrevistados, o secretário tem um ritmo e uma visão de trabalho muito parecida com a iniciativa privada, “ele tem reclamado muito da nossa lei, ele achou ela muito amarrada” (AE6). O mesmo entrevistado relatou que a lei poderia ser mais “célere” e, a título de exemplificação, apontou a exigência de que depois da portaria de publicização, em que o governo anuncia a publicização, é preciso esperar um mês para publicar o edital. Nas palavras de AE6, “eu não sei quem inventou isso. O que passava na cabeça de alguém para colocar isso na lei?”. De acordo com o entrevistado, o processo de publicização que hoje demora aproximadamente seis meses, poderia ser agilizado com muita facilidade. Foi relatado que no final da gestão Wagner alguns secretários tinham o interesse de deixar o processo de publicização encaminhado – como no caso da orquestra sinfônica –, mas, pela demora do processo, isso não foi possível.

Por último, foi identificado que há pelo menos cinco anos foi formulada uma nova legislação que regula o modelo de Organização Social no estado, “mas está engavetada

até hoje”. Para a elaboração do novo marco legal, foi criado um grupo de trabalho que envolveu todas as secretarias que possuem contratos ativos, com a Coordenação e também com a Procuradoria Geral do Estado da Bahia. A intenção do novo governo é lançar mão dessa nova legislação o mais rápido possível. A pesquisa não teve acesso à lei.

5. ANÁLISE COMPARADA – PERNAMBUCO E BAHIA

Após analisar a expansão das parcerias com Organizações Sociais nos governos de Pernambuco (PSB) e Bahia (PT), procurando-se entender as razões pelas quais os governos optaram por fazer parcerias com atores não estatais para provisão de serviços públicos, faz-se necessário analisar os processos de forma conjunta e comparada, tendo como parâmetro as categorias de análise construídas na metodologia. As categorias analíticas delinearam as análises anteriores, mas de uma forma mais livre, para que conseguíssemos reconstruir os fatos numa ordem cronológica de forma a não restringir o surgimento de outras questões inerentes ao processo de expansão das parcerias em cada localidade.

Ao analisar o processo de expansão das parcerias com Organizações Sociais em Pernambuco e Bahia, identificamos algumas questões que influenciaram, sobremaneira, a decisão do governo em expandir tal política. Algumas dessas questões já foram apresentadas pela literatura como fatores que influenciam a implementação de reformas administrativas de forma geral. Mas, neste trabalho, por se tratar da implementação por governos liderados por partidos historicamente resistentes a tais mecanismos de gestão, algumas questões se sobressaíram.

Como apontado no Capítulo 2 e explicitado na análise dos casos anteriores, os partidos de centro-esquerda, principalmente aqueles com base no sindicalismo de funcionários públicos, são historicamente críticos ao movimento reformista da gestão pública, sobretudo por defenderem a luta e as conquistas sociais dos servidores. Especificamente em relação às Organizações Sociais, esses partidos as definem como privatização mascarada, além de julgarem ser um mecanismo que exime a responsabilidade do poder público na provisão de políticas e serviços sociais. Além de defenderem que o Estado deve ser o promotor do Bem Estar Social (PANIZZA, 2012), os partidos de esquerda também julgam que a reestruturação do serviço público por meio das Organizações Sociais é uma manobra para diminuir a força do funcionalismo público, na medida em que traz para o serviço público a força de trabalho privada.

No entanto, como vimos anteriormente, o posicionamento de tais partidos tende a mudar quando este passa da oposição para governo. Um partido na oposição, que se comporta de

forma contestadora, habituado com o exercício da política focada em denunciar irregularidades ou omissões do governo e levantar bandeiras de luta, ao assumir o governo tem diante de si um novo desafio – responder às demandas concretas da população. É aí que se iniciam as transformações dos partidos políticos.

Durante a campanha eleitoral de Eduardo Campos e Jaques Wagner, era nítida a presença da política focada no combate “às práticas recorrentes dos partidos de direita”. O Programa de Governo de Eduardo Campos foi enfático ao afirmar que o modelo liberal de gestão do Estado, que preconiza um enxugamento das instituições estatais, seria abolido em Pernambuco caso fosse eleito. O Programa de Governo de Wagner centrou foco na necessidade de interromper a hegemonia carlista e sucessivos governos marcados pela “incompetência administrativa, pelo clientelismo, pelo favorecimento político e pela privatização dos serviços públicos de saúde”. (A BAHIA DE TODOS NÓS, 2006).

O posicionamento dos dois governos mudou quando foi deflagrada a crise setorial da saúde. Tanto na Bahia quanto em Pernambuco, a crise revelou a ineficiência da prestação dos serviços públicos pela administração direta, a superlotação das unidades de saúde, a infraestrutura deficiente e a baixa qualidade dos serviços prestados. Em ambos os casos a crise foi deflagrada no início da gestão, quando os hospitais prometidos nas campanhas eleitorais ainda estavam em construção. Em Pernambuco, a crise motivou o governo a reestruturar toda sua rede de saúde e, após uma série de análises, estudos e visitas técnicas a outras experiências subnacionais, o modelo OS foi o escolhido pelo governo para ampliar e reestruturar a rede de saúde. Por outro lado, o governo da Bahia optou pela diversificação dos modelos de prestação de serviços – OS, PPP e Fundação Estatal. Na concepção do governo baiano, o modelo de parceria deve ser escolhido de acordo com as necessidades e os desafios específicos de cada situação em análise. Mesmo que a decisão dos dois governos não tenha sido a mesma, a análise dos casos deixou claro que a opção de fazer parceria surgiu das limitações impostas pelas regras da administração pública brasileira – especialmente aquelas relativas a pessoal.

Indo ao encontro da análise acima, a literatura da área aponta que os partidos políticos de esquerda compartilham as mesmas críticas dos partidos de direita sobre a ineficiência da administração pública e a necessidade de melhorar as capacidades técnicas e de gestão do Estado (CHITTY, 2009; PANIZZA, 2012). Além disso, Correia (2011) argumenta que o ponto central para os partidos de esquerda implementarem políticas de gestão é a capacidade

que esta tem de sair de uma realidade indesejada para um estágio de desempenho superior. Nos casos aqui estudados, a Organização Social foi o mecanismo encontrado pelos governos para sair da crise de saúde e expandir a prestação dos serviços públicos.

No que tange o orçamento dos estados, tanto Pernambuco quanto a Bahia teriam dificuldades em expandir os serviços de saúde por meio da administração direta. Durante todos os anos da primeira gestão Campos, o gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida esteve acima do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, variando entre 49,82% e 53,31%. A Bahia manteve-se dentro dos limites, porém sempre muito próximo do limite prudencial (quando o governo atinge 95% do limite estipulado). Ao ultrapassar o limite prudencial imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao executivo estadual ficam vedadas a concessão de reajuste salarial; criação de cargo, emprego ou função; alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa; admissão ou contratação de pessoal, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Essa impossibilidade de contratação por parte do Estado restringia a ampliação da rede de saúde. Nesse contexto, a parceria com Organizações Sociais seria uma opção viável na medida em que o gasto de pessoal das OS não é contabilizado para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em outras palavras, a parceria com OS permite que o Estado amplie sua rede sem que haja impacto nos limites definidos pela LRF.

De acordo com o relatado nas entrevistas, muito dificilmente os governos conseguiriam expandir a prestação dos serviços de saúde nas proporções ocorridas em Pernambuco e Bahia por meio da administração direta. Foi consenso em ambos os estados que, se o gasto com pessoal das Organizações Sociais fosse contabilizado na folha de pagamento do Estado, “ultrapassaria, e muito, o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Abrucio e Costa (1999) e Gaetani (2000) já haviam indicado que, à época da criação do Plano Diretor, o apoio dos governadores tinha sido influenciado pelo limite de gasto com pessoal estabelecido pela Lei Camata. A partir da substituição da Lei Camata pela LRF e da imposição de penalidades ao descumprimento da lei, essa relação ficou muito clara: nos cinco primeiros anos da promulgação da LRF, num possível esforço para se adequar à nova lei, nove estados criaram leis específicas de OS. Desses nove estados, cinco eram governados por partidos de centro-esquerda.

As outras características e particularidades das Organizações Sociais que influenciaram a decisão dos governos de Pernambuco e Bahia foram a não exigência de concurso público para contratação de pessoal e a realização de compras sem submissão às regras da Lei 8.666, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional. No que tange à primeira característica, foi consenso que a não exigência de concurso público impacta positivamente na agilidade do processo de contratação e também no compromisso e engajamento do funcionário. A percepção geral dos entrevistados é de que a concorrência de mercado, a mensuração do desempenho e o fato de a OS não oferecer a estabilidade garantida aos servidores públicos fazem com que os funcionários das OS tenham um compromisso maior com o serviço prestado. Especificamente em Pernambuco, alguns entrevistados relataram que o comprometimento dos funcionários das Organizações Sociais é a “chave do sucesso do modelo”.

Já a não aplicação da Lei 8.666 possibilita que as Organizações Sociais tenham mais agilidade e economicidade nos processos de compra e manutenção de pequenos equipamentos e materiais. Importante pontuar que nos dois casos analisados, assim como na construção das unidades, a compra dos equipamentos médicos é de responsabilidade do Poder Público. A não submissão das OS aos procedimentos licitatórios permite que as unidades comprem equipamentos e materiais de uso contínuo com preços competitivos e custo/benefício adequado. Em áreas específicas do governo, como cultura (orquestras) e ciência e tecnologia (institutos de pesquisa), a dispensa de licitação parece mais significativa, uma vez que os equipamentos necessários nessas unidades são específicos, caros e alguns não são produzidos/comercializados no país. Dessa forma, os procedimentos e prazos licitatórios inviabilizam o bom funcionamento e o bom desempenho de tais unidades.

Essa flexibilidade frente à gestão de pessoas e compras está amparada na substituição do controle burocrático tradicional pelo controle de resultados, um dos principais conceitos do *New Public Management*. A Organização Social possui metas, indicadores de produção e de qualidade, ações e prazos pré-estabelecidos pactuados em conjunto com o governo. Caso as metas e resultados acordados não sejam cumpridos, o Poder Público pode e deve penalizar o parceiro via redução do repasse financeiro, ou até mesmo romper a relação contratual, incentivando, assim, o bom desempenho, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

No que se refere às condições necessárias para que os governos conseguissem expandir a parceria, o apoio político foi tido como fator determinante. O apoio político consistente

demanda negociação e diálogo com os diversos grupos do governo e, quanto maior essa interlocução, maiores as chances de sensibilização quanto à relevância do tema.

Como dito anteriormente, a estratégia dos dois governos não foi a mesma. Enquanto em Pernambuco houve uma decisão política acerca do modelo, na Bahia a expansão não foi planejada. No caso de Pernambuco, a partir da decisão política, o modelo OS teve prioridade na agenda de governo. De acordo com os depoimentos, o amplo apoio político foi essencial para que a política saísse do papel e, para isso, foram realizadas discussões internas no governo e na Assembleia Legislativa. Para os entrevistados, era fundamental dialogar e explicar as razões da escolha e as vantagens que o modelo poderia trazer. Nessas discussões, quando havia questionamentos e críticas acerca do modelo, logo “as pessoas se convenciam que o modelo seria um ganho”. Somente parte da base aliada mostrou-se resistente, pois, à época, o governo se auto-intitulava um governo de esquerda e, para alguns, tais iniciativas não condiziam com os princípios ideológicos dos partidos de esquerda. Sobre o posicionamento da oposição frente às parcerias, os partidos de direita não foram resistentes, pois foram eles quem criaram e implementam as primeiras experiências de OS.

Na Bahia, por sua vez, a falta de decisão política acerca de um modelo de gestão específico fez com que a OS não tivesse visibilidade na agenda de governo. Na percepção dos entrevistados, a não definição de um modelo específico fez com que o governo tivesse margem para escolher o modelo de gestão mais apropriado dado um problema ou desafio específico. Percebeu-se que essa estratégia resultou na diminuição do papel de articulador político do governador e também na redução do diálogo interno com os diferentes grupos que compõem o governo – visto que o governo não possuía uma política específica para defender. Mesmo com essa baixa interlocução e diálogo, foi identificado que os modelos de parceria de gestão não sofreram resistências dos diferentes grupos, uma vez que o governo tinha “uma boa relação com os prefeitos e deputados estaduais”.

Em outra perspectiva, o amplo apoio político identificado em ambos os casos pode ser resultado da extensa aliança política formada no período eleitoral e da distribuição de cargos aos aliados políticos. Em 2007, no início da gestão, Eduardo Campos e Jaques Wagner tinham o apoio de dezessete e onze partidos políticos, respectivamente. Essa ampla base de apoio justificava-se pelo interesse na vitória eleitoral e em tirar o grupo opositor do poder. Como é de praxe na política brasileira, parte do apoio desses partidos foi retribuído por meio da distribuição de cargos em Secretarias de Estado. Essa distribuição ficou mais evidente na

Bahia, quando os partidos apoiadores do então candidato foram contemplados com quatorze das dezenove secretarias estaduais.

Sob esse prisma, os grupos partidários que tenderiam a fazer oposição à política de parceria eram os mesmos que haviam sido beneficiados com cargos políticos. Assim, a resistência desses partidos foi minimizada pelo fato de eles agora comporem o governo. Em resumo, a coalizão resultou na governabilidade. Ou seja, a adesão e/ou apoio dos partidos ocorreu não apenas porque os partidos políticos foram persuadidos, mas pelo receio de que a não adesão resultaria no fim dos benefícios. Isso ficou muito claro quando o sindicalista da Bahia afirmou que o PCdoB estava dividido, pois enquanto os militantes eram contra a expansão dos modelos de gestão, os representantes do partido no governo apoiavam grande parte de suas iniciativas - inclusive a adoção de Organizações Sociais para a provisão de serviços públicos.

Essas constatações contrariam os achados de Pedersen e Kersbergen (2002). Para os autores, quando a construção de uma ampla coalizão é necessária para ganhar as eleições, o governo precisa negociar e ceder em alguns pontos, mesmo que isso vá de encontro ao seu perfil ideológico. Nos dois casos aqui analisados, não foi a ampla coalizão – seja ela heterogênea ou não – que fez com que os governos se inclinasse às políticas de gestão. A iniciativa partiu dos próprios governos.

Sobre a ampliação das alianças políticas, os resultados vão ao encontro da literatura da Ciência Política, a qual afirma que, ao longo dos anos, os partidos políticos adaptaram-se em busca da vitória eleitoral. Os partidos de esquerda, antes classificados como partidos de massa (DUVERGER, 1980), gradualmente transformaram-se em partidos do tipo *catch all*, voltados cada vez mais para o cenário eleitoral (KIRCHHEIMER, 1966). Nessa transformação, os partidos políticos mantêm sua base social fiel e, ao mesmo tempo, atraem uma variedade de outros eleitores, de preferência de categorias cujo interesse não gere conflitos danosos à candidatura. Como resultado dessa aproximação de diferentes grupos de interesse, tem-se a ampliação das alianças políticas. Nos casos aqui estudados, Pernambuco chamou atenção pela heterogeneidade da coligação, que contava com o Partido Progressista e o Partido Liberal, por exemplo.

A análise em Pernambuco concluiu que a decisão política do governo acerca das Organizações Sociais estava alinhada com o perfil do então governador. Termos como “líder”, “articulador político” e “bom gestor” estiveram sempre presentes na fala dos

entrevistados para descrever Eduardo Campos. Enquanto Ministro de Ciência e Tecnologia, o governador tinha acompanhado de perto o funcionamento das Organizações Sociais e, por isso, conhecia o ganho que o modelo poderia trazer para o Estado. Nas palavras de um dos atores políticos, “o governador acreditava no modelo”. Ademais, sua “fixação por gestão eficiente” também foi essencial para a escolha do modelo OS. Já na Bahia, identificou-se o papel fundamental do então Secretário de Saúde na condução da expansão das parcerias. Era o Secretário – junto com o Secretário de Administração – que ia à imprensa justificar a adoção de um ou outro modelo, e também era ele quem dava declarações oficiais a respeito do tema. Na visão do sindicalista entrevistado, as ações conduzidas pela Secretaria de Saúde estavam intimamente alinhadas com as concepções e princípios defendidos pelo então secretário - a entrega dos hospitais públicos para empresas privadas e o descumprimento da Lei nº 8080. O sindicalista ainda afirmou que as ações do governo Wagner eram muito incoerentes com o histórico do governador: ex-sindicalista e um dos fundadores do PT e da CUT no estado da Bahia.

Outro fator que diferencia os dois casos é que a política de parceria do governo Campos estava inserida em uma estratégia maior de governo: o modelo de gestão “Todos por Pernambuco”. Implantado e em funcionamento desde 2008, o modelo Todos por Pernambuco tem como premissa a aplicação de instrumentos utilizados no setor privado⁸³ com o propósito de ampliar a capacidade de gestão do Estado e a entrega de resultados à sociedade (CRUZ et al., 2014). Neste contexto, o governador assumiu as políticas de gestão como política de governo e as defendeu amplamente como estratégia para alavancar o desempenho do Estado. Como resultado, o modelo Todos por Pernambuco entrou no debate eleitoral das campanhas do PSB de 2010 e 2014 e, atualmente, com o modelo já consolidado, o Governo do Estado vem ganhado prêmios que contemplam iniciativas que contribuem no desenvolvimento da gestão pública.

Por outro lado, na Bahia, o distanciamento do governador do modelo OS pode ser interpretado como uma estratégia do governo para minimizar a resistência das alas mais à esquerda do PT e dos partidos aliados. Neste enfoque, o governador não assume e não defende publicamente a política de gestão e delega o papel de empreendedor da política para o Secretário de Saúde, que minimiza a adoção da política de parceria com o discurso de que

⁸³ Alguns dos instrumentos da administração de empresas utilizados no modelo Todos por Pernambuco são o ciclo das funções administrativas PDCA (Plan, Do, Check, Action), Balanced Scorecard e gestão por resultados.

nunca houve uma decisão política acerca do modelo, e que ele é utilizado de forma incremental e em casos específicos.

O distanciamento de Jaques Wagner também pode ser analisado através da literatura da origem do partido, uma vez a formação e institucionalização do PT é algo singular na política brasileira. O partido nasceu fora do governo, por meio da sociedade organizada e, desde sua criação, possui uma relação próxima com movimentos e organizações como a CUT, MST e sindicatos. Essas características podem ter influenciado o governador a se distanciar de um enfrentamento direto com seus principais apoiadores na sociedade. Já o PSB, embora seja um partido de esquerda, ele não teve a mesma formação e a mesma vinculação com o sindicalismo público e privado, igual o PT. Assim, para Eduardo Campos, ter a parceria com Organizações Sociais como política de governo era menos conflituoso do que para Jaques Wagner.

Nos dois casos analisados, de acordo com entrevistas, documentos e reportagens vinculadas na imprensa local, a grande resistência à expansão das parcerias com as Organizações Sociais veio das corporações de classe – especialmente os médicos. Diferente do que afirma grande parte da literatura acerca da reforma da gestão pública, os servidores públicos não se manifestaram por meio dos sindicatos do funcionalismo público – eles reivindicavam seus interesses por meio dos sindicatos das categorias profissionais. Em nenhum momento foram citados os sindicatos dos servidores públicos estaduais, os sindicatos dos servidores públicos estaduais da saúde, nem as associações estaduais de servidores públicos.

Isto pode ser resultado do avanço significativo das Organizações Sociais na área da saúde. Mesmo que os estados de Pernambuco e da Bahia tenham parcerias em outras áreas do governo, é na saúde que o modelo está mais presente e é a área que concentra grande parte dos recursos destinados à parceria – mais de 90%. Outro fator relevante é que as corporações da área da saúde têm uma tradição, um poder e uma representatividade muito forte em ambos estados. Especificamente na Bahia, o Sindicato dos Médicos já liderou inúmeras greves em unidades de saúde estadual e municipais. Dito isso, talvez, para os servidores públicos da saúde tenha sido mais interessante fazer suas reivindicações por meio dos sindicatos da saúde, do que pelos sindicatos vinculados exclusivamente ao funcionalismo público. Importante mencionar que mesmo que as reivindicações estejam atreladas a categorias profissionais, o centro das críticas passa pela defesa dos interesses do funcionalismo público – principalmente na Bahia.

A análise das entrevistas permitiu-nos identificar que, durante a crise da saúde iniciada em 2007, ambos os governos se aproximaram dos sindicatos, numa tentativa de evitar reações que prejudicassem ainda mais a situação da saúde pública e também de facilitar o diálogo e as negociações com o funcionalismo. Importante notar que essa iniciativa de aproximação com os sindicatos estava alinhada com as propostas do Programa de Governo relacionadas à institucionalização de canais de comunicação, valorização e qualificação do funcionalismo público – presentes nos dois governos. Também é importante ter em mente que tanto na Bahia quanto em Pernambuco, nos governos anteriores, a relação do Poder Público com o funcionalismo era fraca e com constantes embates, decorrente principalmente da centralização das decisões políticas na cúpula do governo e da falta de interesse do Poder Público em manter o diálogo permanente com o funcionalismo.

Além do estreitamento do diálogo governo-funcionalismo decorrente da crise setorial, os governos institucionalizaram canais de comunicação diretos e permanentes com o funcionalismo e também com as corporações de classe. Entretanto, especialmente no caso baiano, na percepção dos sindicalistas, a criação de canais de comunicação formais não resultou em vantagens concretas para a categoria. No entendimento dos sindicalistas, a vitória eleitoral do PT em 2006 representaria a retomada do diálogo e de propostas políticas alinhadas aos interesses dos servidores públicos.

No que tange ao teor das críticas e argumentos dos sindicatos em relação às Organizações Sociais, os governos as identificam como rasas e superficiais, voltadas para os interesses dos servidores, ou influenciadas por alinhamento político partidário. Em Pernambuco, de acordo com o governo, a crítica dos sindicatos não recai na qualidade do serviço nem na expansão da rede: o foco incide exclusivamente no modelo de gestão. Objetivamente, para o governo, os sindicatos lutam para que todos os equipamentos geridos por OS sejam transferidos para a gestão direta e que todos os funcionários sejam servidores públicos. Na Bahia, também de acordo com a percepção do governo, o reclamo dos sindicatos recai exclusivamente nos processos de publicização, sendo praticamente inexistentes reivindicações quando o governo inaugura algum equipamento de saúde sob gestão OS. Com essa informação, constata-se que as reivindicações dos sindicalistas baianos incidem necessariamente na preservação dos interesses dos servidores, tendo em vista que no processo de publicização um equipamento público pré-existente é transferido para a gestão OS.

Importante trazer para a discussão que, no processo de publicização, a legislação baiana

assegura o vínculo empregatício do servidor público com o Estado e seus direitos enquanto servidor ficam garantidos. Assim, fica a critério deste optar em continuar no equipamento sob gestão OS ou pedir realocação para outro equipamento gerenciado diretamente pelo Estado. Essa reivindicação focada nos processos de publicização contradiz a fala dos sindicalistas, que alegam ser contrários a qualquer modelo de parceria de gestão no qual o ingresso do funcionário não seja por meio de concurso público.

Em Pernambuco, por sua vez, mesmo que o governo entenda que as reivindicações das corporações de classe sejam rasas e sem fundamento, especificamente em relação ao Sindicato dos Médicos, os argumentos contra as Organizações Sociais parece ir além da defesa dos interesses dos servidores públicos. O sindicato reconhece que a excessiva limitação ao gasto público restringe a capacidade de prestação de serviços públicos por parte do Estado. No entanto, o sindicato discorda da maneira como o Estado brasileiro está lidando com essas amarras da administração pública. Na análise do sindicalista, em vez de criar mecanismos que burlam a excessiva proteção ao equilíbrio do erário público, é preciso fazer um enfrentamento para mudar as regras da administração pública, para que o Estado tenha condições de garantir a prestação direta dos serviços públicos – concretamente, alterar ou revogar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mesmo que haja especificidades em cada estado, percebeu-se que no centro das reivindicações dos sindicalistas está a proteção dos benefícios e conquistas do funcionalismo público. Esse corporativismo foi apontado como uma das principais barreiras na implementação das reformas, tanto no Brasil como em experiências internacionais. No que tange à experiência brasileira, Bresser-Pereira (1999) afirmou que o principal adversário da reforma na sociedade era o corporativismo das bases sindicais, que, durante o processo de aprovação da reforma, adotou atitude extremamente agressiva. Essa percepção geral do servidor público, que ainda coloca a disputa por seus interesses e suas conquistas como aquilo que deve ser defendido em primeiro lugar é a grande dificuldade enfrentada pelos governos. Parece não predominar o entendimento de que o compromisso do servidor público deveria ser o de entregar serviços públicos que melhorem a qualidade de vida do cidadão.

A análise das entrevistas deixou claro que a mudança de posicionamento dos governos de Pernambuco e da Bahia estava alinhada com a necessidade de ampliar e aprimorar a qualidade dos serviços públicos. Dadas as restrições impostas pelas regras da administração pública brasileira, os governos optaram pelas parcerias de gestão com atores não estatais,

mesmo que isso vá de encontro aos princípios ideológicos de seus partidos políticos.

Mesmo com as críticas de uma importante parte da base de apoio, os governos liderados pelo PSB e PT mantiveram a expansão das Organizações Sociais durante os dois mandatos de Eduardo Campos e Jaques Wagner, bem como nas atuais gestões de Paulo Câmara e Rui Costa. As entrevistas revelaram que, na percepção de atores políticos dos dois governos, não existe distinção entre os serviços prestados diretamente pelo Estado ou pelas Organizações Sociais. O que importa é que mais serviços públicos estão sendo entregues à população. Se compararmos essas informações com as análises das experiências internacionais de reforma em governos liderados por partidos de centro-esquerda, as motivações e interesses parecem ser os mesmos: ampliar a entrega de serviços públicos e tornar a gestão pública mais eficiente (PEDERSEN e KERSBERGEN 2002; BLAIR 2010; PANIZZA 2012).

Para além das categorias de análise, especificamente em Pernambuco, chamou atenção a tentativa dos entrevistados de desvincular o modelo de Organização Social utilizado no governo de Eduardo Campos daquele criado no governo Jarbas Vasconcelos. Essa tentativa de diferenciar os modelos parece caracterizar uma retórica para convencer esta pesquisadora de que o governo Campos não mudou de posicionamento ou não agiu contra seus princípios ideológicos. Outro ponto relevante foi a preocupação com a grande expansão do modelo. Especialmente em época de crise, como a atual crise financeira, o alto comprometimento dos recursos públicos com o custeio das unidades de saúde pode prejudicar o equilíbrio do gasto público. São nesses momentos que o Estado sente o peso de ter uma gama tão grande de serviços gerenciados por OS, advertiram alguns dos entrevistados.

Ao contrário de Pernambuco, os atores políticos da Bahia foram pragmáticos ao abordar a necessidade de diversificar os modelos de gestão. Ao justificar a mudança de posicionamento do partido, foi relatado que os partidos se posicionam a respeito de uma determinada política pública a partir do lugar que ele ocupa: governo ou oposição. Nessa concepção, o PT, enquanto oposição e sem nunca ter sido governo, “não tinha os elementos fundamentais para avaliar a importância dos modelos de parceria no contexto da administração pública”, como justificou o ator político AP5. Mas, ao assumir o governo, com outros elementos em jogo, o partido muda a prática e passa a adotar o modelo.

O quadro a seguir sintetiza a análise comparada dos casos, com base nas categorias pré-definidas.

Categoria de Análise	Pernambuco	Bahia
Orçamento	- Na primeira gestão Campos, o Executivo se manteve acima do limite imposto pela LRF, variando entre 49,82% e 53,31%.	- Na primeira gestão Wagner, o Executivo se manteve dentro – porém próximo - do limite imposto pela LRF. Em 2009 o Estado ultrapassou o limite prudencial, atingindo o índice de 46,75%.
Crise setorial	- Avanço significativo na área da saúde, com criação de marco legal específico em 2013. -A crise da saúde desencadeada em 2007 influenciou a decisão do governo em implementar as OS na área da saúde. A expansão da rede por meio de OS foi a solução encontrada para sair da crise. - As OS criadas no governo Vasconcelos continuam com contratos ativos, mas não são foco do governo.	- Avanço significativo na área da saúde, mas as OS também estão presentes em outras áreas do governo (Sec. do Trabalho, Sec. da Justiça e Desenvolvimento Urbano, Sec. de Administração e Sec. da Cultura) - A crise da saúde influenciou a diversificação e adoção de variados modelos de gestão: OS, PPP e fundação estatal. - Discurso pragmático do governo: “se o governo não tem condições de prover serviços diretamente, a saída é utilizar as parcerias”.
Argumentos utilizados pelos Governos sobre recurso às Organizações Sociais	- Prestação de serviço melhor. - Resultado e eficiência do modelo. - Flexibilidade nos processos de compra e manutenção de equipamentos. - Contratação de pessoal. - Agilidade dos processos. - O modelo permitiu a rápida expansão da rede de saúde. -Comprometimento do funcionário na prestação do serviço.	- Flexibilidade dos processos de compra e contratação de pessoal. - Agilidade dos processos internos. - Resultados superiores das OS.
Liderança do governador e equipe de governo	- Governador: líder e articulador político. Conhecimento técnico e experiência prévia com o modelo OS: “o governador acreditava no modelo”. - Busca por gestão eficiente. - Decisão política com prioridade na agenda de governo. - Fortalecimento da Secretaria da Saúde para coordenar a reestruturação da saúde. - Amplo apoio político. - Discussões internas e na Assembleia a respeito das OS. - Os partidos da oposição não foram resistentes.	- Distanciamento do governador - Secretário de Saúde se sobressaiu ao governador e foi o principal defensor do modelo. - Não houve decisão política prévia e estruturada. A OS não estava na agenda de governo: “não foi programado, as coisas foram acontecendo”. - Amplo apoio político e baixa resistência da Assembleia Legislativa.
Relação com os sindicatos	- Protagonismo dos sindicatos da área da saúde e do Conselho Estadual de saúde.	- Protagonismo e força dos sindicatos da área da saúde. - Movimento de enfrentamento ao

	<ul style="list-style-type: none"> - Aproximação do governo às corporações de classe na época da crise da saúde. - Criação de canais de comunicação formais e informais. - Para o governo as corporações de classe fazem reivindicações corporativistas. Crítica focada na gestão dos equipamentos. “Discurso raso”. - Para o Sindicato dos Médicos, é preciso rever a legislação que restringe a capacidade de ação do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> governo e com histórico de liderar greves. - Alinhamento dos sindicatos com a ala radical do PCdoB. - Para o governo, o discurso do sindicato é raso e sem fundamentação. - Reivindicação focada nos casos de publicização: transferência de unidades já existentes à gestão por OS (interesses dos servidores) - Institucionalização de canais de comunicação formal. - Diálogo durante o processo de expansão das parcerias.
--	---	---

Quadro 11: Análise comparada dos casos segundo as categorias de análise

Fonte: Elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou compreender a atuação de partidos à esquerda do espectro político face à agenda de reformas da gestão pública. Mais especificamente, esta pesquisa buscou entender as motivações e os interesses de governos liderados por partidos de esquerda ao expandirem e consolidarem parcerias com Organizações Sociais para a provisão de serviços públicos – política voltada para a gestão pública, criticada por aqueles partidos e que contraria o interesse de parte de sua base social: o funcionalismo público.

A hipótese do trabalho é que mesmo críticos às propostas de reforma gerencial do Estado em geral, e ao modelo de Organizações Sociais em particular, partidos políticos de esquerda, decorrido algum tempo após assumirem o poder, tendem a ver a parceria com Organizações Sociais como uma opção para a entrega de serviços de forma menos burocratizada e mais ágil. Para além do pragmatismo, nos interessava desvendar o processo decisório e sua implementação.

Para verificar a hipótese, foram identificadas experiências subnacionais recentes que se destacam pela rápida expansão do modelo durante governos liderados por partidos de esquerda. A análise dos casos apoiou-se em três pilares, todos necessariamente importantes para construção das categorias analíticas: as transformações dos partidos políticos de acordo com a literatura da Ciência Política; o contexto, as motivações e os entraves das reformas gerenciais; bem como as resistências e disseminação do modelo OS em governos de diferentes orientações.

No que se refere ao atendimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, entender as razões pelas quais um governo opta em fazer parcerias com atores privados para provisão de serviços públicos, identificou-se que as restrições orçamentárias, a ineficiência dos equipamentos públicos e as características intrínsecas ao modelo OS, principalmente aquelas com poder de torná-lo mais ágil, como a flexibilidade dos processos de compras e contratação de pessoal, foram determinantes para a opção dos governos. A situação de grave crise setorial – saúde, nos dois casos estudados – é fator importante na adoção do modelo. A crise representa a confluência das demandas por serviços, restrições orçamentárias e dificuldades operacionais para contratar novos servidores, comprar insumos e contratar obras.

Atentando-se ao segundo objetivo específico do estudo, identificar os entraves à adoção de parcerias em governos de esquerda e com base no sindicalismo público, concluiu-se que a resistência dos sindicatos de categorias profissionais da área da saúde e dos Conselhos Estaduais de Saúde foi, nos dois casos estudados, a maior barreira para adoção do modelo. O corporativismo das entidades de classe mostrou-se mais ativo e resistente do que os sindicatos gerais de representação do funcionalismo público. Sindicalistas entrevistados relataram que apoiaram e votaram nos candidatos do PT e PSB nas eleições estaduais de 2006, mas que votaram em outros partidos nas eleições de 2010 e 2014 – em partidos mais à esquerda do espectro político brasileiro.

Quanto ao terceiro objetivo específico, entender como tais governos constroem seus argumentos a favor das parcerias, constatou-se que o foco central da argumentação baseou-se na necessidade de expansão da rede pública de serviços e nas barreiras impostas pelas regras da administração pública brasileira para ampliar a prestação de serviços de forma direta. Especificamente no caso de Pernambuco, o governo construiu seu discurso buscando marcar a diferença entre o modelo adotado naquele governo com o modelo criado e implementado no governo anterior.

Um outro objetivo desta pesquisa visou identificar o momento do governo em que a decisão de expandir o modelo é tomada. Nos dois casos, como já apontado, essa decisão ocorreu em momento de crise setorial. Tanto na Bahia quanto em Pernambuco, com a crise da área da saúde, os governos buscaram agir de forma rápida. Nos dois estados a crise era estrutural, com falta de médicos, equipamentos, ineficiência dos serviços prestados e paralisação dos funcionários. No caso específico de Pernambuco, o governador Eduardo Campos havia declarado situação de emergência no setor.

A necessidade de ação rápida, junto com a incapacidade de os governos abrirem novos concursos públicos para colocar em operação hospitais prometidos nos Programas de Governo, fez com que os governos optassem pelo modelo de parceria. Diferentemente de Pernambuco, na Bahia não houve uma clara decisão política em prol da adoção do modelo: o governo agiu e decidiu caso a caso, diversificou os modelos de gestão para além das OS e fez uso também de Parceria Público-Privada, Fundação Estatal e, mais recentemente, consórcios públicos.

No que tange ao quinto objetivo, identificar como os governos enfrentam as resistências internas dos grupos mais radicais do partido e da sua base de apoio, a pesquisa mostrou

que os governos se aproximaram do funcionalismo público e das corporações de classe em geral por meio da institucionalização de canais de comunicação diretos e permanentes. Mesmo que a criação desse canal direto de comunicação possa ter sido motivada pela crise setorial e pela resistência dos sindicalistas às políticas de parceria, essa iniciativa estava alinhada com o Programa de Governo de ambos os candidatos com foco na valorização do servidor. No entanto, a criação de canais de comunicação não foi suficiente para lidar com a resistência do funcionalismo. Os sindicatos alegaram que quando o diálogo com o governo foi estabelecido, a decisão de publicizar já estava tomada. A expectativa dos sindicatos era o estabelecimento de uma relação baseada no diálogo e que seu posicionamento fosse levado em conta nas decisões do governo.

No que concerne às resistências políticas em torno das parcerias, a pesquisa identificou que elas foram minimizadas através da ampliação da aliança política e da distribuição de cargos. Na Bahia, o fato de o PT ter assumido nove Secretarias de Estado no primeiro governo Wagner pode ter refletido na redução dos conflitos de *front* interno. Já em Pernambuco, a liderança e o perfil articulador de Campos também foram tidos como essenciais para que o governo conseguisse apoio político dos diversos grupos do governo para expandir a parceria.

Um aspecto relevante é a diversificação dos modelos de parceria no governo da Bahia, nas três gestões sucessivas do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2007. Especificamente sobre as OS, o modelo foi continuado e expandido na área da saúde, assim como espalhou para outros setores como cultura e ação social. Não houve protagonismo do governador, não houve aparentemente decisão de governo sobre a ampliação do modelo, mas, na prática, as parcerias foram amplamente utilizadas. Esse distanciamento do governador pode ser interpretado como a estratégia encontrada pelo governo para minimizar a resistência tanto dos grupos políticos mais à esquerda, quanto da base social do partido.

A pesquisa identificou a preocupação dos entrevistados com a grande expansão do modelo, principalmente em época de crise econômica e financeira. A relação com as Organizações Sociais é estabelecida através de contrato, o que impõe uma disciplina de desembolso para o governo. Na administração direta, por outro lado, o governo possui certo grau de discricionariedade para contingenciar recursos em função da insuficiência de receitas. Em momentos de crise econômica, o comprometimento dos recursos com o

custeio das unidades gerenciadas por Organizações Sociais pode prejudicar o equilíbrio financeiro do Estado.

Entender a reação e o comportamento dos governos diante o contexto de crise econômica não foi o foco deste estudo. No entanto, os resultados aqui apresentados indicam que os governos tendem a dar continuidade às parcerias com OS. Na Bahia, por exemplo, a partir de 2015, o Secretário de Saúde tem se esforçado para que instituições de outros estados – principalmente São Paulo – se qualifiquem junto ao estado da Bahia. Ainda assim, sugerimos a realização de estudos específicos que analisem a expansão das OS no contexto de crise econômica.

Com a pesquisa também foi identificado que os governos estão se esforçando para tornar a Organização Social um modelo menos questionável e mais adaptado às demandas atuais. Na Bahia, o governo tem buscado padronizar os modelos de contratos de gestão de modo a diminuir a discricionariedade em cada contratação e facilitar os processos de monitoramento e controle. O governo também formulou uma nova legislação de OS, porém, ela ainda não está em vigor. Já em Pernambuco, o governo implementou um Sistema de Informação que possibilitou a Secretaria de Saúde realizar uma análise comparativa entre o desempenho das unidades gerenciadas pelo Estado e pelas OS. De acordo com resultados preliminares da Secretaria de Saúde, a eficiência dos equipamentos geridos por OS é superior ao apresentado pelas unidades da gestão direta.

Os estudos sobre a reforma da gestão pública têm apontado que as propostas enfrentam resistências dos funcionários públicos - já que estes podem ser os maiores perdedores diante das mudanças, especialmente os que ocupam funções operacionais e pouco qualificadas. Porém, nesta pesquisa, pudemos constatar que a maior reação veio de um grupo profissional qualificado - os médicos e suas entidades de classe, funcionários públicos ou não. Tais resistências devem ser enfrentadas - já que não é possível imaginar melhorias nos serviços de saúde sem o engajamento decidido dessa categoria. A extensão da reação observada nos casos em estudo parece indicar que a categoria não quer mudanças no tipo de relações hoje existentes entre médicos e o Estado - pouco exigentes, talvez acomodem interesses corporativos e vícios que aqueles não querem ver alteradas.

A partir desse achado de pesquisa, sugerimos a realização de novos estudos que analisem os valores, as condutas e as regras de natureza deontológica dessa classe profissional. Acreditamos que para criar novas propostas e fazer avançar algumas áreas do serviço público – e a saúde é uma delas – é preciso aprofundar a compreensão sobre como funcionam certas profissões no século XXI.

Os resultados desta pesquisa corroboram grande parte da literatura que trata da disseminação das políticas reformistas para governos liderados por partidos contrários a tais iniciativas. Contudo, este estudo vai além ao identificar como esses governos constroem seus argumentos a favor da parceria de gestão e quais os instrumentos utilizados para minimizar as resistências políticas dos grupos mais radicais do partido e da sua base de apoio.

Por fim, voltando à pergunta de pesquisa – entender as motivações de governos liderados por partidos de esquerda a iniciarem ou expandirem parcerias com entidades não estatais para provisão de serviços públicos –, os resultados obtidos sustentam que as restrições da administração pública, a ineficiência dos equipamentos e a necessidade de expandir a provisão de serviços públicos foram os fatores-chave para os governos optarem pela parceria.

Acredita-se que o estudo apresenta limitações quanto à falta de uma literatura que vincule o debate político ao tema da gestão pública e que ampare os resultados obtidos no trabalho. Além disso, o fato de a pesquisa ser restrita à análise da expansão das OS em dois governos liderados por partidos de esquerda impossibilita a generalização dos resultados encontrados. Estudos futuros que analisem um maior número de casos podem incorporar questões subdimensionadas ou não abordada neste estudo.

REFERÊNCIAS

- A BAHIA DE TODOS NÓS. *Programa de Governo Jaques Wagner*. Setembro, 2006.
- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, v.31, n.1, 1988, p. 5-34.
- ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. *Panorama da Reforma do Estado e a Participação Social*. Dez 2000.
- ABRUCIO, F.; GAETANI, F. *Agenda, Aprendizado e Coalizão*. In: Os avanços e as perspectivas da Gestão Pública Estadual. São Paulo: Consad e Fundap. 2006.
- ABRUCIO, F. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. RAP Revista de Administração Pública nº 4. RJ: FGV. 2005.
- ABRUCIO, F. L.; PÓ, M. L. V. *Trajatórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública*. Relatório de pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão*. 2000.
- ABRUCIO, F. *Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, 316p.
- ABRUCIO, F.; COSTA, M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas nº 12. 1998.
- ALCOFORADO, F. *OS e OSCIP: Uma análise da abrangência dos serviços públicos e do perfil das entidades parceiras em Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo*. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2010.
- AMARAL, O, E. do. *A estrela não é mais vermelha: as mudanças do programa petista nos anos 90*. São Paulo: Garçon, 2003.
- AMARAL, O. M. E. *As transformações na organização do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese de Doutorado, Ciência Política, UNICAMP. 2010.
- ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANTUNES, R. *O Continente do Labor*. São Paulo, SP: Boitempo, 2011, 1 ed., 175p.
- ANTUNES, R. *Governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil*. S/1, 2005.

ANTUNES, R. *A terceira via de Tony Blair: a outra face do neoliberalismo inglês*. Revista Outubro. São Paulo, nº 3, 1999.

BAHIA. Secretaria de Administração do Governo do Estado da Bahia. *Manual de Constituição das Organizações sociais*. Outubro, 2004.

BALL, S. J. *The education debate*. 4th ed. Bristol: Policy Press, 2010.

BARBOSA, N.B.; ELIAS, P.E.M. *As Organizações Sociais de Saúde como forma de gestão público/privado*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, Vol. 15, n. 5, p. 483-495, 2010.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Ed. 70. 1997.

BARRETO, T, V. *Governo Jarbas Vasconcelos, 2003: Uma Breve Avaliação Política do Primeiro Ano de Governo*. Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) 2003.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. *Fundamentos de Metodologia Científica: um guia para a iniciação científica*. São Paulo: Makron Books, 2000.

BLAIR, T. *Uma Jornada – Tony Blair*. Ed. Benvirá. 2010.

BLAIR, T.; CUNNINGHAM, J. *Modernising Government, Prime Minister and Minister for the Cabinet Office*. London, UK. 1999

BRAGA, M. S. S. *Partido dos Trabalhadores: condições de origem e variações estaduais*. In: ANGELO, V. A; VILLA, M. A (Org). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

BRAGA, M, S. S. *Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p.454-485

BRASIL. *Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria de Gestão – SEGES, 2010. 167 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Fundação Estatal: metas, gestão profissional e direitos preservados*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial*. Revista de Administração de Empresas – ERA. São Paulo, v. 50, nº1, jan./mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995*. In Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (Orgs.). *Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Quality mark, pp.3-44. 2009

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Instituições, bom estado e reforma da gestão pública*. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (Orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Do estado patrimonial ao gerencial*. In: PINHEIRO, WIHEIM e SACHS (Orgs), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.
- BRESSER- PEREIRA, L. C. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Revista do Serviço Público. Ano 50 Número 4 Out-Dez 1999.
- BORGES, A. *A Retórica da Eficiência: as políticas do ajuste fiscal na Bahia*. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2000.
- BOSTON, J. *Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's quest for improved efficiency and accountability*. Public Administration vol. 65.423-442. 1987.
- BURSTROM, B. *Looking to Europe: Will Swedish healthcare reforms affect equity?* BMJ. Vol. 340, p. 79-80, 2010.
- BRODKIN, E. Z. *Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*. Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (1), p. 1-17, 2007.
- CARRERA, M. B. M. *Parceria Público-Privada na Saúde no Brasil: Estudo de caso do Hospital do Subúrbio de Salvador – Bahia*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas/EAESP. 2012
- CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall. 2003.
- CHEIBUB, Z. B. *Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura / Zairo B. Cheibub*, Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2004. 88 p. (Cadernos ENAP; 25).
- CHEIBUB, Z. B. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15. N. 43. Junho/2000.
- CHITTY, C. *Education Policy in Britain*. 2nd ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- CLEMENS, E. S. COOK, J. M. *Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change*. Annual Review of Sociology 25: 441-466. 1999.
- COELHO, E. *Uma esquerda para o capital: crise do marxismo e mudanças nos projetos políticos dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. Tese de doutorado. Niterói: PPGH/Universidade Federal Fluminense. 2005.
- CORREIA, M. B. C. *Por que as reformas permanecem? a trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010*. Tese de Doutorado (CDMAPG) – FGV/EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011.
- COSTA, V. M. F. *A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: um Balanço do Período FHC*. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). O Estado numa era

de reformas: os anos FHC Parte 1 e 2. 1ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, Ministério do Planejamento, 2002, v. 2, p. 09-56.

CRUZ, M. S. M.; MARIRI, C.; LEMOS, M. *Modelo de gestão Todos por Pernambuco: características e avanços*. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, 2014.

CRUZ, M. S. M. *Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco*. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

CUNHA, L. A. P; KNOPP, G. C; XAVIER, D C. *Organizações Sociais Interfederativas: Um Novo Fenômeno*. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, 2015.

CUT. Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores, 6, 1997. São Paulo. Resoluções e registros. São Paulo, 1997.

CUTLER, T.; WAINE, B. *Managerialism reformed? New Labour and public sector management*. In: Social Policy & Administration. Volume 34, Issue3, pages 318–332, September 2000

COUTO, C. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DAL MOLIN, N. *As Reformas trabalhistas e sindical no Brasil nos governos Cardoso e Lula: conflitos e consensos*. Tese (doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre. 2011.

DAWSON, S.; DARGIE, C. *New Public Management: a discussion with special reference to UK health*. In: K. McLaughlin, S. Osborne, and E. Ferlie, (Orgs), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge. 2002.

DOMBERGER, S; JENSEN, P. *Contracting out by the public sector: Theory, evidence and prospects*. Oxford Review of Economic Policy, 4:67–78, 1997.

DUVERGER, M. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

EISENHARDT, K. M. *Building Theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ENGLAND, R. *Experience of contracting with the private sector – a selective review*. Londres: Publicado pelo DFID Health Systems Resource Centre, 2004.

FERLIE, E; HARTHEY, J; MARTIN, S. *Changing Public Service organizations: Current Perspectives and Future Prospects*. British Journal of Management. 2003

FERLIE, E; ASBURNER, L; FITZGERALD, L; PETTIGREW, A. *A nova administração Pública em Ação*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERRAREZI, E. *Estado e setor público não estatal: Perspectivas para a gestão de novas*

políticas sociais. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración. Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997.

FILHO, M. S. C. *15 Anos de Organizações Sociais: O Modelo Baiano*. V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília/DF junho de 2012.

FIORI, J. L. *Olhando para a Esquerda*. Economia Política Internacional: Análise Estratégica. Nº 9-jul/dez. 2006.

FORGIARINI, G. *Continuidade e/ou ruptura: a reforma gerencial da administração brasileira na “era Lula”*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2013.

FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO. *Programa de Governo Um Novo Pernambuco*. 2006.

GAETANI, F. *Políticas de Gestão Pública para o Próximo Governo*. Res Publica – Revista de Gestão Governamental e Políticas Públicas. 1, 2002: 11-32.

GAETANI, F. *A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI : um balanço provisório*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GAETANI, F. & HEREDIA, B. *La intrigante reforma administrativa brasileña*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº. 16, p. 1-14, feb. 2000.

GALLAGHER, M., LAVER, M., e MAIR, P. *Representative Government in Modern Europe*. 4ª ed. McGraw-Hill. 2006.

GIAUQUE, D. *New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy*. International Review of Administrative Sciences, 69, p. 567-592, dez. 2003.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAEF, A.; SALGADO, V. *Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

GRAEF, A.; SALGADO, V. *As relações com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil XIV*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública. Brasil, Salvador de Bahia, pp. 27-30, outubro, 2009.

GRINKRAUT, A. *A Educação Inglesa Sob Gestão do Partido Trabalhista (1997 - 2010): entre rupturas e continuidades*. Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 287-305, maio/ago. 2013.

- HARMEL, R. *Party Organizational Change: Competing Explanations?* In: LUTHER, Kurt R; ROMMEL, F. M (Orgs). *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*. Oxford. 2002.
- HEITICH, F. L. *Reformar à esquerda: A relação de prefeituras petistas com a Administração Pública Gerencial*. Tese Doutorado Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.
- HOCHSTETLER, K. *Organized Civil Society in Lula's Brazil*. In: KINGSTONE, P; POWER, T (Orgs). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: UPP, 2008.
- HUNTER, W. *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- KECK, M, E. *PT - A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.
- HOOD, C. *Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform*. All Souls College Oxford. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2002. 309-332.
- HOOD, C. *A public management for all seasons?* *Public Administration*, v. 6, n. 3, p. 3-19, 1991.
- KAMEL, A. *Dicionário Lula - Um Presidente Exposto Por Suas Próprias Palavras*. Editora Nova Fronteira, 2009.
- KATZ, R.; MAIR, P. *Party organization, party democracy, and the emergence of the cartel party*. In: MAIR, P. *Party system change*. Oxford: Clarendon Press Oxford. p. 93-119. 1997.
- KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979.
- KETTL, D. F. *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, 316p.
- KITSCHOLT, H. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994
- KIRCHHEIMER, O. *The Transformation of the Western European Party Systems*. In: LAPALOMBARA, J; WEINER, M (Orgs). *Political Parties and Political Development*. Princeton: PUP, 1966.
- KLITGAARD, B. M. *Why are They Doing it? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms*. *West European Politics*. Vol 30, N.1, 2007b.
- JANN, W; REICHARD, C. *Melhores práticas na modernização do Estado*. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 3, p. 33-49, jul.-set 2002.

- JOHNSEN, A.; VAKKURI, J. *Introducing a nordic perspective on public sector performance measurement*. *Financial Accountability & Management*, 22 (3), p. 207-212, ago 2006.
- LA PORTA, R.; LOPES-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. *Legal determinants of external finance*. NBER Working Paper N° 5879. Jan 1997.
- LABOUR PARTY. *Because Britain deserves better: Election Manifesto*. 1997.
- LACZYNSKI, P.; PACHECO, R.S. *Reformas Administrativas e sua Continuidade com Mudanças de Governos: os Casos da Bahia e de Pernambuco*. In Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF 2009.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1983.
- LANZARO, J. Uruguay: Persistence and Change in an Old Party Democracy. In: K. Lawson, General Editor, K. Lawson and J. Lanzaro, Volume Editors, *Political Parties and Democracy*. Volume 1, The Americas. Santa Barbara, California; Denver, Colorado; Oxford, England, Praeger, pp. 195-216. 2010.
- LESBAUPIN, I. *Uma análise do governo Lula 2003-2009: de como servir aos ricos sem deixar de atender aos pobres*. 2009. Disponível em: <<http://www.iserassessoria.org.br/novo/produtos/biblioteca.php>>.
- LEVI, M.L. *Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde*. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2009.
- LOBO, F. *As Leis e as Práticas. Uma breve história das organizações sociais no Brasil*. In. *Organizações Sociais: A construção do modelo*. Coor. Rubens Naves. Quartier Latin, 2014.
- LÓPEZ- DE- SILANES, F.; SHLEIFER, A; VISHNY, RW. Privatization in the United States. *Rand Journal of Economics* Vol. 28, p. 447-471, 1997.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MAANEN, J. V. *Reclaiming qualitative methods for organizational research*. In *Administrative Science Quarterly*. Vol. 24, n° 4, December 1979, p. 520-526.
- MAINWARING, S. P.; TORCAL, M. *Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization*. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, 1 a 4 de setembro. 2005
- MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*; tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- MAHONEY, J. *Qualitative methodology and comparative politics*. Paper prepared for delivery at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 1-4. 2005.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995
- MARE, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado do Estado. *Organizações Sociais. Cadernos MARE da Reforma do Estado*. V. 2. 74 p. Brasília/DF. 1997.
- MARSH, I. *The changing ethos of public service: Guest editor's introduction*. Australian Journal of Public Administration, 53/3: 277-286. 1994.
- MARTINS, H. F.; LEVY, S.L. *"Inflexibilização": Limitações à flexibilização em parcerias com entes de cooperação*. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF. 2011.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 42(1):61-82, JAN./FEV. 2008
- MATOS, M. B. *Trabalhadores e sindicatos no Brasil*. São Paulo. Ed. Expressão Popular. 160 p. 2009.
- MAXWELL, J. A. *Qualitative Research Design: an interactive approach*. Thousand Oaks: Sage. 1996
- MELO, P. H. P. G. *Organizações Sociais em Pernambuco: o desenho institucional do controle externo sobre os contratos de gestão*. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. EBAPE/FGV. 2012
- MELO, M. A. *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e o processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília. Ministério da Cultura, 2002.
- MENEGUELLO, R. *PT A formação de um partido 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1989.
- MESQUITA, A. S.; FERREIRA, S, P. *Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana*. Revista do Serviço Público Ano 48, nº 3. Set-Dez 1997.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. 1994.
- MILLS, A. *To contract or not contract – Issues for low and middle income countries*. Health Policy and Planning, Oxford Vol 13, nº.1, p. 31-40, 1998.
- NAVES, R. *Novas OS Federais, Demandas e Oportunidades*. In. Organizações Sociais: A construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

NEVES, L. N. *Pesquisa Qualitativa – Características, usos e Possibilidades*. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n° 3, 2º semestre/1996.

OECD. *Modernising Government - the way forward*. OECD Publishing. 2005.

OLIVEIRA, G. J. (Coord.). *Terceiro Setor, Empresas e Estado; novas fronteiras entre o público e o privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 107.

PACHECO, R. S. *Organizações Sociais e Governança Pública: questões atuais a partir da experiência brasileira*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

PACHECO, R. S. *As armadilhas dos controles no Brasil: subordinação política e constrangimentos burocráticos*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PANIZZA, F. *Left Wing Governments and Public Administration Reform: The case of the Frente Amplio in Uruguay 2005-2011*. XXII World Congress of Political Science, Madrid, July 2012.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERNAMBUCO. *Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Pernambuco (PROCONFIS.PE)* Pernambuco, 2012.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. *Reestruturação e modernização do aparelho do Estado em Pernambuco: projeto da reforma para o período 2003/2006*. Recife: Cepe, 2003.

PERNAMBUCO. Comissão Diretora da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Recife: Cepe, 2000.

PERNAMBUCO. Lei n° 11.742, de 14 de janeiro de 2000. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. Lei n° 11.743, de 20 de janeiro, de 2000. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e da Sociedade Civil de interesse público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências.

PERNAMBUCO JÁ. *Programa de Governo para Mudar Pernambuco: síntese para discussão*. Recife/PE, 1998.

PERNAMBUCO. Decreto n° 21.287, de 05 de fevereiro de 1999. Dispõe sobre a

Comissão Diretora de Reforma do Estado, e dá outras providências.

PEDERSEN, C. G; KERSBERGEN, K. *The Politics of the “Third Way”*: *The Transformation of Social Democracy in Denmark and The Netherlands*. Party Politics. Vol. 8. Nº.5 pp. 507–524.2002

PEDROSA, A. C. O.; PACHECO, R. S. V. M. *Partnership with Social Organizations in Brazil: from ideological criticism to the model dissemination*. In: 2015 Annual Conference of IASIA, 2015, Paris/France. 2015.

PERDICARIS, P, R. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo*. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 133p. 2012.

PINTO, I. C. M. *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais na Bahia*. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia. 2004.

PIZZORNO, A. *Introducción al estudio de la participación política*. Ed. Siap-Planeteos; 1966.

POLLITT, C.; VAN THIEL, S.; HOMBURG, V. *New Public Management in Europe*. Management Online Review. Out. 2007

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, England. 2004

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. Revista do Serviço Público, ano 53, n. 3, p. 7-25, jul./set. 2002.

PUBLIX. *Diagnóstico das formas de Relacionamento da Administração Pública com Entes de Cooperação e Colaboração*. Produto 2: Relatório com o Levantamento das Experiências de OS, SSA e OSCIP e sua Documentação Correlata. 357 p. Pesquisa financiada pelo Ministério do Planejamento – Projeto BRA/07/009. 148 p. 2009.

RIBEIRO, P. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 342 p. 2008.

RICHARDSON, R. J.; et. al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

RINNE, J. *Mejorando el Desempeño del Sector Salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 37, 2007. p. 101-140.

ROCHA, D; DEUSDARÁ, B. *Análise de Conteúdo e Análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória*. ALEA, Vol. 7; nº 2. Jul-Dez 2005 p. 305-322.

ROMA, C. *A Institucionalização do PSDB: entre 1988 e 1999*. RBCS, v. 17, n. 49, junho de 2002.

ROTHENBURG, W. C. *Algumas considerações sobre a incidência de direitos fundamentais nas relações do Estado com empresas e Organizações Sociais*. In: SAMUELS, D. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004.

SCHMIDT, V. V. *Coerência programática e disciplina parlamentar: partidos políticos frente à proposta das organizações sociais*. Dissertação (mestrado) apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SILVA, A. B. (Org). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 115-146.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. *O uso da análise de conteúdo como ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método*. *Organ. Rurais e agroind.* v. 7, n. 1, p. 70-81, Lavras, MG. 2005.

SINGER, A. *A Segunda Alma do Partido dos Trabalhadores*. *Novos Estudos* nº 88, novembro de 2010.

SIQUEIRA, M. E. G.; MATTOS, P. L. C. L. *Consultoria externa em Reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso*. *Revista de Administração Pública* Vol.42 nº.1 Rio de Janeiro Jan./Feb, 2008

SODRÉ, F.; LITTIKE, D.; DRAGO, L. M. B.; PERIM, M. C. M. *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?* *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 114, p. 365-380, abr./jun. 2013.

STAKE, R. *Case Studies*. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 2005, p. 108-132.

STROM, K. *A behavioral Theory of Competitive Political Parties*. *American Journal of Political Science*, Houston, v. 34, n. 2, p. 565-598, 1990.

TENDLER, J. *Bom Governo nos Trópicos: Uma visão crítica*. 1ª ed. ENAP, 2002.

THE ECONOMIST. *After the Landslide: What Voters Really, Really Want From Tony Blair*. 3-9 May, pp. 47-48. 1997. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/148363>>. Acesso no dia: 21/10/2015.

VENTURI, G. *PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária, impacto nas eleições de 2010*. *Perseu*, nº 5, 197-214. 2010

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, K. C. A. *As Organizações Sociais no Âmbito do Governo do Ceará: Celebração,*

- Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos de Gestão*. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília/DF, 15, 16 e 17 de março de 2010.
- VIGNOLI, F. H (Coord), MORAES, A. M, Bezerra et alli. *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios*. São Paulo. FGV / EAESP. 2002
- WALSH, K. *Public services and market mechanisms. Competition, contracting and the new public management*. Basingstoke, UK: Macmillan, 1995.
- WARE, A. *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press. Oxford, Canada. 996.
- WISTRICH, E. *Restructuring Government New Zealand Style*. Public Administration. n° 70. pp 119-135. 1992.
- WOLINETZ, S. *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies*. In: GUNTHER, R; MONTERO, J; LINZ, J. *Political Parties: Old Concepts, New Challenges*. Oxford: OUP, 2002
- YOSHIDA, I. F. *Governadores Estaduais e Partidos Políticos na Reforma Administrativa do Governo FHC: negociação e análise da votação*. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo. 2006.
- YIN, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage. 2009.
- YIN, R. K. *Estudo de caso – planejamento e métodos*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman. 2001