

.PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Antônia Maria da Rocha Montenegro

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REFORMAS
ADMINISTRATIVAS: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos
16 anos de governo democrático popular**

Belo Horizonte
2011

Antônia Maria da Rocha Montenegro

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REFORMAS
ADMINISTRATIVAS: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos
de governo democrático popular**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais como requisito à obtenção do título
de Doutora em Ciências Sociais

Orientador: Prof Dr: Carlos Alberto de Vasconcelos
Rocha

Belo Horizonte
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M777p Montenegro, Antônia Maria da Rocha
Planejamento, participação social e reformas administrativas: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de governo democrático popular / Antônia Maria da Rocha Montenegro. Belo Horizonte, 2011.
248f. : il.

Orientador: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Administração pública – Belo Horizonte (MG). 2. Política e governo – Participação do cidadão. 3. Reforma administrativa. 4. Administração municipal. I. Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 352(815.11)

Antônia Maria da Rocha Montenegro

**PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REFORMAS
ADMINISTRATIVAS: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de
governo democrático popular**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais como requisito à obtenção do título
de Doutora em Ciências Sociais

Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha (Orientador) – PUC Minas

Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas

Otávio Soares Dulci – UFMG

Carla Bronzo Ladeira Carneiro - FJP

Angela Maria Siman – PUC Minas

Belo Horizonte, 14 de outubro de 2011.

À minha mãe,
Com quem aprendi a valorizar as
conquistas

AGRADECIMENTOS

Em momento tão singular da minha vida ternamente agradeço aos que me apoiaram nessa jornada. Particularmente sou grata ao Colegiado do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas pela compreensão e generosidade demonstrada em um momento tão difícil e crucial em minha vida.

A Professora Luciana Andrade, coordenadora do Programa que se mostrou sempre solícita aos meus pedidos encaminhando-os com diligência, e atenção.

Ao meu orientador, Professor Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha pela paciência e disposição em acompanhar meu trabalho, mesmo quando encaminhado às pressas.

A Carla Wstane e Laura Othero pelas manifestações de lealdade, respeito e contínua disposição em me ajudar na leitura, formatação e correção desse trabalho. A elas sou muito grata pela convivência nesses quase três anos de CPA. A Yankow Oliveira pela presteza e auxílio na elaboração dos organogramas e figuras.

Aos funcionários da CPA Rosemar Diniz, Isabel Cristina Correia dos Passos, Vinicius Tolentino Oliveira e Silva, Marisaura dos Santos Cardoso e Wesley Ferreira da Silva pelo apoio constante. Aos professores que compõem a equipe da CPA, particularmente Josiane Militão, Angela Siman e Carlos Machado pelo suporte no trabalho.

A Salomão Moreira Filho pelo apoio incondicional na coleta de material na Prefeitura de Belo Horizonte e na facilitação dos contatos com vários dos entrevistados. Pela sua amizade e disposição em partilhar seu conhecimento comigo, mesmo nos momentos de trabalho.

Minhas palavras serão insuficientes para expressar minha gratidão ao Professor Otávio Dulci pelos ensinamentos de vida renovados nesse encontro que a defesa de minha tese possibilitou. Meu respeito e admiração a ele.

A Cristina Filgueiras, Angela Siman e Carla Bronzo meu obrigado pela disponibilidade em compor a banca de avaliação de meu trabalho de tese.

Por fim, à minha família e aos meus filhos por tudo que sempre fizeram por mim. Meu carinho a todos.

RESUMO

Esta tese versa sobre as reformas administrativas realizadas pelos governos democráticos populares na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no período de 1993 a 2008. Por meio delas procurei responder às minhas inquietações quanto às possibilidades reais de construção de um modelo de governança, em que a eficácia e eficiência da ação estatal se fizessem em concomitância ao alargamento dos processos democráticos e da participação social. Ao estudar a trajetória dos governos democráticos populares, buscando responder a essas indagações, recorri aos pressupostos da análise institucional tendo em vista a compreensão de que as escolhas e decisões políticas, como resultante de embates e disputas de poder, são modeladas pelos constrangimentos que a ordem política-social impõe. O objetivo era o de analisar, na dinâmica da interação dos atores políticos à frente da administração municipal, em que medida esses constrangimentos impeliram as mudanças no curso da ação e as quais resultados eles possibilitaram na consecução dos projetos políticos ali ensejados. Para tanto fiz uso da pesquisa documental e da análise do discurso, que tanto os documentos quanto as entrevistas que complementaram o trabalho permitiram desvelar. Assim, foi possibilitado e entendido de como um projeto político que surge como alternativa aos modelos de gestão pública de feição elitista, que buscava incorporar a participação popular como um requisito indispensável à boa gestão, por força das preferências institucionalmente constrangidas, vai se reconstruindo e dando novos contornos à proposição.

Palavras-chave: Gestão participativa – Planejamento. Governança. Reforma administrativa. Administração municipal - Aspectos sociopolíticos.

ABSTRACT

This thesis deals with the administrative reforms realized by democratic governments in the popular City of Belo Horizonte, in the period 1993 to 2008. Through them I tried to answer my concerns about the real possibilities of building a model of governance, in which the effectiveness and efficiency of state action to be done in conjunction with enlargement of democracy and social participation. Studying the trajectory of popular democratic governments, seeking to answer these questions, I turned to the assumptions of institutional analysis in order to understand the choices and policy decisions, as a result of clashes and power struggles, are shaped by the constraints that impose social-political order. The goal was to analyze the dynamics of the interaction of political actors in front of the municipal administration, the extent to which these constraints have spurred changes in the course of action and what results they have allowed the achievement of political projects there opportunity. For this I made use of archival research and discourse analysis that both documents and interviews that complemented the work allowed to reveal. Thus it was possible and understanding of how a political project that emerged as an alternative to public management models of elitist, which sought to incorporate popular participation as a prerequisite to good management, by virtue of institutionally constrained preferences, will be rebuilding and giving new contours to the proposition.

Keywords: Participatory management – Planning. Governance. Administrative reform.
Municipal administration – sociopolitical aspects.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Organograma da Estrutura Administrativa da PBH–1989-1992/ 1993-1996.....	102
FIGURA 2: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Governo PBH 1989-1992/1993-1996	109
FIGURA 3: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria de Planejamento PBH - 1989-1992/1993–1996.....	111
FIGURA 4: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação - PBH - 1989 - 1992 / 1993 – 1996.....	118
FIGURA 5: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Saúde - PBH -1989-1992 / 1993-1996.....	124
FIGURA 6: Organograma da Estrutura Administrativa das Administrações Regionais- PBH - 1989-1992 / 1993-1996.....	138
FIGURA 7: Organograma da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 2000.....	193
FIGURA 8: Organograma da Estrutura Administrativa de Belo Horizonte –2005.....	223
FIGURA 9: Organograma da Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Governo - PBH-2005.....	226
FIGURA 10: Organograma da Estrutura Administrativa Secretaria Municipal de Políticas Urbanas -PBH-2005.....	229

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR – Administração Regional

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

CEDEPLAR/UFMG - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade
Federal de Minas Gerais

COMFORÇAS - Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução

CRP – Conselho Consultivo Regional de Participação Popular

DARGO – Departamento de Coordenação de Administração Regional do Governo

DIFA – Departamento de Inspeção Financeira

DS – Democracia Socialista

FAMOBH - Federação das Associações pelo Movimento pela Moradia

IQVU- Índice de Qualidade de Vida Urbana

LOM – Lei Orgânica do Município

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OP – Orçamento Participativo

OPD – Orçamento Participativo Digital

PACE –Projeto da Área Central

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRC - Partido Revolucionário Comunista

PRODABEL – Empresa de Processamento de Dados da Prefeitura Municipal de Belo
Horizonte

PROPAR - Programa Participativo de Obras Prioritárias

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV - Partido Verde

SCOMPS - Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais

SLU – Serviço de Limpeza Urbana

SMPL – Secretaria Municipal de Planejamento

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

UDN – União Democrática Nacional

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 GOVERNANÇA, INSTITUIÇÕES E REFORMAS ADMINISTRATIVAS: um modelo analítico.....	23
2.1 Governança e capacidade estatal: a busca da eficácia e da eficiência	23
2.2 Descentralização e governança	28
2.3 Planejamento, capacidade estatal e governança.....	32
2.4 Governança e participação social.....	36
2.5 A contribuição do novo institucionalismo	39
2.6 Construtos metodológicos.....	52
3 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: experiências municipais.....	57
3.1 Descentralização e reforma administrativa: o novo papel do município	57
3.2 As reformas no âmbito municipal.....	60
3.3 O jogo político em Belo Horizonte: antecedentes históricos.....	65
3.3.1 <i>A dinâmica político-partidária</i>	<i>67</i>
3.3.2 <i>A dinâmica societal como um dos condicionantes institucional</i>	<i>73</i>
3.3.3 <i>A estrutura administrativa municipal</i>	<i>75</i>
4 O GOVERNO PATRUS ANANIAS: o gradualismo das mudanças e a participação popular.....	78
4.1 O governo Patrus Ananias: entre a gestão e a participação	78
4.2 O Partido dos Trabalhadores em Belo Horizonte	79
4.3 Os partidos coadjuvantes: PC do B, PSB, PV.....	83
4.4 O programa de governo e o contexto da lei orgânica do município.	84
4.5 As mudanças implementadas na estrutura Político-Administrativa.....	87
4.5.1 <i>A Secretaria Municipal de Governo</i>	<i>93</i>
4.5.2 <i>A Secretaria Municipal de Planejamento</i>	<i>97</i>
4.5.3 <i>A Secretaria Municipal de Educação</i>	<i>103</i>
4.5.4 <i>A Secretaria Municipal de Saúde</i>	<i>108</i>
4.5.5 <i>As Administrações Regionais</i>	<i>113</i>
4.6 O Orçamento Participativo	129
5. O PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO CÉLIO DE CASTRO: continuidade e ou reconstrução	137
5.1 A nova coalizão do Governo Democrático Popular.....	137
5.2 As diretrizes de governo: a continuidade das políticas e da estrutura	142
5.3 As Administrações Regionais: avanços e recuos no processo de descentralização... 150	
5.4 As mudanças no OP: da participação a instrumento de planejamento	152
6. AS REFORMAS NA ESTRUTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE -2000-2005	159
6.1 A reforma administrativa de 2000: o redesenho em construção.....	161
6.1.1 <i>A Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral</i>	<i>176</i>
6.1.2 <i>A Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais (SCOMPS): os constrangimentos institucionais para além do governo municipal</i>	<i>178</i>
6.1.3 <i>As Secretarias de Coordenação de Gestão Regional: novo status formal para as estruturas regionais.</i>	<i>182</i>

6.2 O Orçamento Participativo e a participação popular no pós reforma 2000.....	184
6.3 O governo eleito de Fernando Pimentel	195
6.3.1 A reforma administrativa de 2005.....	202
6.3.2 A perspectiva da participação popular: do Orçamento Participativo presencial ao digital.....	214
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	220
7.1 Quanto ao planejamento	222
7.2 Com relação à estrutura e as reformas administrativas	225
7.3 Quanto à participação social	228
REFERÊNCIAS	240

1 INTRODUÇÃO

Há determinados períodos na história que são singulares pela confluência de um conjunto de acontecimentos que nele tem seu ápice. Essa confluência de fatos é o que muitas vezes leva à sua classificação como marco de um dado período histórico, quer seja porque retratam mudanças significativas na vida político-social, seja porque ao mesmo tempo, apontam para novos paradigmas em expansão. A década de 80 do século passado pode ser considerada como um desses marcos histórico, tanto pelas mudanças na ordem socioeconômica quanto nos processos políticos, e na indicação de novos valores que se avizinhavam e que vão sustentar uma ordem social fluida e multifacetada. Se na esfera da vida social as mudanças tecnológicas impulsionam os contatos e as conexões globais em patamares cada vez mais velozes em um mundo cada vez mais intercambiável, no âmbito do debate político as tendências se propagam com igual rapidez, as discussões reverberando, com maior ou menor intensidade, em todos os pontos do planeta.

Essas transformações, resultantes de inúmeros fatores que se entrelaçavam – a amplificação global do intercâmbio político, econômico e cultural entre variados países, o esgotamento do modelo socialista, a crise fiscal e do Estado de bem estar social dentre outros – recolocaram na agenda política o tema das reformas administrativas e ou do Estado¹, bem como o debate sobre a capacidade desse ente de prover bens e serviços com eficiência e eficácia. As experiências das reformas, realizadas em vários países e inclusive no Brasil a partir desse período, se assentavam na perspectiva da realização da boa governança, entendida como a gestão pública eficiente calcada nos valores democráticos e na maior permeabilidade do Estado frente à sociedade civil. De modo geral, a perspectiva da participação popular na gestão pública, ainda que muitos fossem os significados a ela atribuídos, grassava a maior parte das propostas reformistas.

¹ Os termos: reforma administrativa e reforma de Estado embora não sejam correlatos, o primeiro tratando dos aspectos pertinentes às mudanças na estrutura administrativa do aparelho estatal, e o segundo se referenciando às transformações que incorporam a dimensão do sistema do político, se apresentam como faces de um mesmo processo. Alguns autores chamam a atenção para o fato de que, mesmo reformas administrativas estrito senso são também mudanças políticas posto que envolvem rearticulações no interior da máquina estatal o que, por sua vez, alteram a correlação de forças entre os diversos atores em luta. Quaisquer que sejam as reformas propostas elas visam a alterar um quadro onde forças políticas se encontram em luta pelos espaços do poder. O Estado, como lócus por excelência da disputa do poder político, essas mudanças invariavelmente implicam em rearranjos que envolvem negociações políticas entre esses atores.

Esta tese versa sobre essa temática. Nela analisamos a experiência dos governos democráticos populares à frente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no período compreendido entre os anos de 1993 a 2008. Percorremos a trajetória de 16 anos de governos cujos projetos políticos, plataformas político-eleitorais e programas de governos enfatizavam o aprofundamento da democracia por via da participação popular como parte indispensável à boa gestão estatal.

O tema adquire centralidade tanto no campo da prática política quanto no âmbito das discussões acadêmicas, como a demonstrar a força e explosão das tendências reformistas que passaram a ser vistas quase como um imperativo à nova ordem social. O modelo de gestão baseado na centralização dos processos decisórios e no saber exclusivo da tecnocracia foi fortemente criticado principalmente pelo viés autocrático que embutia. O distanciamento e isolamento do processo de tomada de decisão, visto como parte da busca da eficiência da gestão estatal se mostrou ineficaz não só pelos agravantes do insulamento burocrático, amplamente demonstrado pela literatura, como também porque não conseguia acompanhar a dinâmica da vida social crescentemente complexificada por novas temáticas e grupos sociais que passam a pressionar o Estado por respostas mais ágeis e processos decisórios mais próximos.

No Brasil, o esgotamento do regime militar, instaurado em 1964, e o modelo de modernização industrial, adotado a partir dos anos 30, se traduzem ainda, nos meados dos anos 70 numa crise de múltiplas dimensões, impelindo ao debate sobre os limites do Estado centralizador bem como sobre a estrutura estatal que lhe deu sustentação. A intensidade das mudanças requeridas resultou no que Eli Diniz (1999) denominou de crise de refundação, ou seja, do reconhecimento de que o modelo de Estado até então vigente, não atendia às demandas impostas pelo contexto político social. Em outras palavras, a crise trouxe a tona os limites da estrutura político-institucional para dar conta das novas realidades que se conformavam.

A década de 80 foi marcada, dentre outros processos, pelo início da redemocratização do país, resultante das lutas de movimentos sociais, de grupos políticos e de diversos segmentos da sociedade, em curso desde os anos 70. Esse processo, embora tenha sido marcado, por um lado, por transições negociadas entre as elites políticas, por outro, demonstrou a grande vitalidade da sociedade civil, que se fez presente nesse *front* quer seja por meio de pressões de diversos movimentos sociais e sindicais, quer seja nas expressões de massa por realização de eleições livres e diretas.

Conquanto não se configure como um bloco monolítico, nos adverte Jacobi (2002), dada à diversidade de interesses a que representam e as diversificadas formas de organização, os movimentos assumem maior relevância na cena política brasileira de então. Para além das reivindicações parciais e fragmentadas, esses movimentos inserem-se de forma mais contundente na luta política mais geral, atuando como agentes importantes a impulsionar o processo de redemocratização da esfera pública.

A redemocratização trilhou dois grandes percursos: o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária; e a reorientação do trânsito da sociedade civil para o Estado, abrindo “a possibilidade da ação conjunta para o aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004, p. 95).

Conforme salientam Somarriba e Dulci à “ideia de descentralização [...], consensual entre as forças que lutaram pela democracia nos anos 70 e 80, acrescentou-se a da promoção de formas de participação direta nas decisões do governo como estratégia de revitalização da sociedade civil” (DULCI, 1997, p.392). Os temas da descentralização e da participação popular aparecem então, como partes substantivas da retomada da democracia. Mais além, passam a ser vistas como forma de garantir maior eficiência na alocação de recursos públicos e de dar respostas mais adequadas às demandas da população. O princípio que norteava a discussão era de que quanto mais próximo à população, maiores as probabilidades da eficácia da ação estatal, posto que os governos seriam mais sensíveis à dinâmica do contexto local e, portanto, mais democráticos se tornariam.

A Constituição de 1988 a ecoar essas pressões incorporou tanto a perspectiva da descentralização, enfatizando a necessária autonomia das diferentes esferas de governo², quanto à participação social, expressa não só nos instrumentos como referendo e iniciativa popular, como também na criação de canais participativos na elaboração e implementação de políticas públicas.

Em termos efetivos, a descentralização se deu, inicialmente, por meio da transferência de políticas públicas, antes sob a responsabilidade e controle da União, para estados e municípios. Premidos pelas novas atribuições e determinações legais, os governos municipais tiveram que desenvolver e aprimorar processos de gestão e a adequação da máquina à nova realidade que se impunha, tendo em vista a construção da capacidade estatal de responder às

² O modelo do federalismo trino, adotado no Brasil instaurado a partir da Constituição de 1988, estabelece equivalência decisória, dentro das competências estabelecidas a cada ente, para as instâncias subnacionais – estados-membros e municípios – delegando poderes antes atribuídos à esfera do poder central.

demandas da população próxima. Nesse processo, a eles foram colocados também os desafios legais de incorporar mecanismos de participação popular na administração pública.

Por outro lado, a descentralização na esfera federal, nesse período, significou também a possibilidade de ampliar os recursos financeiros por meio do aumento da capacidade arrecadatória e do município afirmar-se como ente constitutivo do chamado pacto federativo, o que por certo, poderia reforçar seu *status* na configuração política nacional. Isso foi particularmente importante para os municípios de grande porte, cuja capacidade de pressão se amplia à medida da sua responsabilidade e posição.

De outro modo, o fortalecimento do poder municipal pôde ser constatado pela capacidade de auto-organização expressa nas leis orgânicas municipais, legislação de competência do poder local que regula as normas de convívio do munícipe. Somarriba e Dulci (1997) observam que a prerrogativa de auto-organização foi utilizada de diferentes maneiras pelos municípios: a maior parte, atendendo aos ditames da legislação constitucional e infraconstitucional, se ateve a criar conselhos de gestão de políticas como os de saúde e conselho tutelar; outros iniciaram experimentos nos quais a população foi chamada a atuar de maneira coletiva na gestão da cidade, configurando experiências significativas de democratização dos governos locais.

Tema caro às plataformas políticas dos partidos à esquerda do espectro político ideológico brasileiro, a democratização da gestão pública por via da participação da sociedade na arena estatal foi vista como um caminho alternativo e inovador na arte de governar, mormente num país onde a tradição dos processos de tomadas de decisão sempre se fez de cima para baixo e quase sempre de forma autoritária. A participação da sociedade nas coisas do Estado se apresentava como uma proposta que permitiria não só a educação cidadã e o controle do Estado pela sociedade, como também se afigurava, por tais motivos, como um mecanismo de eficácia e efetividade da ação. Eficácia porque o controle na alocação dos recursos far-se-ia de modo transparente e pelo acompanhamento dos agentes da sociedade civil; efetivo posto que fossem estes últimos os atores com maior capacidade de saber o que melhor lhes conviriam em termos de serviços públicos além de, obviamente, serem coparticipes nos processos decisórios, o que, portanto, resultariam na oferta de serviços de melhor qualidade. A experiência de fóruns de debates, comissões de políticas públicas e de conselhos como o Orçamento Participativo, retratam a variedade de formas que a participação tomou no âmbito dos governos municipais.

Em Belo Horizonte as coalizões políticas eleitas a partir de 1992, que se autodenominaram democráticos populares, implementaram inúmeras mudanças tanto no

aparato administrativo municipal quanto nos processos políticos que envolviam a interação Estado/sociedade civil. Principal partido dessas coalizões, o Partido dos Trabalhadores, mesmo quando não estava à frente do executivo municipal, ocupando o principal cargo – de Prefeito – deu a tônica e direção a essas mudanças, justificadas como parte da construção de um projeto político que buscava a eficiência da gestão pública por meio da participação social e do estabelecimento de novos canais de compartilhamento do poder com a população.

Inicialmente, as reformas administrativas realizadas pelos governos democráticos populares, quer fossem pontuais quer fossem amplas, assentavam-se nos pressupostos do aprofundamento democrático e das políticas redistributivas. O sentido das reformas administrativas, ao menos nos primeiros anos de gestão desses governos, aponta para uma visão de que a participação popular seria uma das formas de garantir maior eficiência na gestão pública e de propiciar a inversão de prioridades como parte da promoção da justiça distributiva.

Em 1993, ao assumir a Prefeitura, a coalizão Frente BH Popular, encabeçada pelo PT, redireciona esses experimentos participativos³, passando a atuar como uma das forças dominantes da política local. Ao longo dessa trajetória, as diferentes mudanças realizadas no âmbito das estruturas político-administrativas – políticas porque envolveram mudanças nas relações de poder entre os grupos e administrativas posto que pretendessem cristalizar esses processos nas estruturas formais do poder – variando em escopo e amplitude, demonstram não só a tentativa de adequação da máquina aos projetos políticos propostos como também os constrangimentos institucionais que modelaram a ação dos atores políticos.

Dentre as mudanças e reformas realizadas não só na estrutura político-administrativa como também nos processos operacionais de gestão pública, destacam-se:

A) as realizadas nos governos Patrus Ananias (1993-1996), que dada à busca de mecanismos de descentralização político-administrativa e da participação social, nos momentos iniciais do governo, são pontuais e pouco alteram o desenho formal.

O pressuposto da participação popular como parte da busca do aprofundamento democrático é traduzido na criação do Orçamento Participativo, por meio do qual se pretendia não só garantir a inversão de prioridades da agenda pública, como também a eficiência da ação estatal. Teve início, já nessa época, um processo de construção contínua de procedimentos técnicos que visava não só garantir maior racionalidade nas escolhas da

³ Atualmente a coalizão encontra-se no seu quinto mandato, e o PT ocupa a vice prefeitura e vários cargos na administração municipal. Nosso trabalho tem como recorte temporal, os quatro mandatos que antecedem ao atual.

população como também inserir o processo na lógica do planejamento urbano, como parte do esforço de melhorar a alocação e eficiência de parte do orçamento municipal.

Essas mudanças dão início a um processo de transformação da estrutura político-institucional, em uma trajetória que às vezes se apresenta bastante complexa e difícil operacionalidade quer seja pelo inusitado da proposta no âmbito da gestão pública da cidade, quer seja pelas disputas de poder que a proposta potencializava;

B) a continuidade das mudanças pontuais, nos pequenos ajustes do primeiro governo Célio de Castro (1997-2000). Nesse momento, as mudanças pontuais, mas não menos significativas, indicavam a escolha política por um modo de governança em que a eficácia e eficiência da ação estatal iria se dar na busca da maior confluência do planejamento urbano com os princípios da participação social;

As alterações se constituíam como ajustes que já vinham sendo implementados desde o governo anterior, principalmente no que concerne à ampliação da estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento. A mudança indicava além da centralidade do planejamento urbano, o *status* e os recursos de poder que o grupo de atores técnico-políticos, alojados na Secretaria, vinha conquistando desde o primeiro governo democrático popular.

C) a reforma assumidamente político-administrativa de larga escala e amplitude, realizada no final do ano 2000 e implementada pelo prefeito Fernando Pimentel⁴ (2001-2004), que se assentou nos supostos da intersetorialidade, descentralização, participação social e informação entendidos como sustentáculos à eficácia e eficiência da gestão pública.

O discurso que grassou a reforma desse período enfatizava a necessidade do estabelecimento de uma coordenação político-decisória na esfera do Planejamento, instância encarregada de pensar a cidade em seu conjunto e coordenar as ações a partir da ótica do ordenamento do espaço urbano. Nesse sentido, o planejamento socioespacial dá a tônica à gestão da cidade e o desenho institucional proposto visava à adequação da máquina a essa lógica, perspectiva que justificou a centralização dos processos decisórios em algumas secretarias de coordenação geral, mormente nas que eram ocupadas por grupos políticos muito próximos ao prefeito.

D) por fim, a reforma ou como queriam seus idealizadores, os ajustes realizados por nova lei implementada a partir de janeiro de 2005, no governo eleito de Fernando

⁴ Fernando Pimentel, compôs a chapa vencedora do pleito eleitoral do ano de 2000, como vice-prefeito. No primeiro ano do mandato, 2001, com o afastamento do Prefeito Célio de Castro por motivos de saúde, assume a Prefeitura como interino e dois anos depois se torna Prefeito efetivo.

Pimentel. As duas últimas reformas levaram ao reordenamento da máquina administrativa e do desenho institucional, coroando, por um lado a estratégia relativamente bem sucedida de conciliar planejamento com participação social, e por outro, a concentração de poder nas mãos do executivo, vindo a se configurar como um paradoxo da gestão dos governos democráticos populares no período aqui analisado.

Essa reforma ampliou e fortaleceu o caminho em direção à lógica centralizadora, embora em termos de estruturas tenha havido sensível redução de instâncias de primeiro nível. O enxugamento da estrutura se fez acompanhar de maior centralização de poder

Sendo assim, a questão que se colocou para análise foi a de saber quais os condicionantes institucionais que impeliram uma trajetória reformista cada vez mais dirigida para a recentralização dos processos de tomada de decisão na condução de políticas públicas, vis a vis a consolidação do processo de participação social e da maior permeabilidade do Estado frente à sociedade civil. Em que medida os propostos originais foram sendo redesenhados e quais elementos determinaram as variadas mudanças no curso da ação?

A pergunta que se buscou respondeu neste trabalho ensejou a discussão sobre os elementos políticos institucionais que impingiram essa transformação e o modo como eles condicionaram a ação dos atores à frente dos governos municipais no período. Ao perquirir nosso objeto, sob os princípios da análise institucional e dos pressupostos da governança, pretendíamos desvelar de que modo esses constrangimentos impeliram ao redesenho institucional em direção à concentração de poder nos grupos políticos próximo ao prefeito, à recentralização dos processos decisórios, não obstante a perspectiva da descentralização e da participação social como fundamentos do alargamento da democracia. Em síntese, tratou-se de entender o caminho percorrido nesse período e como essa trajetória foi sendo moldada, ao longo desses 16 anos de governos da esquerda à frente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Sob o suposto teórico de que as ações políticas sofrem constrangimentos de diferentes instituições, destacam-se as inúmeras tensões e conflitos que perpassaram a implementação das mudanças propostas, principalmente nos quesitos que resultariam em compartilhamento do poder decisório, dentre eles o processo de descentralização e da participação popular. Esses conflitos, ensejados pelas disputas políticas entre os atores no interior da máquina, pelos grupos em disputa pelo poder, foram elementos que condicionaram os rumos das diferentes mudanças realizadas. Ainda nessa linha, o escopo das coalizões também compôs os

condicionantes dos processos reformistas. Os arranjos políticos e as negociações realizadas entre os partidos demarcaram essa trajetória.

Por outro lado, pressupomos que à medida que foi obtendo conhecimento sobre a máquina, o grupo de atores técnicos-políticos, próximos ao executivo, assumiu lugares estratégicos tendo adquirido importantes recursos críticos de poder – como, por exemplo, informação qualificada e sistêmica, e controle dos recursos financeiros – o que lhes conferiram papel de destaque no processo de tomada de decisão. Sem que isso tenha significado a efetiva abdicação dos pressupostos da democracia participativa, o conhecimento adquirido, ao longo dos anos, induziu à adoção de uma postura pragmática na compatibilização entre gestão eficaz e participação popular. A busca de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e a adequação do OP a essa lógica foram as evidências da conduta pragmática, institucionalmente aprendida, adotada pelos atores à frente do governo municipal nesse período.

À medida que as reformas vão sendo implementadas, a concepção inicial do desenho vai se modificando em face do jogo do poder e dos constrangimentos institucionais (conflitos políticos entre os grupos no interior da máquina, concepções diferenciadas dos grupos em disputa, distribuição desigual do poder e de recursos etc.) o que conduz a uma postura mais pragmática dos atores políticos. Nesse sentido, ela vai tomando uma dimensão mais técnica-política em que os problemas passam a ser avaliados a partir de parâmetros mais racionalizados, inclusive em razão da perspectiva da sustentação de um novo projeto político a ser construído e estendido para a esfera da política estadual.

Desse modo, analisamos a trajetória das reformas administrativas na instância do poder local tendo em vista o entendimento de que a reconfiguração contínua do desenho foi decorrente das escolhas e da atuação política institucionalmente condicionada pela dinâmica das relações político-sociais.

A busca desse objetivo envolveu, necessariamente, a análise da configuração político-partidária das diversas coalizões que deram sustentação aos diferentes governos no período; os pressupostos e as políticas estabelecidas nos respectivos programas e políticas de governo no tocante às reformas do aparelho estatal, bem como os atores estratégicos nesse processo; as disputas e embates políticos em seu interior e em que medida essas reformas galgaram obter os resultados esperados, qual seja o de propiciar a gestão eficaz da máquina coadunada à ampliação dos processos de democracia participativa.

Essa temática tem sido analisada por diferentes autores, no entanto a ênfase recai ora sobre as dinâmicas da participação, OP, conselhos, câmaras setoriais, ora sobre as mudanças

propiciadas pelas reformas no interior da máquina estatal. Embora parte dos estudos sobre participação popular resvale nas reformas, já que são os marcos normativos e institucionais que conformam a feição do Estado, essa imbricação quase nunca é considerada. Assim, entendemos como crucial essa discussão haja vista que são partes do processo de conformação de uma nova ordem democrática que, a despeito de suas vicissitudes, vem se consolidando no Brasil contemporâneo.

De outra sorte, entendemos que a análise empírica dos processos que compõem o jogo democrático configura-se como um elemento indispensável tanto ao aprimoramento da prática democrática quanto para a sua compreensão teórica. E que essa dinâmica pode ser visualizada e compreendida quando da realização de reformas no interior do aparelho estatal, processos nos quais o jogo do poder e os conflitos a ele inerentes se expressam mediados e condicionados pelas configurações institucionais.

Dessa forma, acreditamos que a importância de discutir tal tema decorre da perspectiva de, por meio desse processo, se conhecer um pouco mais da conformação do jogo político que se expressa na arena estatal, mas cujos princípios são regidos pelos comportamentos, regras, normas e procederes que se desenrolam no âmbito das instituições. Assim, mais do que analisar um aspecto da estrutura política do Estado, acreditamos poder compreender alguns dos componentes que perpassam e conformam a vida social.

Para tanto, estruturamos nosso trabalho da seguinte forma:

Na seqüência desta introdução, definida como capítulo primeiro, adentraremos, no segundo, com as discussões conceituais e teóricas que sustentam nossas proposições e olhares sobre o tema. Retomamos o tema da governabilidade e depois da governança para referenciar a construção da capacidade do Estado tanto em prover bens e serviços quanto de incorporar mecanismos de participação social. Compreendemos ainda, a discussão sobre descentralização e o planejamento como parte do processo de governança, bem como os debates sobre o capital social, elemento a ele substancial.

Destacamos, complementarmente, os princípios teóricos do neoinstitucionalismo por compreender que as ações dos sujeitos e atores políticos encontram-se condicionadas e delimitadas pelo conjunto de regras, normas, comportamentos e valores institucionalmente incrustados. Ademais, a análise da trajetória das reformas assenta-se nos pressupostos do *path dependence*, conceito originário do neoinstitucionalismo que em sua vertente histórica atribui aos fenômenos um lastro histórico que demarca um dado percurso da ação.

Ao fim do capítulo 2 esclarecemos o percurso metodológico seguido, construído à luz das referências teóricas. Estudos de trajetórias requerem o resgate das condições históricas da

origem do processo e, nesse percurso, entrevistas, documentos, legislação, relatórios e uma gama de dados secundários qualitativos são a matéria prima da análise. Se lidos sob a ótica dos condicionantes institucionais, envolvem técnicas que permitem recuperar os ditos, mas não registrados, embora objetivados; ler nas entrelinhas dos discursos bem como a contextualização das posições dos atores, de forma a poder situar suas percepções. Enfim, variados instrumentos que permitam capturar as múltiplas facetas que compõem o fenômeno em análise.

O capítulo 3 situa brevemente a discussão sobre o papel atribuído aos municípios a partir da década de 80, e do processo de descentralização então iniciado. Registramos algumas experiências de reformas administrativas realizadas no âmbito municipal, no período pós-redemocratização, apenas para situar o caso de Belo Horizonte no contexto das tendências mais gerais do quadro político brasileiro do período. Em seguida buscamos recuperar os antecedentes históricos do processo político da cidade e o modo como a elites políticas locais lidavam com as pressões e demandas das camadas populares da sociedade. O intuito foi o entender a atuação desses atores no processo e como ela foi dinamizando o jogo político local ao mesmo tempo em que, por essa mesma dinâmica, foi sendo continuamente transformado. A discussão se completa pela caracterização dos partidos que deram sustentação às coalizões, com vistas a se compreender os princípios ideológicos que norteavam suas plataformas políticas e, por conseguinte, os programas de governo e as ações e como a máquina administrativa foi sendo moldada em consequência desses processos.

O capítulo 4 versa sobre as mudanças implementadas no governo Patrus Ananias, primeiro mandato dos governos democráticos populares em Belo Horizonte. Procuramos demonstrar como ao reordenamento das estruturas político-administrativas, que ali se iniciam de forma pontual, subjaz o propósito de se estabelecer o planejamento da cidade ao mesmo tempo da incorporação da participação social, como meio para uma boa governança.

No quinto capítulo ressaltamos, a partir da análise do primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro, os elementos de continuidade no incrementalismo das mudanças como estratégia de aprofundamento da interseção do planejamento urbano com a participação social, iniciada no governo anterior. Nesse período, a entrada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na coalizão, ocupando a vice-prefeitura, se não alterou significativamente os rumos das propostas político em curso, dado principalmente à aliança do prefeito com setores do PT dentro da máquina, ao ampliar as bases de sustentação do governo pelo único e exclusivo critério eleitoral, reforçou os vícios clientelísticos da ocupação de cargos na máquina pública. Esse, dentre outros, foi um dos condicionantes à

centralização dos processos decisórios, que a reforma realizada no final do governo veio confirmar.

Pelos acontecimentos que os marcaram e os confluem, os mandatos que se iniciaram em 2001 e 2005 foram analisados no capítulo 6. Nele foram discutidas as duas grandes reformas implementadas pelo Prefeito Fernando Pimentel: a de 2000, quando do governo interino, que estabeleceu mudanças substanciais e de largo alcance na estrutura político-administrativo e nas relações de poder entre os grupos, gerando relativa paralisia institucional; e a de 2005, realizada com o intuito de corrigir os efeitos indesejáveis da reforma anterior, mas que, tal como aquela, propiciou a maior centralização dos processos decisórios e o controle discricionário do chefe do executivo. Nessa mesma direção, o aprimoramento dos instrumentos do planejamento e a rotinização dos procedimentos do OP resultou no maior controle do executivo sobre os processos de participação social.

Discutimos, nesse capítulo, os constrangimentos institucionais e políticos que impeliram a mudanças na trajetória das reformas político-administrativas, a despeito da continuidade de um projeto que pretendia moldar uma nova forma de fazer política na cidade.

O capítulo 7, que finaliza conclusivamente o trabalho, buscou, a partir do resgate do traçado que une os diferentes períodos, compreender como se deu a consolidação de um projeto político que, na disputa pelo poder, definia a participação social como elemento constitutivo à boa governança. Se no percurso de sua execução o projeto foi sendo reconfigurado, intencionalmente ou não, isso nos demonstrou como a mudança na engenharia institucional é complexa e nem sempre previsível. Antes, no mundo da prática política, o discurso que sustenta uma disputa de poder se conforma na medida dos confrontos que as instituições possibilitam vicejar.

2 GOVERNANÇA, INSTITUIÇÕES E REFORMAS ADMINISTRATIVAS: um modelo analítico

Os referenciais analíticos a sustentar nossa discussão acerca da trajetória das reformas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte durante os quatro mandatos dos governos democráticos populares, serão objeto desse capítulo.

Para tanto, o capítulo traz a discussão sobre os processos políticos institucionais que subjazem as escolhas políticas embutidas nas reformas. Nosso entendimento é o de que as estruturas resultam das escolhas que se processam num dado ambiente institucional, expressando, no nível da forma, conflitos, disputas e tentativas de afirmação de poderes.

Antes das análise sobre as vertentes do institucionalismo, discutiremos o conceito de governança e capacidade estatal tendo em vista a busca de sustentação à compreensão dos conteúdos operacionais das escolhas políticas. O debate sobre governança e capacidade estatal, insere-se no trabalho na medida em que os governos democráticos populares foram definidos como experimentos de governança. (BOSCHI, 1999; AVRITZER, 2005). Nesse sentido, buscamos recuperar o conceito de capital social e o de deliberação sob o intuito de melhor compreender o principal mecanismo de participação social o Orçamento Participativo, definido pelos programas de governo como experimento com essas características.

Por fim, tratamos das definições conceituais e das abordagens analíticas que irão dar suporte teórico à leitura do nosso objeto.

2.1 Governança e capacidade estatal: a busca da eficácia e da eficiência

O tema das reformas administrativas se insere no campo das análises políticas nos quais os construtos teóricos que possibilitam sua compreensão são variados. Sua relevância como objeto resulta em grande parte dos significados que traz embutido: a perspectiva de transformações na engenharia institucional do Estado; e em sua conformação organizacional e de novas relações com a sociedade civil. Dessa forma, embora não sejam, necessariamente, tão amplas quanto às reformas de Estado, são destas, partes constitutivas.

Grosso modo, as reformas de Estado realizadas no mundo contemporâneo deixaram de ser vistas como respostas a supostas crises de governabilidade, cujo suposto sistêmico é o de que o excesso de democracia incapacita a ação do estado, provocando a paralisia de suas funções. Antes, as reformas passaram a ser lidas como mecanismos que visam à garantia da boa governança, cujos princípios são o da busca da eficiência na ação estatal, estrito senso,

considerando o contexto da ampliação da democracia. Em qualquer que seja a direção, os estudos sobre o tema sempre apontam para a busca de maior eficiência na gestão pública, maior capacidade de controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos, supostos contidos no conceito de *accountability*⁵, tão em voga na teoria política contemporânea.

O debate se amplia privilegiando a capacidade governativa dos atores políticos que conduzem esses processos, em articular as diferentes dimensões na busca da eficiência e na alocação dos recursos estatais. Desse modo, as reformas administrativas podem ser compreendidas como políticas de baixo desempenho (REZENDE, 2002) dado às incertezas que produz e que, por certo, estão associadas aos arranjos institucionais que o suportam. Podem ainda, ser compreendidas como estratégias que visam à realização do processo de governança.

Nesse sentido, variados autores têm discutido os aspectos que ensejam as reformas do Estado em geral. Atentando para as peculiaridades e dimensões de cada um dos conceitos adotados (CUNILL GRAU, 1996, 1998; MELO, 1996; DINIZ, 1999; SANTOS, 1996). Governabilidade e governança, embora se aproximem e tenham origens comuns, referem-se e abarcam dimensões diferenciadas da capacidade de governo. Nesse aspecto, é preciso distingui-los e clarificar a terminologia de modo que seja possível compreender o quantum e de que forma se pode deles, apropriar, na análise da trajetória das várias reformas administrativas elaboradas e implementadas pelo executivo municipal de Belo Horizonte, nos governos das coalizões de esquerda. Nesse sentido, vale à pena recuperar as origens dos termos básicos que servirão de referência a análise, para melhor situar o debate sobre essa experiência.

Maria Helena de Castro Santos (1996) recupera a origem huntingtoniana do conceito de governabilidade. Demonstra que em Huntington o conceito de governabilidade alude à capacidade dos sistemas políticos funcionarem de forma adequada, mantendo o equilíbrio “entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses, [...] e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas” (SANTOS, 1996, p. 6). Em princípio, o termo remonta à capacidade do sistema político em atender as demandas em consonância com as estruturas políticas que o sustenta, o que aponta para uma dimensão

⁵ O termo *accountability* pode ser grosseiramente entendido como um processo resultante da consolidação de mecanismos institucionais que permitem maior transparência nas ações dos gestores públicos, na prestação de contas, na responsabilização dos agentes públicos e no consequente acompanhamento e controle do Estado por parte sociedade civil (ver CUNILL GRAU, Nuria e BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (orgs) O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV:1999).

sistêmica e ampla do conceito. Embora possa apresentar similaridades com o conceito de governança, uma vez que este incorpora a dimensão do processo democrático, o termo governabilidade apresenta maior amplitude estendendo sua compreensão para os componentes do sistema político em geral.

O termo governabilidade caiu em desuso face às implicações que dele resultaram, particularmente quando da compreensão de que determinados problemas, inerentes à vida democrática – constante pressão da sociedade sobre o Estado, tanto na ampliação de serviços quanto na melhoria da qualidade – eram lidos como expressão de uma crise de governabilidade. A importância atribuída por Huntington ao conceito deriva da capacidade que o mesmo apresenta de possibilitar o entendimento dos períodos de “crise” vivenciados pelas democracias mais recentes, que se mostraram incapacitadas no atendimento às crescentes demandas oriundas da ampliação dos processos democráticos. Observa-se, então, que o conceito que de fato adquire centralidade na obra do autor, é o de ingovernabilidade, já que o que importa é analisar a incapacidade dos governos de responderem satisfatoriamente as demandas da sociedade e a crise que disso resulta.

Em quais situações de pressão democrática ocorreriam as crises? O suposto era de que nas democracias, cujas instituições não se encontravam consolidadas e fortalecidas, a incorporação de grupos sociais antes excluídos, sobrecarregaria o Estado, levando-o à falência da capacidade governativa e a conseqüente deslegitimação da autoridade política. A solução huntingtoniana, para o que entendia como crise de governabilidade estava no reforço e criação de instituições e da autoridade governamental, ou seja, num Estado forte e capaz de controlar e responder as demandas sociais.

No caso brasileiro, desde o governo Vargas, essa leitura levou ao entendimento de que a solução para a crise de governabilidade passaria por uma maior centralização do processo decisório e o insulamento da burocracia que, a postos de sua impessoalidade e eficiência⁶, permitiria o estabelecimento de mecanismos de controle das pressões sociais, garantindo a

⁶ A esse respeito José Luís Fiori observa que como conseqüência teórica, a idéia de desenvolvimento político deixa de ter um signo necessariamente positivo e o foco central das preocupações práticas passou do problema da "construção democrática" para o da "estabilidade política" ou, mais precisamente, da "preservação da ordem" ou da "governabilidade". Segundo Fiori, esta virada teórica, como é sabido, teve versões de desdobramentos diferentes nos países centrais e periféricos. Nos primeiros, pode-se dizer que foi o seu diagnóstico da crise democrática, atribuída a uma presumível “sobrecarga de demandas”, que racionalizou a virada conservadora dos anos 80, responsável, por sua vez, pela sistemática “desmobilização” legal e organizacional das demandas “excessivas”, que ameaçavam, segundo o mesmo autor, a governabilidade dos países industrializados. Nos países periféricos, por outro lado, a preocupação de Huntington com a sua “debilidade institucional” e conseqüente “ingovernabilidade” foram, no mínimo, contemporâneas da instalação dos regimes autoritários que se generalizaram nos continentes africano e latino-americano nos anos 60 e 70 como forma de preservação da “ordem” (FIORI, 1999, p.3).

eficácia e racionalidade na elaboração e implementação das políticas públicas (SANTOS, 1996).

No limite, o conceito de governabilidade enseja, de fato, uma postura autoritária uma vez que demonstra que o excesso de participação pode levar a ineficácia do Estado ou a sua paralisia. Os vieses elitistas dessa compreensão já foram apontados por inúmeros autores que demonstraram a falácia da crise de governabilidade, atentando para as dinâmicas do conflito que sustentam os processos políticos (FIORI, 1995; SANTOS, 1996; RODRIGUES, 2004).

Como a literatura política demonstrou a *posteriori*, se o conceito de governabilidade permite entender as condições sistêmicas que condicionam a ação dos atores na elaboração e implementação das reformas, torna-se insuficiente para analisar ganhos obtidos tanto na relativa eficácia de algumas ações estatais quanto na ampliação dos processos de democratização. O conceito desconsidera a questão relativa à ampliação dos processos democráticos, haja vista que traz em si a própria compreensão que a crise de governabilidade resultaria do excesso de democracia. Nesse aspecto, o conceito de governança parece mais apropriado à medida que redefine o escopo da análise, incorporando as dimensões político-institucionais presentes na conformação e busca de eficiência na administração do Estado, associando a operação administrativa à perspectiva da ampliação dos processos democráticos.

Outro aspecto a considerar nas críticas ao conceito de governabilidade refere-se ao caráter normativo presente na análise da relação Estado/sociedade civil. Os desdobramentos de um ideal de sociedade ordeira e harmoniosa que o conceito embute, desconsideram as dinâmicas latentes dos processos de institucionalização – construção de novas regras, valores, normas, num fazer-se e desfazer-se contínuo –, e os conflitos aí presentes.

Por tudo isso, e pelas saídas que aponta para a suposta crise decorrente do excesso de participação – o veio autoritário – é que o conceito foi sendo abandonado, sendo substituído por outras referências conceituais mais robustas e acuradas.

A temática relativa ao equacionamento do equilíbrio entre *inputs* e *outputs* é incorporada à discussão sobre em quais condições isso ocorre ou deve ocorrer. Desse modo, o conceito de governança vem, a princípio, não só complementar o debate como reorientar o foco da análise sobre a capacidade de governo. A que se refere o conceito? No debate sobre a relação Estado/sociedade e na busca da eficácia da ação estatal nos contextos democráticos, qual fenômeno pretende o termo conceituar?

Antes, convém atentar para o embate no interior do próprio campo da análise política. Alguns autores buscam distinguir governabilidade de governança creditando ao primeiro a referência às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se exerce o poder (MELO;

DINIZ apud SANTOS, 1996) ou, ainda, como a arquitetura institucional que dá suporte à ação do governo. Quanto ao segundo, governança, para esses autores refere-se tanto ao *modus operandi* das políticas governamentais como o modo em que elas se realizam – os processos político-administrativos que as ensejam.

Embora incluam a necessidade de compreensão dos processos administrativos, esses analistas se recusam a tratá-los em desconexão com os processos políticos que os subjazem. Não se trata, portanto, de analisar os processos gerenciais e administrativos das políticas governamentais como algo *per se*. Antes, o suposto é o de que a gestão administrativa e gerencial são partes constituintes e constituídas de processos políticos mais gerais – conflitos, luta pelo poder etc.

Nesse sentido, o conceito de governança incorpora não só os fenômenos relacionados à condução e busca da eficácia da máquina estatal, mas também e, principalmente, as dimensões que a conformam como os arranjos políticos e institucionais. O entendimento é de que esses são aspectos cruciais à administração do Estado. Assim, o termo governança pretende traduzir a relação que se processa dentro da estrutura do Estado, às condições de operação do ato de governar vis a vis os condicionantes institucionais a essa ação.

Sinteticamente, pretende-se, por meio do conceito, suplantar a falsa dicotomia entre administração e política pelo reconhecimento de que “[...] o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado”. (REIS apud SANTOS, 1996, p.8). Problematicar essa discussão demonstra suas complexidades e também quão complicadas e incertas podem ser as soluções.

Maria Helena de Castro Santos (1996) observa a similaridade do termo governança com o de governabilidade, destacando, no entanto o pressuposto da ambiência democrática que o primeiro busca reforçar. Para a autora, ao ultrapassar o marco operacional e buscar a compreensão dos processos políticos que subjaz a administração, o conceito de governança torna obsoleto e vazio de significado o conceito de governabilidade. Ademais, isso se reafirma quando embute, em si, o entendimento de que a questão da eficiência na gestão da máquina pública não pode se destoar da perspectiva da ampliação da participação democrática. Santos vai mais além, propondo o conceito de capacidade governativa. Capacidade governativa é um conceito que pretende englobar tantos os aspectos operacionais do aparelho do Estado – aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais – como suas dimensões econômicas e políticas. Pretende, ainda, avaliar a ambiência mais ou menos democrática do sistema político. (SANTOS, 1996).

De fato, o conceito de capacidade governativa está no cerne da definição de governança já que a gestão estatal envolve elementos que extrapolam a mera questão administrativa, sem, contudo menosprezá-la. No entanto, não nos parece que substituir um termo pelo outro seja suficiente para garantir a capacidade de um conceito de expressar a realidade de um fenômeno qualquer.

Se um sistema tem maior ou menor capacidade governativa ou capacidade de governança é preciso que esse conceito seja capaz de se traduzir em relações empíricas observáveis. É possível que a predominância do conceito de governança que hoje ocorre nas análises políticas decorra dos desdobramentos que ele ensejou ao permitir maior capilaridade na compreensão da realidade política e de como isso afeta a gestão da máquina estatal. Destarte, o conceito permite pensar as reformas administrativas relacionadas ao tema da ampliação dos processos democráticos. Desta forma o objetivo de reformar o Estado, em qualquer que seja seu alcance ou dimensão (ainda que em sua feição local), será visto como “[...] parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade” (DINIZ, 1999, p. 176).

Se no campo das análises políticas o termo governança se configurou como conceito de largo alcance analítico para compreensão dos processos de gestão estatal, no mundo da prática política a necessidade de estabelecer estratégias para a realização da boa governança reafirma a importância dessa nova visão. A descentralização passa a se conformar como estratégia dessa ordem.

2.2 Descentralização e governança

Aspecto fundante às principais reformas realizadas ao conceito de governança agrega-se o de descentralização, sendo entendido como o caminho adequado tanto para a gestão eficaz da máquina estatal como para a ampliação dos processos democráticos. Arretche (1996) observa que o consenso em torno das virtudes da descentralização reuniu diferentes correntes de articulação política. A convergência de opiniões congregou partidários de correntes político-ideológicas de variadas feições. As reformas de Estado e ou administrativas se assentavam sobre os princípios da descentralização, vista como potencializadora das relações democráticas e também da eficiência e eficácia da gestão pública (ARRETCHÉ, 1996, p. 45).

A descentralização vista como transferência de poder decisório a instâncias ou órgãos do poder local, tem sido entendida como expressão de tendências políticas democratizantes e

também como estratégia de modernização gerencial da gestão pública (MELO, 1996). Sua aplicação sugere o fortalecimento da esfera do poder local ou de instâncias desse poder.

Simetricamente, processos de centralização passaram a ser vistos como associados a práticas não democráticas. “[...] a ausência de transparência das decisões, a impossibilidade de controle sobre as ações de governo e a ineficácia das políticas públicas” (ARRETCHE, 1996, p. 45). Os termos do debate têm sido colocados como dicotômicos as duas noções, descentralização/centralização, a primeira, vista como mais eficiente e desejável, posto que mais democrática.

Não é sem sentido que o termo descentralização esteja associado à prática democrática. Os dados empíricos têm demonstrado que, historicamente, a descentralização tem se constituído como processo que “tende a sair à luz da consolidação dos regimes democráticos e invernar nas cavernas da ditadura” (TOBAR, 1991, p. 33). Contudo, essa ligação não significa uma relação intrínseca e necessária uma vez que a descentralização é usada de forma indistinta nos dois momentos. Por outro lado, nada garante que a descentralização resulte em instituições mais permeáveis à democratização.

Arretche (1996) critica a associação descentralização/democracia, demonstrando que a democratização depende menos dos ideais de líderes políticos e mais da natureza das instituições e dos processos de tomada de decisão. Isso significa dizer que os pressupostos da maior democratização se tornam efetivos se forem incorporados em instituições. Assim, pouco adianta descentralizar as ações ou processos se a natureza das instituições impede essa realização.

O princípio que rege as políticas de descentralização, partem da suposição de que quanto mais o Estado encontra-se próximo ao cidadão maior capacidade ele dispõe de alocar os recursos de maneira mais adequada e de atender com eficácia as demandas. Em tese, as autoridades locais seriam mais sensíveis às demandas da população. De fato, há situações em que a descentralização pode reafirmar e reforçar os processos democráticos, mas isso ocorre quando as instituições que as sustentam trazem em suas estruturas elementos que garantam o funcionamento democrático e que “sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir” (ARRETCHE, 1996, p. 48).

Se a centralização implica em concentração de recursos e ou poder decisório em mãos de atores no nível central, e descentralização pressupõe um deslocamento desses elementos para níveis específicos, não há nada que garanta que esse deslocamento não possa se configurar como um novo centro que vai passar a exercer o domínio no interior do subsistema. De tal modo, “(o) processo pode trazer avanços de eficiência e equidade, como

também, uma maior participação democrática; mas também podem resultar em excessiva autoridade local, sobreposição de jurisdições administrativas e sérios problemas de coordenação [...]” (KAUFMAN, 1998, p. 54), o que pode redundar em perda de eficiência na gestão de recursos, princípio tão caro às propostas de descentralização.

Ademais, a conceituação dicotômica não dá conta de explicar a realidade em sua plenitude. A literatura já tem demonstrado que os problemas oriundos da descentralização reafirmam a compreensão de que centralização e descentralização são faces de um mesmo processo, se constituindo como extremos de um contínuo (TOOBAR, 1991; PETERS, 1998). Nesse sentido, o fenômeno não comporta uma leitura antitética dos termos, já que envolve gradações, o processo de descentralização e centralização não se conformando como fórmulas absolutas e exclusivas.

Assim, no tocante às questões relativas ao caráter democratizante das reformas descentralizadoras não se pode garantir, *a priori*, que elas possam produzir comportamentos democráticos, vez que os pequenos núcleos descentralizados possam se moldar em estruturas de poder concentrado com menor ganho em eficiência, já que os critérios para alocação de recursos podem ser distribuídos de maneira clientelística. Tendo em vista que é o contexto histórico e social que condiciona o funcionamento das instituições, descentralizar pode significar um reforço dessas estruturas e conseqüente perda de eficácia e da capacidade de aprimorar a vivência democrática.

Melo (1996) destaca alguns efeitos perversos da descentralização. Dentre eles, o que mais nos interessa, diz respeito a possíveis concorrências de competências, neste caso, entre agentes lotados nas instâncias regionais e o grupo de atores lotados nas instâncias decisórias de governo. A concorrência de competências, à medida que gera sobreposição de funções e cargos, vai conseqüentemente, gerar ineficiência da ação com custos adicionais e efeitos evidentemente indesejáveis.

Sob a ótica da implementação, os processos descentralizadores podem, ainda, gerar leituras diferentes dos encaminhamentos a serem dados para a execução das políticas. Esse *gap* entre formulação e implementação, já de todo conhecida, pode se potencializar pelas fragilidades dos arranjos institucionais estabelecidos no âmbito das coalizões políticas condutoras das reformas. Assim, mesmo no nível da implementação, a descentralização requer, em alguma medida, o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e controle de modo a garantir efetividade da ação.

No tocante à da burocracia, esse é um aspecto a considerar dado que o corpo funcional dos governos locais geralmente carece de qualificação na condução das políticas. Melo (1996)

observa que esse padrão é recorrente no Estado brasileiro. A burocracia da área social é carente de qualificação enquanto a área de planejamento e fazendária tem corpo funcional mais qualificado. Enquanto as mais profissionalizadas se encarregam dos processos de formulação de políticas públicas as periféricas, normalmente localizadas nas áreas sociais, são colocadas à frente dos processos de implementação, o que, sem dúvida, leva as distorções nos níveis de eficácia da ação estatal.

No entanto, não se pode creditar às reformas a determinação dessas diferenças. Ao contrário, esses são aspectos que demonstram como as instituições da política brasileira distribuem assimetricamente o poder também entre os seus agentes burocráticos, reafirmando o que se expressa na ordem política mais geral. Mais uma vez fica patente que o processo da descentralização não traz em si uma perspectiva democratizante e nem tampouco uma perspectiva da alocação eficaz dos recursos.

Por fim, os aspectos pertinentes à porosidade das instâncias locais a pressão de grupos. A descentralização, realizada sob os condicionantes da institucionalidade política, tanto da estrutura organizacional quanto do sistema político mais amplo, pode conduzir a situações em que os interesses de determinados grupos políticos partidários passam a predominar sobre os interesses mais gerais da sociedade.

Esses são aspectos fundamentais para se entender como as estratégias de descentralização foram sendo incorporadas no sentido da recentralização, em inúmeras das reformas realizadas em diferentes países. De certa forma, o retorno ao centro pode ser indicativo de que as instituições políticas, ao constrangerem a ação dos atores políticos em luta, possibilitam a mudança de rumos em sua ação e a adoção, por meio da aprendizagem de uma postura pragmática nas decisões reformistas.

A capacidade de exercer a governança pode ser compreendida, então, a partir do entendimento de como esses processos interferem na condução de políticas públicas e de que modo podem ser constituídos novos processos político-organizacionais. Dessa forma, não se pode pensar em descentralização exitosa sem que haja a redefinição do papel do Estado bem como a clareza quanto às “capacidades administrativas e políticas que devem ter para assegurar níveis mínimos de qualidade dos serviços” (REPETTO, 2004)⁷. Por outro lado, é preciso ter claro também, quais funções e tarefas devem ser de responsabilidade das instâncias centrais e de como realizar a integração entre esses dois processos. Isso significa reconhecer a necessidade de promover, mediante articulações seletivas no âmbito do desenho institucional,

⁷ Tradução livre da autora do seguinte trecho “capacidades administrativas y políticas que debe tener para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios” (REPETTO, 2004, p. 7).

a transversalidade da gestão pública e a necessidade de melhorar as instâncias e mecanismos de coordenação e sua interseção com as instâncias descentralizadas (REPETTO, 2004). Significa, portanto, ampliar e disseminar a capacidade político-administrativa do Estado de modo a permitir eficácia em sua ação. Capacidade administrativa e capacidade política constituem, então, os pilares que estruturam a capacidade estatal, devendo ser levada em conta a estreita dinâmica da interrelação entre estrutura organizacional e ação política (REPETTO, 2004).

O debate sobre descentralização foi permeado ainda pela confusão no uso concomitante do termo desconcentração, ora utilizado como sinônimo de descentralização política, o que remete ao compartilhamento do poder, ora como transferência de serviços e atividades para instâncias mais próximas aos cidadãos, sem a contrapartida da autonomia decisória dos processos.

A esse respeito Toobar (1991) observa que a confusão, além de demonstrar a falta de clareza conceitual, retrata o viés político de atribuir importância desmesurada ao tema antes que aos processos que o constituem. Entende-se que a desconcentração sempre envolve a transferência na execução de serviços e atividades públicas, sem que isso signifique autonomia decisória. Já a descentralização envolve a transferência de poder central para as instâncias locais ou intralocais.

A parte dessa discussão, nesse trabalho adotar-se-á o conceito de descentralização como o relacionado ao compartilhamento do poder político que deve acompanhar a transferência de serviços e atividades públicas para além do poder central. Essa escolha é corroborada inclusive pelo conteúdo subliminar presente nas propostas dos governos aqui analisados, de afirmação do caráter político do processo.

2.3 Planejamento, capacidade estatal e governança

O planejamento é uma das dimensões importantes à capacidade estatal vez que as intervenções demandadas para o Estado requerem ao menos um plano que permita articular e estabelecer conexões adequadas entre os interesses governamentais e os interesses dos diferentes atores a serem afetados pelas políticas.

Nos países em desenvolvimento, a intervenção do Estado quer seja na elaboração de políticas, quer seja na regulação, esteve sempre acoplada a capacidade estatal de elaborar e executar o planejamento de forma adequada.

Gouvea (2005) vê o planejamento como um fenômeno político, uma vez que ele busca oferecer resposta às demandas de diferentes grupos de interesse. Sendo assim expressa as pressões políticas dos grupos resultando em ações que atendam a determinados interesses antes que a outros.

A literatura sobre o tema destaca duas vertentes tradicionais do planejamento: a abordagem sistêmica ou racional compreensiva e a incrementalista.

Para Dimas Enéas Soares Fonseca (2010) a abordagem racional compreensiva insere-se no campo da macro política que privilegia as análises do cenário político institucional. Busca reduzir as incertezas por meio do alargamento das bases de informação e de alternativas extensivas aos problemas detectados. Dotado de uma visão sistêmica, tenta abarcar compreensivamente a realidade em que pretende intervir procurando enxergá-la de maneira completa, articulando todas as questões a ela relacionadas. É uma visão multivariada que pressupõe intervenções de igual ordem. O conhecimento do todo subsidia a tentativa de encontrar soluções integradas, de modo que a resposta a pequenos problemas é dada no contexto da solução compreensiva do problema estratégico (O'KIEFER,1979). Isto é, a solução dos pequenos problemas integra-se ao todo, articulando-se de forma global e sistêmica.

Gouvea (2005) destaca que o planejamento do tipo global, integrado ou compreensivo, apresenta inúmeras dificuldades de operacionalização principalmente pela multiplicidade de articulações que necessita realizar. De modo geral, no âmbito do Estado, são muitos e variados atores envolvidos numa dada situação-problema o que requer ampla capacidade política dos gestores de articular as coalizões necessárias a execução do plano. Dessa forma, as possibilidades de insucesso ou de pouca eficácia das ações estão sempre presentes em planos globais, o que quase sempre resulta das dificuldades de conciliar múltiplos interesses que acabam por reduzir ou comprometer o plano e as ações.

Em contraposição à abordagem compreensiva, insere-se no nível da micropolítica. O incrementalismo adota a estratégia de privilegiar os projetos de intervenções de pequeno porte, ações pontuadas e focadas em problemas considerados específicos. Para os incrementalistas o planejamento de largo alcance falha por querer fazer previsões de longo prazo e de todas as dimensões que cercam um problema, além de querer controlar o desenrolar de todas elas. Acreditam não ser possível “a detecção a priori de todas as variações que uma dada economia possa apresentar no futuro, mesmo que num futuro não muito longínquo, de modo a determinar cada uma das decisões a serem tomadas no presente” (GOUVEA, 2005, p. 38). Ao contrário, entendem que projetos voltados para horizontes mais

próximos e bem definidos propiciam uma percepção mais crítica da situação, tornando mais fácil a introdução de “ajustes e correções nos momentos que se fizerem necessários” (GOUVEA, 2005, p. 38). À fixidez do planejamento compreensivo acenam com a flexibilidade e a mutabilidade da perspectiva incremental.

O debate entre as correntes apontam para problemas e dificuldades em ambas as visões. Para os compreensivistas planejar sempre significa uma tentativa de antecipar o futuro e que, portanto, não se pode fazer um plano qualquer sem se pensar a priori no curso da ação a ser implementada e em seus resultados. A crítica quando a recusa do incrementalismo em aceitar o planejamento como ações integradas e multisetoriais não obscurece o reconhecimento de que a conjugação de forças sociais e os diferentes arranjos do poder podem facilitar ou dificultar um conjunto de ações.

Gouvea (2005) afirma que o planejamento global tem se mostrado inexecutável porque é impossível exercer a coordenação simultânea de ações que envolvam um número elevado de atores dentro e fora da administração pública. Com relação a isso Peters (1998; 2005) já destacava os dilemas de coordenação como um dos entraves a eficácia da ação estatal nos processos de descentralização em curso em alguns experimentos norte-americanos, demonstrando como esses gargalos impeliram a estratégias de recentralização dos processos decisórios.

Outro elemento que complexifica o planejamento decorre da vinculação estreita com o poder e os arranjos institucionais que irão sustenta-lo. Em estruturas governamentais em que os níveis hierárquicos são muitos demarcados é limitada a autonomia dos níveis inferiores da organização, normalmente os responsáveis pela execução do que foi planejado. Essa discussão remete aos problemas da implementação de políticas.

A literatura sobre implementação critica a visão que associa o planejamento e elaboração de planos e projetos como garantia da eficácia da ação do Estado. Para autores como Widalskw e Pressman (OLIVEIRA, 2006) nada garante que um plano ou projeto terá resultados eficientes baseados apenas na qualidade do que foi projetado. Reafirmam os autores que o sucesso de uma política encontra-se condicionado não apenas a elaboração adequado do plano mas também a sua implementação. Para Oliveira (2006) a eficácia de um plano depende de uma cadeia de interações complexas nas quais se insere o corpo burocrático, grupos de interesse, elites políticas, etc. Nesse sentido, é preciso considerar os fluxos de tomada decisão previstos no planejamento.

O modelo *top down* (de cima para baixo) envolve a tomada de decisão centralizada em um grupo de especialistas que pretende controlar o processo de planejamento e a

operacionalização das ações. Nessa vertente, a coordenação do processo estaria centrada num dado grupo responsável também por monitorar a execução. Considerando a concentração de poder que o modelo *top down* pressupõe, a possibilidade de obter aquiescência de todos os níveis envolvidos exige esforços continuados desses atores. De outro modo, essa conduta leva a fixidez das decisões e a morosidade da mudança do curso da ação, gerando gargalos na execução e comprometendo a eficiência das medidas.

No modelo inverso, *bottom up* (de baixo para cima), o fluxo do processo decisório se origina entre os atores que estão mais próximos da execução das políticas. Nesse modelo “a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela [...] poderiam ou deveria influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento” (OLIVEIRA, 2006, p. 4). Conforme salienta o autor, essa conduta seria mais adequada: primeiro por que possibilitaria maiores ganhos em termos de efetividade e eficiência, já que os atores com maior conhecimento empírico saberiam o melhor caminho para se alcançar os resultados esperados; segundo, seria uma conduta mais democrática ao possibilitar a participação dos interessados nos processos decisórios que lhes afetam. Nesse caso, o compartilhamento do poder resultaria no maior comprometimento dos atores e na maior legitimidade da ação.

Oliveira (2006) observa ainda que, concomitante a ascensão da vertente *bottom up*, o tema da descentralização de políticas ganha corpo vindo a reafirmar essa perspectiva. No entanto, demonstra que isso não levou ao aniquilamento da vertente *top down*. O ceticismo dos planejadores quanto as reais capacidades dos atores mais próximos de tomarem as decisões adequadas tem reduzido as experiências nesse sentido. Alegam os planejadores que a falta de uma visão global dos problemas por parte da população pode gerar intervenções ineficientes.

Em suma, muitas são as peculiaridades a serem observadas quando do planejamento de políticas e intervenções estatais. As variáveis incontroláveis podem muitas vezes minar a real capacidade de intervenção do Estado principalmente quando se considera a variabilidade de interesses e as pressões do jogo político. Não obstante, a capacidade de planejar, considerando essas várias dimensões, é fundamental à gestão pública e à capacidade do Estado de prover bens e serviços de qualidade. Além disso, a depender de como é conduzido o processo e dos fluxos decisórios a ele concernentes, a eficiência da ação estatal pode ser alcançada em concomitância com o alargamento das vias democráticas de compartilhamento do poder.

2.4 Governança e participação social

Os modelos baseados na perspectiva da governança incorporam, além dos pressupostos da descentralização como parte do processo de aprofundamento democrático, a dimensão da participação da sociedade civil na administração pública. Boschi (1999) considera como bons governos os que propiciam condições “[...] para participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiam ou neutralizam a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos” (BOSCHI, 1999, p. 4). A perspectiva da governança associa-se ao da participação social na medida em que tem como requisito a interação horizontalizada entre Estado/sociedade civil, de modo a que esta última seja sempre fortalecida bem como garantida a sua autonomia.

O conceito de capital social como estabelecido por Putnam (1994), fundamenta parte dessa discussão. A partir da análise do caso italiano, Putnam demonstra que embora haja associação entre modernidade econômica e democratização, ela não se dá de forma direta, requerendo um elemento que atue como amalgama, como catalisador do processo. A existência de uma comunidade cívica onde se encontre: forte disposição dos cidadãos para a busca do bem comum; relações de igualdade entre os sujeitos sociais e reconhecimento de todos dessa relação; de laços consolidados de solidariedade; de confiança mútua; e da existência de formas associativas que estimulem e viabilizem a cooperação entre os atores, estão dadas as condições para a existência do capital social, elemento decisivo na qualidade e desempenho institucional.

A partir da análise do desempenho institucional medido pela eficácia e eficiência político-administrativa dos governos, o autor constata que as regiões onde existem essas comunidades cívicas, melhores são as avaliações desses governos. Há uma associação positiva e estreita entre a existência de capital social e o desempenho institucional de uma dada localidade. Os fortes laços de confiança dos cidadãos em relação ao governo, a participação ativa da comunidade, a transparência na gestão pública e o profissionalismo burocrático são indicativos do capital social que uma localidade dispõe. Ao civismo comunitário, Putnam atribui papel mobilizador destacando a riqueza do tecido associativo como fator de desenvolvimento. Nesse sentido a cultura cívica resolveria o problema da deserção, um dos dilemas da teoria de ação coletiva, posto que os laços de mútua confiança, solidariedade e comprometimento entre os agentes sociais levariam a conduta cooperativa entre eles, potencializando a ação político-institucional com conseqüentes ganhos coletivos.

Deste modo, as existências de relações horizontalizadas e simétricas de poder reduziriam os vícios das relações políticas propiciando o melhor desempenho institucional.

O conceito de capital social fundamenta-se no conjunto de práticas associativas historicamente acumuladas. Segundo Azevedo e Mares Guia (2005) o capital social é um bem público representado por “atributos da estrutura social tais como confiança, disponibilidade de normas e sistemas que servem como garantia entre atores, facilitando ações cooperativas” (AZEVEDO; MARES GUIA, 2005, p. 76). As regras sociais de reciprocidade e os sistemas de participação cívica são disseminados e mantidos por meio dos processos de socialização, de incentivos seletivos à participação dos agentes sociais e da punição aos desertores ou aos comportamentos oportunistas, o que fortalece os laços de confiança. Por sua vez, a crença recíproca na confiança fortalece os laços da comunidade cívica.

As associações sindicais, clubes, entidades associativas diversas, são fontes constitutivas de confiança cívica sendo, portanto, formas de expressão do capital social existente numa comunidade. Assim o são, porque envolvem relações horizontalizadas com simetria de poder entre seus participantes. Dessa forma, se uma comunidade dispõe dessas condições, seu governo terá maior probabilidade de desempenho institucional adequado, com maior desenvolvimento local. A noção de capital social explicaria os ganhos adicionais obtidos pelos governos que incorporam a dimensão participativa aos projetos políticos institucionais.

O debate é ampliado quando se tem em vista a forma como se processa a participação social e, portanto, as potencialidades do capital social na relação com o Estado. A esse respeito, Avritzer (2000) atenta para o conceito de deliberação como característica fundamental aos processos de efetiva participação e dos ganhos obtidos pelas agências estatais a partir da institucionalidade do capital social. Por deliberação, define-se a capacidade desses agentes de atuarem de forma argumentativa e decisionística nos processos de tomada de decisão política. Corolária da tradição habermasiana, essa vertente explora a construção do argumento e da ação comunicativa, como aspecto fundante á deliberação, não obstante a consideração de que nem todas as formas de participação são deliberações. Para que haja deliberação é necessário à construção de argumentos bem informados e o poder de decisão desses sujeitos

Nessa linha, Avritzer (2000) define os Conselhos, Fóruns e Orçamentos Participativos como espaços do exercício das formas democráticas de deliberação, nos quais o capital social acumulado interage e oxigena a relação Estado/sociedade civil. Segundo o autor são pelo

menos três as características presentes nesses arranjos que permitem classificá-los como tais, quais sejam:

- A) compõem-se como espaços decisórios cedido pelo Estado, conformando-se como uma forma ampliada e pública de participação. Como todo e qualquer arranjo deliberativo contribui para a argumentação, porque os atores participantes trazem para os arranjos razões anteriormente não cotejadas pelas decisões estatais. Dessa forma, nesses espaços ocorrem o debate e a expressão de interesses variados e muitas vezes não contemplados pelo Estado, o que torna as decisões mais qualificadas porque mais argumentadas e tornadas explícitos seus processos. Nesse aspecto, são espaços de maior legitimidade das decisões do que os obtidos por meio de agregação das maiorias, uma vez que ali os interesses distintos das maiorias e minorias podem argumentar sobre suas posições. Assim,

[...] arranjos deliberativos, especialmente aqueles que lidam com decisões sobre questões materiais, como é caso do orçamento participativo no Brasil, trabalham fundamentalmente com a argumentação em torno de interesses distintos. O que os torna mais democráticos que os arranjos estatais baseados na aferição de interesses, via formação de maiorias eleitorais, é a presença permanente de um espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado. (AVRITZER, 2000, p. 25-26)

- B) a segunda característica refere-se á forma como são tratadas as informações detidas pelos atores em interação. Os arranjos deliberativos são espaços onde a informação relevante para a tomada de decisão é tornada pública ou socializada.

Diferentemente de outras formas de arranjos políticos, os deliberativos requerem a publicização e o compartilhamento de informações entre os atores. O Estado quase sempre possui informações incompletas para a tomada de decisões e isso requer que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple os problemas envolvidos e nem sempre de conhecimento da instância institucional. Os arranjos deliberativos se assentam na compreensão de que as informações e soluções mais adequadas necessitam de serem construída coletivamente, dada à incompletude das informações detidas pelos diferentes atores envolvidos na interação (AVRITZER, 2000). Isso rompe com a lógica do domínio do conhecimento por um grupo de especialistas ou do corpo burocrático, tornando as decisões também mais legitimadas. As informações são sempre parciais, exigindo o compartilhamento delas para que as soluções completas possam ocorrer.

Considerando esses aspectos, o OP se configuraria como um mecanismo com essas características posto que, por meio dele, o Estado obtém informações diretas da população e

constrói, junto com ela, as soluções mais adequadas. Dessa forma, se tornaria, simultaneamente, um mecanismo de captura de demandas da população e de decisão compartilhada do poder.

C) a terceira característica refere-se à possibilidade de testar múltiplas experiências e de inovação na gestão estatal. Segundo Avritzer (2000) nos arranjos deliberativos a idéia de inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Nesse sentido “o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade”. (AVRITZER, 2000, p.28). A busca contínua de aprimoramento do processo de captura de demandas e de construção coletiva das decisões, no caso do OP em Belo Horizonte, abarcaria essa dimensão.

Gutmann (1995) observa a esse respeito que a informação qualificada e a necessidade de justificação das decisões tomadas pelos agentes estatais são fundamentais ao processo de deliberação. Sendo assim, nem todas as decisões são justas, mas se são esclarecidas e adequadamente informadas, é o que importa. Assim, o modelo deliberativo é superior ao modelo elitista da democracia posto que se assenta no princípio do compartilhamento e da construção coletiva das decisões.

Embora possam ocorrer processos participativos ausentes da perspectiva deliberativa, os arranjos participativos que envolvem deliberação amplificam o processo democrático e reafirmam o valor substantivo da governança. Nesse aspecto, a discussão da participação popular sob os princípios da deliberação serão fundantes à compreensão dos processos participativos desenvolvidos pelos governos democráticos populares aqui analisados, mormente, o OP. Dessa forma, trata-se de entender como foi sendo moldado esse arranjo e quais as características que a ele vão sendo incorporadas e se de fato, realizou o ideal do alargamento democrático e da deliberação, como seu estágio superior.

2.5 A contribuição do novo institucionalismo

O debate sobre a capacidade estatal em seus aspectos político e administrativo retoma a discussão sobre a instituição Estado. Antes de ser apenas uma estrutura burocrática, o Estado se constitui também como uma arena política onde se processam interesses, ideologias internas e externas ao emaranhado organizacional. Por isso é preciso resgatar a dimensão institucional da capacidade estatal, uma vez que o modo como se agregam ou desagregam interesses, se processam os conflitos, se negociam intercâmbios de recursos e as percepções do mundo estão limitadas “por um tecido de mecanismos historicamente conformados

denominado ‘marco institucional’” (REPETTO, 2004, p. 13). É preciso, pois, resgatar as premissas que subjazem a análise das instituições e os construtos que a compõe para que se possa compreender o percurso das mudanças no âmbito do Estado.

Embora no campo das Ciências Sociais inúmeras sejam as vertentes institucionalistas, há um princípio que todas compartilham: o de que o comportamento dos atores é formado e condicionado pelos contextos institucionais nos quais eles operam. (BELL, 2004, p. 1). Por contextos institucionais entendam-se tanto os arranjos de natureza societal, econômica, organizacional, quanto os políticos. Dizer dos constrangimentos institucionais à ação dos indivíduos não é suficiente para explicar como ocorre esse processo. Assim, é mister definir o que se entende por instituição para, a partir do conceito, derivar seus processos.

O institucionalismo clássico define as instituições como qualquer conjunto de arranjos formais que se expressam nas organizações e que modelam o comportamento dos atores, operando por meio de papéis, regras e comportamentos padronizados. Selznick, considerado um dos precursores da análise institucional, introduz na abordagem organizacional as bases para construção de um modelo institucionalista ao interpretar as organizações como expressão estrutural de ações ambientalmente condicionadas. Isso quer dizer que as organizações são estruturas criadas a partir de comportamentos socialmente construídos que, por meio delas, se formalizam.

Ao enfatizar os aspectos da estrutura organizacional que suportam a ação os institucionalistas acabam por enfatizar os procedimentos formais em que elas se apresentam, consubstanciadas nas regras (DI MAGGIO; POWELL, 1998). A crítica, da qual se origina uma nova compreensão do que seriam as instituições, tem como ponto de partida a ênfase dada aos aspectos formais do processo. Entendem que o privilégio aos aspectos formalistas negligencia a dinâmica e dos arranjos informais nelas presentes.

Para Di Maggio e Powell, embora os elementos formais não possam nunca ser descartados, os processos informais são os que, de fato, demarcam as características de uma dada organização. Da mesma forma, Levi (1991) observa que o apego às regras como elementos definidores dos arranjos institucionais se permite averiguar os elementos constitutivos de uma instituição, por outro lado, oblitera distinções cruciais e outros arranjos responsáveis pela agregação de comportamentos individuais. “Em particular, a linha que divide uma instituição e uma norma torna-se extremamente tênue se somente a natureza da regra for considerada”. (LEVI, 1991, p. 80). Instituições não é só o conjunto de regras mas também os valores, as crenças e comportamentos, formais e informais, reconhecidos e validados pela sociedade. Assim, se as instituições apresentam uma face formal os mais

importantes incentivos ou desincentivos que elas propiciam são de ordem cognitiva e social, nem sempre capturáveis nas estruturas formais.

Da crítica ao caráter formalista da visão do institucionalismo tradicional surge o novo institucionalismo que pretende abordar também os aspectos informais constitutivos das instituições. Nessa perspectiva as instituições são entendidas como qualquer forma de constrangimentos quer sejam formais, como as regras, quer sejam informais como convenções, normas ou códigos de comportamento que estruturam as relações entre indivíduos ou grupos (NORTH apud BELL, 2004, p. 2). Ademais, para os neoinstitucionalistas, as instituições não só constroem como também contêm e criam poder, afetando a sua distribuição entre os atores. A questão pertinente à distribuição do poder entre os grupos dentro de uma organização, a interação que se estabelece entre eles e os resultados que daí advêm são aspectos fundantes à nova análise institucional.

Se para os neoinstitucionalistas as instituições constituem os atores tanto quanto os constroem, entendem também que os interesses desses emergem dentro de contextos históricos e normativos particulares (DI MAGGIO; POWELL, 1998). A análise neoinstitucional recupera então, o poder explicativo das instituições na conformação de vida política e social e o contexto maior do qual fazem parte.

Todavia, os limites que definem o que se considera como instituição ainda não é de todo claro para os estudiosos do tema. Para Bell (2004), por exemplo, se é verdade que as instituições são formadoras ou influenciadoras do comportamento, do poder e das preferências dos atores políticos, de igual forma, as preferências e recursos dos atores políticos podem ser retirados de variadas fontes que não apenas das instituições formais. Essas fontes podem ser encontradas em estruturas mais amplas tais como as decorrentes do impacto das forças de classe ou o impacto da economia e políticas internacionais sobre o ambiente doméstico. Assim, observa-se, que o autor situa as instituições num campo mais abrangente, entendendo-as não apenas como circunscritas a uma estrutura mais formal ou a um ambiente mais circunscrito.

A discussão sobre os limites da instituição ou sobre o que podemos considerar como tal, está no cerne das diferentes escolas institucionalistas. Para os defensores da vertente sociológica, por exemplo, ainda que as instituições se conformem em estruturas organizacionais não se podem desconsiderar os processos institucionalizadores mais gerais tais como a socialização, a cultura etc. Para os teóricos da ciência política, grosso modo, as instituições podem se configurar como arranjos, mas encontram-se fundamentalmente circunscritos numa estrutura formalmente legitimada e reconhecida.

A despeito dessas divergências, mesmo tendo em conta a compreensão de que há macroestruturas que suplantam as instituições, os teóricos da análise neoinstitucional compartilham a perspectiva de que quaisquer que sejam as influências ou condicionalidades dessas estruturas em determinados resultados, e mesmo que esses fatores sejam de ordem estrutural mais amplo, ainda assim seus impactos são mediados pelas instituições. Na verdade, se se parte da noção de instituição como algo mais do que se expressa numa estrutura formal, compreendendo-a como parte do ambiente mais geral – já que implica normas, valores, portanto, componentes culturais, – é possível perceber como quer o neoinstitucionalismo sociológico, que as instituições abrangem aspectos mais gerais do ambiente, das convenções e processos sociais que moldam à ação dos indivíduos.

Do ponto de vista do alcance teórico-metodológico, outras diferenças se fazem notar entre o velho e novo institucionalismo. De modo geral, como se assentava no princípio da formalidade das regras, o velho institucionalismo dava pouca ênfase às explicações que não fossem legalistas, centrando-se basicamente na descrição dos arranjos institucionais possibilitados pelos elementos formais. Os estudos voltavam-se então para a análise de como as regras formais condicionava e delimitava a conduta dos atores políticos. De outro modo, o novo institucionalismo procurou demonstrar que os comportamentos e a fonte de poder político eram primariamente derivados de relações informais dentro e além das instituições políticas, como por exemplo, o Estado. Assim, o neoinstitucionalismo busca enfatizar as dinâmicas das interações que ocorrem na e por meio das instituições, resgatando elementos da incerteza e das mudanças inerente às interações, ainda que por si só o conceito de instituição já aponte para certo grau de estabilidade. Em outras palavras, dizer que algo está institucionalizado é afirmar sobre o reconhecimento e a legitimidade de uma forma de ação, não obstante o resguardo das dinâmicas interativas que as envolvem.

No âmbito da análise política as instituições são importantes tanto por se constituírem como substâncias cruciais aos processos políticos como também porque a governança ocorre dentro e por meio delas. Ademais, são importantes

[...] porque elas, (ou ao menos os atores nelas inseridas) normalmente envolvem poder e fornecem recursos institucionais na luta política e nas relações de governança (e) são vistas como moldes e constrangimentos aos comportamentos políticos e aos processos de tomada de decisão, bem como das percepções e das capacidades dos atores políticos em seu mais largo espectro.. (BELL, 2004, p. 1).⁸

⁸ Tradução livre da autora do trecho [...] because they (or at least actores within them) typically wield power and mobilise institutional resources in political struggles and governance relationships". (and) [...] are seen as shaping and constraining political behavior and decision making and even the perceptions and powers of political actors in an wide range of ways" (BELL, 2004, p. 1).

Dessa forma, as instituições, entendidas como um conjunto de processos que modela os comportamentos dá a tônica à ação dos atores demarcando o raio de sua atuação e delimitando o alcance de suas proposições. Além disso, como demonstrado pelos neoinstitucionalistas, os constrangimentos institucionais tanto podem ser de ordem formal, que se realiza por meio de regras formalmente constituídas e legitimadas, como também por meio de caracteres informais como normas, convenções, e códigos sutis de comportamentos. Isso não invalida, contudo, a noção de que as instituições constituídas por regras relativamente formais e estáveis, como o Estado, possam ser analisadas considerando-se os componentes cognitivos da ação dos indivíduos. Esses componentes associam-se às regras formais, suportando a escolha dos indivíduos. Há que se considerar, portanto, que as “instituições formais não possuem apenas hierarquias de implementação e tomada de decisão” Antes, essas hierarquias e estruturas são elementos capazes de estabelecer e ratificar o poder coercitivo de certos membros da sociedade relativamente a outros”. (LEVI, 1991, p. 83). Ignorar esse fato é deixar

[...] de apreender algo que é específico às instituições, a saber: que os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder (e que) a despeito das diferenças, [...] as instituições são geralmente caracterizadas pela dualidade de ao mesmo tempo conter e criar poder (LEVI, 1991, p. 83).

Sob o suposto de que as instituições modelam e constroem as ações dos indivíduos, e tendo em conta que o Estado se configura como uma instituição formal de largo alcance – haja vista os arranjos políticos, regras estatuídas, normas e convenções que o constituem e que se expressam no corpo organizacional – e que, como tal, contém e cria poder, as reformas que ocorrem em seu interior são por certo, demarcadas pela dinâmica desses arranjos.

Todavia, o novo institucionalismo não se apresenta com uma única feição. A depender da escola a qual se filia diferentes são as formas de explicação para os constrangimentos e a conformação de poder dentro das instituições e, portanto, as explicações sobre o papel desempenhado pelas instituições nos resultados sociais e políticos. Por consequência, apresentam imagens diferenciadas do mundo político. A esse respeito, Di Maggio e Powell (1998) advertem para o fato de que quanto mais se move da vertente econômica e política

para a vertente sociológica, mais o termo instituição assume diferentes significados. Nas primeiras, as instituições são vistas como produtos do design humano resultado de ações propositivas, instrumentalmente orientadas pelos indivíduos, enquanto na última a compreensão é de que se as instituições resultam de ações humanas, não se constituem, necessariamente, como produto de um desenho consciente, o que implica dizer que os comportamentos dos indivíduos nem sempre são estrategicamente calculados.

Diversos autores (BEL, 2004; DIMAGGIO; POWELL, 1998; IMMERGUT, 1998; MELO, 1996) distinguem essas versões pelos pressupostos adotados: de um lado, encontram-se as perspectivas calculadoras e de outro as visões culturalistas.

A visão calculadora pressupõe que os indivíduos atuam estrategicamente baseados em cálculos de custo benefício. Calculados numa perspectiva atomista do sujeito, entendem que os indivíduos, mesmo constrangidos, agem de forma calculada a partir de suas preferências. Nesse sentido as instituições, ainda que constriam a ação dos indivíduos, espelham interações guiadas por interesses e ações estrategicamente calculadas. Hall e Taylor (2003) observam que, no campo da ciência política, os teóricos da escolha racional adotam o postulado de que os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de forma “[...] a maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto nível de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205). A interação estratégica é vista como comportamento determinante das situações políticas. Nessa abordagem, as instituições são vistas como estruturadoras da interação, influenciando a possibilidade de seqüência das alternativas ou oferecendo “informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no que toca ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciam aos atores ganhos de troca, o que os incentivará a dirigirem a certos cálculos ou ações precisas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

O neoinstitucionalismo econômico ou da escolha racional, como ficou conhecida essa abordagem, centra a análise nos custos das transações sociais. Analisa a estrutura de incentivos que produz resultados racionais do ponto de vista coletivo. Nessa linha, Przeworski (apud MELO, 1996) argumenta que os mecanismos institucionais podem trazer incentivos e informações aos agentes que, no contexto da racionalidade constrangida, se apropriam oportunisticamente de recursos específicos e das informações, assimetricamente obtidas, para atuar. Assim, para evitar esse oportunismo é preciso que as instituições criem incentivos à cooperação ou estimulem a defecção de modo a garantir que o custo marginal privado se afaste do custo marginal social.

Na discussão acerca da relação entre ator e estrutura, enquanto os teóricos da escolha racional enfatizam a dimensão instrumental da ação, a concepção sociológica enfatiza os componentes culturalistas, assumindo que as instituições não são apenas regras ou normas, mas também sistemas de símbolos ou esquemas cognitivos e morais que fornecem padrões de significação para a conduta humana (HALL; TAYLOR, 2003). A rejeição ao modelo do ator racional – em que os indivíduos agem instrumentalmente procurando maximizar seus ganhos – leva às explicações cognitivas e culturais e a preocupação com as unidades supra individuais que não podem ser reduzidas às agregações ou conseqüências diretas de atributos ou motivos individuais. Na perspectiva sociológica, a institucionalização é um “ processo fenomenológico por meio do qual certas ações e relações sociais são estabelecidas em um contexto nos quais os conhecimentos compartilhados definem o significado das ações e quais delas são possíveis de serem realizadas” (DI MAGGIO; POWELL, 1998).⁹ As instituições fornecem as categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, sem o qual seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros. “Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos [...] mas também suas preferências mais fundamentais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210). A vertente sociológica agrega a interpretação como um fator crucial ao processo interativo.

A crítica de Di Maggio e Powell à escolha racional incorpora o debate sociológico sobre os pressupostos da ação coletiva. Os autores questionam até que ponto a ênfase nas preferências individuais explicaria a ação coletiva. De fato, se as instituições refletem as preferências de atores individuais, como fica a discussão dos resultados coletivos que elas ensejam? Como explicar a ação coletiva a partir da compreensão das preferências individuais haja vista que a sociologia já demonstrou que a ação coletiva extrapola a mera soma dos comportamentos individuais?

O dilema da ação coletiva é relativamente equacionado pelos teóricos da escolha racional pelo recurso à cooperação. Segundo essa vertente, ao ofertar aos atores determinados incentivos nas trocas, as instituições acabam por estimular a cooperação entre os indivíduos. Dessa forma, mensuram a robustez de uma instituição pela capacidade que ela tem de ofertar incentivos suficientes que possibilitem transformar preferências individuais em resultados coletivos, por meio de ações cooperativas. Se a questão da ação coletiva parece resolvida, o

⁹ Tradução livre da autora do trecho “ phenomenological process by which certain social relationships and actions com to be taken for granted and a state of affairs in which shared cognitions define ‘what has meaning and what actions are possible’” (DI MAGGIO; POWELL,1998, p.9).

mesmo não se pode dizer quanto às preferências. Isto é, se os atores buscam alcançar resultados, de onde vêm as preferências? Como elas se constituem?

Para Di Magio e Powell (1998) o principal problema dessa vertente é o de ver os arranjos institucionais como soluções adaptativas aos problemas de comportamentos oportunistas, das informações imperfeitas ou assimétricas e do monitoramento dos custos. A recusa a essa orientação decorre, em primeiro lugar, do entendimento de que os indivíduos não escolhem livremente entre instituições, costumes, normas sociais ou procedimentos legais. Os atores associam certas ações a certas situações pela apropriação das regras absorvidas por via da socialização, da educação, do aprendizado profissional ou aquiescência à convenção. Os indivíduos fazem escolhas a todo o tempo, mas escolhas guiadas pela experiência de outros em situações similares e pela referência aos padrões de obrigação. Ademais, poderíamos dizer que os indivíduos a partir das várias experiências vivenciadas, absorvem novos conhecimentos, os ditames institucionais contribuindo para a construção de novas visões de mundo. No caso dos atores políticos, isso pode conduzir a adoção de uma postura pragmática da ação à medida da absorção de novos conhecimentos obtidos com a experiência.

A esse respeito Stark e Burszt (1998), ao analisar as reformas de Estado implementadas em alguns países pós-socialistas, demonstram como os constrangimentos institucionais foram determinantes na mudança dos rumos da ação dos atores estratégicos que conduziram as reformas. Essas mudanças resultaram não da adoção de condutas calculadoras, mas pelo aprendizado a que foram submetidos. Nos países recém saídos do socialismo, as mudanças não puderam se realizar com grandes rupturas em função do substrato institucional anterior. Esses constrangimentos obrigaram os governantes a adotar posturas mais pragmáticas em sua ação e, em alguns casos, a recuar em suas proposições. O que poderia ser entendido como uma postura calculista dado o caráter pragmático da ação, ou mesmo das preferências dos atores, foi resultado do processo de aprendizagem obtido na experiência que os limites institucionais impuseram. Assim, é possível ver que, de fato, as instituições limitam as possibilidades de atuação dos indivíduos e propiciam o aprendizado institucional.

A noção de pragmatismo programático adotada pelos autores revela o quanto a instituição pode constranger a ação dos atores políticos mais do que meramente as suas preferências. Que são escolhas, pode-se entender, mas como essas escolhas e sob quais condições elas são feitas é a grande questão. Em outras palavras, trata-se de entender de fato os limites à ação, impostos pelas instituições antes que descrever as escolhas feitas pelos indivíduos.

Em tese, o conceito de Przeworski de racionalidade constrangida resolveria essa questão haja vista que as escolhas sofrem os constrangimentos da instituição e não seria totalmente livre como quer fazer crer a crítica sociológica da lógica da escolha racional. Contudo, o que é mais relevante da crítica e assertivas sociológica é a visão de que as escolhas individuais e preferências não podem ser compreendidas fora das franjas culturais e históricas nas quais elas estão inseridas. Em outros termos, as instituições não afetam apenas o cálculo estratégico, mas também influenciam as preferências básicas e a própria identidade dos atores.

De fato, quando os teóricos da escolha racional e do neoinstitucionalismo econômico se atém aos elementos do comportamento racional dos indivíduos, ainda que afirmem sobre o constrangimento que sobre eles atuam, expressa um viés a - histórico que no limite remete a um indivíduo solto no tempo e espaço, descontextualizado de um dado ambiente e, em última instância, fora das instituições. A importância dos aspectos culturais e cognitivos pode ser fundamental para se entender, por exemplo, os condicionantes do sistema político brasileiro, a dinâmica que envolve a construção das coalizões políticas no Brasil, a natureza do aparato burocrático, que, de alguma forma, contribuíram para frear ou matizar as várias propostas de reformas de Estado tanto no nível nacional quanto local. Então, a perspectiva analítica requer, em algum grau, a incorporação de uma visão sistêmica e não apenas atomizada do ator.

Nesse aspecto, ao procurar compreender como os constrangimentos institucionais interferem na capacidade estatal, Repetto (2004) observa que se a interação entre os atores sociais é afetada pelas regras e instituições, e, sendo assim elas estruturam o jogo, mas não constituem o jogo. Ou seja, o marco institucional permite entender a estrutura de oportunidades e o conjunto de opções disponível para os atores, mas o efeito da ação depende desses atores e do seu propósito. E os atores estão no jogo com recursos diferenciados de poder e seu propósito se origina num conjunto maior de interação.

Um terceiro veio analítico neoinstitucional, o de feição histórica, procura contrabalançar aspectos inerentes aos pressupostos das abordagens culturalistas e calculadoras. Em primeiro lugar entendem as instituições como procedimentos, regras e convenções oficiais e oficiosas capazes de estruturar o comportamento coletivo em distintos resultados. Ressaltam que a distribuição desigual do poder é componente intrínseco ao funcionamento e desenvolvimento das instituições. Acrescentam a essa compreensão, o reconhecimento de que as idéias são também aspectos fundamentais ao desenvolvimento das instituições. Uma característica importante no neoinstitucionalismo histórico e que merece ser destacada como referência conceitual para a análise das reformas administrativas, diz respeito

à concepção que adota do desenvolvimento institucional como algo associado às trajetórias particulares, as situações críticas e conseqüências imprevistas das ações políticas. A compreensão da trajetória percorrida, os antecedentes que a demarcaram são cruciais nesse modelo.

Na análise das trajetórias, a vertente considera os condicionantes históricos particulares que substanciam um dado percurso institucional. Rejeitam o postulado universalista de que as mesmas forças ativas produziriam iguais resultados, adotando uma concepção de que essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto particular (HALL; TAYLOR, 2003). A trajetória de uma ação ou mudança institucional é vista como dependente de situações históricas anteriores. O *path dependence*, ou dependência da trajetória, explicaria as dificuldades de transformação das estruturas institucionais e os limites a essas mudanças. Dessa forma, as políticas herdadas do passado estruturam as decisões ulteriores encorajando as forças sociais a se organizar segundo certas orientações e a abandonar outras. Novamente pode-se inferir que as preferências dos indivíduos não são soltas, elas são marcadas por decisões anteriores que, incorporadas às instituições, restringem as possibilidades de ação. Compreende-se, portanto, que as mudanças propostas pelos atores políticos estão circunscritas dentro de um leque de possibilidades historicamente dadas. Assim, as mudanças nunca implicarão em rupturas, as trajetórias sendo demarcadas por decisões que podem ter sido tomadas por outros atores em momentos anteriores.

Enquanto os sociólogos analisam as instituições como fornecedoras de modelos morais e cognitivos, que permitem a interpretação e a ação enfatizando que a sua permanência é dada pelo caráter coletivo das decisões que as conformam – o que explica os obstáculos a sua transformação¹⁰ – os teóricos da escolha racional, ao enfatizar o caráter estratégico da interação, explicam a permanência e continuidade delas como resultado dos ganhos obtidos pelos indivíduos que utilitariamente a elas aderem. De forma diferente, o neoinstitucionalismo histórico se propõe a agregar essas duas perspectivas ao sugerir que as preferências dos atores existem, mas elas não são dadas *a priori*. Ao contrário, há padrões anteriores que demarcam essas preferências, sendo elas influenciadas pelas regras anteriores existentes. Aqui se observa uma aproximação com os pressupostos sociológicos de que os indivíduos encontram-se em um mundo permeado por instituições. Para os institucionalistas históricos as instituições

¹⁰ Hall e Taylor (2003) ao comparar as três vertentes analíticas demonstram que para os sociólogos as instituições, entendidas como construções coletivas, resistem a serem postas em causa porque elas mesmas estruturam as próprias decisões por uma eventual reforma que o indivíduo por ventura possa querer realizar. De outra forma, a escolha racional entende que quanto mais uma instituição contribui para tornar possíveis os ganhos, mais ela resolverá o problema da ação coletiva e, portanto mais robusta ela será .

camuflam as verdadeiras preferências e distribuem o poder de forma assimétrica (IMMERGUT, 1996). As interações ocorrem entre atores que dispõem de poderes assimetricamente distribuídos e sua ação estratégica leva em conta tanto essas disparidades de poder quanto os padrões institucionais anteriores. A análise confere especial atenção à forma como o poder é distribuído entre os grupos no interior das organizações. Desse modo “[...] ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, [...] preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). A pertinência da crítica ao institucionalismo sociológico, por negligenciar as implicações normativas dos problemas observados no processo de tomada de decisão, se faz maior quando se observa que no jogo político nem todos saem ganhando. De modo geral, as instituições políticas estruturam os grupos sociais mais suscetíveis de serem representados nos processos de decisão.

As diferenças entre as escolas aparecem também no momento da análise sobre a capacidade de dar respostas e das mudanças nas instituições. Todas as vertentes reconhecem que as instituições não são muito maleáveis. Elas constroem os comportamentos quer seja por tornar algumas escolhas inviáveis, quer seja por pré-incluir cursos particulares de ação ou ainda por restringir certos padrões de alocação de recursos. O papel das normas, regras e valores culturais e os custos de sua “desobediência” são responsáveis pela inércia institucional. Atente-se para o fato de que alguns dos mais importantes custos são cognitivos, o que remete aos valores culturais, isto é, a aceitação de novos valores implica em romper com crenças socialmente enraizadas. O novo institucionalismo dá ênfase aos modos pelos quais a ação se estrutura e se torna possível pelo sistema de regras que constroem tanto a inclinação a capacidade dos atores de otimizar recursos, como privilegia alguns grupos cujos interesses são assegurados pela prevalência de recompensas e sanções.

A durabilidade e fixidez das instituições fazem com que elas se tornem resistentes às mudanças. Se, se entende como Levi (1991), as mudanças institucionais como alterações nas regras e procedimentos de implementação de ações e que as regras são socialmente construídas refletindo uma distribuição particular de poder, é compreensível a dificuldade de propiciar transformações nessas estruturas. Procurando entender como ocorrem as transformações, mesmo no contexto de resistência a mudanças, Levi (1991) arguiu sobre as consequências não intencionais de determinadas decisões que conduzem ao solapamento do

consenso contingente¹¹, e que, por isso elevam o custo da implementação de novas regras. O consenso contingente expressa uma aceitação, por força da coerção ou do consentimento, entre os atores em disputas por espaços de poder. Desse modo, “o abandono do consenso contingente precipita a mudança quando eleva o poder de barganha daqueles que não mais aceitam ou deslegitimam os recursos coercitivos em voga” (LEVI, 1991, p. 84).

A discussão sobre o papel das instituições na conformação dos comportamentos dos indivíduos, da capacidade de mudanças e como ocorrem os resultados coletivos, vem assim, ampliar a compreensão dos processos que envolvem a gestão da coisa pública.

Como vimos, fatores institucionais jogam um importante papel na definição da capacidade do Estado e da governança. Assim, conforme salienta Bell (2004), a análise nos dá a certeza de que não se pode olhar as instituições isoladas de seu ambiente, nem tampouco dos processos políticos e organizacionais que suportam a ação política estatal. A análise institucional se faz robusta ao possibilitar identificar não só os atores relevantes nos processos políticos e suas preferências, como também a maneira pelas quais suas decisões são afetadas pelas estruturas sociais e políticas vigentes.

Via de regra, os limites colocados pelas estruturas institucionais, antes de se configurarem como obstáculos à ação eficaz, podem impulsionar ações mais condizentes com os contextos históricos particulares e, portanto, impelir a elaboração de propostas mais pragmáticas e factíveis. Ademais, o planejamento de uma ação, antes de se constituir como um processo previsível e sequencial configura-se como um mecanismo em processo, em contínua transformação. A própria lógica institucional, permeada por conflitos de poder, provê as condições para esse entendimento.

O sistema político constitui outro componente do ambiente institucional que demarca o escopo e abrangência das ações propostas nas reformas. A compreensão desses vários condicionantes pode contribuir para ação dos formuladores ao prover informações críticas que os ajudem a antecipar conseqüências futuras de suas ações. Formuladores de políticas e dirigentes de instituições aprendem a retificar os erros e revogar as decisões que por ventura prejudiquem seus objetivos (LEVI, 1991). Destarte, os constrangimentos institucionais forçam os agentes políticos a se tornarem mais responsáveis, ex ante, e pragmáticos na ação. Isso pode ser visto até mesmo na elaboração dos programas do governo. Assim,

¹¹ Por consenso, contingente entende-se a conduta assentada na reciprocidade de comportamentos e no cumprimento das expectativas alheias. Ou seja, os indivíduos agem baseado nas relações de reciprocidade com os outros. Ver Levi, 1991.

para serem bem sucedidos na dinâmica da competição partidária, os partidos devem ganhar apoio de grupos sociais com interesses e racionalidades amplamente diferentes e muitas vezes conflitantes. Estratégias vencedoras subordinam estes interesses particulares em narrativas agregadas e totalizantes, conhecidas como programas políticos. [...] o trabalho de forjar e manter um programa político sempre envolve reagrupar recursos políticos – rearranjar os elos sociais entre grupos e fazer novas “associações” entre as categorias políticas e cognitivas através das quais a sociedade se representa. Fazendo estas associações eles não apenas representam interesses [...], mas principalmente os reconfiguram mediante o estabelecimento de novas conexões, às vezes aparentemente contraditórias (STARK; BURSZT, 1998, p. 28).

Então não se trata, na análise das reformas administrativas, de buscar resgatar a coerência entre o que foi proposto e o que foi realizado, porque isso não é possível dada às questões que envolvem o processo de aprendizagem inerente à vida institucional. A coerência não é mais entendida pela consistência interna, pela precisão e caráter geral do desenho da política, como se isso implicasse num percurso linear. “Ao contrário da metáfora do desenho arquitetônico, o desenho das reformas baseia-se em modelos da cibernética, com *loopings* de retorno e autocorreção” (STARK; BURSZT, 1998, p. 28). Nesse sentido, o planejamento é visto como um processo incremental e, como tal, conduz os formuladores a aprendizagem contínua e os impele as constantes experimentações.

Conforme salienta Levi (1991), a maioria das mudanças institucionais caracteriza-se por ser um processo incremental ao invés de totalmente reconstrutivo ou destrutivo, pelo menos aqueles mais eficientes. Além disso, essas mudanças incrementais geralmente decorrem das conseqüências não intencionais das ações rotineiras. Sendo assim, a análise dos fenômenos da mudança institucional envolve não só a capacidade de entender a distribuição do poder dentro das estruturas, como também as conseqüências, intencionais ou não, das decisões, no contexto das interações estratégicas.

A referência que dará suporte a análise das reformas administrativas do governo municipal pretende, assim, compreender o teor “pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também a dimensão política do fenômeno” (DINIZ, 1999, p. 185).

Em nosso trabalho procuraremos, em consonância com estudos mais recentes, realizar uma convergência possível entre as três versões neoinstitucionais com o intuito de apropriar de elementos conceituais mais substantivos na análise das reformas. Realizar essa convergência permitirá avaliar tanto a dimensão estratégica, quando os componentes institucionais que modelam a preferência dos atores. Ademais, permite entender que se “a interdependência entre atores institucionais faz com que as escolhas sejam estratégicas, mas é a desigualdade de poder que condiciona a escolha da estratégia” (LEVI, 1991, p. 89). Assim,

reconhece-se a existência de comportamentos estratégicos, mas compreende-se que eles são resultantes de conflitos e disputas de poder, cujos parâmetros são modelados pelas instituições a partir de um contexto histórico singular. Dessa forma, a mudança institucional implica articular expectativas, preferências, identidades e interesses de múltiplos atores.

Por isso mesmo a construção institucional da ‘capacidade estatal’, nos termos aqui referidos, requer dos envolvidos uma liderança, uma estratégia e um aprendizado que permita a ressignificação temporal dos recursos materiais, simbólicos e cognitivos (REPPETO, 2004)¹²

Em síntese, buscamos aqui, a partir da discussão sobre governabilidade e governança como processos que envolvem a ampliação da capacidade estatal, entendida em sua dupla dimensão, política e administrativa, nos municiarmos de construtos teóricos que possibilitem entender a trajetória das reformas administrativas realizadas pelos governos de esquerda à frente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte entre os anos de 1993 a 2008. A leitura institucionalista sustenta a compreensão de como esse processo se configurou durante os governos analisados.

2.6 Construtos metodológicos

Para além do debate entre pesquisa quantitativa e qualitativa, qual método é dotado de maior validade na aproximação da realidade, a questão que nos parece crucial no processo de construção do conhecimento científico é o que alguns autores denominam a lógica da inferência. Isto é, qualquer que seja a técnica ou o conjunto de procedimentos metodológicos que se adota, a lógica da inferência que delineia o desenho da pesquisa é determinante na leitura e compreensão da realidade. E o desenho da pesquisa, pode ser dividido em quatro componentes principais, distintos apenas para efeitos analíticos, quais sejam: o problema de pesquisa, a teoria que o informa, os dados (coletados à luz dos construtos teóricos) e o uso que deles se faz (KING, KEOHANE; VERBA, 1994). Se nossa pesquisa começa com um problema e com as hipóteses que permitirão focalizá-lo, é a teoria que permitirá explicitar e tornar claro tanto a pergunta quanto os procedimentos que nos permitira traçar o caminho para sua leitura e compreensão.

¹² Tradução livre da autora do trecho “por eso mismo, la construcción institucional de la ‘capacidad estatal’ en los términos aquí referidos, requiere de los involucrados un liderazgo, una estrategia y un aprendizaje para reasignar de manera temporal los recursos materiales, simbólicos y cognitivos (REPPETO, 2004, p.: 3)

Assim, os dados foram coletados e construídos em face dos construtos teóricos que norteiam a forma de enxergar a realidade. E preciso encontrar critérios de validade que permitam o compartilhamento das verdades. Nesse aspecto, é preciso tornar claro os procedimentos utilizados na coleta – é preciso reportar os processos pelos quais os dados são gerados, pois “ sem essa informação não podemos determinar se mesmo com a utilização de procedimentos padrões na análise o dado poderá produzir inferências viciadas” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994)¹³

No campo da análise política, como de resto em qualquer ciência social, fazer inferências implica em buscar explicações para os fenômenos. Explicações quase sempre resultam em modelos de análise causal (ou multicausal) ou no estabelecimento de relações entre os fenômenos. Isso envolve certo grau de descrição e a seleção de um conjunto de eventos ou fatos construídos – porque interpretados pelo pesquisador. O processo de análise envolve um ato de realizar inferências sobre fatos não observáveis feitos a partir dos fatos que se observou (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). De outra sorte, “ requer a distinção entre o que foi sistematicamente observado dos fatos que foram vistos de maneira não sistemática” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).¹⁴ Em síntese, a lógica da inferência, que norteou nosso trabalho é um processo que implica na utilização de dados conhecidos para que se possa conhecer o que não foi explicitado. Assim, para nossa questão específica, trata-se de sistematicamente capturar quais os fatos subliminares que suportaram as reformas administrativas, os conflitos políticos, os *trade offs*, não explicitados, mas que possam ser apreendidos e inferidos nos relatórios, justificativas, pareceres, entrevistas publicadas e construídas para essa pesquisa, artigos e diversos materiais escritos ou não. Esses dados serão evidenciados pela leitura analítica que considera o que representa um dado discurso no contexto institucional.

Partimos do pressuposto de que pesquisar é um ato que envolve essencialmente a busca de respostas a uma indagação suscitada e que para tanto se faz mister delinear um caminho, um método, para a consecução desse objetivo. Acreditamos que a busca do estabelecimento de relações empíricas entre dois fenômenos, no caso reformas administrativas e sua relação com a busca de maior eficiência da ação estatal e o processo democrático, requer

¹³ Tradução livre do trecho “without this information we cannot determine wheter using standard procedures in analyzing the data will produce biased inferences” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 23).

¹⁴ Tradução livre da autora do trecho “involves distinguishing between that which is systematic about the observed facts and that which is nonsystematic” ((KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 34).

a adoção de uma perspectiva analítica que seja capaz de demonstrar a ligação entre os mesmos e de que forma ambos se interpenetram.

Assim, acompanhamos ao longo do período em foco, a elaboração e implementação das reformas administrativas em Belo Horizonte, buscando compreender o alcance e limites das proposições, tendo em vista os condicionantes institucionais que as conformam.

A análise do discurso ensejou nossa compreensão tanto das falas dos entrevistados quanto dos documentos que serviram de suporte a coleta dos dados para esta pesquisa. Nesse sentido, nos valem da compreensão foucaultiana de que o discurso ou a linguagem que suporta as práticas e experimentos da vida social e política é um lugar de conflitos e confrontos. Os sentidos atribuídos aos fatos e experiências, relatados oralmente ou por meio escrito, não se apartam das condições sociais de sua produção. Para Foucault (2009), a produção do “discurso é simultaneamente controlada, selecionada, organizada”.(FOUCAULT, 2009, p. 2). Ademais, cada discurso nasce da interação com outros discursos, outras falas e o sujeito do discurso não está solto, é parte do ambiente institucional que o circunda.

Assim, enxergamos os documentos e nossos sujeitos falantes em sua inserção no contexto político-social, como parte constitutiva e constituinte do jogo político que se realiza no espaço institucional. Dessa forma, os documentos e falas foram lidos simultaneamente como resultantes da luta e dos embates na disputa de poder e também como ação, como construção que igualmente pretendia intervir e demarcar espaços de poder na luta política. Nessa perspectiva, as estruturas organizacionais resultantes das reformas foram lidas também como discursos que retratam os conflitos, hierarquizam posições de poder, e ao mesmo tempo, expressam tentativas de demarcação de territórios de poder. Entendemos que a análise institucional suporta essa compreensão à medida em que releva os elementos do contexto na conformação da ação dos atores, que muitas vezes encontram-se de forma subliminar, na ação discursiva tanto dos documentos quanto da fala dos sujeitos.

Do ponto de vista da operacionalização, a pesquisa documental será o procedimento básico de nossa investigação. A utilização de documentos, associada às entrevistas, permite não só compreender como os eventos foram construídos, os fatos ocorreram, como também fornece os materiais necessários a uma investigação mais profunda sobre os condicionantes históricos e políticos que lhes deram sustentação. Dessa forma, permite realizar inferências a partir de uma leitura mais totalizante dos vários condicionantes que possam ter permeado um dado fato. Ademais, como nos informa May (2004) “os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as

pessoas tomam diariamente e em longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais” (MAY, 2004, p. 205) e, nesse sentido, podem ser comparados e contrastados com entrevistas e também com as leituras inferidas pelo pesquisador.

Como o nosso problema requer a recuperação de uma trajetória, portanto o resgate de fatos históricos, a análise documental é parte substantiva. Ademais, os construtos conceituais que norteiam a análise teórica enfatizam os condicionantes históricos dos processos de institucionalização do jogo político, que as reformas administrativas da Prefeitura de Belo Horizonte se apresentam como caso exemplar. A análise documental permite relacionar os eventos, buscando compreender a sua trajetória em direção à construção de um desenho institucional que, supostamente, se pretendia incorporar eficiência e efetividade com ampliação dos processos de participação democrática.

Aqui vale uma ressalva. Embora tenhamos clareza da importância da análise documental, entendemos que documentos não se configuram como um reflexo da realidade. Ao contrário, são textos que já trazem em si leituras e interpretações dos sujeitos que as construíram, posto que o que “as pessoas decidem registrar é informado pelas decisões que, por sua vez, relacionam-se aos ambientes sociais, políticos e econômicos dos quais são parte” (MAY, 2004, p. 213) Sendo assim, eles podem ser interessantes pelo que contêm, mas também pelas lacunas que têm. Dessa forma, sua leitura não pode se dá supostamente de forma neutra, como se fora uma expressão de um fato isento. Isso obriga o analista a considerar as diferenças entre as suas próprias estruturas de significado e aquelas encontradas. Não se trata aqui de fazer uma análise semiótica dos documentos, procurando entender a estrutura enunciativa do texto nem tampouco as estruturas semânticas, mas de situá-los como parte de um processo social que envolve embates e disputas políticas. Isso é passível de mais fácil constatação quando os documentos registram situações nas quais o conflito político é a tônica do processo, como é o caso de eventos que ocorrem na esfera estatal.

Os dados que permitiram a análise foram colhidos a partir de fontes documentais primárias – legislação em geral (leis, decretos, atos administrativos etc.) – e secundárias – relatórios de acompanhamentos, publicações diversas da Prefeitura, boletins, comunicações diversas etc. A análise dos dados documentais possibilitou acompanhar as transformações a partir dos registros formais realizados pelas instituições. São esses documentos que nos permitiram realizar as escavações necessárias ao encontro das evidências que possibilitaram a compreensão do fenômeno.

A análise dos documentos foi realizada a partir da leitura e discursos a eles subjacentes, procurando destacar as mensagens subliminares presentes nos discursos

objetivos. Complementar à coleta de dados documentais foram realizadas entrevistas semi estruturadas com gestores da Prefeitura, especificamente os atores que ocuparam cargos estratégicos tanto em instâncias de formulação como também nas de implementação. Foram entrevistados quinze atores políticos que ocuparam e ocupam cargos de decisão nas secretarias condutoras das políticas, assessores técnicos e políticos, ex-secretários das administrações regionais, ex-secretários setoriais e o Prefeito Patrus Ananias. Todos os entrevistados ocuparam cargos de relevância estratégica na administração municipal e cargos de poder dentro das instâncias. Os critérios para a escolha também levaram em consideração a orientação político partidária dos entrevistados tendo em vista as coalizões que sustentaram os governos em análise.

Foram entrevistados membros do PC do B, PSB, PMDB e PT, os principais partidos das diferentes coalizões. No caso do PT, a escolha considerou também as divisões intrapartidárias, tendo sido entrevistados diferentes atores em conformidade com as tendências em disputa no jogo interno. As entrevistas foram realizadas entre os meses de fevereiro a maio e outubro de 2010, e em março de 2011. Em alguns casos, essas entrevistas realizaram-se em pelo menos dois contatos.

A análise dos dados documentais, tanto da legislação quanto dos relatórios gerados pela Prefeitura, foi feita tendo em vista a trajetória que atravessou as várias reformas, visando avaliar as mudanças ocorridas ao longo das sucessivas reformas administrativas. A perspectiva permitiu avaliar em qual direção, o porquê das mudanças e os problemas decorrentes do processo de formulação da proposta política vis a vis as dificuldades na implementação. As entrevistas foram analisadas também com discurso que embute disputas e conflitos de poder.

Dessa forma, entendemos que esses registros e falas nos forneceram o material e as evidências necessárias à compreensão da dinâmica do jogo do poder que se processou nesse período.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: experiências municipais

O histórico das reformas político-administrativas no Brasil tem demonstrado que a experiência de reformas no aparato institucional tem encontrado dificuldades expressivas. Segundo Flávio Rezende (2002) há uma crise estrutural na dinâmica da implementação dessas reformas, e quase sempre significa que elas não atingiram os resultados almejados. Para o autor, as reformas administrativas são políticas de baixo desempenho, sobretudo porque seu êxito depende de coalizões políticas complexas que envolvem múltiplos *stakeholders* (elites burocráticas, partidos, grupos de interesses, sociedade, civil etc.). Isso demanda tempo e capacidade política para alinhar e coordenar os conflitos e interesses em jogo.

Em qualquer nível de governo a complexidade resultante da variabilidade de atores e interesses em jogo vem exigir das elites dirigentes a capacidade de articulação e negociação contínuas, o refazer constante dos pactos de sustentação de modo a que seja possível a correção permanente dos gargalos que sempre são gerados.

No período pós-redemocratização várias experiências municipais de reformas lidaram de diferentes maneiras com essas injunções, a demonstrar os inúmeros caminhos possíveis a serem trilhados nessa direção.

Neste capítulo a discussão versa sobre o papel atribuído ao município a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira. Para que possamos situar o caso de Belo Horizonte dentro do contexto municipal brasileiro, discutiremos brevemente sobre os experimentos de reformas realizadas nos municípios de Curitiba, Porto Alegre, Salvador e Fortaleza. Na seqüência discutiremos os antecedentes histórico-políticos ao início dos mandatos dos governos democrático populares aqui analisados.

3.1 Descentralização e reforma administrativa: o novo papel do município

Na história da política brasileira o município sempre alcançou papel de destaque, importância atribuída tanto aos vícios que o exercício do poder local potencializava quanto às possibilidades que a gestão mais próxima do cidadão poderia trazer. Os estudos de Victor Nunes Leal e Oliveira Vianna¹⁵ sobre o peso das oligarquias locais no controle do voto e da política local na República Velha são elucidativos dos males do patrimonialismo e patronagem, valores a perpassar as relações políticas no Brasil.

¹⁵ Ver LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976; VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Niterói: Ed. UFF, 1987.

Dos anos 80 em diante, quando as experiências de reforma disseminaram-se por vários países, os municípios ou entes similares recuperaram seu papel de centralidade na política, principalmente pelo esgotamento da capacidade do Estado nacional em responder de maneira eficaz as demandas crescentemente pulverizadas e múltiplas da sociedade. Às instâncias do poder local é creditado importante papel na inovação das práticas políticas, quer seja pela proximidade com a população, o que possibilita uma agenda mais consoante com as demandas da sociedade; quer seja porque as mudanças envolvem uma teia de menor complexidade de atores e negociação. A essas instâncias têm sido atribuído relevante papel no processo político posto que é, “sobretudo no âmbito local [...] que emergem formas inovadoras de ação governamental, gestão pública e participação dos cidadãos” (ALMEIDA; CARNEIRO, 2007, p. 2).

A luta pela redemocratização, que associou fortemente a descentralização à democracia, pautou a busca de valorização do município. Os processos de descentralização, cujo significado maior foi o da transferência das políticas e de certo nível de poder decisório para os municípios, recoloca-os no centro dos processos políticos. A centralidade do ente municipal vai cada vez mais se acentuando, embora isso não tenha significado a ausência de tensão e conflitos de competências entre as três esferas do pacto federativo. O suposto da necessária ação cooperativa que o federalismo se impõe nem sempre se deu na experiência histórica. No caso brasileiro, uma das conseqüências indesejadas da autonomia de estados e municípios foi a assim chamada guerra fiscal, que em alguns casos significou perda de receita e uso predatório de recursos públicos.

A constituição de 1988 – como um dos aspectos formais da institucionalização – foi o marco legal que referendou e conformou as tendências e as visões das elites políticas e dos movimentos sociais e organizações da sociedade, acerca do processo e de suas supostas potencialidades no fortalecimento e consolidação da democracia.

Uma questão fundamental emerge nesse processo, o papel dos interesses e das forças políticas locais. A esse respeito, Maria Hermínia Almeida e Leandro Piquet Carneiro (2007) trazem importantes considerações à temática ao enfatizar papel das lideranças políticas no processo de valorização do município. Observam os autores que mesmo sob os ditames do regime militar a competição eleitoral não foi interrompida na maior parte dos municípios brasileiros. De fato, a vida política continuou a existir e as disputas entre diferentes facções até mesmo dentro do partido oficial, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e também no partido oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB), mostravam a vitalidade da vida política local. Nas pequenas localidades a disputa muitas vezes aconteceu entre grupos

que se abrigavam na mesma sigla partidária. Para os autores, parte das lideranças municipais se aglutinou na Associação Brasileira do Município exercendo alguma influência sobre as decisões da Assembléia Constituinte, instalada 1986. Soma-se isso, a experiência adquirida na execução de programas sociais o que “possibilitou a acumulação de experiência, da capacidade administrativa e de gestão no âmbito municipal” (ALMEIDA; CARNEIRO, 2007, p. 5) embora isso tenha ocorrido de forma desigual, a depender do histórico, das particularidades da política local e também do tamanho do município. Parte das conquistas municipais resultou do poder de pressão e articulação de lideranças políticas do poder local que atuaram de maneira decisiva junto aos constituintes.

Mas, a vitalidade da vida política local não ocorreu apenas nos pequenos municípios. Mesmo nas capitais, onde, como afirma Almeida e Piquet (2007), a competição eleitoral para o executivo estava impedida por força do controle autoritário, a vitalidade estava presente por meio das disputas no legislativo, já que as câmaras municipais continuaram a atuar como mecanismos relativamente controlados de representação. Ressalta-se, também, a forte atuação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, a pressionar tanto o executivo como o legislativo por melhorias na oferta de serviços públicos e por participação na elaboração de políticas públicas.

O debate sobre a reforma do Estado incorpora a discussão sobre o papel dos municípios no tocante à gestão pública e consolidação do processo democrático. A discussão tinha como pano de fundo a crença, enraizada entre ideólogos e políticos de diferentes matizes partidários bem como entre os intelectuais, de que a aproximação da gestão públicas do cidadão propiciaria o fortalecimento dos processos democráticos, e maior institucionalidade da democracia. Para outros, a descentralização trazia em si a possibilidade do estímulo à participação popular e ao aprofundamento dos processos democráticos.

Assim, descentralizar significou, sobretudo, transferir competências e delegar poderes aos municípios de forma que os mesmo se tornassem responsáveis tanto pela gestão de políticas públicas quanto capazes de tomar decisões circunscritas a sua alçada de poder. Não se pode negar que o município adquiriu, nesse processo, autonomia de gestão no plano político, administrativo, legislativo e financeiro (ALMEIDA; CARNEIRO, 2007, p. 3). Em termos do desenho institucional do Estado brasileiro o município alcança *status* de ente federativo e capacidade decisória, assim como relativa autonomia tributária, o que lhe confere capacidade de gerar recursos próprios e reduzir sua dependência frente à União.

O processo de descentralização de políticas visto inicialmente como municipalização (mormente no campo da saúde e da educação), e o reconhecimento legal do município como

ente federado impele, necessariamente, a reorganização político administrativa da esfera do poder local para que possa dar conta das novas atribuições a ele delegadas. Dois caminhos apresentavam-se como percurso a serem seguidos pelo novo ente federado: o que requeria estrutura organizacional mais moderna e eficiente, requisitos necessários à implementação das políticas e oferta de serviços eficientes a população; o outro, no campo das relações sócio-políticas, a nova realidade vinha exigir das elites locais capacidade de articulação tanto com a diversidade de partidos que passaram a compor o espectro partidário brasileiro, como com os diferentes atores sociais que, a partir de então, galgam novos patamares de expressão no jogo político, mormente àqueles concernentes à sociedade civil.

Quanto ao primeiro aspecto, a transferência de poder aos municípios significou a ampliação das responsabilidades e a exigência de “um processo de modernização gerencial da gestão pública” (KERBAUY, 2001, p. 55). Com relação ao segundo, o potencial de estímulo à participação popular requeria “investimentos contínuos de capital político para que pudessem alcançar efetividade” (PETERS, 2000, p. 2). Isso demandava não só a capacidade administrativa dos governantes como também e, principalmente, a capacidade de negociação com os diversificados grupos e movimentos sociais.

A descentralização, vista também como antídoto às práticas clientelísticas e ao patrimonialismo presentes historicamente na vida política nacional, só poderia obter tais resultados a depender das relações entre a burocracia pública, os mecanismos de controle da sociedade sobre o governo e dos arranjos políticos locais. Nos municípios

onde as elites locais tiveram maior capacidade de renovação e onde a exposição a competição política interferiu nas relações de corte clientelistas, a descentralização encontra mais espaço para sua implantação especialmente nos aspectos referentes a autonomia decisória (KERBAUY, 2001, p. 55).

A estratégia de descentralização, acoplada ao do envolvimento de sociedade na gestão estatal, passa a ser vista como caminho fundante as boas práticas de governo no nível municipal.

3.2 As reformas no âmbito municipal

Os experimentos de reforma realizados pelos municípios brasileiros tiveram como suporte e força impulsionadora o processo de descentralização. De modo geral, essas experiências primaram, também e complementarmente, pela busca de ampliação do processo

de democratização e aprofundamento dos canais de interlocução com a sociedade civil, pressupostos do modelo de governança. Muitos municípios lançaram mão de estratégias associadas ao gerencialismo tais como: a terceirização de atividades antes conduzidas pelo poder público municipal, ações de descentralização administrativa por meio de transferência de ações e serviços para agências ou instâncias intramunicipal, autonomização de determinadas agências e autarquias municipais, transferência de ações para organizações sociais etc. No entanto, os limites à expansão das reformas de cunho gerencialista, estrito senso, foram estabelecidos pelos próprios princípios constitucionais que reafirmaram o primado da participação social, depois acentuado pelas leis orgânicas municipais. Assim, o próprio sistema federativo que impulsionou o processo de descentralização estabeleceu os limites legais às inovações reformistas. Isso não quer dizer que as experiências não tenham variado.

O debate acerca da participação social assumiu diferentes significados em face do contexto político econômico local e dos projetos políticos que os apresentavam, das condições econômicas, sociais e políticas da localidade e da capacidade de articulação das lideranças locais e dos governos eleitos. Em alguns municípios, como por exemplo, Recife, a participação popular significou, por exemplo, a criação de conselhos consultivos ou comissões de fiscalização, sem poder decisório algum.

No que toca à força das orientações gerencialistas, a adesão de muitos municípios a esses princípios nem sempre colidiram com os princípios que buscavam “acentuar a participação popular e o controle social sobre a administração pública” (BARRETO; DELGADO; OLIVEIRA JUNIOR, 2010, p. 5). Segundo Barreto, Delgado e Oliveira Júnior (2010) correntes do ideário liberal se apropriaram seletivamente das idéias vinculadas à participação popular e, de igual modo, correntes políticas à esquerda lançaram mão de medidas gerencialistas. Conforme aludem os autores, qualquer que seja o âmbito da reforma, sua configuração depende de um conjunto de variáveis associado tanto aos condicionantes econômicos, políticos e sociais quanto aos elementos da estrutura organizacional da instância estatal. Com relação aos municípios, “o tamanho, a capacidade financeira, o ‘quantum’ de capital social, as forças políticas dentro e fora do aparelho governamental, bem como o contexto político maior são condicionantes desse percurso” (BARRETO; DELGADO; OLIVEIRA JUNIOR, 2010, p. 6). Soma-se a isso, a capacidade política dos grupos dirigentes em articular esses elementos e principalmente de aprender com a dinâmica e corrigir o curso da ação.

Com relação à implementação das reformas, duas são as lógicas que normalmente as norteiam e que resultam dos modelos de planejamento adotado: a incrementalista, que se assenta no suposto da impossibilidade de realização de mudanças de longo alcance, privilegiando, por isso, a implementação de mudanças pequenas e graduais; e a compreensiva, que se baseia no entendimento de que as mudanças tem que ser integradas ao organograma, em um conjunto articulado e coeso de atribuições e competências de cada esfera, resultando em alterações globais e ampliadas. As reformas baseadas na lógica compreensiva requerem capacidade de coordenação, enquanto as de ordem incremental necessitam da introdução contínua de ajustes e correções. Nos municípios brasileiros, ambas as lógicas foram utilizadas, muitas vezes por governo de uma mesma coligação partidária simultaneamente ou em período alternado. Belo Horizonte foi um dos municípios a experimentar as duas lógicas em distintos mandatos conduzidos pela mesma coalizão política.

A experiência contemporânea do município de Curitiba é o que mais se aproxima do modelo de gestão gerencial assentado na lógica incrementalista. No entanto, historicamente o planejamento da cidade sempre foi pautado pela perspectiva do planejamento racionalista iniciado na década de 40. Conforme demonstra Souza (2001) a modernização urbana do município, que se dá efetivamente a partir dos anos 70 ocorre no contexto de ascensão das forças militares e do fortalecimento da ideologia do planejamento racional e da crença na eficácia do ordenamento do espaço como indutor da mudança de comportamento. Conduzido por grupos políticos conservadores, já na época sobre o comando do governo Ney Braga, aliado com o regime militar, o planejamento urbano assentou as bases para o desenvolvimento da cidade, ainda que também como em Belo Horizonte do século XIX, os estratos populares não tenham sido incorporados. O Plano Diretor estabelecido orientou toda a organização da cidade e os governos seguintes, igualmente conservadores, deram continuidade às diretrizes e ordenamentos estabelecidos. No período pós-redemocratização, embora o Plano Diretor tenha estabelecido as diretrizes gerais, as mudanças foram sendo implementadas de maneira gradual e contínua. A articulação, às vezes até autocrática das elites dirigentes, não implicou em ruptura drástica com o quadro institucional consolidado, criando bases para aceitação e cooperação dos atores estratégicos dentro do Estado.

Nessa mesma linha, a perspectiva recentemente adotada na cidade enfatiza a utilização de metodologias de planejamento estratégico característica do setor privado, voltado para a busca de resultados. Embora tenha obtido eficiência no ordenamento da cidade, as mudanças tiveram pouco envolvimento da sociedade que, de modo geral quando foi chamada assim o

fez para “referendar as decisões tomadas a partir de critérios racionais indiscutíveis” (SOUZA, 2001, p. 3)

Já Porto Alegre conforma-se como um dos municípios que tem buscado associar a gestão pública com a participação popular, valendo dos mesmos princípios da lógica incrementalista, desenvolvida ao longo dos quatro períodos de governos petistas na cidade. Assim como em Curitiba, as mudanças pontuais e gradativas foram sendo continuamente negociadas. Só que, neste caso isso se fez tanto com a sociedade civil quanto com outros atores da cena política local, como vereadores e líderes políticos. Dessa forma, as resistências iniciais às mudanças foram sendo minimizadas pelos continuados esforços de negociação e articulação com os diversos segmentos da sociedade civil, mormente os estratos populares. O Orçamento Participativo foi o principal mecanismo utilizado para definir os parâmetros para a gestão da cidade e as mudanças pontuais e contínuas a serem implementadas. Além disso, conformou-se como o instrumento de alocação dos recursos e investimentos da cidade. A experiência de Porto Alegre foi um dos modelos de inspiração para o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, embora em sua versão mineira o OP tenha apresentado modificações.

Salvador constitui-se como outro município a experimentar mudanças no processo de gestão pública. Assim como em Belo Horizonte, na capital baiana a coalizão vitoriosa em 1993 era apoiada por grupos à esquerda e nesse caso, liderada pelo Partido da Social Democracia (PSDB). A experiência da implementação de mudanças se fez por meio de planejamento incremental, menos pelos princípios que o norteavam como proposta e mais pelas pressões de grupos políticos e do governo estadual que acabaram por transformar o Plano Diretor “em microprojetos de intervenção urbana, assentados em acordos pontuais de curto e médio prazo” (BOSCHI, 1999, p. 5). O modelo adotado de Planejamento Estratégico – inovador - previu o instrumento da contrapartida nas microintervensões urbanas, por meio do qual se opera a troca de benefícios concedidos pelo município à iniciativa privada por serviços e obras públicas. Além disso, foi adotado o modelo de parcerias em que a Prefeitura fomentava ações cooperativas com o setor empresarial em torno de determinados projetos. Conforme atesta Boschi (1999) essas iniciativas produziram resultados de curto prazo, demonstrando os ganhos do planejamento flexível.

No entanto, inúmeras foram as dificuldades encontradas no processo, tanto em decorrência da pressão do governo estadual, que fazia oposição contundente ao municipal, como também internamente a máquina do poder local. As mudanças na gestão não foram acompanhadas de adequação da estrutura, criando um hiato entre o planejamento e a execução. A criação de estruturas descentralizadas de execução se deu dois anos após o início

da implementação das ações planejadas, as regionais administrativas sendo criadas sem a necessária autonomia orçamentária, financeira e administrativa, o que emperrou o processo. Além disso, a falta de articulação entre planejamento e orçamento, - os projetos contemplados no orçamento eram os vinculados ao planejamento estratégico – amplificou os impasses, minando o alcance das mudanças propostas. Nesse aspecto, Boschi (1999) observa que as dificuldades decorriam “[...], de um lado da tensão entre a instância de comando do governo e as esferas de implementação de projetos urbanos e de outro, entre estas e as diferentes unidades executoras das ações regionalizadas” (BOSCHI, 1999, p. 5).

Fortaleza também foi um caso singular de mudanças realizadas na administração pública. O governo eleito em 1997 pelo PSDB implantou a reforma administrativa um mês após sua posse. Elaborada por equipe técnica sob sigilo, a reforma estabeleceu um modelo de descentralização administrativa, tendo criado instâncias regionais encarregadas da gestão executiva das políticas que se definia/m no nível das secretarias, e a elas se articulavam de forma matricial segundo a lógica da distribuição geográfica da cidade. Esse modelo visava garantir a intersectorialidade das políticas e o melhor desempenho estatal. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Tendo alijado vários grupos no interior da máquina, do processo de discussão da reforma - desde o corpo funcional até aos gestores de algumas secretarias - o governo encontrou inúmeras resistências que bloquearam o curso da ação, gerando gargalos na execução dos serviços. As dificuldades em obter cooperação dos atores, mesmo estratégicos, levaram a necessidade de contínuas articulações e negociações, desgastando a proposta. A reforma implementada gerou inúmeros efeitos indesejados levando à morosidade na execução das atividades e serviços públicos e ao acirramento das disputas de poder entre os detentores dos cargos nas instâncias regionais e os das secretarias de articulação, minando o alcance da reforma. Fortaleza foi um dos modelos a inspirar a reforma de 2000 em Belo Horizonte, principalmente pela forma de elaboração e de parte de seus pressupostos¹⁶, não obstante as dificuldades que esse processo tenha acarretado.

Esses são casos que retratam algumas das variadas experiências das reformas político-administrativas realizadas na esfera do poder municipal. Assim, as reformas realizadas na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, antes de se configurar como episódicas e isoladas, inserem-se em um contexto social e político mais amplo que fornece as coordenadas sob as quais se entrecruza uma miríade de variáveis que demarcam a dinâmica do jogo político local.

¹⁶ Ver especialmente Santa Rosa (2004)

A discussão que será feita a seguir pretende revelar como foi se configurando o jogo político na cidade de Belo Horizonte, desde sua criação como capital à contemporaneidade e de que forma isso foi moldando a gestão pública municipal. O propósito é o de demonstrar como a dinâmica da cidade, nascida de um projeto político que se pretendia modernizador, irrompeu a estrutura do poder político e possibilitou a emergência de novos atores que alteraram o quadro político local. Com isso busca-se ressaltar a trajetória histórico-política que antecede e condiciona a ascensão de grupos políticos comprometidos com ideário de esquerda, a partir dos anos 90, bem como situar as reformas, por eles implementadas no âmbito da estrutura do poder local.

3.3 O jogo político em Belo Horizonte: antecedentes históricos

O discurso da modernidade que grassa as análises sobre Belo Horizonte, seu caráter de cidade moderna, tem se traduzido no campo das análises políticas numa leitura similar do comportamento do seu eleitorado e de suas elites políticas. O histórico da disputa política na cidade, principalmente nos períodos de ocorrência de competições eleitorais – da segunda metade dos anos 1940 ao início dos anos 60 e mais recentemente no período contemporâneo – demonstra que a capital tem elegido vários representantes políticos ligados à oposição aos governantes em exercício no executivo municipal. Se esse voto oposicionista pode ser considerado como uma das expressões da modernidade da cidade, não se pode desconsiderar, todavia, que a assunção de novas elites ao poder, muitas das quais oriundas de grupos não tradicionais na política local e estadual, não significaram, necessariamente, uma ruptura drástica do jogo político dessas elites.

Contudo, se o discurso da modernidade tem estado presente nessas leituras analíticas, como a ressaltar uma suposta peculiaridade da vida política local, isso por certo pode ser visto como o ecoar de outra ordem de discurso, desta feita, dos pressupostos que sustentaram os projetos políticos em disputa ao longo da conformação da cidade. Por discurso se entende aqui, tanto o que se propaga no nível do debate ideológico, como parte de estratégias dos embates político, como também dos pressupostos que se encontram, muitas vezes, de forma subliminar, nos projetos e propostas políticas de governança local.

Nascida do encantamento com o planejamento, a cidade é construída como um sonho nostálgico das elites mineiras na tentativa de recuperar a pujança e a centralidade do estado, perdidas com o fim do Ciclo do Ouro (MONTE-MÓR, 1994). A mudança para a antiga Vila Curral Del Rei consubstanciou-se, dessa forma, como parte de um projeto político que

tentava, a partir da configuração de uma ordem urbana industrial, sob os auspícios do aparelho estatal, retomar o prestígio e o poder perdido. A capital mineira nasceu sob o signo dos pressupostos modernistas da ordem e do progresso, projetada para ser a sede administrativa do Estado, lócus central do poder. Da perspectiva de uma vida higienizada e ordeira, nasce a cidade que hierarquiza os usos do espaço urbano e renega a presença dos grupos populares em sua área central, preservada para as atividades nobres e para os grupos mais abastados da população.

O discurso do poder da técnica é um dos componentes que acompanha a modernidade. E esse discurso, implícito muitas vezes, do poder dos especialistas e da eficácia do planejamento, vai se reproduzir em diferentes períodos da história da cidade, mesmo nos momentos em que é garantido aos grupos populares maior espaço de participação na gestão pública municipal.

Embora reconhecido como município no início do século XX, a capital não goza de autonomia administrativa, a política local reproduzindo as disputas que se processavam no âmbito da política estadual. A ausência de competição eleitoral no município vai se estender até 1947, exceção feita à primeira eleição para a Câmara de Vereadores em 1936, suspensa, posteriormente, quando do golpe getulista em 1937. Durante a maior parte de sua história, Belo Horizonte teve sua administração controlada por prefeitos nomeados pelos governadores, quadro que se reverte no breve período de 1947 a 1965 e posteriormente a partir de meados dos anos 1980 no período em que a democracia era reinstalada no país.

Contudo, Belo Horizonte, mesmo dependente por muitas décadas do controle dos chefes da política estadual, não se configurou “[...] como um palco de predomínio dos ‘coronéis’ clássicos” (DULCI, 1996, p. 15).

No campo das relações sociais, a cidade expressou o extremo conservadorismo das elites políticas não só ao não prever espaço para as camadas operárias como também a sua negação como cidadã. Por certo que a ordem social irrompeu essas estruturas rígidas de poder. É notória a ascensão dos atores políticos oriundos das periferias e regiões favelizadas, pouco menos de duas décadas após a data oficial de criação da cidade. Quando se pretendia

[...] implantar a cidade a partir do centro em direção à periferia, do espaço central ordenado, moderno e dominante, para os espaços periféricos, dominados, do urbano para o suburbano [...] foi a população trabalhadora, excluída do espaço central da cidade, do poder, da cidadania, da ágora estendida, que de fato determinou a produção da cidade (MONTE-MÓR, 1994, p. 16).

A esse respeito Afonso e Azevedo (1987) observam que a cidade informal e seus atores, não previstos no planejamento original, já mostravam sua face ainda nos primeiros anos do século XX. Tendo ocupado os espaços marginais, morros e encostas, os estratos populares de trabalhadores começaram a constituir uma relativa organização popular em Belo Horizonte, voltada para reivindicação de melhorias urbanas. A partir dos anos 30, em pleno período dos governos intervencionistas, intensificam-se os movimentos oriundos da periferia. Duas décadas mais tarde, esses movimentos irão se configurar como atores importantes que, se não chegam a mudar a feição do processo político local, por certo vão ter algumas de suas demandas incorporadas em plataformas políticas de candidatos a prefeitos, que já não podem mais simplesmente ignorá-los.

Entre os anos 50 a 64 os grupos populares foram incorporados à máquina pública principalmente por meio da criação de órgãos de atendimento às demandas desses estratos. A criação, em 1954, do Departamento de Habitação voltado para a implementação de políticas habitacionais para populações de baixa renda, exemplifica essa pressão. No entanto, apesar de sua criação atestar certo reconhecimento desses atores políticos, o resultado dessa ação constrangida, nos moldes da discussão entabulada por Pzrerworski, do então Prefeito Celso Mello de Azevedo, resultou de fato numa política de desfavelamento e periferização das moradias populares, implementada no governo subsequente. A forte resistência dos movimentos sociais, mormente aqueles ligados à igreja católica (DINIZ; AZEVEDO, 1996), reafirmou o peso da pressão popular sobre o novo prefeito, impelindo as elites locais à novas negociações.

A implantação do governo militar em 1964 trouxe modificações substantivas na vida política brasileira, mineira e, por conseguinte, na política da cidade. Como em todas as capitais e cidades consideradas como área de segurança nacional, Belo Horizonte teve suspensa à competição eleitoral para o executivo municipal. Não obstante, a dinâmica da vida cidadina já tinha consolidado a organização de novos atores políticos e a efervescência da vida política local.

3.3.1 A dinâmica político-partidária

No período do governo militar o histórico das eleições legislativas em Minas Gerais demonstrou também parte da resistência da população aos ditames da ditadura, o que referenda a compreensão do voto oposicionista da capital. Conforme alude Dulci (1996), o voto na oposição derivava em grande parte de uma suposta imagem de combatividade dos

partidos com os quais os eleitores, ainda que temporariamente, identificavam-se. Assim como no quadro da política nacional, também em Minas Gerais e em Belo Horizonte, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) obteve sucessivas vitórias eleitorais no período ditatorial, embalado por esta imagem.

Na década dos 70, marcada pelo bipartidarismo oficial¹⁷, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) obteve a maioria dos votos dos eleitores da capital em todas as disputas eleitorais. Como partido de massa, angariava os votos dos estratos sociais mais baixos, identificado que era como o partido dos “pobres” e dos “trabalhadores”. Essa identificação simplista levou o estudioso Fábio Wanderley Reis a classificar essa conduta dos eleitores como “síndrome do Flamengo”, ou seja, o povo votava sem se preocupar quais eram os candidatos, e com quais propósitos estavam se candidatando (apud DULCI, 1996). Vários desses candidatos começaram a participar do processo político eleitoral apenas na carona de uma popularidade adquirida em profissões que davam visibilidade na mídia como a de jornalistas, jogadores de futebol, comentaristas etc.

Da mesma forma a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido oficial, também se compunha de políticos dessa mesma feição. Só que neste caso, a máquina do governo era utilizada para minimizar a imagem associada à ditadura e a intermediação clientelística que dava a tônica às relações com a sociedade. Como os prefeitos das capitais eram nomeados, a situação garantia a eleição de alguns desses políticos pelo uso puro e simples da máquina. Como destaca Dulci (1996), o peso da máquina do governo estadual na formação, ao longo do tempo, das lideranças de base local sempre foi um marco da política na cidade. Esse quadro vai sofrer alteração quando da conquista da prefeitura municipal, pelo Partido dos Trabalhadores em 1992, período em que o processo político brasileiro tinha se alterado substantivamente.

A abertura política e o processo de redemocratização remodelaram o quadro político partidário com a ascensão de novos partidos e o rearranjo de outros, culminando com a criação de várias legendas. O MDB e a ARENA são extintos e suas lideranças criam alguns partidos a partir das novas regras permitidas no período. Na ARENA a maior parte de seus membros se aglutinaram sob a sigla do Partido Democrático Social (PDS). O agora PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) continuou a aglutinar parte do grupo presente no antigo MDB e mesmo nos pequenos experimentos como foi o Partido Popular, criado pelo

¹⁷ Os militares estabeleceram inúmeras mudanças no sistema político brasileiro em 1967 como tentativa de controle das forças políticas de oposição. A legislação político eleitoral previa o bipartidarismo, estabelecendo a existência legal de apenas 2 partidos: um de situação Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e outro da de oposição, Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

grupo de Tancredo Neves que, na seqüência adere ao PMDB dado à leitura das possibilidades abertas com a eleição direta para governadores. Vários outros partidos são criados e passam a concorrer às eleições, muitos deles apresentando candidato ao governo do Estado em 1982, mesmo sem contar com nomes de representação política significativa, como foi o caso do – ‘Partido dos Trabalhadores. Pequenos partidos que se aglutinavam no antigo MDB se institucionalizam e passam a ter visibilidade no espectro político institucional dentre eles se destacam o Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista do Brasil (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), os dois primeiros vindo a ser os parceiros preferenciais nas alianças político-eleitorais com o PT, nas disputas para o governo municipal da cidade.

Em 1982 Tancredo Neves é eleito governador e nomeia, inicialmente, seu vice, Hélio Garcia, para o cargo de Prefeito de Belo Horizonte. De posse da máquina do governo, o PMDB utiliza largamente os expedientes clientelísticos para formar e consolidar lideranças políticas locais. A inserção no movimento popular e o discurso da participação começam a tomar corpo tanto na esfera do governo federal quanto na estadual. Os movimentos sociais encontram-se em efervescência em todo o país impulsionando a luta pela redemocratização e pela participação política.

O advento da Nova República, trouxe de volta as eleições diretas para prefeitos das capitais. Nesse período, o PMDB exercia o controle da máquina estatal e com ela dominava a política local, com o predomínio absoluto das vagas disponíveis na Câmara Municipal ocupando 23 das 33 cadeiras disponíveis, seguido pelo PDS com 08 e o PT com 02 cadeiras (DULCI, 1996). O PT, iniciante na vida política brasileira, começava a consolidar sua presença na cena política local como projeto alternativo aos processos políticos vigentes na capital.

Ao analisar a dinâmica dos votos para deputado federal por zonas eleitorais em Belo Horizonte nos anos 80, Dulci (1996) observa o predomínio de três candidatos do PMDB: Sérgio Ferrara, que eleito prefeito em 1985; Júnia Marise, eleita vice-governadora em 1986, e Jorge Carone, ex-prefeito da capital. Destaca-se ainda, a dinâmica de votação do candidato Maurício Campos do PDS, também ex-prefeito de Belo Horizonte no período ditatorial. Como se vê, a disputa MDB/ARENA ainda estava presente mesmo no momento em que a política partidária começava a mostrar sua feição pluralista. Mais do que isto, esse fato atesta a importância da máquina estatal na conformação das lideranças e do controle clientelístico do eleitorado local. Ambos os partidos haviam ocupado o executivo estadual e sabiam manejar a máquina para a disputa no nível local, aliás, como se vem demonstrando prática sempre

utilizada por todos os ocupantes do governo municipal da cidade, desde sua criação. O uso política eleitoral das máquinas do estado e do município de forma cada vez mais acentuado aprofunda os traços clientelísticos. Isso evidencia o peso da trajetória histórica das estruturas políticas institucionais da cidade, traço a demarcar e condicionar a atuação dos atores políticos nas instâncias de poder local.

A análise da distribuição espacial dos votos dos vereadores eleitos em Belo Horizonte no ano de 1983, feita por Octávio Dulci (1996), nos permite enxergar alguns componentes importantes na partilha do poder que se realiza na gestão municipal: o peso dos vereadores e lideranças políticas na ocupação dos cargos e indicações, principalmente na estrutura das regionais administrativas, implementadas no governo Sérgio Ferrara, discussão que faremos mais à frente. Dulci observa que para aquele ano, a zona sul da cidade, região de população com maiores índices de escolaridade e renda, a votação era a mais eclética e pluralista, tendo concentrado votos de candidatos conservadores e também da esquerda. Nas regiões mais populares predominava o voto nos candidatos de massa, sem perfil ideológico definido. O peso dessas votações serviria de moeda de troca junto ao executivo municipal, e a prática se consolida ainda mais na medida em que as competições eleitorais e a pulverização partidária passam a exigir dos candidatos viáveis, capacidade de articular alianças com partidos que muitas vezes estão fora do seu espectro ideológico.

Dado os condicionantes acima apontados, não era difícil prever a vitória do candidato do PMDB na primeira eleição para o executivo municipal no pós ditadura, em 1985. Nesse ano foi eleito o radialista esportivo Sérgio Ferrara, candidato do PMDB, apoiado pelo então governador e ex-prefeito de Belo Horizonte, Hélio Garcia. Nesse período “o PMDB vivia o seu auge”. Já ocupava o governo do Estado, chegou à presidência e continuava a dispor do maciço apoio eleitoral que havia mobilizado no tempo em que era o partido de oposição” (DULCI, 1996, p. 24). Esse foi um lastro importante do partido quando da participação em coalizões eleitorais na disputa da prefeitura de Belo Horizonte.

O governo do prefeito Sérgio Ferrara foi sustentado por uma política populista e de cooptação dos movimentos sociais. Segundo Somarriba (1996) as experiências de participação popular iniciadas com o Programa de Desenvolvimento Comunitário, no âmbito do estado nos anos 80, assentadas na interação com as comunidades organizadas, foram substituídas pelas práticas clientelísticas de negociação direta com a clientela das políticas sociais. Líderes e assessores de parcela dos movimentos sociais foram transformados em funcionários da Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Os grupos sociais são chamados a participar da vida política novamente por meio de sua cooptação à máquina do Estado, fato a

atestar a dependência histórica da trajetória de inclusão das camadas populares na vida política local.

Contudo, a dinâmica das interações políticas se nesse processo encontram seu lastro, também propiciam novos arranjos pela forma como os atores ajustam e compatibilizam suas preferências num dado contexto institucional. Dito de outra forma, se a história tem um peso significativo na trajetória de um dado processo isso não significa sua perpetuação posto que os indivíduos, ao interagir com os outros, vão remodelando suas condutas, suas preferências sendo modificadas e, portanto, novas realidades vão sendo criadas. A mudança institucional se daria assim, como uma possibilidade contínua, ainda que as instituições sejam sempre refratárias a elas. E, nesse caso, a heterogeneidade dos grupos sociais e a capacidade de pressão construída por meio dos movimentos sociais, ainda que em parte cooptados pela máquina pública, atuam como forças importantes a impelir mudanças na relação Estado/sociedade civil.

Por conseguinte, o desgaste político do PMDB e os limites da política clientelística¹⁸ resultaram não só na saída de muitas lideranças históricas como também no descontentamento da população que se expressou na derrota eleitoral do partido em 1988. Por outro lado, inúmeras lideranças do movimento organizado passaram a participar de outros partidos políticos, ampliando a disputa no campo institucional.

No rearranjo político ensejado com o pluripartidarismo, novas forças políticas vão se afirmando e construindo alternativas para o eleitorado da cidade. No cenário político nacional as disputas partidárias tanto no PMDB quanto em outras legendas conduziram à criação de novas siglas. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é criado por um conjunto de intelectuais, deputados e senadores que, insatisfeitos com o PMDB e cada vez mais distantes do PT, buscam abrigar-se numa agremiação própria. Minas Gerais não estava ilhada do país.

A eleição municipal de 1988 conta com duas forças já reconhecidas no espaço da política local além do PMDB, o PT e o PSDB, ambos tendo lançado candidatos e angariado alianças de pequenos partidos. O PT, que já havia participado de duas eleições para governador, vinha obtendo crescimento acelerado no número de eleitores. O PSDB, recém-criado, ainda não tinha experimentado participar de processos eleitorais. Não obstante, seus principais líderes ocupavam cadeiras legislativas no Congresso Nacional, na Assembléia

¹⁸ Num certo sentido, a política clientelística quando exacerbada pode se tornar disfuncional para os grupos que a praticam. Considerando que as lealdades desses arranjos são muito fracas, tanto do eleitorado quanto das lideranças políticas, isso pode gerar uma instabilidade insustentável das regras, levando ao esfacelamento ou enfraquecimento do partido. Isso é mais provável de ocorrer quando o partido ou a coalizão política não dispõe de uma liderança com forte legitimidade popular ou mesmo reconhecimento incontestado dentro do partido.

Legislativa e na Câmara Municipal, tendo sido, muitos eleitos pelo PMDB. Várias lideranças que compuseram o partido já dispunham de um histórico de atuação na política estadual.

A disputa se mostrou acirrada entre essas o PT e o PSDB, este último elegendo seu candidato, o deputado Pimenta da Veiga a Prefeito de Belo Horizonte. O PT obtém o segundo lugar, com uma pequena margem de 2,5% de diferença, reafirmando sua presença no cenário político da cidade, como partido com viabilidade na competição eleitoral. O candidato do PSDB contou com o apoio de uma ampla coligação que incorporava desde partidos de esquerda como o PC do B, até os mais conservadores como o Partido da Frente Liberal (PFL).

No tocante à eleição dos vereadores, nesse ano houve substanciais mudanças na composição político-partidária da Câmara Municipal. O PT elegeu nove vereadores, formando a maior bancada partidária. Além disso, foram eleitos candidatos dos pequenos partidos considerados como de esquerda como PC do B, PSB e PCB. Embora a renovação da instância legislativa, concomitante à renovação partidário-ideológica do governo municipal parecesse indicar novas relações políticas, o estilo clientelístico de fazer política também presente na esfera do legislativo continuou a acontecer (SOUZA, 1996).

Segundo Somarriba (1996), a gestão municipal conduzida pelo governo Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo do PSDB, cuja proposta se sustentava no discurso da participação popular, e nesse sentido pouco diferia da plataforma do candidato petista, implementou algumas ações que visavam a descentralização administrativa e a criação de mecanismos participativos. Nesse período foram adotadas duas iniciativas relevantes que reforçam esses processos: a proposta de criação de conselhos comunitários por administrações regionais e o Programa Participativo de Obras Prioritárias (PROPAR) este último consistindo de assembleias regionais com a presença do Prefeito, nas quais eram sugeridas as obras que os participantes consideravam como prioritárias. Segundo Somarriba (1996) essas assembleias eram realizadas de forma assistemática e descontínua, tornando pontual e fragmentada a experiência participativa do período. Contudo, conforme demonstra Boschi (1999) se “tais iniciativas não chegaram a inaugurar um novo estilo de governar, [...] criaram condições institucionais para isso, além de terem contribuído para manter certa vitalidade das formas de organização popular onde elas já tinham maior enraizamento” (BOSCHI, 1999, p. 5). Iniciava-se, de maneira incipiente, a perspectiva de inserção dos grupos populares na administração municipal por via da participação organizada. A rede de organizações da sociedade civil, de sindicatos e movimentos organizados existente na cidade conformava um quadro similar às estruturas do capital social, como aludido por Putnam (1994).

As eleições de 1992 vieram referendar a mítica do voto oposicionista em Belo Horizonte. A coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores é eleita em segundo turno, no confronto com um representante do mais tradicional estilo de fazer política em Minas Gerais, o candidato pelo PFL Maurício Campos, ex-prefeito da capital nomeado no período da ditadura militar. A vitória de Patrus Ananias demarca um novo ciclo da política municipal, em que a inserção das camadas populares passa a se constituir como elemento central do discurso democrático.

3.3.2 A dinâmica societal como um dos condicionantes institucional

Em Minas Gerais e particularmente em Belo Horizonte, os movimentos sociais, que haviam sofrido inflexão em decorrência da repressão militar, recuperam sua visibilidade a partir de meados dos anos 70. Se antes a luta dos favelados não era capaz de por si só mobilizar a sociedade em seu conjunto, a ascensão de movimentos de outra ordem vem impulsionar a pressão política. No caso do movimento dos favelados essas tentativas visavam inclusive resistir às ameaças do desfavelamento e da expulsão para as periferias, política iniciada ainda nos anos 50 e ampliada a partir dos anos 70 quando a escassez e o encarecimento dos terrenos urbanos mobilizaram o segmento da construção civil a disputar as áreas ocupadas pelas favelas. Um ator político extremamente relevante se apresenta nesse momento: as pastorais da Igreja Católica e as Comunidades Eclesiais de Base que apoiaram e conduziram a organização de grande parte dos movimentos sociais.

Das ações das pastorais ascenderam algumas lideranças políticas, muitas das quais irão se candidatar a Câmara Municipal e mais tarde ao executivo municipal. Parte da militância do Partido dos Trabalhadores, não só em Minas Gerais como de resto em todo o país, tem sua experiência política iniciada no âmbito das pastorais e dos movimentos sociais ligados à Igreja Católica. Patrus Ananias prefeito eleito em 1992 pelo Partido dos Trabalhadores é um desses expoentes.

Ao analisar o crescimento das associações de moradores, um indicativo do grau de organização e expressão de parcela significativa dos movimentos sociais presentes na cidade, Somarriba (1996) observa o crescimento vertiginoso ocorrido a partir de 1974, ano áureo da votação expressiva da oposição emedebista na política nacional. Segundo a autora, cerca de 65% das entidades cadastradas em pesquisa por ela realizada, foram criadas entre 1974 e 1980. Parte das explicações para esse comportamento pode ser encontrada na ação do Estado, que, tanto por meio de programas comunitários quanto da ação individual das lideranças

políticas populistas, estimulava a criação de entidades associativas. Observa-se, portanto, a estrutura criando poder ao mesmo tempo em que é ela o mecanismo de poder pelos quais os grupos disputam esse mesmo poder. O que vem demonstrar que a disputa no âmbito político institucional é essencialmente uma disputa por criar poderes.

A trajetória de expansão dos movimentos sociais e de organização da sociedade civil, que caminhava em compassos com a realidade nacional, se alarga. Em 1990, o número de associações dobrou num crescimento médio anual de 56 entidades por ano. O retorno das eleições para o executivo municipal foi um dos elementos a impulsionar esse processo. Por outro lado, a conformação real da cidade numa metrópole, o crescimento e multiplicidade das demandas sociais bem como a crença difundida no papel transformador dos movimentos sociais, vão também acelerar esse crescimento.

No que diz respeito à relação com os políticos em geral, a pesquisa conduzida por Somarriba demonstrou haver três tipos de conduta e percepção do movimento social quanto a isso. Uma, explicitada no discurso dos dirigentes e lideranças associativas, validava a relação de troca entre votos e melhorias urbanas; outra, em que se personificava o Estado na figura de alguns dirigentes por meio dos quais se buscavam melhorias quase como favor pessoal; por fim, um grupo com difusa noção de que as melhorias constituíam diretos solapados pelas administrações públicas e que não seria legítimo barganhá-los (SOMARRIBA, 1996, p. 67). Essas diferentes condutas permitem compreender a heterogeneidade ideológica desses movimentos e dos limites de sua ação política, bem como as conseqüentes ambigüidades que caracterizam a relação do movimento comunitário em sua atuação institucional. Assim,

com a crescente diferenciação e a maior competição política entre os grupos partidários, por um lado, e a persistência de valores particularistas e clientelistas na atuação de amplos setores de nossas elites políticas, por outro, as lideranças comunitárias desenvolvem, lado a lado, a perspectiva da conquista de direitos e a de troca de benefícios por promessas de votos. Essa situação parece um traço dominante nos grupos comunitários de Belo Horizonte, nos quais se percebe a coexistência tanto de um discurso fortemente favorável à independência política das organizações comunitárias, quanto a uma proximidade sempre muito grande que elas mantêm, a cada período administrativo, com o partido no poder (SOMARRIBA, 1996, p. 69).

Dessa forma, tanto na esfera da institucionalidade quanto no âmbito das relações societais a disputa política acontecia permeada por valores tradicionais e modernos. Nesse sentido, a incorporação desses movimentos na gestão da máquina pública será sempre complexa e carrega consigo certa dose de imprevisibilidade dado o seu caráter heterogêneo, volátil, e inconstante.

Esse foi o quadro que moldou a ação do PT à frente da administração municipal, demarcando, também, o espaço de sua atuação, contexto que iremos detalhar mais a frente quando da análise da atuação do partido no governo municipal.

3.3.3 A estrutura administrativa municipal

Se a dinâmica das relações políticas, tanto no âmbito da disputa partidária quanto na esfera societal, Belo Horizonte apresentou esse quadro de ambigüidades, quando analisada a estrutura administrativa do município que dá suporte aos processos e a gestão da cidade, ela traduz, com as limitações da forma, o quadro das interações do poder político local. A retratar não só a hierarquia organizacional como também a indicar o modo como se desenrolam as relações de poder dentro da máquina, o desenho institucional se assentava numa estrutura de poder altamente centralizada na chefia do executivo e nas secretarias adjacentes, com destaque às que se encarregam do suporte financeiro e político. Se considerarmos que embora as relações políticas e sociais tenham adquirido alto grau de complexidade, o que vinha a exigir dos governantes maior capacidade de articulação com os diversos grupos em disputa pelo espaço de poder, isso é indicativo de como a máquina se organiza numa estrutura administrativa bastante hierarquizada e com alto grau de concentração de poder no topo das decisões, o grupo bastante seleto do staff do governante atuando como peças determinantes no processo decisório. O alto grau de concentração de poder na figura do executivo municipal, como de resto em todos os níveis do poder executivo da federação brasileira, credita a esse indivíduo e a seu grupo próximo grande capacidade discricionária. É por isso que a máquina estatal está sempre a mercê das injunções conjunturais, o executivo do momento dando a tônica particular que a capacidade de articulação do grupo que representa consegue ter.

A estrutura administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte pouco variou ao longo dos períodos em que o governo municipal era apenas o apêndice do governo, quando a cidade ainda tinha alçada a condição de município, momentos em que os prefeitos eram nomeados. A estrutura previa poucas secretarias dentre as quais sobressaía a de Planejamento e Orçamento que conjugava os trabalhos de planejamento e a arrecadação fiscal (aí entendido também como os aspectos ligados a administração das receitas). Normalmente era nessa Secretaria que se encontrava o corpo técnico mais capacitado, principalmente os voltados para a gestão urbana. O viés do planejamento urbano que norteava o projeto político da capital, centrado na compreensão arquitetônica da cidade e pouco focada na dimensão social dos processos que ali iriam se desenrolar alçou, ainda nos anos 50, a Secretaria de

Planejamento e Orçamento ao topo da hierarquia decisório, ao lado das instâncias de chefia de gabinete ou assessoria de governo.

Se considerarmos que o discurso do planejamento perpassou a história da cidade como um dos parâmetros balizadores de sua feição moderna, entende-se o significado e importância atribuída à Secretaria de Planejamento, por diferentes prefeitos, independente da matiz ideológica do projeto político. Em alguns casos, a junção entre planejamento e orçamento reafirma esse poder de estabelecer as diretrizes e alocar os recursos. Então, de modo geral, a estrutura “dura” do poder encontra-se concentrada em um pequeno núcleo que orbita ao redor da figura do prefeito.

Durante os governos eleitos no primeiro período da democracia brasileira – entre meados dos anos 40 e início dos anos 60 – as mudanças realizadas na estrutura administrativa refletem as pressões e o papel atribuído aos novos atores políticos, que ascendem com os movimentos sociais. No governo Celso Mello de Azevedo, por exemplo, as novas instâncias criadas a partir de elaboração e implementação de políticas, como a Secretaria de Habitação, ligada ao prefeito, mas de feição marginal dentro da estrutura. Mesmo as ações voltadas para o atendimento da demanda habitacional dos grupos organizados estavam condicionadas aos pressupostos que sustentavam a visão de planejamento arquitetônico da cidade. Desfavelar significava retirar os elementos indesejáveis e que queriam solapar os princípios da cidade ordeira e progressista, ainda que o discurso se voltasse para a melhoria das condições de moradia dessas populações. Nesse sentido, a visão do planejamento, e, por conseguinte, a importância da Secretaria responsável consistia como referência de poder.

No período militar a concentração de poder nas mãos dos governadores fez da cidade o exercício do poder discricionário. Embora o contexto de urbanização tenha colocado novas realidades políticas, a estrutura ainda concentrava poder na figura do prefeito e na Secretaria de Planejamento e Orçamento, mesmo que nesse período, ela estivesse esvaziada dada à centralização da elaboração de políticas públicas na esfera federal.

No entanto, em 1973 o crescimento acelerado e desordenado da cidade e o processo de metropolização impeliram as novas transformações na gestão política da cidade. As pressões de grupos que habitavam as regiões periféricas da capital cidade, distantes do centro urbano, mormente os então distritos de Venda Nova e Barreiro, obrigam os governantes a desconcentrar a oferta de serviços públicos para as circunscrições intramunicipais. Durante o governo de Oswaldo Pierucetti, em 1973, são criadas as duas primeiras administrações regionais da prefeitura como parte dessa política de desconcentração. A perspectiva era de

oferecer serviços mais próximos à população, embora grande parte deles tenha continuado localizados na área central da cidade, nas secretarias respectivas.

Já no período democrático recente, o crescimento e a diversificação dos problemas e a nova estruturação político-eleitoral que conforma a vida da cidade, impulsionou a criação de novas instâncias regionais. Em 1985 são criadas mais sete instâncias regionais, precariamente implantadas em 1987 pelo então prefeito Sérgio Ferrara. As Administrações Regionais tornaram-se foco de disputas políticas entre vereadores e grupos políticos, vistas como espaço de negociações e barganhas.

A partir desse período, outros condicionantes institucionais criados pela legislação constitucional que definia o papel do município, a atribuição de novas competências, a obrigatoriedade de realização de concurso público para ingresso na administração pública, dentre outros, impeliram à necessária adequação da máquina estatal à nova realidade que se impunha a todos.

São esses condicionantes históricos, políticos e sociais que irão permear as propostas de reforma administrativa implementada pelos partidos de esquerda ao longo de atuação frente à prefeitura da cidade. O processo inicia-se com o governo do Prefeito Patrus Ananias, e a implantação do OP como uma das forças a impulsionar as mudanças, tendo seu ápice na grande reforma realizada no segundo governo do Prefeito Fernando Pimentel. Essa trajetória compõe a discussão do tópico a seguir.

4 O GOVERNO PATRUS ANANIAS: o gradualismo das mudanças e a participação popular

Nesse capítulo trataremos da análise da experiência de mudanças de teor incrementalista realizadas pelo primeiro governo democrático popular na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no período 1993/1996, na gestão do prefeito Patrus Ananias. Entender os pressupostos e o percurso traçado e o que elas significaram em termos das mudanças institucionais que produziram e da relação Estado/sociedade civil, é o que iremos discutir.

4.1 O governo Patrus Ananias: entre a gestão e a participação

O pleito eleitoral de 1992 marca a ascensão definitiva do Partido dos Trabalhadores e da coligação por ele encabeçada, a Frente BH Popular, a instância executiva do poder local. Nesse ano é eleito o Prefeito Patrus Ananias de Souza, filiado histórico do PT e seu vice, Célio de Castro então no Partido Socialista Brasileiro (PSB). Além desse último partido, a coalizão política que os elegeram se compunha oficialmente do Partido Comunista do Brasil (PC do B), do Partido Verde (PV), ainda, extraoficialmente grupos do Partido Comunista Brasileiro e alguns dissidentes do PMDB.

Eleito em segundo turno do pleito municipal, Patrus Ananias de Souza incorpora, na aliança básica que sustentou a candidatura petista, outros agrupamentos político-partidários derrotados no primeiro turno das eleições como o PSDB e também o PMDB. Quando assume a administração municipal, parte desses grupos é chamada a assumir cargos em órgãos municipais como secretarias e direção de órgãos da administração indireta.

Mas como foi constituída essa coligação? Quais os elementos que lhes deram sustentação? O que representou cada partido em seu interior?

Como principal partido, o PT deu a tônica a ela, bem como a demarcou, não só por meio da definição das propostas políticas apresentadas em seu programa de governo, como também pela ocupação dos principais cargos na estrutura de poder da administração municipal. Os outros partidos ocuparam posições coadjuvantes, embora não menos importantes na consolidação dessa aliança. A seguir discutiremos, brevemente, a história e característica dos três partidos que sustentaram a coligação PT, PSB e PC do B, para melhor compreensão das bases de sustentação da Frente Popular. Nesse sentido, a caracterização do perfil político ideológico dos partidos nos ajudará a entender, no curso da ação, as escolhas

realizadas em razão tanto dessas preferências anteriores quanto dos ajustes que a eles foram impingidos pela disputa de poder.

4.2 O Partido dos Trabalhadores em Belo Horizonte

Como no restante do país, o Partido dos Trabalhadores em Minas Gerais e também mais especificamente, em Belo Horizonte, tem sua origem vinculada aos movimentos das lutas de trabalhadores e ao movimento popular. Criado no início dos anos de 1980¹⁹ por lideranças sindicais dos movimentos sociais e por intelectuais da esquerda, o PT

bebendo da experiência anterior das lutas operárias no Brasil, das organizações da esquerda marxista e das comunidades da Igreja Católica, [...] representou uma experiência nova de organização política diferenciada tanto pela origem social de sua liderança quanto pela relação que buscava manter com os movimentos populares que consistiam sua base (MIGUEL; MACHADO, 2007, p. 757).

No discurso de suas variadas lideranças e com destaque na figura principal do Partido, Luis Inácio Lula da Silva, o PT se apresentava como um partido socialista democrático que não só pretendia transformar a realidade de “opressão” vivida pelos trabalhadores excluídos da sociedade brasileira como também se postar como uma organização político-partidária diferenciada, isto é, se apresentava como um novo modelo de fazer política no país. Segundo Gadotti (1989), o socialismo democrático, o mote que deveria nortear a ação transformadora do Partido, era entendido não como algo acabado, mas como uma proposta a ser continuamente construída a partir da experiência das lutas dos trabalhadores e da sociedade brasileira.

À medida que o Partido vai se consolidando e participando dos processos eleitorais, esse discurso vai tomando outros ares, traduzindo a plataforma socialista numa perspectiva de aprofundamento do processo democrático, mormente nas proposições de criação de canais que possibilitassem a participação da sociedade civil na vida política não apenas por meio da representação eleitoral no parlamento. Mas esse discurso não era homogêneo e ganhava diferentes matizes a depender da facção interna que a professava. Aglutinando um conjunto diversificado de correntes políticas, cujo espectro ideológico abarcava desde grupos trotskistas autodenominados marxistas a leninistas e moderados, o PT, desde seu nascedouro,

¹⁹ O PT foi fundado em 10 de Fevereiro de 1980.

vivenciou a experiência de pluralidade política e da disputa acirrada entre seus militantes pela hegemonia dentro do próprio partido.

A esse respeito Lacerda (2002) traz importante contribuição ao entendimento do significado dessas divergências internas ao PT e como o partido tem conseguido lidar com as disputas e ao mesmo tempo preservando a unidade, certo nível de coesão entre seus grupos. Para esse trabalho a discussão estabelecida por Lacerda permite, além disso, compreender como essas disputas internas aparecem quando da ocupação de cargos no governo municipal da Prefeitura de Belo Horizonte e em que medida elas afetam as reformas propostas pelo próprio partido. Por outro lado, se também permite compreender os graus de liberdade das lideranças partidárias nas decisões acerca das alianças com outros partidos, é possível também analisar a restrição que esses partidos possam vir a sofrer ou tenham sofrido nesse mesmo processo.

Lacerda (2002) constrói um modelo analítico de unidade partidária utilizando como variável dependente a possibilidade de ocorrência do caso limite de cisão partidária. Adota como variáveis explicativas o arranjo institucional intrapartidário, o nível de divergência ideológica entre os grupos internos e os custos eleitorais da cisão. Por arranjo intrapartidário define o conjunto de regras formais ou informais, que permite a inclusão dos filiados no processo decisório do partido e que também institucionalizam a competição interna pelos postos de comando.

O cruzamento em diferentes graus das duas dimensões de que compõe o arranjo intrapartidário possibilita a classificação dos partidos em quatro tipos básicos, a saber:

- A) Partidos do Tipo I, denominados “oligarquizados”, se caracterizam pela baixa inclusão de seus filiados e reduzida institucionalização da competição pelos postos de direção;
- B) Partidos do Tipo II, classificados como “centralizados-inclusivos” posto que apresentam alto grau de participação dos filiados, mas, sendo baixo o processo de institucionalização das regras de competição, o que “ restringe as possibilidades de escolha dos dirigentes” (LACERDA, 2002, p. 42);
- C) Os do Tipo III, considerados como “centralizados competitivos” apresentam amplas oportunidades de competição pelos postos diretivos, mas restringem a participação dos filiados, que geralmente pouco influem na condução do partido;
- D) Por fim, o Tipo IV “O inclusivo-competitivo”, que assim se caracteriza por resultar da combinação de altas taxas de inclusão dos filiados no processo decisório interno e de alta institucionalização da competição pelos postos de direção. Nessa tipologia,

amplas são as possibilidades de criação de novas facções e da competição livre entre as lideranças.

Segundo Lacerda (2002), o PT é o exemplo típico do quarto modelo, inclusivo-competitivo, apresentando muitas facções em seu interior, inclusive que se rearranjam e se recriam ao longo de sua história. Essas facções têm sua conduta normatizada em regulamento interno e método de representação proporcional nas eleições para escolha dos dirigentes e mesmo dos candidatos aos cargos eletivos na esfera parlamentar. Isso funciona como mecanismo de incentivo à cooperação e manutenção da unidade partidária, ao mesmo tempo em que prevê sanções aos comportamentos desertores.

No PT a base filiada tem participação efetiva garantida pelo regimento interno e no quesito institucionalização, o sistema de proporcionalidade direta regulamenta a competição pelos cargos de direção, ainda que alguns problemas, como controle por uma das facções, tenha historicamente ocorrido.

No que se refere à questão da unidade/cisão partidária, a análise do PT demonstra que o Partido possui fortes incentivos à manutenção da unidade partidária – competição regulada pelos votos – mesmo que o fantasma da cisão possa estar sempre presente, em face dessas disputas. Para Lacerda (2002), no caso petista, “os benefícios da unidade organizacional superam os custos da cisão” (LACERDA, 2002, p. 45).

Por outro lado, no aspecto referente às divergências ideológicas internas, o autor lista duas dimensões básicas nas quais essas diferenças emergem em qualquer partido: quanto às definições dos objetivos de longo prazo – nesse aspecto podemos citar inclusive a própria definição do que seria o socialismo democrático e quais estratégias para a ele se alcançar – e quanto ao programa de políticas públicas, o que em certo sentido podem também “ser derivadas do posicionamento “ideológico” de fundo do partido” (LACERDA, 2002, p. 45). Contudo, destaca o autor, desafios conjunturais postos pelo calendário eleitoral e a persecução de objetivos conflitantes podem conferir peso substantivo a segunda dimensão. Considerando que os partidos políticos “perseguem três objetivos distintos: obtenção de cargos governamentais, a maximização de votos e a implementação de políticas públicas [...]” (LACERDA, 2002, p. 45-46), essa busca pode gerar tensões que amplificam o potencial de cisão das organizações partidárias.

As facções no interior dos partidos certamente consideram os custos da cisão, o que leva aos que rompem adotar diferentes estratégias que vão desde a criação de novos partidos até a inserção em outro partido já consolidado. No PT, o histórico das cisões tem demonstrado

que as perdas eleitorais são grandes, muitos dos antigos militantes não tendo conseguido obter expressão política similar ao que detinham ou detiveram quando estavam no Partido.

Lacerda (2002) classifica as tendências/facções petistas em dois grandes blocos: esquerda e direita. No tocante às grandes questões em que as divergências estão mais presentes, a esquerda enfatiza: a precedência da luta social face à institucional, o que resulta na compreensão de que o poder dentro do Partido só faz sentido dentro do quadro de mobilização e da organização popular; que as lutas específicas se deem no curto e médio prazo, mas em direção ao socialismo e na expansão da democracia para a esfera econômica e social com a conseqüente valorização das formas de democracia direta.

Já as facções/tendências à direita enfatizavam: a caminhada conjunta da luta social com a institucional, destacando que mesmo sem mobilização é possível avançar no campo institucional; as lutas específicas devendo ser encaminhadas no curto e médio prazo acumulando forças para o objetivo estratégico, qual seja, o socialismo.

Ambas as tendências também discordam quanto às políticas de alianças, outro ponto sensível nas disputas. As tendências à esquerda geralmente tendem a defender as coligações com partidos tradicionais da esquerda; os adeptos das correntes à direita defendem alianças mais ampliadas, incluindo setores do centro político ideológico.

Por fim, o autor demonstra que os custos eleitorais são muito elevados para as facções que querem sair do PT. Credita esse fato principalmente aos “consideráveis níveis de identificação partidária no eleitorado para os padrões do Brasil”²⁰ (LACERDA, 2002, p. 60) e o crescimento das bancadas parlamentares.

Dentre as facções petistas destaca-se a Corrente Articulação que, como força majoritária, atuava com forte poder na definição dos rumos do partido. Vista como corrente de centro tinha como oposição os grupos vinculados ao ideário marxista, sendo sustentada por lideranças próximas a Lula. Esse é o quadro em que se inserem as facções do PT.

Em Belo Horizonte o quadro intrapartidário reproduz, com pequenas particularidades, a situação nacional. A Corrente Articulação era majoritária atuando com forte poder de determinação e controle do partido e, por conseqüência, das alianças políticas. Patrus Ananias de Souza foi um dos seus principais expoentes em Minas Gerais e Lula no PT Nacional.

Destacavam-se ainda, no campo da esquerda intrapartidária a tendência Partido Revolucionário Comunista (PRC depois Tendência Marxista), que teve Rogério Corrêa, um

²⁰ O autor cita a pesquisa Datafolha de 1994 que apontava níveis de identificação partidária entre 11 e 15% do eleitorado no período da campanha de Lula para a presidência. Esses percentuais foram considerados como expressivo dado o histórico de não identificação partidária que demarca a política brasileira.

dos vereadores eleitos no pleito 1992-1996; a Vertente Socialista, capitaneada por Virgílio Guimarães e Democracia Socialista, por grupos ligados a Sandra Starling e Tomaz da Mata Machado.

A eleição de Patrus Ananias de Souza em 1992 é o marco da ascensão do Partido dos Trabalhadores no cenário político local. A partir de então, o Partido, mesmo não estando à frente do executivo, passa a atuar de modo decisivo na gestão da máquina municipal. As disputas internas ao Partido durante o período aqui analisado levaram a fraturas importantes que reverberaram tanto no processo eleitoral como também dentro de máquina estatal. Essas fraturas contribuíram para os rumos adotados pelos grupos dentro de máquinas. Nesse sentido as disputas intrapartidárias atuaram como um dos condicionantes institucionais a ação dos dirigentes a frente de máquina.

4.3 Os partidos coadjuvantes: PC DO B, PSB, PV

Partidos coadjuvantes na coligação Frente BH Popular, PC do B e PSB foram recriados a partir da aglutinação de militantes históricos que no período do bipartidarismo atuavam no MDB.

De feição marxista leninista, o PC do B historicamente se filiou às correntes mais ortodoxas do projeto socialista, apregoando, no discurso, transformações radicais no modo de produção capitalista. Sua versão renovada incorpora, ao discurso da transformação, uma prática de inserção nos movimentos reivindicatórios das populações marginais, sindicatos e movimento estudantil. Em Belo Horizonte o Partido tem significativa expressão nos movimentos dos favelados, na luta pela moradia popular e sindicatos e associações do funcionalismo público municipal e estadual.

Essa experiência e inserção nos movimentos de favelados e na criação da Federação das Associações pelo Movimento pela Moradia, FAMOBH, rendeu ao partido convite para integrar a equipe do governo Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo no período de 1989-1992. O Partido ocupou por cerca de um ano a direção da Regional Administrativa Leste.

Atuando no campo das lutas sociais próximo ao PT, o PC do B em muitas disputas nas estruturas dos movimentos sociais e sindicais atuava em oposição a ele. Assim, embora no caso do PT, as bases dos filiados reconhecessem o PC do B como um dos partidos preferenciais na construção das alianças eleitorais, dada à proximidade no campo político ideológico, a aliança foi construída pelas lideranças de ambos.

Já o PSB, também recriado no período pós-ditadura por ex-militantes históricos, e filiados à tradição da esquerda ligada às internacionais socialistas, configura-se como um partido com pequena inserção nos movimentos sociais, com atuação mais destacada entre grupos de intelectuais e pequenos empresários e membros da classe média, identificados com a perspectiva da transformação socialista por via institucional. Na capital mineira se configurou mais como um “partido de quadros”²¹ e de pouca militância social. A legenda tem frequentemente sido utilizada por dissidentes de outros partidos da esquerda, o que de certa forma contribui para minar a construção de uma identidade própria nos moldes da construída pelos dois outros partidos da coligação, PT e PC do B. Célio de Castro, escolhido como candidato e eleito vice-prefeito na chapa Patrus Ananias, era, entre o final dos 80 e meados dos anos 90, a principal liderança do Partido.

O PV, o mais novo dentre os que compunham a coligação, teve sua criação ligada a parcela do movimento ambientalista. Muitos de seus militantes também foram dissidentes de outras agremiações partidárias como o próprio PT, PC do B, entre outros. Assim como o PSB, que tinha pequena inserção em movimentos sociais, atua mais no âmbito da luta ambientalista, mas também no campo institucional.

A Coligação Frente BH Popular foi assim constituída tendo em vista o arco de alianças preferenciais do PT, comuns a todas as facções intrapartidárias, reproduzindo, inclusive, a aliança que deu sustentação nacional a candidatura de Lula a presidência do país em 1989. Naquela ocasião também o PSB cedeu o candidato à vice na chapa encabeçada por Lula, feito reproduzido nas eleições municipais de 1992, em Belo Horizonte, e em outras cidades do país.

4.4 O programa de governo e o contexto da lei orgânica do município.²²

O programa de governo apresentado pelo PT em maio de 1992 balizou parte das ações e políticas implementadas durante a gestão Patrus Ananias. Também se destaca a Lei Orgânica do Município (LOM), cujo relator foi o então vereador Patrus Ananias, como um “dos eixos norteadores do Programa da coligação partidária” (NAVARRO, 2002, 487).

²¹ Ver histórico do Partido no website: www.psb.org.br.

²² Quando analisado sobre ótica da análise do discurso, o Programa de Governo conforma-se como uma ação política posto que expressa, tanto pelo dito quanto pelo interdito, crenças, valores, posições políticas, e o jogo de poder do qual faz parte. Sendo assim, mesmo se constituindo como um leque de intenções reflete os condicionantes institucionais e neles se inserem como instrumento da luta política. Isso não quer dizer que ele será cumprido a risca, porque é a dinâmica das interações políticas sociais que irão moldar e delimitar as ações dos sujeitos daquele discurso. Da mesma forma, a legislação também é um documento que expressa referências de uma dada sociedade, não significando que na vida prática, ocorra como tal, mesmo porque é no processo da interação que os atores dão conteúdo á forma.

Em ambos os documentos um tema caro a perspectiva do socialismo petista se torna evidente: a ênfase na participação popular e na descentralização como mote principal da ação governamental. Em seu artigo 18 do capítulo IV, a LOM estabelece que “a ação administrativa do Poder Executivo será organizado segundo os critérios de **descentralização, regionalização e participação popular**” (**grifo nosso**), atestando o contexto político-institucional e valores em voga na então recente democracia brasileira. Complementarmente, prevê que o poder público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração de políticas e na ação do executivo municipal como no Plano Diretor, no Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

O Programa de Governo (1992), por sua vez, estabelecia que “o projeto democrático popular que queremos se baseia, no plano municipal, na reconstrução da cidade como espaço coletivo de universalização de direitos, como espaço de realização da democracia, da transparência, da descentralização e da cidadania” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 7). Segundo o documento isso seria obtido por meio de “uma estrutura de conselhos que partilharia efetivamente, tanto das decisões quanto **do planejamento e controle da execução das decisões tomadas**” (**grifo nosso**) (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 15). O discurso da participação social retratava a ideologia partidária – ainda que diversas fossem as concepções e conteúdos atribuídos a esse processo pelas diferentes correntes internas ao partido - assim como os valores inculcados na recém redemocratizada sociedade brasileira.

No diagnóstico que balizou essas proposições, o Programa destaca o conjunto de carências que a cidade enfrentava, enfatizando a necessidade de recuperação da função do planejamento como instrumento essencial ao processo de sua transformação. Afirma, ainda, que “este objetivo será alcançado na medida da reforma administrativa que se pretende implantar” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 10). O tema do planejamento da cidade como diretriz fundante à transformação da cidade registra uma perspectiva a se consolidar no decorrer dos mandatos dos governos democráticos populares. O projeto pressupunha a reestruturação da máquina pública, a se realizar por meio de ampla reforma político-administrativa segundo o modelo do planejamento compreensivo.

Reconhece, portanto, que a implantação do “projeto democrático popular” requer a realização de reformas “político-administrativa” e radical “inversão de prioridades no que diz respeito às políticas públicas” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 12). Assim, no quesito “Reforma Político-administrativa” propugna os seguintes princípios básicos a serem seguidos:

- **Descentralização**, tanto das decisões quanto da execução das políticas;
- **Pleno acesso** dos cidadãos aos serviços públicos;

- **Transparência** dos atos administrativos em todos os seus níveis;
- **Efetividade** da atuação da administração pública, resultante da “capacidade de resolubilidade em menor tempo possível das demandas sociais” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 12-13);
- **Responsabilização** dos servidores públicos em todos os níveis pelos atos e haveres sob sua responsabilidade.

Ressalta, ainda, que estes princípios só se realizarão “na medida em que se constituírem em instrumentos **político-teóricos** capazes de, efetivamente, combinarem democracia nas decisões e eficácia na execução” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 12). A falta de clareza contida no termo instrumentos político-teóricos parece indicar a incerteza quanto aos caminhos a serem trilhados no processo ou ainda as divergências entre os grupos dentro do PT quanto ao escopo e momento da reforma. Este fato é corroborado pela afirmação de Patrus Ananias de que “a opção real era pelas pequenas mudanças, a postura mais acertada no momento”. A democratização é entendida como “a participação popular organizada tanto nas definições do planejamento e do orçamento quanto na execução seja do orçamento, seja das metas físicas” (FRENTE BH POPULAR, 1992, pp. 12-13).

Mas, as ideias de inovação e criação de estruturas participativas não significavam desconhecer ou desconsiderar as estruturas de gestão já existentes. Ao contrário, entende ser preciso aprimorar as estruturas de gestão que, segundo critica, não foram efetivamente desenvolvidas pelas gestões anteriores. É nesse sentido que vão as críticas ao caráter predominantemente formal das Administrações Regionais, vistas como mero apêndice do executivo, sem autonomia financeira e administrativa e com reduzida capacidade de interferência no planejamento e na execução das políticas. Um dos pontos da reforma proposta visava a alterar esse quadro, pela transformação das Administrações Regionais em subprefeituras e a conseqüente transformação de sua estrutura organo-funcional e política. O programa indica, então, a diretriz de que as mudanças não se encaminhariam apenas na alteração dos aspectos organizacionais, mas principalmente da alteração de processos políticos.

Com relação à estrutura organizacional em geral, propõe a readequação das secretarias municipais com vistas à maior eficácia e economia, considerando inclusive, a possibilidade de agrupamento ou desmembramento quando necessário. Entende, além disso, que as reformas não podem desconsiderar o corpo funcional da administração pública local. Destaca as condições precárias de trabalho do funcionalismo municipal, o “desmantelamento do aparato administrativo”, o inchaço da máquina e da ocupação desmesurada dos cargos comissionados.

Credita a deterioração da oferta de serviços públicos em parte a desprofissionalização progressiva da administração pública. Propõe então as diretrizes a nortear uma política de recursos humanos quais sejam: política salarial que recuperasse as perdas sofridas tanto pela inflação quanto pelas políticas de desvalorização do servidor de carreira; capacitação e qualificação profissional; estabelecimento de políticas de carreira; enxugamento dos cargos de recrutamento amplo de modo a valorizar os funcionários de carreira e evitar “as discontinuidades das administrações em decorrência da excessiva **politização** (grifo nosso) dessas funções” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 13). Por politização entendia-se não a natureza intrínseca ao processo político, mas o uso clientelístico patrimonial da distribuição dos cargos comissionados.

A seguir, procuraremos discutir em que medida essas proposições foram implementadas e as dificuldades vivenciadas em sua implementação, no primeiro momento, a partir da compreensão das mudanças realizadas no âmbito das estruturas formais, que a seguir serão balizadas pela análise dos aspectos informais que permeiam as interações por elas possibilitadas.

A análise das mudanças na estrutura formal nos permite avaliar os deslocamentos de poder entre os grupos, uma vez que elas retratam uma disposição de poder, ainda que não incorpore todas as dimensões que subjazem à disputa de entre os grupos, posto que é na relação entre os indivíduos que isso é possível ser mensurado. Ademais, a estrutura formal é um discurso que demonstra uma parte do jogo político. Uma secretaria que tem suas competências estabelecidas, mas não tem uma estrutura que dá suporte, isso pode ser lido como indicativo do esvaziamento dela, e, portanto, de como no jogo do poder, os grupos que a ocupam são subsidiários ou não tem centralidade no processo. É isso que se refere Foucault (2009) quando afirma dos interditos nos discursos.

Por outro lado, as estruturas expressam, no nível da formalidade, um projeto ou proposta política ou ainda as fissuras nele presentes. Sendo assim, a leitura que aqui se faz pretende essa direção, entendendo-a como uma das dimensões da disputa de poder no aparato institucional.

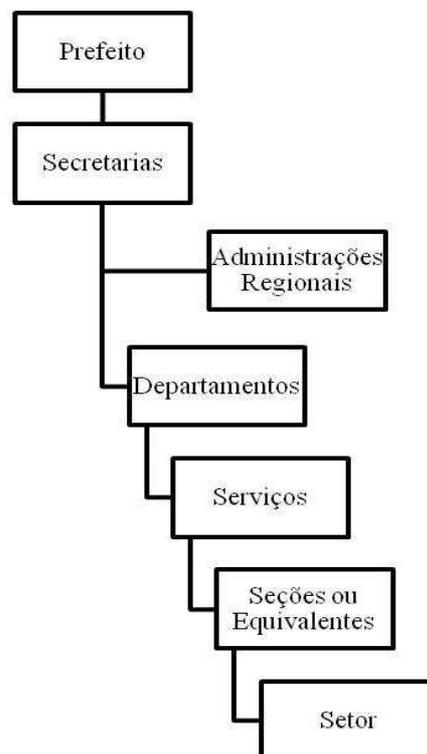
4.5 As mudanças implementadas na estrutura Político-Administrativa

Ao assumir a Prefeitura de Belo Horizonte, o Governo da Frente BH Popular encontrou uma estrutura organizada em 11 secretarias municipais, responsáveis pela

elaboração e implementação das políticas setoriais, e nove administrações regionais que atuavam na oferta de alguns serviços públicos.

Antes é preciso considerar o escalonamento dessa estrutura, já prevista na lei 5.562 de 31 de Maio de 1989, no período que antecede ao governo Patrus Ananias, que organizou a estrutura administrativa da Prefeitura de forma sistemática. As Secretarias são definidas como órgãos do primeiro escalão, seguido das Administrações Regionais e assim sucessivamente conforme se pode ver na figura abaixo.

Figura 6: Organograma da Estrutura Administrativa da PBH – 1989-1992/1993-1996



*Secretário Adjunto atuava apenas na substituição do Secretário da Pasta
 Fonte: Produzido pela autora.

Os cargos dispostos acima são hierarquizados por níveis de chefia. No primeiro nível encontram-se os secretários, presidentes de empresas autárquicas e similares, e formalmente, os administradores regionais. Nos níveis de segundo escalão estavam lotados os diretores de

departamentos; as chefias de serviço e de seção ou setor ocupavam os cargos de terceiros e quarto escalão respectivamente.

Formalmente, no primeiro nível todas as secretarias e suas correlatas, inclusive os administradores regionais, ocupariam o mesmo *status* hierárquico. A análise da dinâmica de interação entre os atores políticos que ocupam cargos de decisão nessas instâncias demonstra a complexidade dessa interação. O processo de nomeação desses cargos e dos demais comissionados é prerrogativa do Prefeito que geralmente monta sua equipe baseada nas alianças políticas, preservando os cargos de maior fatia de poder para o grupo político a que pertence. Dessa forma, a distribuição desigual de poder resulta da capacidade política dos grupos no interior da coalizão, do peso que os partidos e grupos no momento da composição e como conseguem preservá-los na montagem da equipe; da capacidade de articulação com outros grupos para ampliar o poder de barganha; da legitimação eleitoral; do conhecimento técnico dentre outros.

A questão que permite mensurar a assimetria de poder entre as secretarias relaciona-se, assim, ao *quantum* de poder que cada grupo adquire em face do reconhecimento e legitimidade da ação. Considerando que a interação envolve rearranjos contínuos, o que pode levar o deslocamento de poder entre os grupos, mesmo no caso do prefeito isso pode ocorrer pela pressão da bancada, por exemplo. Nas secretarias, a medida de poder de cada ator ou grupo político (como ator político institucionalmente condicionado) é dada pela atuação em momentos críticos, nos quais o papel do dirigente como decisor é posto à prova. Exemplifiquemos: no momento da aprovação de uma dada proposta apresentada por uma secretaria setorial, o poder vai ser mensurado pela capacidade que o ator político tem de articular com os diferentes grupos e fazer valer suas proposições, de forma que ela seja aceita como política de governo. Se ao contrário, ele é obrigado a acatar as determinações do grupo decisório e dele participa só subsidiariamente, menor é a sua fatia de poder.

Dessa forma, é possível vislumbrar o poder que algumas secretarias têm sobre as outras, no conjunto das políticas de governo, situação que vai se alternando a medida da interação entre os atores em disputa no espaço do poder. No entanto, reiteramos as secretarias com maior capacidade de poder não são necessariamente as que envolvem as políticas setoriais – exceto se houver uma política de governo a ser priorizada por variadas questões desde a pressão da sociedade por uma dada política até ao que está estabelecido no programa de governo. De modo geral as instâncias com capacidade de poder de decisão política para além das políticas setoriais são as secretarias que acumulam maior conhecimento e informação acerca do funcionamento político da administração municipal.

É nesse quadro que se encontram também os administradores regionais. Detentores de cargos pelas suas relações políticas transformam-se em agentes a executar as ações dos demandantes no poder, atuando em posição relativamente marginal de poder. No entanto, ao se relacionar com as comunidades e conhecer e capturar as demandas locais, numa situação ideal da descentralização, acumula capital político que permite, em tese, obter maior fatia de poder. Talvez algumas das dificuldades da descentralização resultem da possibilidade de crescimento de poder desses agentes, a ponto de torná-los concorrentes aos decisores que atuavam nas secretarias setoriais.

Com respeito à relação com o funcionalismo público, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) assim como uma grande parte das administrações municipais, não dispunha de plano de cargos e carreira que possibilitasse a progressão funcional dentro da estrutura organizacional. Os cargos de chefia sempre foram distribuídos por meio de nomeação do secretário ou chefias de primeiro nível, não havendo critérios definidos para tal. Nos casos das chefias de serviço e chefias de seção até o governo Patrus Ananias havia a exigência legal de que as mesmas fossem ocupadas por servidores efetivos da administração, não importando a qualificação técnica ou meritocrática para isso. A única forma de ascensão funcional se dava por meio da nomeação, geralmente feita por critérios de indicação política ou então personalísticos. Desse modo, com reduzidas exceções nas carreiras ditas mais técnicas, o servidor público tinha sua ascensão funcional condicionada à rede de relações pessoais que estabelecia dentro da máquina estatal. Já os cargos de secretário, assessores, chefes de gabinete e similares, e os de segundo e terceiro níveis podiam ser ocupados por contratados que não fossem servidores efetivos da administração municipal, sendo considerados cargos de recrutamento amplo.

Esse quadro não foi radicalmente alterado. Patrus Ananias observa, nesse aspecto, que os critérios para escolha dos ocupantes dos cargos, principalmente os de primeiro escalão, considerava tanto a indicação partidária como algum nível de capacidade técnica para o exercício da função. A orientação era de “que eles indicassem os melhores nomes [...] e o primeiro passo foi buscar as pessoas mais qualificadas (dentro da estrutura), ou seja, respeitando a questão da técnica, [...] a qualificação, a competência e o empenho das pessoas”²³.

A partir do estabelecimento da obrigatoriedade do concurso para ingresso na carreira de servidor público, os cargos comissionados tornaram-se, oficialmente, importante recurso

²³ Entrevista gravada com Patrus Ananias de Souza, outubro de 2010.

estratégico para os grupos políticos na administração municipal²⁴. Com relação a esse quadro, a gestão petista do período pouco alterou o *modus operandi*.

No entanto, o programa de governo atentava para a precariedade das condições de trabalho e de remuneração do servidor municipal, o que era visto como desmotivador e causa relevante da ineficiência do setor público municipal. Ao assumir a Prefeitura, Patrus Ananias, à revelia das avaliações técnicas quanto às dificuldades financeiras.²⁵ Essa conduta encontrou resistências entre o grupo de atores técnico-políticos que atuavam nas Secretarias de Planejamento e da Fazenda, dado o diagnóstico das condições precárias das finanças municipais. Antes de expressar uma mera divergência entre as equipes, o episódio é ilustrativo do embate de poder entre três principais secretarias: de um lado, as Secretarias de Planejamento e Fazenda, ocupados por atores de feição técnica,²⁶ representados pelos secretários Mauricio Borges e Fernando Pimentel; e, representando o Prefeito, a Secretaria de Governo, ocupada por atores de feição mais política institucional, dotados de lastro partidário construído por meio da inserção em movimentos sociais e na luta política em geral. Já nesse momento fica demonstrado o poder político da Secretaria de Governo e do grupo de maior proximidade política e pessoal com o Prefeito. As divergências entre esses grupos aparecem em outros momentos, mas são contornados principalmente pelo que representa o poder discricionário do representante eleito, pelo perfil conciliador do prefeito e ainda pelo reconhecimento da legitimidade acadêmica das equipes das duas secretarias e dentro do PT.

Embora não se possa afirmar, como bem frisou o entrevistado II para esse trabalho, que o governo Patrus Ananias tenha realizado, efetivamente, uma reforma administrativa de largo alcance, o que pode até explicar inclusive a ausência de políticas para o funcionalismo, mudanças pontuais foram feitas visando adequar a estrutura às políticas propostas e as diretrizes do chamado programa de “inversão de prioridades”.

A ênfase do programa recaiu principalmente nas ações de implementação das políticas de democratização, descentralização e participação popular. No entanto, essas mudanças,

²⁴ Antes de 1988, mesmo com a obrigatoriedade de concurso público em algumas instâncias, o uso da máquina como “cabide de emprego” era o recurso preferencial dos políticos que manejavam esse recurso principalmente para os apadrinhados políticos.

²⁵ Relatório da Secretaria Municipal de Administração. 1993. Ver também decreto de janeiro de 1993, do gabinete do Prefeito estabelecendo aumento salarial a partir dos índices calculados pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

²⁶ Embora os atores responsáveis por essas secretarias também fossem filiados ou simpatizantes ao PT, portanto tivessem atuação político partidária, sobressaía sua formação técnico-acadêmica, perfil determinante na escolha de ambos para ocupar as respectivas secretarias.

ainda que pontuais, foram importantes posto que, em alguns casos, tiveram desdobramentos não previstos tais como pressões de servidores e disputas entre facções internas ao PT.

O quadro de secretarias de primeiro escalão não se alteou significativamente. Exceto pela criação de mais três secretarias notadamente para atender compromissos de campanha e para alocar grupos no interior da máquina. Foram criadas as Secretarias de Abastecimento, de Assuntos Extraordinários – criada com sobrevida legal de apenas um ano, de 1995 a 1996 – e da Indústria e Comércio, além da Assistência Militar. A primeira parece ter sido criada em face do diagnóstico contido no Programa de Governo, dos problemas enfrentados pela população da capital com relação à segurança alimentar. Segundo um dos entrevistados, a experiência do PT com relação ao tema da segurança alimentar teve como a “leitura” da necessidade de garantir acesso aos estratos sociais mais pobres ao abastecimento, norteou essa política (Entrevistado III: 2010). Nesse caso vale destacar, ainda, que o PT dispunha de quadros técnico-políticos, com experiência na temática, tendo sido chamados a compor os órgãos dos escalões superiores da Secretaria.

A Secretaria de Indústria e Comércio foi criada tendo em vista a proposição do desenvolvimento econômico da cidade e da compreensão da necessidade de desenvolver indústrias de alto valor agregado, mas de plantas reduzidas, desde a escassez de terras na cidade. Tendo ficado a cargo do Partido Socialista Brasileiro, sua estrutura bastante reduzida, não correspondia, de fato, ao escopo do trabalho que, em tese, a Secretaria deveria realizar: o desenvolvimento econômico da cidade. Segundo um dos entrevistados “algumas secretarias pareciam atender as pressões de grupos políticos e essa parece ter sido o caso” (Entrevistado V). Considerando a inversão de prioridades, essa não parecia ser uma das políticas a ocupar lugar de destaque. De outra forma, quando se analisa a ênfase dada ao planejamento urbano, a política econômica a ele se subordinava, o que esvaziava o conteúdo da proposta de elaboração e implementação da política por essa secretaria. Vem corroborar essa observação o fato da Secretaria Municipal de Planejamento passar a assumir em 1995 o processo de diagnóstico e elaboração de diretrizes mais consistentes para o desenvolvimento econômico da cidade. Outro indicativo refere-se à substituição do Secretário no início daquele ano e o contínuo esvaziamento de suas funções, que culminou com a extinção no segundo governo Célio de Castro (no ano 2000).

No entanto, as mudanças mais significativas, embora pontuais, volta-se a frisar, ocorreram no interior de Secretarias já existentes na estrutura organizacional da Prefeitura. Para efeito de análise, iremos destacar, brevemente, quatro principais secretarias buscando avaliar as mudanças ali realizadas bem como o significado delas. São elas as Secretarias

Municipais de Educação, Saúde, Planejamento e Governo. A escolha dessas secretarias para ilustrar e analisar as mudanças resulta da centralidade que obtém nas políticas de governo e no processo de tomada de decisão.

As mudanças na estrutura organizacional foram regularizadas pelas leis 6.352 de 15 de Julho de 1993 e 6.500 de 30 de Dezembro de 1993 e complementadas por outro conjunto de leis que visavam à realização de pequenas modificações que não alteravam significativamente a estrutura da Prefeitura de Belo Horizonte. Essas pequenas mudanças que às vezes visavam definir melhor as competências de determinados cargos/funções e ou criar outros, são indicativas de que de fato, o planejamento das ações foi se constituído ao longo do exercício do governo da Frente Popular, à medida que os atores foram obtendo um maior conhecimento da máquina pública e experiência na gestão e implementação de políticas, a despeito do programa de governo prever ampla reforma das estruturas.

A opção pelas reformas de pequeno estofa se fez a partir da leitura da inadequação da proposta ao momento. Considerando que “fazer uma reforma administrativa[...] (se perderia) muito tempo[...] (e poderia causar) traumas e inseguranças, então a opção foi aproveitar a estrutura existente [...] e trabalhar por dentro dela, de forma mais eficaz”²⁷. Os constrangimentos institucionais resultantes principalmente da desorganização da máquina e da desqualificação do corpo funcional, da análise dos altos custos políticos e financeiros da ação, bem como a conduta cautelosa do Prefeito, levaram ao adiamento do projeto reformista.

Dentre as quatro secretarias escolhidas para ilustrar as mudanças organizacionais implementadas e o que isso significou em termos do início do processo de redesenho institucional implementado pelos governos ao longo dos 16 anos, a Secretaria Municipal de Governo foi a que sofreu maiores alterações em seu escopo, conforme veremos a seguir.

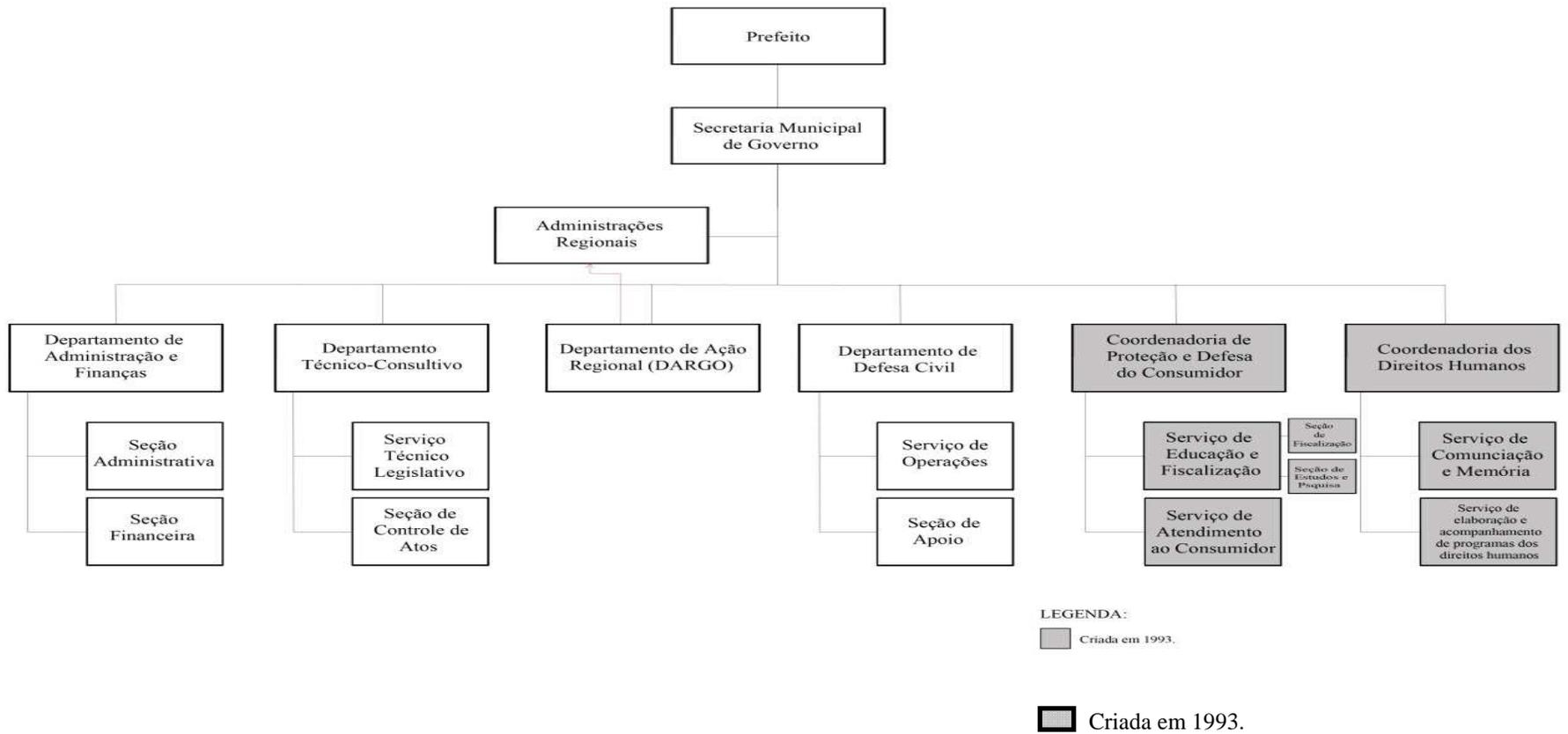
4.5.1 A Secretaria Municipal de Governo

Como em qualquer administração pública municipal brasileira a Secretaria de Governo tem um papel de destaque nas estruturas decisórias de poder. Configura-se geralmente como uma secretaria de suporte, apoio e assessoramento direto ao chefe do executivo, o que lhe confere *status* diferenciado de poder ainda que, formalmente se equipare a qualquer outra estrutura de primeiro escalão. Geralmente nela se desenrola as articulações e negociações políticas, o que garante ao seu condutor, importantes recursos de poder.

²⁷ Patrus Ananias em entrevista para a autora em outubro de 2010

As mudanças pontuais implementadas nesta Secretaria, no governo da Frente BH Popular, visavam não só a reafirmar o papel de coordenação das atividades políticas do governo municipal inclusive nas relações interinstitucionais, como também redefinir o seu papel no tocante ao “acompanhamento” da ação das Regionais Administrativas. Além disso, novas atribuições foram definidas como sendo de sua alçada como a coordenação e execução das atividades de proteção e defesa do consumidor e as relacionadas aos direitos humanos e cidadania. A evolução da estrutura administrativa dessa secretaria pode ser vista na figura 2 abaixo.

Figura 7: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Governo PBH 1989-1992/1993-1996



Fonte: Produzido pela autora.

Comparando a estrutura da Secretaria de Governo do período anterior (1989-1992) com a regulamentada em 1993, observa-se a ampliação de atividades a ela creditadas. São criadas duas coordenadorias voltadas para políticas até então inexistentes na PBH: as ações voltadas para a defesa do consumidor, cujo código regulador havia sido sancionada pelo Governo Federal em 1990; e a política de Direitos Humanos, tema caro ao Partido dos Trabalhadores, dado principalmente ao histórico de luta de parte de seus militantes, muitos deles presos políticos no período da ditadura militar, de fim recente no país. Dessa forma, a estrutura traz em si um discurso, um modo de enxergar a política, uma crença partilhada de um grupo. O que explicaria a incorporação de ações de direitos humanos numa secretaria próxima ao governante? Nosso entendimento é de que aqui está disposto uma perspectiva que se pretende dar um status diferenciado, alça-lo à um status de poder mesmo, reiteramos, que seja nas interações que essa proposição de poder vai se configurar como tal ou não, a depender da capacidade do grupo que a defende de dar o conteúdo político necessário a isso. Ou seja, transformá-la numa política de governo, com centralidade e obter reconhecimento e legitimidade.

Dada as suas competências e papel na estrutura de poder, os cargos são ocupados nessa secretaria, geralmente por pessoas próximas ao chefe do executivo municipal, constituindo o staff de maior proximidade e poder decisório. Em entrevista para esse trabalho o então prefeito Ananias de Souza enfatizou a escolha pessoal do secretário e da equipe mais próxima, justificada pela necessidade de relações de confiança pessoal nesses cargos. Na administração Patrus Ananias a Secretaria de Governo dispões dessa centralidade na estrutura formal e efetiva de poder, fato que se expressa na própria definição das competências a ela atribuídas, mas também por ser ela a instância que acompanha e faz as articulações com as AR e que coordena o Orçamento Participativo, visto como principal ação política de gestão do período.

Os atores políticos que ocupavam a secretaria, até mesmo no nível hierárquico de subordinação, como o DARGO, eram de fato, detentores de uma fatia expressiva de poder e a estrutura revelava isso tanto pelas competências a ela atribuídas quanto pela organização dos serviços. A escolha dos ocupantes a partir da proximidade e confiança do prefeito reafirma a disposição de que ela se constituísse numa estrutura diferenciada de poder, legalmente reconhecida e com os poderes que, em tese, a lei lhe conferia. Assim a estrutura vinha a expressar a distribuição formal do poder, espelhando e demarcando os espaços dos grupos em disputa no interior da máquina.

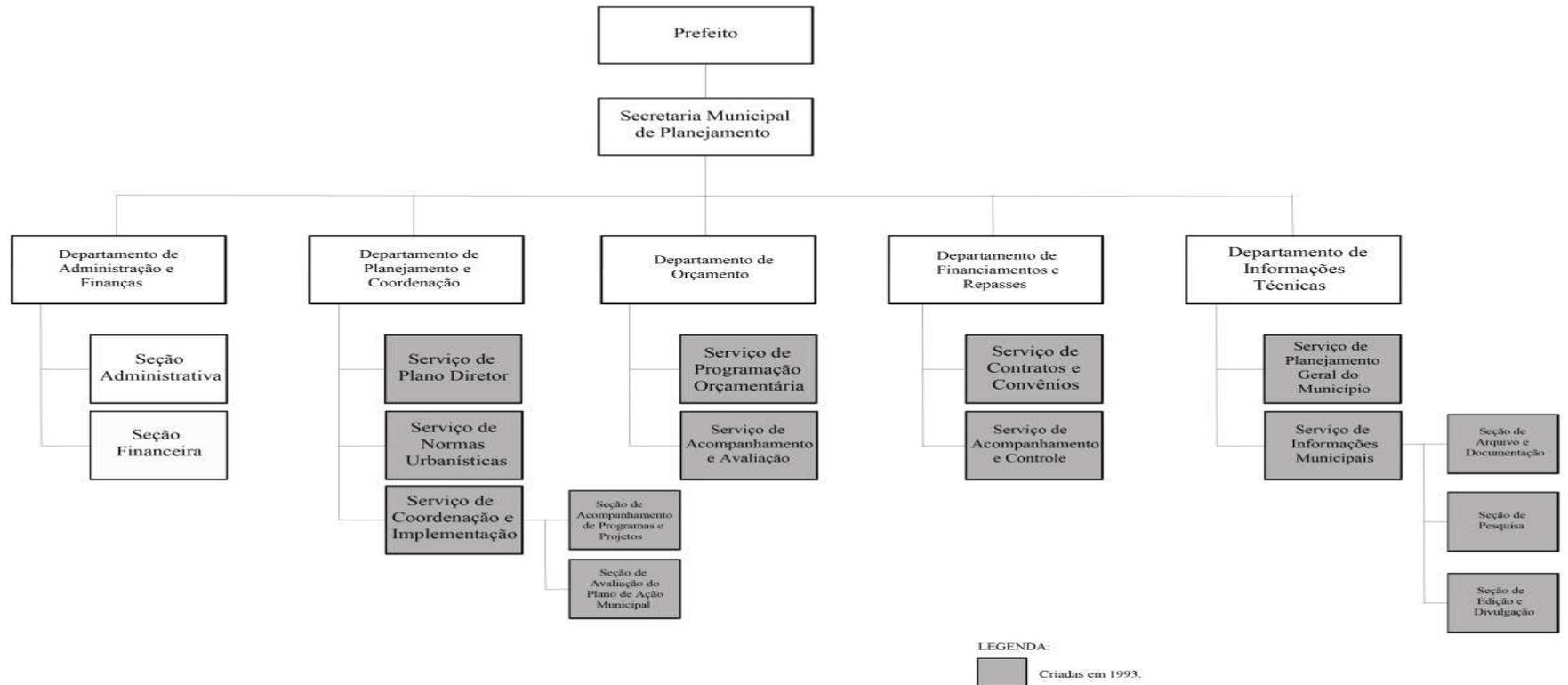
4.5.2 A Secretaria Municipal de Planejamento

O discurso do planejamento como elemento fundamental à gestão da cidade foi uma das tônicas do Programa de Governo da Frente BH Popular. A perspectiva que acompanha a cidade desde suas origens, da necessidade de planejamento urbano, ganha novos contornos. Não se tratava de um discurso do planejamento ordeiro e higienista, proposta pouco condizente com os projetos políticos de uma coalizão cuja trajetória dos partidos demonstrava largo envolvimento com os movimentos populares. Planejar a cidade é entendido, antes de tudo, como o reconstruir “a cidade como espaço de universalização de direitos, como espaço de radicalização de democracia [...]” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 7).

O diagnóstico que demonstrava os processos de exclusão social, impostos pelo modelo de desenvolvimento e ocupação urbana da cidade, impelia às proposições de uma política sustentada no controle e regulamentação do espaço urbano, com vistas a possibilitar o acesso das camadas excluídas da sociedade ao espaço da cidade. Esse era o discurso inclusive que norteava a perspectiva da “inversão de prioridades”, pressuposto que apontava para a direção de políticas públicas voltadas aos “excluídos” da sociedade, embora a perspectiva da governabilidade requeresse também o reconhecimento de que o “governo era para todos” conforme atesta o ex prefeito Patrus Ananias, em entrevista para esse trabalho. É a partir dessa compreensão que o instrumento urbanístico do Plano Diretor e sua feição mais concreta, a Lei de Ocupação e Uso do Solo, passam a ser vistos como os instrumentos definidores do planejamento urbano e, por conseguinte, os condicionantes das políticas públicas na cidade.

A obrigatoriedade de realização do Plano Diretor para todos os municípios com populações superiores a 20 mil habitantes estava contida na legislação constitucional aprovada no final da década de 80. Havia um certo consenso entre urbanistas em geral de que esse instrumento possibilitaria o controle do processo de crescimento desequilibrado das cidades. Em Belo Horizonte, a tentativa de votação do Plano Diretor, na gestão anterior, no início dos anos 90 foi infrutífera. Na ocasião, o Partido dos Trabalhadores foi enfático na crítica ao papel do executivo municipal na condução do processo, creditando a não aprovação do Plano Diretor aos “parcos” esforços envidados pela administração municipal junto aos vereadores (NAVARRO, 2007). O organograma abaixo permite situar, no nível formal da estrutura, as mudanças realizadas na Secretaria Municipal de Planejamento, principal responsável pela elaboração e coordenação do planejamento da cidade.

**Figura 8: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria de Planejamento PBH
1989-1992/1993-1996**



Fonte: Produzido pela autora.

Tendo conservado a mesma estrutura dos cinco departamentos (2º nível), as mudanças ocorreram na criação de subestruturas subordinadas a eles, o que retrata a perspectiva de criar instâncias técnicas, com funções específicas voltadas a elaboração e acompanhamento da execução das políticas propostas. Enquadra-se nessa perspectiva, por exemplo, o serviço do Plano Diretor voltado especificamente para a construção técnica do Plano e posterior acompanhamento e sua implementação realizada em diferentes secretarias e ou AR. Como se pode ver, a criação do Serviço do Plano Diretor, das Normas Urbanísticas, dentre outros, mais do que um mero desmembramento da estrutura, já indica o *status* que se pretendia dar ao processo. Se considerarmos que a cada serviço significa a montagem de uma equipe técnica que vai dar sustentação ao trabalho, esses desmembramentos demonstram de fato como a secretaria teve que ser ampliada. A ampliação na estrutura reflete as novas competências e atribuições a ela creditadas, a indicar que a reestruturação da Secretaria se fazia acompanhar de igual crescimento de poder decisório posto a centralidade da ação política que dela deriva.

Apenas a leitura da estrutura formal já nos permite enxergar que, embora também pontuais, as mudanças implementadas retratam a nova configuração que se pretendia dar ao planejamento da cidade, o que, obviamente, viria a exigir a conseqüente ampliação do escopo da Secretaria. O novo ordenamento da Secretaria expressa a busca de adequação às novas funções para ela estabelecidas tendo em vista a importância atribuída ao planejamento urbano – perspectiva que esteve presente durante um longo período da história da cidade, ainda que com as limitações já exaustivamente demonstradas e criticadas, e que foi desconsiderada pelos grupos políticos que ocuparam a prefeitura de Belo Horizonte, tanto na vigência do período militar quanto nos primórdios do processo de redemocratização.

É fato que a cidade cresceu à revelia de seus planejadores iniciais, mas também é notório que nenhuma outra forma de planejamento veio substituir a perspectiva original. A cidade teve seu crescimento dado pela dinâmica das forças especulativas, o Estado²⁸ e poder local se retirando de qualquer controle e acompanhamento desse processo, a despeito do discurso planejador principalmente no período militar. Não parece exagerado afirmar que o governo da Frente BH Popular retomou, no âmbito da máquina estatal local, a discussão sobre

²⁸ No início dos anos 70, com a criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o governo do Estado, por meio da Fundação João Pinheiro elabora o Plano Metropolitano de Belo Horizonte, o Plambel, que em 1975 passa a se constituir como Superintendência de Desenvolvimento da RMBH, responsável por estudos e elaboração de planos integrados para a região (Ver GOUVÊA:2003). Os estudos e planos gerados por esses organismos não se consubstanciaram, contudo, em mudanças efetivas que alterassem o processo de urbanização desordenada da cidade.

a centralidade do planejamento urbano, “esquecido” pelos governos anteriores.²⁹ Deve-se ressaltar, novamente, que a discussão do planejamento urbano, recuperado a partir do debate acerca da necessidade da elaboração do Plano Diretor, se dava nacionalmente. Era uma das grandes questões do momento. Aqui se observa como o contexto macro social, as instituições mais abrangentes também constroem as preferências dos atores e a conseqüente escolha dentro do leque de possibilidades que as interações possibilitam.

As mudanças pontuais, mas não menos profundas, foram suficientes, naquele momento, para o que se estabelecia como a principal competência da Secretaria Municipal de Planejamento: atuar como instância de planejamento da cidade e iniciar um novo processo de gestão urbana “de forma” planejada, ainda que, supostamente diferenciada dos modelos de planejamento até então adotados na cidade, vistos como realizados de cima para baixo, excludente e sem interlocução com os movimentos sociais.

Do ponto de vista do corpo funcional, as mudanças trouxeram a necessidade de contratação de profissionais com as competências requeridas para o planejamento urbano. Assim como em outras secretarias, a contratação por meio de concurso público fez-se necessário, não obstante nesse caso, no primeiro momento, até a formação da equipe, a contratação de consultorias *ad hoc* e assessorias tenha sido o expediente utilizado. Isso significou a criação de um corpo técnico fortemente coeso e comprometido com as diretrizes estabelecidas pelo secretário Maurício Borges, já que parte da equipe fora recrutada entre profissionais da mesma rede de relações institucionais do secretário, o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG).

O discurso da escolha de mudanças mais pontuais em detrimento de uma reforma mais substantiva tem que ser compreendido a luz tanto dos constrangimentos institucionais quanto das preferências dos atores que, conforme esclarece a leitura institucional, também são institucionalmente condicionados da disputa de poder entre eles, dado inclusive por elementos do sistema político e do ambiente sociocultural. Neste caso, é preciso compreender a institucionalidade da Secretaria, em face da importância atribuída ao planejamento como uma

²⁹ Interessante observar que no período do governo militar, na esfera federal, o planejamento deu a tônica as diferentes políticas públicas, desde a política habitacional, as políticas sociais etc. E que embora centralizado e autocrático, expressava a crença na eficácia do planejamento estatal no desenvolvimento do país. Curitiba reafirma, no âmbito do governo local, a crença na legitimidade do planejamento como processo indutor de desenvolvimento da cidade. O curioso no caso de Belo Horizonte, é que, historicamente as elites locais abrigavam essa crença e a partir dos anos 60, exceto no que se refere às políticas de industrialização da região metropolitana, o planejamento deixou de ser referência na gestão municipal, embora no âmbito do Estado a criação do Plambel no início da década de 70, tenha vindo expressar uma perspectiva de planejamento integrado da cidade à sua área metropolitana.

das atividades-fim da administração municipal; dos elementos cognitivos da formação técnica-acadêmica que subjazem à ação dos atores que comporão a equipe de gestão, bem como os elementos da disputa intrapartidária presentes nas negociações políticas e na distribuição dos cargos.

O primeiro aspecto, o que chamamos de institucionalidade, tanto o resgate da história dos partidos da esquerda quanto o próprio histórico da cidade de Belo Horizonte permitem situar melhor a questão. Como já foi visto no item sobre o histórico da cidade, a mística do planejamento por via estatal (nesse caso ainda mais entendido como controle do espaço urbano em seus usos e ocupações), referendou a crença na validade do processo, a despeito das críticas e da demonstração dos limites dos instrumentos e da forma como foram utilizados. Ademais, o planejamento urbano estava na ordem do dia, expresso inclusive formalmente na legislação federal que estabelecia a obrigatoriedade do Plano Diretor. Dessa forma os valores, crenças, normas e regras associadas ao planejamento urbano suportam a estrutura organizacional da Secretaria do Planejamento e referendam certa centralidade em qualquer administração municipal. No caso dos partidos de esquerda, a crença no planejamento estatal vem a esse quadro se somar, consolidando o lugar estratégico da Secretaria e, por conseqüência, dos atores que nela vão atuar. A perspectiva do planejamento, pensado sob as perspectivas das diretrizes do todo integrado, estava presente até mesmo o Plano Diretor. A proposta do plano como instrumento urbanístico apresenta conteúdo de um plano global para a cidade, a reestruturação urbana sustentando as outras políticas públicas.

Dada à especialidade requerida, também resultante da legitimidade do discurso técnico e do conhecimento socialmente legitimado de formação dos atores das equipes que integram essas estruturas, no contexto institucional já citado, os cargos foram ocupados por profissionais de reconhecida formação e competência técnico-acadêmica na área. O aspecto cognitivo encontra-se no conhecimento e formação técnica da equipe. Mas não foi só isso. Parte substantiva da equipe era formada por militantes ou simpatizantes do PT. Ou seja, para ocupar a Secretaria havia de serem profissionais reconhecidos na área, mas também com envolvimento político. Há o predomínio, nessa Secretaria, de atores técnicos – políticos, ou seja, de pessoas que tinham certa militância ou aproximação político-partidária com grupos dentro do PT, mas dotados de sólida formação acadêmica na área do planejamento e gestão urbana, recursos socialmente validados pelo domínio do conhecimento do especialista. Muitos desses atores eram oriundos do meio acadêmico, com relativa produção que tangenciava as discussões de planejamento e política urbana. Alguns desses quadros, inclusive, tinham atuado em órgãos de planejamento do Estado, como a Plambel, órgão de planejamento da

Região Metropolitana implantado ainda no período dos governos nomeados pela ditadura e extinto no início dos anos 90. A maior parte da equipe tinha sua ação legitimada no campo acadêmico e da gestão de cidades.

O terceiro elemento refere-se às negociações que envolviam disputas intrapartidárias. A quase totalidade dos cargos da Secretaria de Planejamento quer sejam de livre nomeação quer sejam de nomeação restrita foram ocupados por pessoas que orbitaram, naquele momento, em grupos próximos às tendências, e grupos de esquerda dentro do PT distantes do grupo político do qual fazia parte o Prefeito e sua assessoria direta (principalmente a secretaria de Governo). Era um grupo bastante coeso liderado pelo Secretário Maurício Borges, oriundo do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o berço de formação de reconhecidos profissionais do planejamento regional em Minas Gerais.

Indicados por grupos da esquerda partidária, e embora cognitivamente legitimados, a equipe suscitava, nas palavras de um ex-assessor³⁰, “certa desconfiança ou receio” creditada, nesse caso, ao que se entendia ser o “viés acadêmico” dos atores. Essa desconfiança, que era mútua, aparece em alguns momentos de decisões importantes, embora ao longo dos quatro anos de governo a convivência tenha se dado, segundo vários entrevistados, de forma respeitosa, com sinergia entre as equipes. A desconfiança na verdade expressava os embates entre concepções políticas quanto à gestão da máquina estatal e, por conseguinte, a disputa de poder e de fixar valores e crenças no aparato institucional.

Assim, a Secretaria Municipal de Planejamento também se constitui como uma das instâncias de concentração de poder, nesse caso dado não necessariamente pela proximidade pessoal ou intrapartidária com o executivo, mas em decorrência do *background* de que dispunha a equipe e das competências atribuídas a seus ocupantes. Por outro lado, não se pode desconsiderar que esses atores detinham o apoio de grupos partidários dentro do PT, grupos esses que faziam oposição interna à tendência Articulação do Prefeito Patrus Ananias.

Do ponto de vista das equipes de trabalho é possível ver também que essas mudanças significaram crescimento dos cargos de chefia de diferentes níveis e, obviamente, das equipes técnicas, o que neste último caso, não só a Secretaria de Planejamento como em várias outras, impeliu a abertura de concurso público para a contratação de novos servidores.

As mudanças pontuais, embora como vimos, tenham produzido transformações no escopo da Secretaria e nas políticas implementadas, de fato não lograram produzir, naquela

³⁰ Entrevistado XIII para esse trabalho em julho de 2010.

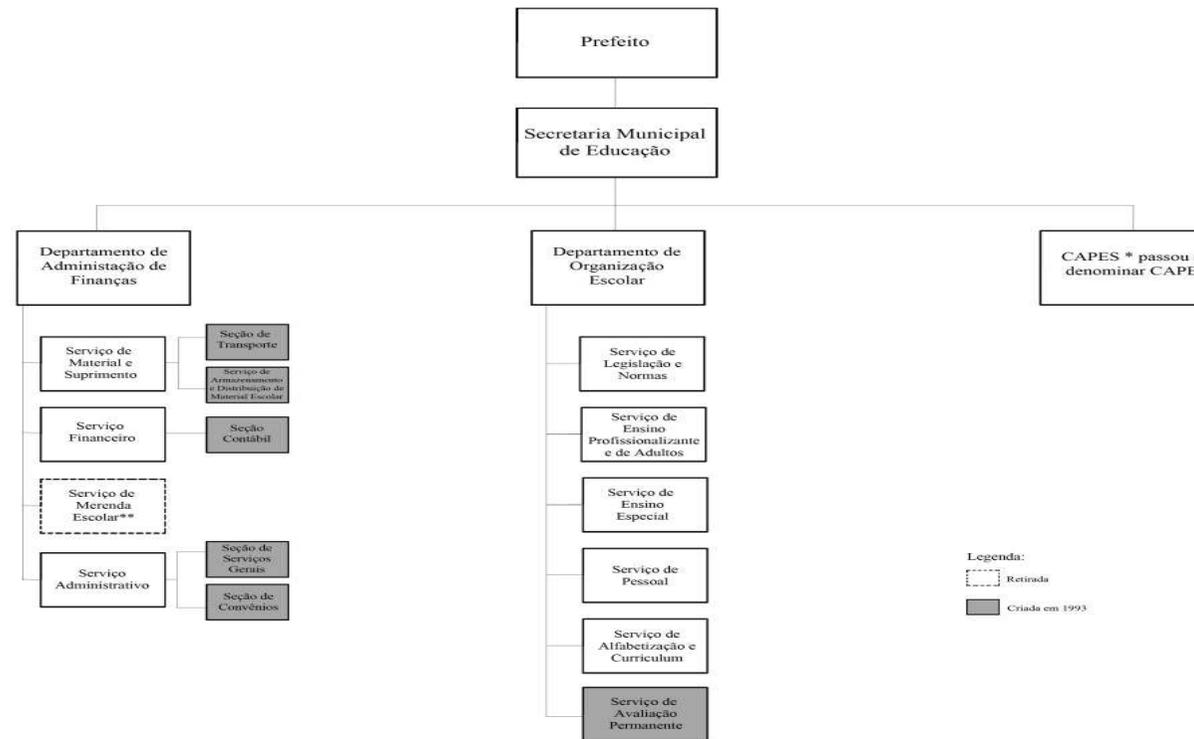
secretaria, grandes traumas ou reações adversas. O remanejamento de alguns servidores antigos e incorporação de outros aos novos processos, bem como a contratação de novos profissionais e o suporte de consultores *ad hoc*, propiciaram a maior coesão das equipes. A liderança e legitimidade do Secretário também foram fatores que contribuíram para tal.

4.5.3 A Secretaria Municipal de Educação

Em Belo Horizonte, a política educacional já era assumida pelo município, desta forma a secretaria se configurava como uma estrutura de poder principalmente pelo que a área representa socialmente. No processo descentralização das políticas implementadas no período pós 88, parte da política educacional foi transferida para o ente municipal. A municipalização do ensino alçou as secretarias municipais de educação de recursos críticos importantes, a conseqüente ampliação das responsabilidades legalmente definidas e parte do orçamento assegurado por meio de transferências de verbas federais.

Diferente da Secretaria Municipal de Planejamento, as mudanças na Secretaria Municipal de Educação foram quase imperceptíveis, quando se analisa sua estrutura formal.

**Figura 9: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação - PBH
1989 - 1992 / 1993 – 1996**



Fonte: Produzido pela autora.

* CAPE: Centro de Aperfeiçoamento dos Professores da Educação da Rede Municipal de Ensino
 ** O Serviço de Merenda Escolar foi transferido para a Secretaria Municipal de Abastecimento

As mudanças na forma não correspondem à magnitude das proposições apresentadas na política educacional do governo da Frente BH Popular, que ficou conhecida como Escola Plural, implantada a partir de 1994. Definida, a grosso modo, como uma nova visão da educação, a Escola Plural tinha como objetivos dentre outros, “melhorar o nível de aprendizagem das crianças; reduzir o nível de evasão escolar [...]; reduzir a reprovação escolar; tornar a escola um centro cultural” (MIRANDA, 2007, p. 5). A sua implementação exigia mudanças muito mais no universo escolar e nas práticas pedagógicas, a estrutura administrativa já podendo suportar essas inovações.

Como uma secretaria em que o conhecimento do especialista é legitimado socialmente, a estrutura se organizava segundo os valores e referências do corpo técnico. Aqui vale a dimensão weberiana da análise da burocracia, um corpo de especialista que domina o saber pertinente à área e exerce relativo controle sobre os processos e sobre a estrutura. A estrutura retrata inclusive esses condicionantes e as hierarquias no campo do saber.

Assim, foram criadas poucas subestruturas de seção de apoio aos serviços administrativos de material e suprimento e serviços financeiros. Além disso, foi criado o Serviço de Avaliação Permanente cuja competência era o de monitorar a implementação da nova política. Observa-se aqui, como na Secretaria de Planejamento, uma preocupação em acompanhar e monitorar a implementação das políticas, possivelmente como mecanismo de mensuração da eficácia da política e também de planejamento.

A Secretaria foi um dos pontos críticos do governo, quer seja pelas dificuldades enfrentadas na implementação do Projeto Escola Plural, quer seja pelas disputas e conflitos no interior da máquina, este último o que nos interessa haja vista o escopo do nosso trabalho. Para que seja possível entender esses conflitos é preciso retornar um pouco à escolha do candidato a prefeito no Partido dos Trabalhadores.

Patrus Ananias concorreu às prévias eleitorais do PT, ainda em 1991 com dois outros candidatos que representavam correntes à esquerda no Partido: Rogério Correia, pelo grupo Partido Revolucionário Comunista (PRC, depois Tendência Marxista) e Thomaz Mata Machado, então Democracia Socialista (DS). Segundo Patrus Ananias³¹, ao assumir a Prefeitura o “primeiro foco, foi garantir a unidade do PT. Esse foi o primeiro foco. Depois garantir a unidade da esquerda”. Assim, na disputa pelos cargos, principalmente do primeiro escalão, essa parece ter sido uma das diretrizes observadas, em consonância com as orientações estabelecidas e acordadas no âmbito do partido.

³¹ Em entrevista para a autora em outubro de 2010

O critério adotado para a escolha da primeira Secretária da pasta da Educação, a professora Sandra Starling, obedeceu a essa lógica. Ligada ao grupo da esquerda partidária do PT, Democracia Socialista, Starling foi alçada ao cargo em função da garantia de representação de todas as correntes no Partido. Era também uma das principais lideranças do partido tendo sido a primeira candidata ao governo do estado, além de ser deputada eleita.

Conforme discussão anterior realizada, o Partido dos Trabalhadores regula a participação de seus diferentes grupos de modo que, a despeito das possíveis manipulações ou insatisfações, a unidade partidária seja mantida com custos altos para os dissidentes. Nesse caso, o cargo de Secretário coube à tendência que indicou o nome de Starling, tendo sido aceito pela equipe de negociação. No entanto, os cargos de feição técnica dentro da Secretaria eram ocupados por atores técnico-políticos ligados a outras correntes no interior do Partido, alguns desses atores com largo trânsito junto ao grupo majoritário Articulação. Os conflitos que muitas vezes se resolvia por acordos entre as lideranças, nem sempre significavam obediência cega dos militantes de base, as disputas continuando muitas vezes de forma subliminar entre eles. A Secretaria de Educação aglutinava diversas tendências petistas em seu interior, principalmente porque a categoria funcional foi uma das bases de sustentação de parte dos atores petistas.

Outro condicionante institucional a complexificar a escolha resultava da inexperiência da secretária na área educacional – conquanto fosse professora, os requisitos técnicos à política do setor eram de outra ordem – e principalmente, da sua não legitimidade junto aos segmentos da área. As resistências da equipe técnica à ocupante do cargo foram decisivas para sua demissão, pouco menos de um ano à frente da gestão da secretaria. O discurso do saber especialista inerente à área, tornara insustentável a manutenção de Sandra Starling no cargo. Essa foi a faceta que se mostrou de imediato. Mas não era só isso.

Em livro de memórias, Sandra Starling (2009) relata a sua experiência na Secretaria Municipal de Educação retratando conflitos políticos que significaram não só a sua saída da pasta como também a mudança na condução da política da Escola Plural. Segundo a autora, sua equipe foi “montada a dedo, para contemplar todas as correntes internas do PT que tinham atuação no movimento de professores [...]. Pensava, com essa composição, estar prevenindo os problemas administrativos e políticos” (STARLING, 2009, p.97). Por mais que tivesse sido estabelecida relativa liberdade para escolha de alguns de seus auxiliares mais próximos, a maior parte da equipe de chefias de Departamentos, Serviços e Seção foi escolhida também, considerando-se os arranjos intrapartidários e o conhecimento técnico requerido ao exercício das atividades fins. Assim, o gestor principal nem sempre tinha poder para nomear

aleatoriamente todos os cargos subordinados a ele, que nesse caso tinham seus nomes escolhidos pelo grupo de negociação, composto por representantes das várias correntes petistas e dos partidos que compunham a coalizão.

Ao tentar estabelecer uma política para a condução da Secretaria a partir do pequeno grupo de assessores próximos a ela, a Secretária encontrou fortes resistências do corpo burocrático tanto na instância central de elaboração de políticas quanto nas instâncias de execução, estabelecida nas Administrações Regionais. Essa estratégia não funcionou. Os conflitos foram tão intensos que poucos meses depois a Secretária havia demitido seu adjunto e, ao demitir uma das diretoras de Departamento teve suas ações refutadas pelo prefeito. Em seu relato Sandra Starling destaca a insatisfação dos vários grupos, inclusive dentro do AR creditando o descontentamento quanto a sua gestão à tentativa de reduzir a ingerência política na escolha de diretores. Se de fato houve reações em face da conduta pouco afeita as negociações adotadas pela secretária, por outro lado elas também resultaram da resistência dos grupos técnicos burocráticos que a viam como expressão da ingerência política partidária nos assuntos técnicos da secretária. As disputas intrapartidárias ao PT reverberavam na máquina constringendo a ação da gestora. Ademais, o saber do especialista, que se configurava também como discurso retórico a escamotear as disputas políticas, delimitava o alcance das ações da secretária e de sua equipe próxima. A opção estratégica pelo embate reforçou as resistências dos grupos dentro da secretaria.

Na avaliação do entrevistado V o conflito era resultante das disputas internas ao PT que reverberavam na administração, ainda que na fala de Patrus Ananias essas divergências não fossem motivos considerados em sua gestão. De fato, as disputas internas ao partido foram potencializadas na ocupação dos cargos de primeiro escalão. Ocupar um cargo de secretário demonstrava o poder e a capacidade de articulação do grupo político dentro do partido, mesmo que a Secretaria não fosse detentora de efetivo poder decisório. Considerando que a estrutura formal é um indicativo de posições de poder, para as tendências e qualquer grupo político, esse é um espaço que possibilita ampliar o capital político, recurso indispensável, no caso das facções, nas disputas internas pela direção do partido. Isso parece verdadeiro mesmo considerando a fala dos entrevistados V e IX bem como a do ex-prefeito Patrus Ananias de que naquele momento, a expectativa geral de realização de um bom governo criava uma sinergia e cooperação entre os diversos atores e grupos intrapartidários.

Os conflitos na Secretaria de Educação dão outra feição às disputas internas ao PT, aparecendo como um conflito político entre o corpo técnico funcional, os agentes, e, nesse caso, o principal, a secretária, explicação aventada por um dos entrevistados. Todavia, o

conflito foi pautado pela disputa interna entre os grupos petistas próximos a tendência majoritária, alojados na secretaria. A não legitimidade da secretária no campo da educação pode ter sido um dos dificultadores, de fato, mas isso foi potencializado pelos embates entre as correntes petistas, uma das quais, Sandra Starling era uma das expoentes principais.

Após a demissão, a Secretaria Municipal passa a ter a frente uma gestora envolvida e reconhecida pelos diversos grupos educacionais e pelo adjunto, Miguel Arroyo, um dos mentores do projeto, com larga aceitação nos grupos petistas ligados a área da educação e principalmente nos grupos próximos à tendência majoritária dentro do PT.

Observa-se aqui como, a despeito da suposta preferência e estratégia dos atores visando maximizar seus objetivos, eles não se encontram isolados, o contexto institucional restringindo o espaço de sua atuação. Sandra Starling tinha um reconhecimento institucional dado pela militância e por ter sido candidata a governadora e deputada, mas sua atuação estava condicionada pelos elementos tanto da estrutura política, a sua inserção em um dos grupos à margem do poder, quanto organizacional, que incorporava os valores e normas dos profissionais da área de educação, aspectos informais, mas nem por isso menos importante.

A discussão da assimetria do poder neste momento se faz ainda mais complexo. O grupo intrapartidário a qual pertencia a Secretária, mesmo atuando de maneira bastante aguerrida nas disputas internas, era marginal a estrutura do poder no partido. No período analisado, as disputas internas eram bastante acirradas e o Partido buscava estabelecer mecanismos para controlar suas tendências. Essas disputas por certo reverberavam no espaço da máquina estatal.

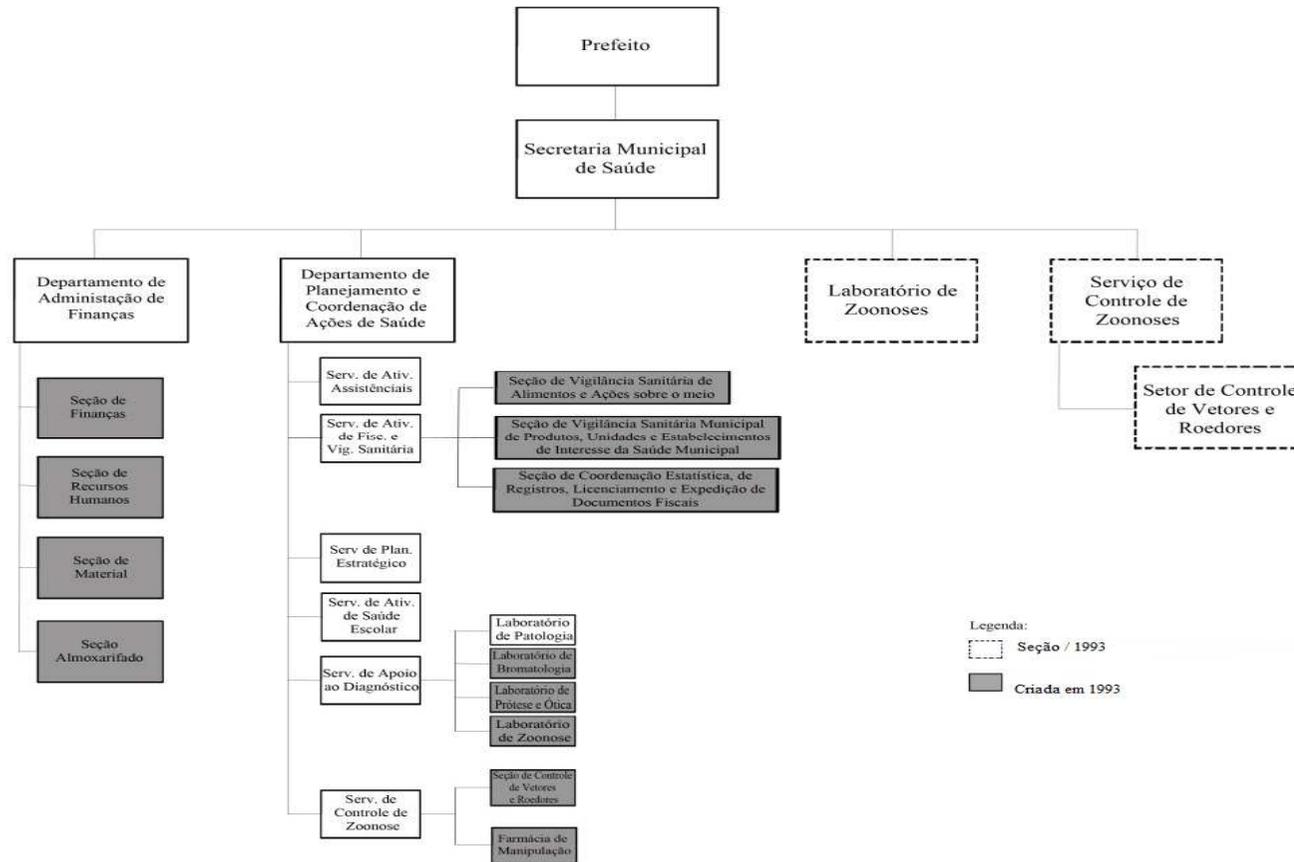
4.5.4 A Secretaria Municipal de Saúde

De modo similar, a Secretaria Municipal de Saúde galgou *status* privilegiado no nível da estrutura político institucional, não só pela importância socialmente condicionada da área de saúde, como também pelo processo de transferência e municipalização das políticas do setor. Nesse caso, ambos os condicionantes – societal e político-legal - se entrecruzam e dão substrato à distinção de poder da Secretaria. Com relação aos componentes legais, a estrutura reproduzia a organização dos serviços consoante com as determinações legais emanadas do Ministério da Saúde. Seu orçamento assim como suas responsabilidades, eram regidos por instrumentos legais de âmbito federal. Desta forma a Secretaria ocupa centralidade na política do município tanto pela que representa o setor numa metrópole como Belo Horizonte, como

também em função das novas atribuições transferidas ao município no bojo do processo de descentralização político institucional do governo federal.

As mudanças na estrutura organizacional da Secretaria de Saúde também ocorreram na esfera das subestruturas de terceiros e quarto escalão. De modo geral, essas mudanças significaram uma maior racionalização da estrutura, conforme previsto no Programa de Governo, como por exemplo, o deslocamento do Laboratório de Zoonoses da estrutura ligada diretamente ao Secretário e sua transformação em órgão subordinando a um departamento. Da mesma forma que na Secretaria de Educação, as mudanças obedecem à lógica prevista de atuar “por dentro” das estruturas já estabelecidas, como bem frisou Patrus Ananias em entrevista para esse trabalho. Nesse caso, a escolha pela permanência das estruturas condicionou-se também à especificidade da área e ao reconhecimento do atrelamento da política às determinações da legislação federal. A estrutura revela também as hierarquias do campo do saber e nesse sentido, alterá-las substancialmente significava revolver o campo de conhecimento, os conflitos entre as várias especialidades que comporta o setor da saúde, perspectiva que não fazia parte da proposta de governo, nem tampouco dos grupos que militavam na área. O organograma abaixo retrata as alterações.

Figura 10: Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Saúde - PBH - 1989-1992 / 1993-1996



Fonte: Produzido pela autora.

É preciso considerar ainda, que o contexto histórico do período e determinadas condições vinham a exigir pequenas intervenções na máquina que propiciassem a ação mais eficaz da administração – um dos quesitos para o crescimento do que Repetto (2002) denomina de capacidade estatal.

A complexidade da estrutura da Secretaria, que já se apresentava no governo anterior ao da Frente BH Popular, expressa o crescimento das responsabilidades dos municípios, situação que se consolidou principalmente a partir da Constituição de 1988, com o processo de descentralização das políticas públicas e a transferência para a esfera municipal. À medida que o processo de descentralização que se expos principalmente na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) vai se consolidando, mais a estrutura tem que se adequar às novas determinações legais. Por outro lado, o suposto da participação popular também se apresenta como um dos elementos balizadores, até por que no campo da saúde a exigência de conselhos locais estava contida nas diretrizes da programação federal. Registros contidos nos relatórios da Secretaria (1995) reafirmam esses condicionantes ao registrar que

as transformações necessárias para a consolidação do SUS só serão realmente viabilizadas e implantadas se acontecerem modificações no gerenciamento do Sistema, descentralizando o poder, os recursos financeiros e a execução das ações, incorporando os trabalhadores e segmentos organizados da população no processo decisório (BELO HORIZONTE, 1995, p. 4)

Vale destacar a politização que o setor apresentava principalmente pelo histórico das lutas pela Reforma Sanitária, iniciada ainda nos anos 70³². Em Belo Horizonte, vários grupos que atuavam na Secretaria, composto de militantes tanto do PT em suas diferentes correntes, mas com predominância dos grupos ligados à esquerda do Partido, quanto de militantes históricos do PC do B e também do PSB, atuaram nesses movimentos levando para a Secretaria os embates. O vice-prefeito da gestão Patrus Ananias, Célio de Castro, médico, foi um dos atores desse movimento, ainda quando militante do PC do B.

Um fato que demonstra a atuação desses grupos foi a greve do setor por melhores salários e condições de trabalho, que culminou com o aumento diferenciado de salário e a proposição de um Plano de Carreira, criando o quadro especial da Saúde instituído por meio da Lei 7238 de 30 de Dezembro de 1996, mas não implementado em sua plenitude. As pressões desses grupos também contribuíram para impor limites a qualquer tentativa de mudanças bruscas na estrutura da Secretaria.

³² Parte dessas informações foi obtida por meio de entrevistas com técnicos e assessores que atuaram na Secretaria Municipal de Saúde, entrevistados XV e XVI (2010)

O poder desses grupos pode ser visto ainda no Programa de Governo. Dentre as várias diretrizes políticas ali estabelecidas, as relacionadas à área de saúde são as mais detalhadas inclusive em seus processos operacionais e estruturas organizativas. Observa-se que até mesmo as diretrizes para estabelecimento de política de carreira já estavam pré-definidas. Isso referenda a nossa leitura de que o programa de governo, para além de se constituir como um conjunto de intenções retrata posições políticas, jogo de poder, conflitos, crenças e valores de grupos que almejam poder político.

Assim, as mudanças realizadas não alteravam significativamente a estrutura anterior, embora racionalizasse alguns de seus componentes, em alguns casos, reestruturando ações e serviços. Essas mudanças tanto espelhavam as condições histórico-conjunturais, a implementação do SUS como legalmente estabelecido e também as pressões dos grupos político-partidários que atuavam no interior da máquina.

As disputas entre os grupos partidários e intrapartidários no interior da Secretaria sob o suposto das divergências quanto ao conteúdo das políticas, expressavam de fato a disputa pelo poder de controlar a máquina. O corpo burocrático – cujos atores principais ocupavam os cargos comissionados tanto de recrutamento amplo quanto o restrito – capitaneado pelos grupos do PT, exercia, pelas articulações internas e conhecimento técnico, poder de veto a indicação do cargo de secretário. O *imbróglio*, no dizer de Patrus Ananias, estava conduzindo à paralisia da máquina. A alternativa foi encontrar um nome de consenso, que apaziguasse os grupos. A busca da cooperação passava pela escolha de uma liderança reconhecida pelos grupos em disputa e que fosse capaz de estabelecer o consenso. Segundo Patrus Ananias³³

A área de saúde estava muito complicada, tinha muita gente querendo (ocupar o cargo de secretário). Aí alguém me falou [...] foi o Tomaz da Matta Machado 'quem pode resolver esse *imbróglio* pra você lá é o César Campos, ele está por cima dessas brigas todas'. Eu conhecia pouco o César, eu tinha pouco [...] aí (sic) um dia conversando com Célio, Célio falou eu conversei com ele. Aí Célio conversou com ele e me colocou em contato. Foi de fato uma solução esplêndida

Atesta, portanto, como a negociação entre os vários grupos em disputa pode produzir recuos estratégicos e rearranjos das preferências iniciais desses atores. Nesse processo, os grupos, antes em conflito, se reorganizam e reaproximam-se na arena de negociação, criando laços de cooperação. O episódio retratado por Patrus Ananias ilustra situação análoga. Dentre os que disputavam a preferência o cargo de Secretário a Democracia Socialista (DS), facção a qual se filiava Thomaz da Matta Machado, era uma das forças a pleitear espaços de poder.

³³ Entrevista à autora, outubro de 2010

Como o quadro era bastante conturbado, a construção do consenso contingente – pela aquiescência a um nome em contrapartida ao acomodamento em algum espaço de poder – foi uma solução negociada. À DS coube a secretaria adjunta.

4.5.5 As Administrações Regionais

Se no campo das políticas públicas o mote principal do programa da Frente BH Popular e das diretrizes de governo era a chamada “inversão de prioridades”, no âmbito da gestão, a perspectiva da descentralização, associada à proposta de participação popular, aparecia como força motriz a impulsionar a boa governança. O aumento da capacidade estatal como um dos pressupostos da boa governança, se daria não apenas pela racionalização das estruturas operativas de políticas públicas, mas, principalmente, pelos processos de descentralização político-administrativa e pela construção de mecanismos que assegurassem a participação popular na administração municipal. A inversão de prioridades se estendia inclusive para este quesito, já que a delegação de algum grau de poder decisório a população, de fato, resultava numa inversão parcial da lógica de escolha das prioridades.

As Administrações Regionais (AR) apareciam como o lócus privilegiado do processo de descentralização, uma vez que se constituíam como estruturas institucionalizadas de gestão intramunicipal. A divisão da cidade em nove regionais administrativas – Barreiro, Centro-Sul, Leste, Oeste, Norte, Nordeste, Noroeste, Venda Nova e Pampulha – implantadas definitivamente no final dos anos 80, significou o reconhecimento das diferenças e diversidades socioespaciais que vinham a demandar a divisão de responsabilidades para o melhor atendimento das comunidades.

Nesse sentido, a descentralização político-administrativa, muito mais do que uma agenda político-partidária, era entendida como a alternativa possível posto que permitiria

buscar, por um lado, responder as reivindicações da população por democratização do acesso a bens e serviços geridos e ou ofertados pelo poder público e, por outro, racionalizar custos, reduzindo superposições, desperdícios e burocratização da máquina pública (CAETANO et al, 1994, p. 5)

O diagnóstico realizado pelo Departamento de Coordenação de Administração Regional de Governo (DARGO) demonstrava ainda que “a transferência de serviços e responsabilidades (para as ARs) não compreendeu a dotação de recursos materiais e humanos necessários à execução das novas funções” (CAETANO et al, 1994, P.16) nem tampouco se

fez acompanhar de uma revisão das atribuições dos papéis e vínculos hierárquicos das estruturas organizacionais das AR. Dessa forma, o relatório demonstrava que a transferência de serviços sem a efetiva descentralização estava levando a fragmentação das estruturas; os departamentos setoriais relacionando-se mais com as secretarias afins sem que houvesse uma integração interna com as equipes das AR, o que por sua vez resultava:

- A) na superposição de atribuições e tarefas com a conseqüente elevação dos custos dos serviços;
- B) subaproveitamento dos recursos humanos;
- C) atuação, as vezes conflitantes, dos órgão de implementação de políticas;
- D) no conseqüente desgaste das AR, que se tornavam desacreditadas frente a população (CAETANO et al, 1994, p.16)

Entendia-se assim que

a descentralização e a participação popular são políticas complementares de um processo de democratização que propõe aproximar a administração dos cidadãos, criando os meios para que aumente a **eficiência e eficácia** (grifo meu) dos serviços públicos” (FRENTE BH POPULAR, 1992, p.05)

E para que isso fosse possível afirmava ser necessária a transferência de poder, de competências e meios, aos organismos intermediários de gestão, no caso as AR.

Embora o diagnóstico fosse preciso quanto às dificuldades vivenciadas pelas AR, a equipe considera os limites à implementação de medidas mais substantivas e profundas, observando que para isso seriam necessárias mudanças legislativas ou mesmo uma reforma administrativa, ampla o suficiente para alterar as competências e atribuições não só das AR como de toda a estrutura da Prefeitura. O momento não era adequado a mudanças bruscas. A escolha por uma mudança desse porte foi avaliada como inadequada, pelo grupo à frente da Secretaria de Governo haja vista a pouca maturação do projeto político e a proximidade da implementação do OP que iria exigir esforços concentrados.

Com relação a esse aspecto, vale ressaltar que o Programa de Governo foi resultado de discussões entre vários grupos e tendências dentro do PT. Naquele momento os conflitos em face das diferentes perspectivas quanto à gestão da máquina pública se cristalizaram no Programa de Governo. Havia uma posição, defendida pelos grupos intelectuais dentro do partido, do qual Maurício Borges e Fernando Pimentel eram partícipes, “ de que a reforma administrativa deveria se realizar no primeiro governo, tendo em vista a perspectiva do

planejamento integrado”. (Entrevistado XIII) Outra postura, defendida pelo grupo próximo ao Prefeito e na Secretaria de Governo, tinha como prioridade o estabelecimento de mecanismos participativos como a principal ação de governo. Essas eram posturas não excludentes, mesmo quando vista pelos defensores de ambas as perspectivas, mas indicavam divergências quanto à forma de gestão pública.

A inclusão da proposta de reforma administrativa de largo alcance no programa de governo, que foi construído de “modo aberto pela várias correntes dentro do partido e pelos partidos da base”³⁴ era a proposição de um grupo de atores políticos que naquele momento não dispunham de recursos de poder e capacidade de articulação política suficientemente forte para fazer valer seus propósitos. A vivência desse grupo na máquina e o predomínio da orientação incrementalista haja vista a priorização de outras ações e políticas, apenas adiou a proposta encetada.

O vislumbre dessas dificuldades e também do desgaste que uma reforma administrativa desse porte poderia ocasionar não impediu, contudo, o elencar de algumas ações a serem implementadas no curto prazo, com vistas à descentralização que se almejava. Dentre as medidas algumas apresentavam escopo genérico, mais de caráter político como, por exemplo, a proposição de garantir a participação das AR na elaboração de políticas, diretrizes, planos e programas de governo e empresas municipais, ou ainda a criação de fóruns bimestrais que incorporasse o Prefeito e o staff do primeiro escalão visando à unidade de ação, sem que fosse estabelecido mecanismos operativos para tal. Também elencava ações de caráter administrativo tais como articulações de um fluxo de informações entre Administração Municipal e AR, realização de convênio com a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) para garantir o trabalho integrado, estender a autonomia para contratação de obras ou serviços pela modalidade carta-convite, transferir atribuição para contratar pequenas obras, dentre outros.

Em sua análise para o redesenho institucional, propiciado pela experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, Giovani Caixeta (2000) destaca quatro pontos importantes ao processo de transição de um sistema centralizado para um descentralizado, quais sejam: flexibilidade, entendida como conduta que recusa a obediência cega aos padrões rígidos da burocracia, resultante do reconhecimento da diversidade de situações intralocais e do tratamento assimétrico a ser dado em face dessas diferenças; o gradualismo pressupõe que as funções e encargos devem ser feitos de forma progressiva, considerando-se, inclusive não

³⁴ Entrevista gravada com Patrus Ananias de Souza, outubro de 2010.

só as desigualdades intralocais como também as capacidades particulares, e, além disso, a necessidade de implementar ações a medida do funcionamento da máquina; a transparência do processo decisório, que envolve a disponibilização das informações e acesso de todos às decisões; por fim, o controle público, que refere-se “a incorporação de mecanismos efetivos e institucionalizados de controle pela sociedade” (CAIXETA, 2000, p. 66).

Considerando a reflexão acima e as medidas elencadas é possível ver que alguns desses princípios pareciam estar presentes. Quanto as medidas administrativas, a extensão da autonomia das AR para a contratação de obras e serviços na modalidade carta-convite, constata o princípio da flexibilidade e da não obediência à rigidez burocrática. A modalidade de contratação por carta-convite envolve recursos financeiros pequenos. O procedimento geralmente era realizado pelos órgãos centrais ou secretarias finalísticas, o que normalmente resultava em processos morosos e nem sempre eficazes. Ademais, o contratante encontrava-se distante da execução, as AR nem sempre tendo ciência dos processos. Apesar de prevista e indicada no diagnóstico, essa medida não foi de imediato implantada. Primeiro porque as AR não dispunham nem de um “quantitativo de pessoal que pudesse levar a cabo tais tarefas, nem muito menos de qualificação técnica para isso” (Entrevistado XII:); segundo, porque, em relação as obras, a SUDECAP era a responsável pela execução, havendo resistências corporativas para a transferência. Nesse caso a possibilidade de perda da competência e atribuição significava igual perda de status e poder. A SUDECAP vinha até então se constituindo como uma das instâncias burocráticas de maiores resistências às mudanças. Com relação às pequenas obras, o entrevistado X afirma também que as AR não dispunham de pessoal qualificado para realizar o acompanhamento, muitas delas se recusavam a assumir essa tarefa, embora demandassem autonomia para isso.

No que se refere à crítica dos entrevistados quanto ao controle da SUDECAP isso parece ter ocorrido, principalmente nos primeiros anos de governo. Há que se considerar, contudo, que, além das mudanças terem impactos diferenciados nas diversas estruturas organizacionais – algumas, pelas suas características, têm processo mais lento de absorção delas – as instituições são, de modo geral, refratárias a elas, ou seja, sempre há certo grau de resistência às mudanças proposta pelo que elas representam em termo de deslocamento de poder. No quesito recursos financeiros uma das instâncias no interior da Secretaria Municipal de Fazenda, o Departamento de Inspeção Financeira (DIFA), que atuava como um organismo de controladoria impugnava os pagamentos que eram realizados, constituindo um foco de tensão. Nesse aspecto, uma das principais dificuldades encontradas referia-se ao pagamento e prestação de contas realizadas nas regionais. Como muitos administradores regionais não

dispunham dos conhecimentos pormenorizados dos procedimentos para execução das despesas orçamentárias, a recusa do DIFA às prestações de contas gerava morosidade nos pagamentos e conseqüente dificuldade na execução do orçamento. Até que as AR fossem dotadas de pessoal qualificado e capacidade de gestão, esses problemas se avolumavam, dificultando o processo de descentralização.

Com relação ao gradualismo, como um dos aspectos da descentralização, o diagnóstico do DARGO aponta, de forma subliminar, para a perspectiva de mudança gradual e pontuada. Primeiro, quando destaca que algumas medidas importantes requeriam negociações com o Legislativo municipal, isto é, quando indica que as mudanças mais substantivas deveriam envolver alterações, inclusive na legislação municipal que regulamentava o papel das regionais. Há, nessa indicação, o reconhecimento implícito das dificuldades inerentes às negociações com o legislativo, que requeria maior tempo para as articulações necessárias à aprovação de qualquer mudança de escopo mais abrangente.

Por outro lado, quando elenca um conjunto de ações pontuais de curto prazo, que em tese não iriam alterar significativamente a estrutura das AR, expressa uma orientação de que as mudanças sejam feitas de forma paulatina de modo a não causar desestruturação de alguns setores. O gradualismo é uma estratégia construída a partir de parâmetros dados pela própria conformação da estrutura. Na medida em que vão conhecendo os limites que a estrutura impõe, os atores vão rearticulando suas ações e se acomodando a elas. O gradualismo se apresentava também como resultante dos constrangimentos impostos pela estrutura burocrática da máquina pública.

No tocante ao controle público e a transparência das decisões, esses aspectos parecem ter sido considerados como atendidos à medida da criação de mecanismos como conselhos, fóruns e conferências regionais bem como no Orçamento Participativo realizado nas regionais, ponto a ser tratado mais a frente.

Todavia, embora esses princípios estivessem presentes na análise das equipes, das medidas propostas poucas tiveram sua implementação iniciadas no governo Patrus Ananias. Muitas delas não foram realizadas também pelo “acentuado volume de trabalho que as “regionais” passaram a assumir” (Entrevistado VII) e das dificuldades de disponibilizar funcionários para participar de todas as discussões. Com relação às questões referentes à elaboração de políticas, os fóruns nem sempre funcionaram a contento quer seja pelas dificuldades em operacionalizá-los ou ainda pela resistência de alguns setores em compartilhar poder como o caso da SUDECAP. Para os entrevistados X e XII, a SUDECAP não permitia o acompanhamento das obras, configurando-se como uma estrutura autárquica.

Mesmo a proposta de criação de fóruns de discussão entre os prefeito e secretários com as AR, as que ocorreram não resultavam em ações sistemáticas e operacionalizáveis. Esses encontros e reuniões pareciam ter conotação de assembleias que nem sempre resultavam em decisões mais operativas, geralmente apontando diretrizes para a ação. O grupo com efetivo poder de decisão estava concentrado em uma pequena equipe composta por pessoas ligadas ao Prefeito e as Secretarias chave na condução de políticas.

Nós tínhamos um grupo de dirigentes que foi acertado (sic) (pois) não dá para reunir todos os dias com todos os secretários, então a equipe que se reunia com mais frequência duas ou três vezes por semana, era (composta) pelo vice-prefeito, secretários da Fazenda, de Governo, do Planejamento, o Chefe de Gabinete que depois foi para a Secretaria de Desenvolvimento Social e também o Secretário de Atividades Urbanas³⁵.

Esse era o grupo que, após as reuniões e assembleias, deliberava sobre o modo de ação.

Outro ponto bastante sensível com relação à descentralização intramunicipal que se pretendia fazer por meio das AR é o do grau de autonomia e da capacidade efetiva de poder que a elas é transferida. Isto, “significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro dos limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas” (VAZ apud CAIXETA, 2000, p. 67). Assim, além da execução das atividades operacionais como serviços de manutenção e pequenas obras, “decisões relativas à formulação de políticas, definição de prioridades de investimento para a região, o seu planejamento operacional, bem como as atividades relativas à normatização e controle” (CAIXETA, 2000, p. 68) são indicativos da efetiva descentralização.

Para que as AR pudessem atuar com poder decisório, de planejamento e com autonomia, era necessário que, além da definição clara de suas competências e atribuições, que fossem transferidos a elas, recursos suficientes para que atendessem as funções estabelecidas. Isso só será possível se igualmente forem garantidas a existência e atuação de “estruturas técnico-administrativas sólidas, capazes de efetuar a gestão de serviços e de execução de projetos e obras” (BORJA apud CAIXETA, 2000, p. 69). Nesse aspecto, não se poderia delegar poderes a instâncias que não dispunham nem mesmo de estrutura de pessoal qualificado para assumir tais incumbências e poderes. As propostas de descentralização

³⁵ Patrus Ananias em entrevista para a autora, outubro de 2010. Embora fosse representante de uma das tendências à esquerda no PT, que inclusive disputava poder com o grupo ligado ao Prefeito Patrus Ananias, Tomaz da Mata Machado parece ter sido escolhido para compor o grupo mais próximo ao prefeito muito mais pela postura contributiva e conciliadora que nem por isso significava desprendimento, mas também uma avaliação estratégica para acesso ao poder. Indicativo dessa posição foi a sua conduta no episódio da escolha do Secretário Municipal de Saúde, César Campos, tendo sido escolhido como adjunto Lídia da Mata Machado, militante próxima a tendência, e esposa do referido.

encontravam-se limitadas pela própria estrutura de suporte aos trabalhos existente nas regionais.

Quanto à definição das competências e atribuições, bem como da vinculação hierárquica das AR, este último considerado também como um dos pontos nebulosos da administração anterior, a legislação que regulamentou as mudanças pontuais realizadas no governo Patrus Ananias procurou corrigir algumas distorções apresentadas.

Embora estivesse vinculada à Secretaria de Governo desde a gestão anterior, conforme destaca a equipe do Arquivo Público Mineiro em nota explicativa, a legislação em vigor no período 1989-1992 apresentava pontos conflitantes que conduziam a uma leitura ambígua quanto à essa relação. Enquanto o artigo 1º da Lei 5.562 de maio de 1989 indicava a subordinação direta ao Prefeito, o que lhes conferia status de Secretaria, o artigo 37º, por sua vez, indicava sua subordinação à Secretaria Municipal de Governo.

A reforma do período 1993-1996 estabelece a vinculação das AR à Secretaria Municipal de Governo, e a ambiguidade acima referida permaneceu porque elas continuaram com status similar a de secretário³⁶. Mas, estavam submetidas ao controle e coordenação do Departamento de Ação Regional (DARGO) subestrutura que, no plano organizacional tinha *status* hierárquico inferior ao estabelecidos para as AR. Essa aparente “aberração” como dito por um dos entrevistados (Entrevistado IX), é uma evidência não só da assimetria de poder entre os diferentes atores políticos. As AR ocupavam na estrutura formal, status superior ao departamento ao qual se subordinava. Além disso, retrata, como bem definido pelo novo institucionalismo, como de fato, as estruturas organizacionais são expressões dos processos institucionais e de como elas, mesmo na discrepância, retratam o jogo político.

A subordinação das AR à Secretaria Municipal de Governo e a um de seus departamentos demonstra que, se por um lado elas são reconhecidas como elemento importantes da gestão, dado principalmente ao papel que ocupam nas políticas de descentralização e participação popular, por isso, são instâncias que devem ser no mínimo acompanhadas de perto pelos grupos de poder, por outro lado, reafirma a assimetria de poder entre os grupos dentro da máquina, e o *status* e recursos de poder que a Secretaria de Governo dispõe, fato que se repete também nos períodos subsequentes a serem analisados. A postura retrata a ambiguidade presente nas propostas implementadas. Ao mesmo tempo em que se pretendia a descentralização político-administrativa para as regionais, a subordinação a uma estrutura hierarquicamente superior indicava a postura do exercício do controle sobre elas .

³⁶ A discussão sobre as AR será feita um pouco mais a frente.

No entanto, quando se tem em mente as disputas pelos cargos nas AR entende-se que essa conduta visava assegurar o controle das disputas inter e intrapartidárias

Quanto à autonomia financeira, a descentralização de recursos parece ter se iniciado com a liberação para

pequenas obras, investimentos menores e serviços [...] o grau de autonomia era mais prático (sic) que teórico. As decisões eram tomadas coletivamente e a partir dessas decisões as regionais tinham capacidade de complementação no âmbito de suas competências. Como a gente definia isso numa relação permanente, reunião de secretários, reunião com administradores regionais, reunião nas regionais, isso foi se integrando (Entrevistado Patrus Ananias).

Com relação ao debate sobre a autonomia desses órgãos, é preciso observar ainda, como bem situam diferentes autores (FISHER 2004; BORJA 1999; apud CAIXETA. 2000), que o poder decisório transferido não pode ser de tal monta que resulte na perda da unidade municipal. Assim, transferir poderes não pode significar fragmentação das políticas. A transferência de poder decisório as AR deve ser relativa à sua competência como instância de gestão intramunicipal. Ou seja, dotá-las de capacidade decisória não significa que sejam capazes de decidir sobre tudo e sobre todas as políticas, à revelia da integração com as políticas públicas setoriais decididas no âmbito das Secretarias específicas, nem ao menos sem se ater às diretrizes estabelecidas pelo governo municipal.

De modo geral, a ampliação da oferta de serviços iniciadas no governo anterior e continuada no governo da Frente BH Popular, bem como a transferência de algumas responsabilidades como execução de algumas pequenas obras, não se fizeram acompanhar, na mesma proporção de transferência de recursos. Os repasses continuaram sendo decididos e controlados pelas secretarias de Planejamento e da Fazenda. A esse respeito alguns dos entrevistados ressaltam que, embora fossem ouvidos e participassem de reuniões e colegiados, no tocante aos recursos sempre tinham que negociar com essas Secretarias o montante requerido.

Assim, à descentralização administrativa não correspondia igual autonomia financeira, o que inibia a capacidade das AR atuarem efetivamente como subprefeituras. Talvez seja a isso a que se refere Patrus Ananias quando observa que “autonomia era mais teórica que prática” (entrevista para esse trabalho, 2010). A fala de um dos entrevistados é esclarecedora a esse respeito “não se trata de se transformar numa prefeitura regional, mas de obter recursos financeiros e capacidade de decidir sobre seu uso em face das peculiaridades da região”

(Entrevistado VII). O caminho em direção à descentralização encontrava inúmeros percalços que, gradativamente, esperava-se solucionar.

O grau de transferência do poder decisório num processo de descentralização é proporcional ao conjunto das atribuições e responsabilidades que essas instâncias passam a ter. Essa situação se torna ainda mais complexa se, antes, a articulação horizontal ou intersetorial entre as instâncias responsáveis pela elaboração de políticas públicas é frouxa ou inexistente. A falta de coordenação e de integração entre as políticas setoriais, de modo geral, repercutiram nas AR, contribuindo para a superposição de trabalhos e conflitos entre as equipes, situações apontadas pela equipe da Secretaria Municipal de Governo por meio do Departamento de Ação Regional (DARGO).

A falta de articulação horizontal somada às dificuldades de integração vertical, aquela que se realiza entre as equipes das secretarias setoriais e seus correlatos na AR, constituíram outro leque de problemas e tensões ao processo de descentralização e da possível perda de unidade. Isso ocorreu com frequência nesse período, a despeito dos esforços realizados nas inúmeras reuniões e fóruns de discussão. Nesse aspecto, vale destacar, por exemplo, o Departamento de Desenvolvimento Econômico. Mesmo na Secretaria de Indústria e Comércio, responsável pelo setor não parecia dispor de uma política de desenvolvimento econômico para a cidade dispondo de ações pontuais a alguns setores – as câmaras setoriais se configurando como umas dessas diretrizes dentro da perspectiva de participação da sociedade civil na construção das políticas – e sem ações claras que vinculassem a estrutura nas AR.

Não é sem sentido que o diagnóstico da equipe do DARGO enfatizava a necessidade de traçar um perfil e da qualificação das equipes dos departamentos nas Regionais Administrativas.

Mas isso variava em função da estruturação do setor e da secretaria responsável. No caso das políticas de saúde, por exemplo, em que determinadas ações já estavam em curso, principalmente as ligadas à implementação do Sistema Único de Saúde, essa integração vertical apresentava, no geral, maiores possibilidades. Isso ocorria também, porque o Ministério da Saúde definia alguns procedimentos a serem seguidos o que também exigia melhor integração entre os diferentes momentos de implementação do programa. Nesse caso, as equipes das AR encontravam-se até mais integradas à Secretaria, tendo todos os seus parâmetros e ações determinadas no âmbito da instância central do que propriamente ao gestor da AR. O gestor da AR quase não detinha nenhum poder ou interferência nas políticas de Saúde. Isso ocorria mesmo nas AR onde a equipe era do mesmo grupo político partidário

ou intrapartidário. Quer dizer, havia procedimentos mais padronizados, mesmo tendo conflitos internos bastante acentuados entre os grupos dentro da Secretaria.

A maior ou menor integração vertical dependia também dos arranjos políticos das secretarias setoriais, de quais grupos estavam ocupando os cargos principais. No caso da Secretaria Municipal de Educação, o conflito entre os grupos, que culminou com a saída da Secretária Sandra Starling, revela que as disputas no interior das secretarias reverberavam nas instâncias de implementação de políticas das AR, constituindo também um foco de tensão permanente. O episódio em que parte das equipes das regionais se rebelou contra as decisões tomadas pela Secretária demonstra que de, alguma forma, a integração vertical exigia não só definição da política pública e das diretrizes para sua implementação como também articulações entre os grupos políticos que operam nas diferentes instâncias.

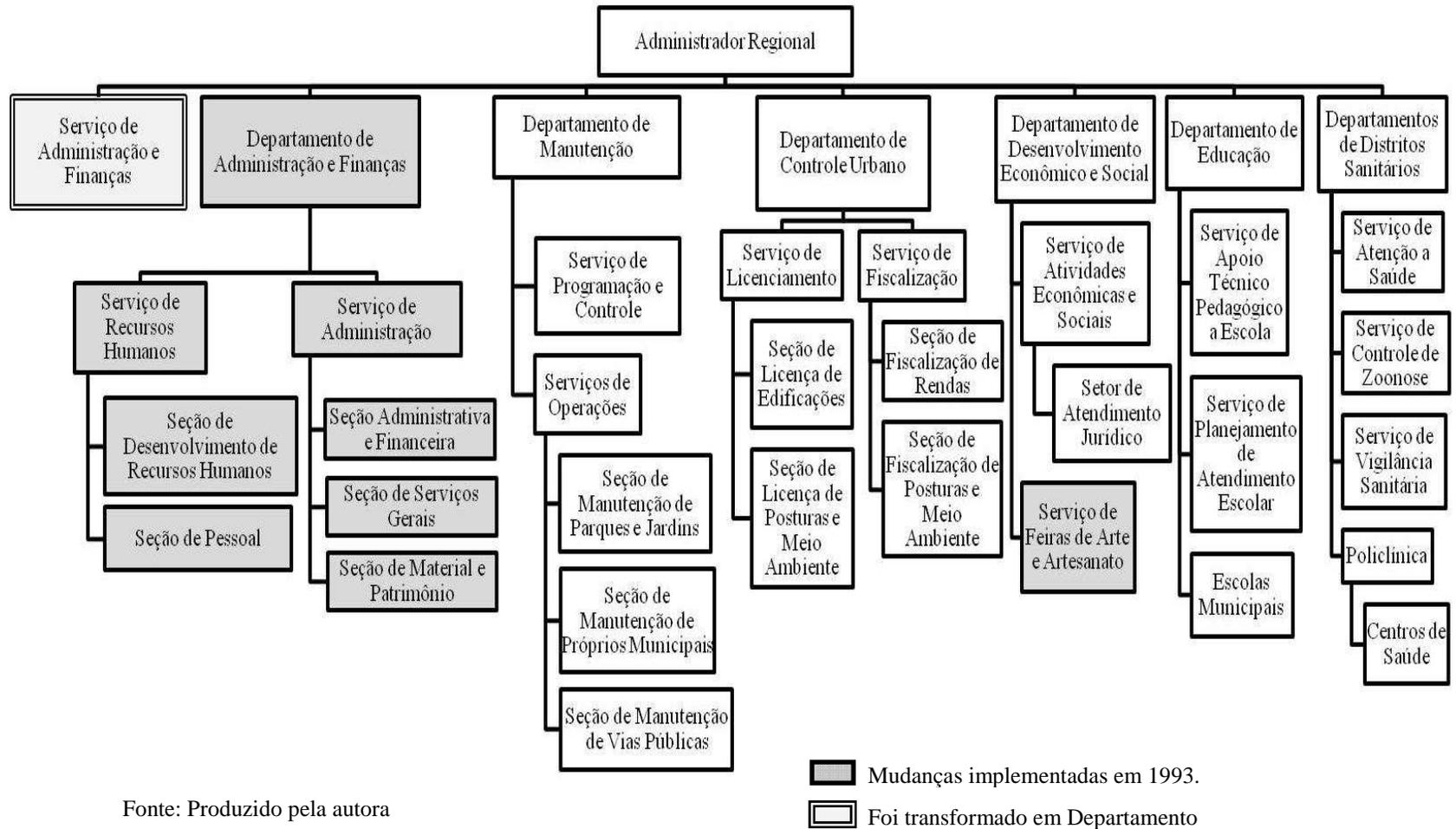
Nas situações em que as políticas públicas já se encontram institucionalizadas ou em vias disso, a integração pode ser facilitada uma vez que os procedimentos já estão mais definidos e são reconhecidos pelos agentes, a despeito de sua filiação partidária.

Considerando, como afirma Caixeta (2000), que a eficácia gerencial das AR dependia ainda das estratégias organizacionais e de gestão, e de que, é um equívoco a tentativa de reproduzir nas unidades regionais a estrutura dos órgãos no nível central, as mudanças implementadas pelo novo governo no âmbito da estrutura formal não só revalidam a estrutura anterior como até mesmo a complementava.

Contudo, é preciso relativizar essa assertiva. Quando se tem em mente que no programa de governo já se tinha clareza das dificuldades e impossibilidades de realizar grandes transformações na estrutura, privilegiando pequenas correções pontuais, significava não só reafirmar as velhas estruturas como, em algumas medidas, aprimorá-las para que, de fato elas propiciassem relativa eficiência na gestão “tradicional”. O gradualismo pode ter sido uma das estratégias utilizadas, ainda que não de forma planejada. Esse parece ser umas das explicações possíveis para a criação do Departamento de Administração e Finanças em substituição do Serviço de Administração e Finanças (Vide Organograma abaixo). As subestruturas em que se desmembravam o Departamento reproduziram ou recriava serviços e seções similares às da Secretaria por ela responsável. O serviço de Administração, desmembrado em seções específicas evidenciam a perspectiva de dotar as AR de estrutura mais adequada à ampliação das tarefas e responsabilidades que se pretendia a elas transferir. Nesse caso, o serviço e a seção Administrativa e Financeira cuja competência, entre outras, é acompanhar contratos, fazer licitações, convênios etc. o vem confirmar que, em algum nível,

as AR estavam assumindo novas responsabilidades que exigiam estrutura organizacional mais complexa.

Figura 6: Organograma Estrutura Administrativa das Administrações Regionais- PBH
1989-1992 / 1993-1996



Fonte: Produzido pela autora

■ Mudanças implementadas em 1993.

□ Foi transformado em Departamento

O crescimento dos serviços demandou a alocação de maior contingente de funcionários, inicialmente de forma tímida, levando à necessidade de instâncias de suporte a gestão. Mesmo que a maior parte das decisões continuasse sendo tomada no âmbito das secretarias centrais, a nova realidade das AR requeria maior capacidade de gestão o que significava não só maior número de funcionários mas também reestruturação organizacional. . A criação do Serviço de Recursos Humanos e da Seção de Desenvolvimento de Recursos Humanos demonstra a tentativa de dotar as AR de suporte ao desenvolvimento e qualificação de pessoal, uma das fragilidades ali diagnosticada.

Se na gestão anterior ao governo Patrus Ananias, as AR se constituíram como espaços para acomodação dos partidos e ou como moeda de barganha política, na gestão da Frente BH Popular essa conduta se reveste de outras roupagens. Como a coligação que deu sustentação ao governo em tese compartilhava de alguns pressupostos ideológicos, a definição dos cargos teve como norte a participação desses grupos. Vários entrevistados, tanto os que ocuparam cargos nas AR quanto assessores de diversas secretarias, relatam que a ocupação dos cargos era definida pelo grupo político mais próximo ao Prefeito. E os critérios para escolha assentavam-se, de modo geral, na representatividade e legitimidade dos grupos tanto na coligação quanto nas regiões em que atuavam. Buscou-se aliar, à representatividade política, o comprometimento com as diretrizes propugnadas no programa de governo e, ainda em alguns casos, e competência política no sentido da capacidade de aglutinar os diversos grupos em disputa, mesmo considerando a maior coesão político ideológico da coalizão.

No caso das administrações regionais, alguns desses critérios foram bem demarcados. Na AR Leste, por exemplo, o PC do B foi o partido que indicou a direção e parte da equipe “porque tinha um enraizamento muito grande. A maioria das Associações de Moradores da Região Leste tinha a direção do PC do B” (Entrevistado III). Na acepção desse entrevistado, o PC do B era minoritário e a região Leste “virou um filtro” para a escolha do candidato. Nas palavras de um militante do partido “[...] tem uma história nossa de ligação com a Leste de muitos anos atrás”³⁷. O Partido tinha elegido um vereador pela regional nos anos 80 e atuava com forte presença nos movimentos ocupando inclusive a presidência de Federação das Associações dos Moradores de Belo Horizonte. Por causa dessa militância na região, o Partido já tinha assumido a direção da Administração Regional durante o primeiro ano do Governo do PSDB, na gestão Pimenta da Veiga. Mesmo tendo rompido com esse governo um ano após assumir o cargo de direção, parte dos cargos de terceiro e quarto escalão ainda

³⁷ Entrevistado VI, para esse trabalho.

permaneciam sendo ocupados por militantes do partido de modo que ao assumir a Prefeitura, nesta região o Prefeito Patrus Ananias não encontrou resistência à indicação de um candidato definido pelo partido.

Considerado como um partido de “baixa densidade eleitoral” não tendo votação significativa na cidade, o PC do B foi contemplado nas negociações para ocupação dos cargos com um primeiro nível e parte do seu staff assumindo então a presidência da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), e no segundo nível, a de Diretor da Administração Regional Leste e vários outros cargos nos níveis inferiores da estrutura organizacional. O PC do B, basicamente ocupou cargos principalmente nesses órgãos.

Corroborando a afirmativa de Patrus Ananias da busca de pessoas comprometidas com o trabalho, o entrevistado ressalta que sempre teve “uma característica que acho que todo governante deve ter, o de trabalhar coletivamente em conjunto, não sou eu, somos nós” (Entrevistado VII). Nessa mesma linha, mas numa explicação menos subjetivista, alguns dos entrevistados destacam o alto grau de comprometimento das equipes que ocupavam os cargos indicados em toda a Prefeitura, em função da larga militância dos grupos e sua atuação nos movimentos sociais. (Entrevistados II, III, V).

Patrus Ananias também destaca que o momento histórico era propício porque “era o primeiro governo de uma administração de esquerda na cidade, havia uma grande expectativa e também o envolvimento das pessoas e o interesse de que o governo desse certo”³⁸. Para alguns dos entrevistados, a experiência do período inclusive possibilitou a sua qualificação e profissionalização para lidar com a gestão pública. (Entrevistados VII e XII) Muitos dos profissionais foram moldando sua formação no exercício da gestão pública municipal.

Outro exemplo desses mesmos parâmetros da tentativa conciliar representação política com comprometimento e capacidade de gestão de conflitos ocorreu na indicação da direção da AR Noroeste. O cargo de Administrador Regional foi assumido por uma filiada do PT, ligada a um dos grupos internos, o PRC (atual Tendência Marxista) cuja atuação nos movimentos sociais também era significativa. Essa inserção inclusive propiciou a eleição de uma vereadora próxima ao grupo e, mais tarde na eleição seguinte, a eleição da então diretora da AR. De certa forma, os cargos nas AR continuaram a ser importante recurso de poder, que dotava o seu ocupante de capital político na disputa eleitoral.

À medida que se conforma como uma instância de gestão intermediária entre o poder central e a comunidade, as AR tem que dar respostas as demandas da comunidade local.

³⁸ Entrevista para esse trabalho, outubro 2010

Conforme salienta Caixeta (2000) esse é um ponto de tensão da comunidade com a Administração Municipal, sendo assim, a descentralização por meio das AR pode trazer impactos para os poderes Executivo e Legislativo. Para o primeiro, “as pressões serão maiores e os confrontos mais diretos [...] bem como a diluição de sua autoridade” (CAIXETA, 2000, p. 69). Num governo de coalizão como o Frente BH Popular, em que as disputas partidárias e mesmo intrapartidárias não cessam quando da distribuição e ocupação de cargos, isso pode significar também a perda relativa de poder dos grupos alojados nas instâncias centrais do poder. Isso é verdadeiro quando se tem em mente que as AR foram ocupadas em face da representação política dos grupos.

Quanto ao Legislativo, embora Fisher atente para o fato de que a descentralização pode significar o “enfraquecimento do tradicional papel de mediação entre os interesses das comunidades [...] e o esvaziamento do clientelismo” (FISHER apud CAIXETA, 2000, p. 69) isso não necessariamente viria a ocorrer. Em alguns casos, os grupos que assumem as AR podem fazer uso político da estrutura e dela se apropriarem para eleger seus representantes no Legislativo Municipal, o que, mesmo sem a descentralização, já ocorria nas AR de Belo Horizonte desde sua criação em 1973.

No que tange à relação com a população, ao analisar o OP Habitação, implementado mais tarde, Frank Ribeiro (2005) demonstra a existência de relações clientelísticas na distribuição dos recursos. Da mesma forma, um dos entrevistados assegura ter acompanhado inúmeras reuniões com a comunidade em que essas relações se manifestavam “principalmente pelo controle exercido sobre as pautas de reuniões e conferências”. (Entrevistado XI). Esse pode ter sido um dos efeitos indesejados do processo de descentralização.

Em suma, o processo de descentralização encetado por meio das AR parece ter avançado pouco durante o governo Patrus Ananias, o que demonstra que mudanças institucionais são sempre complexas, mesmo quando realizadas de forma pontual. Inúmeros são os condicionantes que demarcam a sua trajetória.

Embora as mudanças não tenham efetivamente transformado a situação das AR rumo à autonomia político-administrativa, o fato é que essas instâncias adquiriram significativa importância no Governo da Frente BH Popular, principalmente pelo papel que representou na construção do Orçamento Participativo, questão a ser tratada a seguir.

Um dos quesitos essenciais à descentralização, como visto pela literatura, o planejamento prévio que considerasse as possibilidades e limitações, bem como o estabelecimento de objetivos e metas e os recursos correspondentes para sua execução, não foi realizado, ao menos segundo os padrões. As ações foram sendo implementadas a medida

das demandas da população e dos gestores, das AR. Isso é verificável nas próprias medidas pontuais que iam sendo tomadas e nas negociações contínuas dos diretores das AR com as secretarias-chaves para a liberação de recursos, autorização de obras e outros. Por outro lado, isso pode ser visto não como um mero improviso, mas como uma escolha estratégica, já anunciada, de não realizar uma reforma administrativa substantiva haja vista o custo que a mesma produziria inclusive a possibilidade de certa paralisia inicial da máquina pública, risco que a coalizão não poderia correr, dada às expectativas criadas no processo eleitoral.

A perspectiva de um planejamento incremental, ou seja, de que as mudanças fossem sendo, de fato, realizadas à medida dos problemas e das dificuldades apresentadas no processo de implementação, é um recurso geralmente utilizado por gestores que não dispõem de conhecimento aprofundado da máquina e que, portanto, vão experimentando as mudanças administrativas concomitante à implementação das políticas públicas e ao trabalho cotidiano das equipes. Esse era o caso da equipe que assumiu a prefeitura de Belo Horizonte no período do governo Patrus Ananias.

Estrategicamente, a perspectiva de transformar as AR em subprefeituras, naquele momento parecia subordinar-se à proposição da participação popular, por meio de conselhos e do Orçamento Participativo (OP), antes que propriamente dotá-las de capacidade político-administrativa para o conjunto das ações e políticas públicas. As mudanças foram graduais porque o discurso da participação popular era a tônica da administração municipal. Nesse sentido, em alguns momentos parece ter havido uma confusão teórico-política entre descentralização e participação popular a despeito do reconhecimento no nível do discurso conceitual, da distinção e complementaridade dos processos, como registrado em diagnósticos, relatórios, e principalmente no programa de governo.

No que tange à capacidade de propiciar novos conhecimentos sobre a cidade, um dos recursos de poder aludidos pelas teorias das organizações, segundo Boschi (1999) o compartilhamento do funcionamento da máquina administrativa, ao mesmo tempo em que estavam sob a pressão da população, os atores a frente das AR passam a acumular conhecimento sobre as carências dos moradores. Deduz o autor que a partir desses contatos esses atores teriam assumido posição de relevo na interação com o nível central.

em função dos desafios colocados pela decisão de implementar o OP no primeiro ano de governo, houve, desde o início, a necessidade de contatos permanentes do núcleo central do poder (secretarias de Governo, da Fazenda, do Planejamento e do próprio gabinete do Prefeito) com o grupo de administradores regionais (BOSCHI, 1999, p. 7)

Processo lento e marcado por avanços e recuos, a descentralização das AR passa a depender muito do seu papel como instância mais diretamente responsável pelo relacionamento com a população (BOSCHI,1999). De fato a experiência do contato estreito e contínuo com a população, não só, mas principalmente por meio das ações de mobilização e organização do OP, dota esses atores de conhecimento sobre a realidade da região, mas isso nem sempre significou proximidade com o poder ou capacidade de atuação efetiva nas decisões, conforme se depreende na fala de um dos entrevistados

como nós trabalhamos muito a participação da população, esta articulação foi sempre feita pela administração regional. Em função dessa responsabilidade da AR, de ser a principal responsável por articular a comunidade para participar da gestão do OP ou mesmo de outras políticas como da saúde, sempre tinha a necessidade de, em situações de conflito, de discutirmos com os gestores das pastas. Em alguns momentos havia uns fóruns para avaliar a implementação das políticas e do OP, mas nada era institucionalizado. Os fóruns funcionavam, mas não regularmente, embora houvesse um fórum do planejamento e implantação das propostas do OP que se reunia, sem certa periodicidade. O DARGO funcionava mais como um suporte, mais como um cuidado político para apurar os problemas. As ações de planejamento aconteceram, de fato, mais no final do governo. No mais eram fóruns das regionais para discutir os problemas e encaminhar ao governo. As decisões continuavam sendo tomadas no núcleo central. (Entrevistado XI)

A atribuição de organizar, junto com as Secretarias de Governo e de Planejamento, o OP transforma as Administrações Regionais. O “papel diferenciado das regionais (sic) entra com mais vigor na articulação, na capacidade de se abrir à participação popular e isso se fez mais forte com o OP.” (Entrevistado XI). É a partir da implantação do OP que, de fato, são criadas as condições para a descentralização, ainda que ela não tenha se dado de forma efetiva.

A participação, como estratégia basilar de governo, foi o elemento que norteou o processo de descentralização das AR. E, nessa linha, as mudanças foram muito mais de conteúdo da ação das equipes das AR do que dos processos que conduzissem a autonomia político-administrativa e algum grau de poder decisório a essas instâncias. Em outras palavras, as AR foram preparadas efetivamente não para tomar decisões autônomas, mas para atuar diretamente junto à comunidade, mobilizando-a no intuito de ampliar a participação popular. Quer dizer “a principal tarefa das AR foi implantar o Orçamento Participativo, os conselhos setoriais e as diversas comissões, de transporte, de saúde [...], ou seja, foi atuar no processo de participação popular” (Entrevistado XII).

4.6 O Orçamento Participativo

Das novas atribuições delegadas aos municípios com o processo de descentralização no âmbito da federação, o desenvolvimento de novas instituições que ampliassem o processo de democratização e o acesso da população aos processos de tomada de decisão foi a que suscitou experimentos mais inovadores. A criação de mecanismos de participação popular mesmo que tenha variado pouco na forma, no conteúdo foram muitos os modelos construídos cada qual seguindo especificidades próprias às condições institucionais prevalentes.

Os conselhos populares foram os mecanismos mais frequentemente utilizados para a institucionalização da participação popular, instâncias que passaram a predominar sobre outras formas “mais autônomas e menos organizadas de participação popular” (PIRES, 2002, p. 9). São dois os tipos em que eles se classificam: os voltados para o aprimoramento e fiscalização de programas e recursos destinados a uma dada política ou conjunto delas; ou aqueles em que a participação da população é dada no momento da própria definição de programas e projetos. Dentre os primeiros, destacam-se os conselhos setoriais de saúde, como propugnado pelo Sistema Único de Saúde, e dentre os do segundo tipo, destaca-se o Orçamento Participativo, mecanismo sob o qual nos debruçaremos nesse trabalho.

O Orçamento Participativo é um mecanismo por meio do qual a sociedade civil define a alocação de recursos públicos orçamentários em investimentos e obras, segundo as demandas por ela elencadas. Como espaço de participação popular garantido pelo Estado, geralmente se compõe de assembleias de moradores ou representantes das comunidades que elegem e escolhem as prioridades de investimento a serem realizadas pelo poder público local. Canal de participação direta da população na gestão de políticas públicas, é, como visto por Azevedo (2005), um complemento à democracia representativa pois possibilita o aprofundamento do processo democrático ao permitir que a população exerça controle mais próximo do poder político, bem como possa influir e participar do processo de tomada de decisão da esfera pública.

Eixo norteador de todas as propostas política da Frente BH Popular, a participação popular, como corolário da democratização e eficiência na gestão da cidade, se apresentava não só, mas precipuamente, sob a forma do Orçamento Participativo. A experiência do Orçamento Participativo realizada em outras cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores, inclusive pequenos municípios do interior de Minas Gerais, era indicativo para dirigentes locais, de que esse era o caminho a ser seguido na gestão de Belo Horizonte. Foi definido, portanto, como a principal ação de governo, todos os esforços sendo envidados, ainda no primeiro ano da gestão, para sua implementação

a prefeitura de Belo Horizonte, assumida pela Frente Popular, tinha como meta realizar uma gestão aberta á participação dos diversos setores da sociedade no processo de definição e adoção de diretrizes que orientam a ação do poder público na cidade. Essa meta se concretizou mais na inovação de procedimentos que incorporavam setores da sociedade no processo de decisão que na criação de novas estruturas burocrático-administrativas (BOSCHI, 1999, p. 4).

Ao discorrer sobre suas experiências junto ao OP, os entrevistados IX e XI observam que a proposta de implementar o OP nos primeiros anos de governo era vista com ressalva pelos atores técnicos políticos responsáveis pela Secretaria de Planejamento. Temerário com a situação financeira e de endividamento da Prefeitura e do reduzido nível de recursos para investimentos “[...] o Maurício (Borges, Secretário de Planejamento) pontuava sempre sobre as dificuldades de se inovar já que não havia dinheiro novo” (Entrevistado XI). Mas essa não era a única explicação possível às preliminares resistências a implementação do OP como suportado pelos atores políticos à frente da Secretaria de Governo. Para o grupo ligado ao secretário Mauricio Borges, pesava principalmente a crença de que a realização da reforma administrativa da máquina, sua modernização, iria trazer ganhos de eficiência da ação estatal, de modo que o OP teria mais condições de se realizar quando ela se encontrasse reestruturada e reorganizada. Apesar dessas divergências iniciais, o entendimento dos ganhos alocativos que o OP poderia trazer, o reconhecimento do potencial da ação como meio de se obter informações e capturar demandas, minimizou as resistências gerando o “comprometimento integral das equipes gestoras em todos os níveis” (Entrevistado Patrus Ananias). Vale destacar que as negociações realizadas pelo Prefeito Patrus Ananias foram cruciais nesse processo.

Ressalta-se também, que mesmo no legislativo, possível foco de resistência mais sistemática ao modelo, posto que em tese a participação popular direta na gestão pública poderia minar o poder de representação dos vereadores, o debate não inibiu o reconhecimento da validade da proposta. Credite-se esse fato também à base ampliada da coalizão na Câmara Municipal que contrabalançou a possibilidade de rejeição. Por outro lado, a experiência dos movimentos populares, o alto grau de mobilização, bem como a inserção dos partidos nesses movimentos, dava sustentação à proposta.

Assim, visto como a principal “política de governo”, o Orçamento Participativo foi elaborado no primeiro ano da gestão, em 1993. Foi constituída uma comissão interna, composta pelos nove administradores regionais, representantes de órgãos da administração direta e indireta, a coordenação geral tendo ficado a cargo de representantes das Secretarias de Governo e de Planejamento. Esse foi o fórum que discutiu e preparou o processo. Coadunadas

com as diretrizes do Programa do PT no nível nacional e em consonância com as experiências já realizadas em outros municípios, o fórum estabelece o caráter **deliberativo (grifo nosso)** do OP em Belo Horizonte. A se definir por deliberação todos os arranjos que resultam da capacidade de argumentação bem informada, discutida e do poder de decisão, nos moldes propugnados por Avritzer (2000), OP em Belo Horizonte configurar-se-ia como espaço da decisão **autônoma** por que esclarecida e bem informada.

A implementação do Orçamento Participativo teve início em 1994, no segundo ano do primeiro mandato dos governos democráticos populares, atendendo não só uma promessa da campanha eleitoral como também o projeto de governo. Pretendia ser a forma por excelência de realização do processo de inversão de prioridades e da formação cidadã. Estruturou-se inicialmente, pela realização de assembleias de moradores de conjuntos de bairros das diferentes regiões administrativas. Nessas assembleias eram elencadas as obras apontadas pelos moradores e também eleitos, os delegados para o fórum regional, a se realizar na respectiva região administrativa. Nesse fórum eram definidas as prioridades das obras a serem encaminhadas ao Fórum Municipal, instância de decisão final onde as obras a serem realizadas em cada regional eram escolhidas (BELO HORIZONTE, 2007).

Visando obter a cooperação dos indivíduos e criar laços de solidariedade necessários à realização do propósito de inversão das prioridades – e o atendimento às demandas dos estratos populares – a Prefeitura de Belo Horizonte estabeleceu o mecanismo denominado “Caravana de Prioridades”. Ele se constituiu de visitas ciceroneadas pelas equipes técnicas da Prefeitura, dos delegados eleitos nas obras demandadas por cada região. “O “objetivo era de que o conhecimento “in loco” das demandas propiciasse” uma visão ampla das necessidades da região (BELO HORIZONTE, 2002). Nessa ocasião são eleitas as Comissões de Fiscalização (COMFORÇAS) voltadas pra o acompanhamento e fiscalização das obras. Nos dois primeiros anos as obras eram escolhidas a partir das demandas elencadas nas reuniões preparatórias, o mecanismo sendo utilizado também como instrumento de captura das demandas para a formação da agenda pública. Assim, o OP aparece também como um meio eficaz de produção do conhecimento sobre a cidade, “de identificar as questões bairro a bairro, os problemas mais localizados” (Entrevistado XII) que nem sempre são possibilitados pelos instrumentos tradicionais do planejamento.

Até o ano de 1996 o OP tinha periodicidade anual, mas em decorrência do acúmulo e atraso das obras, a equipe técnica definiu pela bianualidade como forma de garantir a exeqüibilidade das obras. A pressão da demanda e a relativa incapacidade institucional de

atendimento dessas demandas foram os condicionantes à escolha dos atores técnicos políticos por essa nova periodicidade.

O OP foi sendo implantado e junto com ele foram sendo criadas regras de funcionamento e parâmetros balizadores das escolhas das obras. A criação de instrumentos condizentes com os mecanismos de um modelo de planejamento que ainda não se implantara no conjunto, mas que se apresentava no curto horizonte dos dirigentes da Secretaria Municipal de Planejamento são os passos iniciais de uma trajetória de acomodação da lógica participativa à do planejamento integrado e sistêmico.

A sistemática de operacionalização dos trabalhos incluía a realização dos Planos Regionais de Obras, elaborado a partir dos inúmeros encontros e assembléias realizadas nas regiões administrativas.³⁹ Esses planos expressavam as prioridades estabelecidas pela população nas regionais. Mas nos dois primeiros anos as diretrizes não estavam claras quanto ao que seria aprovado, sendo “aprovado tudo que cabia no orçamento previsto para a regional” (Entrevistado XI). Reforça-se aqui a compreensão de que ainda não tinham sido construídas as diretrizes do planejamento. A implantação do OP ocorreu sem que houvesse, nos momentos iniciais, uma compreensão de como ele se integraria tanto as políticas setoriais quanto ao planejamento da cidade em seu conjunto.

Os trabalhos mobilizavam uma grande parte da estrutura e de pessoal das AR, que, ainda em fase de reestruturação, experimentavam o revés da precariedade das condições. Na visão do entrevistado XI essas dificuldades eram supridas pelo envolvimento dos militantes dos partidos, principalmente do PT, que ocupavam os cargos comissionados nas AR.

A importância atribuída ao OP pode ser mensurada ainda pelo percentual de recursos a ele alocados. Dos recursos totais para investimentos na cidade, 50% eram destinados ao OP e os outros 50% para investimentos gerais na cidade, como as obras estruturantes e de manutenção rotineira. Esse montante representava cerca de 5% da receita do município sendo metade deles destinados de forma igualitária para todas as regionais e a outra metade distribuídas em função da avaliação das carências e necessidades maiores da população. A estrutura do OP estabelecia ainda, a criação das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução (COMFORÇA), eleitas e compostas por membros da comunidade.

³⁹ O OP seguia o seguinte percurso operacional: a partir da divisão das regionais administrativas em sub regiões, no total de 37 para o conjunto da cidade, eram realizadas 03 rodadas de assembléias por cada sub-região, seguidas pelas “Caravanas de Prioridades”, Fóruns Regionais de Prioridades culminando com o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias (PIRES ,2002). Esse volume de trabalho não significava apenas a necessidade de maior número de funcionários mas também, a reestruturação das ARS de modo que ela pudesse dar conta dessas novas atribuições. Isso foi ocorrendo paulatinamente, à medida das necessidades.

A criação de novos processos produziu impactos importantes na estrutura da máquina tanto do ponto de vista dos poderes que se alteram, quanto das necessidades de rearranjo de funções e tarefas. Qualquer mudança institucional gera uma cadeia de transformações às vezes incontrolável. No caso do OP as transformações previstas, mas nem sempre planejadas haja vista a urgência de sua implantação obrigou a realização de ajustes contínuos inclusive das estruturas de suporte e operacionalização dos trabalhos. A situação da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) é exemplar Autarquia estatal criada ainda no período militar, e única responsável pelas obras e manutenção da infra-estrutura⁴⁰ urbana da cidade, a SUDECAP com uma estrutura burocrática robusta, não conseguia ter flexibilidade e agilidade suficientes para atender às novas tarefas que lhe foram atribuídas. Segundo o entrevistado IX, a autarquia não tinha capacidade de planejamento e execução de volume considerável de pequenas obras demandadas pelo OP, constituindo um dos pontos críticos do processo. A atestar essas dificuldades, no primeiro ano do OP, quando chamada para planejar e elaborar o orçamento das obras constantes do Plano de Obras Prioritárias, a autarquia apresentou propostas com erros substantivos de cálculo no orçamento, o que praticamente inviabilizava a realização das obras previstas. Isso levou a atrasos gerando desgaste inclusive na ponta do processo de participação, obrigando a administração municipal a renegociar com a população para que parcelas do orçamento do ano seguinte fossem utilizadas para cobrir os custos do ano anterior. Essa situação levou a Prefeitura a iniciar os OP de cada ano fixando como prioridade a realização das obras aprovadas no ano anterior.

Em face dessas dificuldades, é criada a Coordenação do Plano de Obras do Orçamento Participativo que envolvia os órgãos executores, SUDECAP, URBEL e AR sob a coordenação das duas secretarias responsáveis pelo OP. A máquina passa a ser reestruturada também em função da dinâmica da interação com a sociedade civil, quadros que expressa como as estruturas se modelam a ação dos atores, também são elas resultantes das interações que propiciam.

Outros ajustes foram sendo realizados ao longo dos anos. Destacam-se a inclusão das secretarias setoriais no processo, chamadas a emitir parecer sobre as obras e custos de equipamentos; a apresentação das diretrizes do Plano Diretor, bem como os diagnósticos realizados pela Secretaria do Planejamento sobre as necessidades de cada região e a inclusão das despesas de custeio e de manutenção dos equipamentos aprovados. Ou seja, ao longo dos anos o processo vai sendo racionalizado, os parâmetros para atuação das comunidades se

⁴⁰ Ver portal PBH www.pbh.gov.br

tornando as regras mais claras e pontuadas. As ações vão sendo corrigidas à medida do desenvolvimento do processo. Concomitante, as diretrizes do planejamento da cidade vão sendo gestadas, incorporando o conhecimento gerado e delimitando as proposições da comunidade. Com o tempo, o planejamento estabelecido principalmente por meio do Plano Diretor, vai incorporando o OP, rompendo com a perspectiva “voluntarista” dos primeiros anos. Nesse processo, a Secretaria do Planejamento amplia seu raio de atuação, aumentando os recursos de poder. A “desconfiança” inicial dos atores técnicos-políticos desta Secretaria, quanto ao potencial disruptivo do OP no planejamento da cidade e no uso dos recursos escassos, é suplantada pelo aprendizado que a experiência propiciou e pela incorporação e controle do processo.

Isso nos remete a discussão de como são elaboradas as estratégias dos atores tendo em vista suas preferências, consideradas no âmbito dos condicionantes institucionais. Vale à pena recapitular: a Secretaria de Planejamento teve os cargos de direção ocupados por uma equipe de técnicos, altamente qualificados, dirigida por profissional de renome e reconhecimento no meio acadêmico-profissional, cujo perfil, agregava a técnica e certo nível de envolvimento político partidário, o que sem dúvida deve ter contribuído para uma atitude classificada por alguns entrevistados, de “sensibilidade” para com o tema da participação popular.

Ao fato concreto, implantação do OP como diretriz central de governo restou atuar no processo de modo a garantir que a seu desenvolvimento não correspondesse fragmentação e perda de centralidade do planejamento na condução da cidade. É no desenrolar das ações que a estratégia se coloca e se faz bem sucedida⁴¹. A mais forte evidência do sucesso vai se apresentar na continuidade e aprimoramento da ação no governo seguinte e principalmente quando o OP sai da alçada da Secretaria Municipal de Governo e tem sua inserção na Secretaria de Planejamento. O planejamento da cidade, que se iniciou, por força das circunstâncias, sob a lógica incremental, parece caminhar em direção à lógica compreensiva, dado o aprendizado e controle das informações e do conhecimento adquirido no experimento do modelo de governança.

A assunção de políticas macro regulatórias, como o Plano Diretor, passam a delimitar o “espaço e o campo de atuação dos atores estratégicos” (BOSCHI, 1999, p. 10). Se, de fato, o Plano Diretor passa a se configurar como um marco institucional e tendo em conta que ele foi sustentado pela equipe técnica que incorporou a participação popular como parte do

⁴¹ Boschi (1999) destaca o papel da Secretaria de Planejamento. Já no segundo ano da experiência são introduzidas algumas diretrizes de planejamento com vistas a se evitar o “a captura do OP por lideranças ou grupos detentores de maiores recursos materiais e ou políticos” (BOSCHI, 1999, p. 7)

processo de planejamento e descentralização, o que explica o fato de pouco menos de uma década após a implantação do OP, essa mesma equipe patrocina uma reforma que parece ir na contramão do que se imaginava no início?

Assim, se como destaca Boschi (1999, p. 2), que “as práticas institucionalizadas de ‘bons governos’ são geralmente identificadas com o estabelecimento de relações sociais horizontais que tendem a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado”, o OP podendo ser considerado menos como política e mais como mecanismo de gestão, significou de fato uma inovação no modo de gerir a cidade. Dessa forma, o governo Patrus Ananias ao se configurar como uma experiência de boa governança, por incorporar à busca da ação eficaz do Estado os elementos da participação social, abriu novas possibilidades de incorporação da população no processo de gestão estatal. Mas, o trajeto a ser percorrido também estava em construção. O governo Célio de Castro, a seguir analisado, mostrou quão incerto podem ser esses caminhos.

5. O PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO CÉLIO DE CASTRO: continuidade e ou reconstrução

Neste capítulo a análise segue da trajetória das mudanças iniciadas no governo Patrus Ananias. Nele destacaremos a consolidação do poder dos atores políticos da Secretaria Municipal de Planejamento que se expressa não só, mas principalmente na capacidade de determinar por meio do planejamento, as ações dos outros atores na máquina pública. O conjunto de informações que acumula e o conhecimento da máquina gabaritam o grupo a estabelecer as diretrizes para o desempenho institucional, no mandato do Prefeito Célio de Castro. É assim, que a despeito da aliança que elegeu Célio de Castro para o período 1997-2000 ter como principal parceiro formal o PMDB, o grupo ligado ao PT consolida a posição de principal *decision-maker* da administração municipal.

Discutiremos ainda, como as mudanças introduzidas no OP, atreladas ao planejamento da cidade, se racionaliza os procedimentos e aperfeiçoa o processo de alocação dos recursos ali disponibilizados, de outra forma também vão solapando o espaço da deliberação.

A continuidade da perspectiva incrementalista de realizar pequenas e continuadas mudanças na estrutura administrativa, que marcou o primeiro mandato do governo Célio de Castro, vai construindo as condições institucionais para a implementação da reforma administrativa de maior escopo da história contemporânea de Belo Horizonte, a realizada no final dos anos 2000. Esse será o enredo do capítulo que segue.

5.1 A nova coalizão do Governo Democrático Popular

Durante os quatro anos do governo Patrus Ananias, as disputas intrapartidárias ao PT se não chegaram a comprometer a unidade do partido e a gestão da máquina, foram fortes o suficiente para consolidar dois grandes grupos divergentes: um deles, ligado à tendência Articulação, agrupava além do Prefeito o staff da Secretaria de Governo, alguns administradores regionais (Centro Sul, principalmente) dentre outros dispersos na máquina; outro, pulverizado em termos de tendência dentro do PT, mas próximos ou reconhecidos por grupos à esquerda do partido. Na administração municipal, orbitavam em torno das Secretarias de Planejamento e Fazenda e dos respectivos secretários Mauricio Borges e Fernando Pimentel, este último pretense candidato a prefeito. As disputas internas no PT se acirram no momento da construção das alianças para as eleições municipais de 1996. Célio de Castro do PSB, vice-prefeito, tem a preferência da tendência petista Articulação,

principalmente do grupo próximo ao Prefeito Patrus Ananias, para o cargo majoritário, sob o entendimento da continuidade do projeto político iniciado. Os embates dentro do partido são resolvidos com a vitória dos grupos das alas esquerdas, que lançam candidatura própria e impelem a ruptura da aliança com o PSB. O PT lança chapa apoiada pelo PC do B e PV, dois outros componentes da Frente BH Popular. Em face dessa situação, o PSB articula apoio entre outros partidos e constrói as alianças que irão lhe dar sustentação eleitoral.

A perspectiva pragmática norteou a construção das alianças pelo PSB. Essa perspectiva baseou-se, por um lado, na experiência político-partidária do candidato Célio de Castro e, por outro, no cálculo quanto às reais chances de vitória tendo em vista também o fato dele ter sido vice-prefeito. O PMDB é visto como aliado preferencial e indica o candidato a vice-prefeito. A coligação Frente BH Novo Século, composta ainda pelo PPS e outros pequenos partidos é construída pela cúpula dos dois principais partidos, como a demonstrar o que Miguel e Machado (2007) denominam do “caráter reativo da opção eleitoral”.

Miguel e Machado (2007), a partir de uma discussão entabulada por Pierre Bourdieu acerca da dinâmica das eleições, demonstram que no processo eleitoral não são os representantes que expressam as vontades das bases, antes, são os eleitores que, como consumidores, escolhem entre as ofertas a eles apresentadas, numa relativa inversão do princípio da representação política. No caso brasileiro, em que os partidos políticos geralmente são constituídos de “cima para baixo” – e esse parece ser o caso também do PSB, que se autodenomina inclusive de “partido de quadros” – os eleitores apenas reagem à oferta partidária dos candidatos, sem que haja nenhuma identificação política com o representante. É o princípio da síndrome do flamengo, como aludida por Fábio Wanderley Reis. Assim, as coligações, de modo geral, tem-se pautado pela dinâmica eleitoral, quase sempre independente da orientação ideológica dos participantes. A aliança PSB/PMDB constituída para a eleição municipal de Belo Horizonte em 1996, é exemplar desse processo recorrente na política brasileira.

Se a dinâmica eleitoral, acoplada à falta de alternativas viáveis ao PSB, se constitui como um dos elementos explicativos as alianças estabelecidas, principalmente com o PMDB, isso não esgota a explicação. Considerado como um partido de “centro” inclusive pelos pessebistas, a escolha do PMDB envolveu também a relação existente entre líderes dos dois partidos, com destaque para o papel e a trajetória de Célio de Castro.

Tendo em vista que, no tocante às coligações “a atitude de um partido não depende apenas dele mesmo, (e que) ela se constrói a partir das experiências sociais e políticas de seus dirigentes, combinados com as regras que limitam a atividade política” (MIGUEL;

MACHADO, 2007, p. 760) e, portanto das condições institucionais e do seu legado histórico, é preciso considerar, então, a trajetória político-partidária e sindical de Célio de Castro, o principal articulador da aliança e dirigente máximo do PSB em Minas Gerais à época. Antes, há que se considerar a conformação partidária nos moldes da tipologia utilizada por Lacerda (2002), tanto do PSB quanto do PMDB, bem como o que ambos representavam em termos da política nacional, tendo em vista o contexto institucional do sistema político mais amplo.

O PMDB foi fundado em 1980 quando, no ocaso do regime militar, é restabelecido o pluripartidarismo no país. Constituído pelas principais lideranças e grupos do extinto MDB, o novo partido perpetua o caráter de agremiação suportada por grupos e facções sem princípios ideológicos partilhados ou programáticos claros. Antes, são grupos constituídos por lealdades personificadas a determinadas lideranças político-eleitorais. Do ponto de vista dos arranjos intrapartidários (LACERDA, 2002), aspecto que possibilita analisar o grau de democracia no interior do partido, a ausência de regras pré-estabelecidas de competição entre os grupos restringe as possibilidades de escolhas e de acesso dos filiados às instâncias decisórias. Isso se traduz no controle do partido por parte de lideranças que disputam entre si o comando e as instâncias de poder sem que as bases tenham efetivo poder de decisão. Considerado por Lacerda (2002) como um partido de feição oligárquico-inclusivo – inclusivo em face do grande número de filiados que obriga a realização de grandes convenções e oligarquizado porque as regras, não sendo pré-estabelecidas, dependem dos acordos feitos nos momentos dessas convenções pelos líderes – O PMDB tradicionalmente constrói ou participa de alianças político-eleitorais que são definidas a partir de interesses das lideranças que exercem o controle dos grupos dentro do partido e da leitura eleitoral pragmática. De modo geral essas alianças resultam em acordos em que o partido passa a ocupar ou concorrer a cargos de relevância no âmbito do executivo e ou do legislativo.

Ideologicamente, suas posições políticas no nível nacional bem como as posturas no tocante as políticas de alianças – com todos os partidos de todos os espectros ideológicos – tem levado aos que os analistas políticos o considerem como partido de centro com tendência conservadora.

No âmbito da política nacional o PMDB tem se destacado por ocupar certa centralidade no jogo do poder, compondo ou conduzindo diferentes coligações que sustentam o executivo federal desde 1985 quando da eleição indireta de Tancredo Neves/José Sarney para a presidência do país. Desde então, o partido vem assumindo posições e cargos no governo federal, com forte atuação no Congresso Nacional em vista da grande bancada de parlamentares a ele filiados. De modo geral, o partido tem sido visto como “o fiel da balança”

de quase todos os governantes, ainda que sejam diferentes as facções/lideranças partidárias a ocupar cargos em diferentes momentos da política contemporânea brasileira.

Força política no cenário estadual – foi governo por vários períodos com diferentes lideranças indo de Itamar Franco a Newton Cardoso entre os anos 80 e 90 do século passado – não logrou obter igual êxito na capital mineira, não obstante a vitória no primeiro pleito eleitoral pós-ditadura militar, em 1985 quando elegeu o candidato a prefeito, e a participação substantiva na composição da câmara municipal de Belo Horizonte. Partido com reduzida inserção nos movimentos sociais da cidade, vê sua força política enfraquecer a medida da ascensão de outros partidos como PT e PSDB, a partir dos anos 90.

De outro modo, pode-se dizer que o partido não modernizou seu discurso no sentido de torná-lo mais consistente com o contexto político de maior democratização e participação popular, conquanto tenha sido o MDB, embrião do PMDB, o partido a iniciar experimentos de planejamento participativo. Mas o peso do partido no Estado constituía-se como um capital político difícil de desprezar. Assim, a despeito de seu descenso na capital, o PMDB foi visto como o partido com lastro político capaz de sustentar a coligação com o PSB e a conseqüente vitória à frente da Prefeitura de Belo Horizonte em 1996, com a chapa Célio de Castro/Marcos Sant’Anna.

No que tange ao PSB, o partido de feição mais próxima do modelo oligárquico-centralizado, posto que apresente baixa inclusão de filiados nas instâncias decisórias e pequena institucionalização das competições, as lideranças sendo escolhidas em acordos de cúpula, as alianças também são decididas no âmbito das lideranças no comando partidário. Célio de Castro era uma dessas lideranças, sendo presidente do PSB e líder da bancada do partido na Câmara Federal até 1992, quando deixa o parlamento para compor a chapa majoritária da Frente BH Popular e disputar as eleições como candidato a vice-prefeito. A despeito da conformação político-ideológica e dos modos de condução do processo de construção de alianças político-eleitorais tanto do PSB quanto do PMDB, é preciso considerar também a própria inserção político-institucional do principal ator que conduziu a aliança, Célio de Castro. Sua trajetória político-partidária, iniciada ainda no PC do B (nos anos 70) passando pelo MDB/PMDB, depois PSB (neste caso inclusive como um dos criadores e dirigentes nacional), finalizando no PT.

Médico com forte militância sindical junto à categoria – foi presidente do Sindicato dos Médicos de Minas Gerais – atuou no então clandestino PC do B, tendo se filiado ao PMDB no início dos anos 80, partido pelo qual se elegeu para o Congresso Constituinte em 1986. Em 1990, por divergências internas com grupos dentro do Partido e em face da

aproximação com grupos mais à esquerda, filia-se ao PSB, tendo sido eleito para seu segundo mandato como deputado federal. Essa trajetória político-partidária e parlamentar por certo o municiou de capacidade de articulação necessária e de recursos políticos (base eleitoral, certo prestígio político, etc.) à construção dessas alianças.

Por outro lado, a experiência como vice-prefeito propiciou um acúmulo de “capital eleitoral” ao candidato, moeda importante nas negociações. Embora houvesse o entendimento do potencial ensejado por essa experiência, o reconhecimento da reduzida penetração eleitoral do PSB balizou a estratégia de se ancorar a candidatura em alianças com outros partidos reconhecidos na cidade. Mesmo que em descenso, o PMDB ainda dispunha de reconhecimento de parcela do eleitorado, principalmente das regiões periféricas, tendo alcançado nas eleições de 1992 cerca de 15% dos votos para prefeito, dado considerável nas alianças, como já visto.

A conjugação desses fatores foi condicionante ao pragmatismo eleitoral que ensejou a coligação Frente BH Novo Século, encabeçada por Célio de Castro pós-ruptura da coalizão com o PT. Nesse caso, a escolha estratégica desse ator político foi construída a partir da avaliação racional e instrumental, baseado no cálculo custo/ benefício, mas dentro do que as instituições políticas ofertavam. As condições se expressavam da seguinte forma: o candidato tinha o apoio do prefeito e de parte do PT, cuja administração era bem avaliada pela população; tinha acumulado capital político como vice-prefeito, que se incorporou ao histórico de representação como deputado federal; detinha reconhecimento societal pela formação médica; o contexto da ruptura interna petista que era vista como resultado da intransigência e sectarismo dos grupos à esquerda, abriu as possibilidades para uma liderança de perfil conciliador; o transito do vice-prefeito entre diferentes partidos, o PMDB sendo um deles. Essas, dentre outras, foram as condições institucionais que impeliram ao cálculo racional de não só sustentar a candidatura como também de buscar aliados no espectro mais amplo do universo político partidário.

Diferentemente do PT, o PSB, sem o peso das pressões dos grupos e tendências, conduzidos por lideranças e processos oligarquizados, sucumbe aos “constrangimentos impostos pelo campo político ao sucesso eleitoral” (MIGUEL; MACHADO, 2007, p. 758). Foram essas as condições que levaram inclusive à ampliação das alianças no segundo turno, à coligação tendo se ampliado tanto com o apoio dos partidos que compuseram a Frente BH Popular quanto com outros de variadas feições ideológicas como o PFL, PDT etc.

Célio de Castro é eleito prefeito tendo que administrar tão vasto acordo eleitoral, problemas que vão aparecer na ocupação dos cargos dentro da máquina pública e na própria

condução das políticas. Foram muitos os arranjos decorrentes desse processo, a permanência de grande parte da equipe de atores técnico-políticos do PT tendo sido, provavelmente, a estratégia escolhida não só para garantir a continuidade das políticas iniciadas na gestão anterior, como também para possibilitar o isolamento das interferências partidárias no processo de planejamento da cidade e da condução da máquina, bem como para dar suporte técnico ao governo que se iniciava.

5.2 As diretrizes de governo: a continuidade das políticas e da estrutura

Eleito, em 1996, sob o discurso da continuidade e aprimoramento do trabalho da gestão, o governo Célio de Castro reafirma os princípios da participação popular, destaca ainda, a política de saúde como dos pilares de sua administração. Como a ecoar a amplitude das alianças, o programa de governo é ainda mais genérico, aparentando mais um conjunto de intenções do que propriamente proposições de políticas. No bojo da aliança pragmática com o PMDB, a generalidade respaldava o pouco comprometimento ideológico programático da coalizão, este sendo um recurso para que o Prefeito eleito pudesse garantir o poder de conduzir e negociar as políticas a serem implementadas e inibir as interferências indesejáveis. Quando o programa é vago, os constrangimentos formais à sua execução não estão postos e a margem de negociação está sempre aberta. Por conseguinte, maior a margem de manobra para que o prefeito pudesse rearranjar as proposições e rearticular as alianças, como de fato assim o fez.

As “Diretrizes do Governo Célio de Castro” se compunham de um conjunto de “idéias-forças” vistas como “suporte aos processos decisórios e orientadores (sic) das ações políticas” (COLIGAÇÃO CÉLIO DE CASTRO, 1997 p.01)”. A utilização do conceito de “idéias-forças” como diretrizes gerais a nortear as políticas é justificada sob a definição de que “a realidade [...] é uma obra aberta, que se constrói na interseção do mundo político com o povo e agentes administrativos (sic)” (COLIGAÇÃO CÉLIO DE CASTRO, 1997, p.01). São listadas vinte idéias-forças tais como: *BH cidade-saúde*, traduzida pela enumeração de ações a serem implementadas com vistas à melhoria da oferta e qualidade de serviços de saúde do município; *Plano Permanente de Reestruturação* do espaço urbano, com ênfase nos instrumentos do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo para desconcentração e descentralização e outras proposições genéricas que indicam a continuidade das políticas setoriais.

A generalidade das proposições vem confirmar o suposto da continuidade das ações e políticas, conforme discurso da campanha eleitoral. A necessidade de ajustes e aprimoramento das políticas que já vinham ocorrendo no governo Patrus Ananias, talvez tenha dado o suporte técnico à decisão política da permanência dos grupos petistas em grande parte da máquina administrativa e com ênfase e controle em duas secretarias estratégicas: a da Fazenda e do Planejamento, que nesse período passam a obter até mesmo maior centralidade que no período anterior. Há que se observar que já no final do governo Patrus Ananias essas secretarias tinham acumulado recursos de poder suficiente (conhecimento técnico, capacidade de tomada de decisões) que possibilitava sua sustentação política junto ao novo prefeito. Os atores técnico-políticos que ocupavam a direção das secretarias com maior capacidade de poder, como as duas acima citadas, tinham desenvolvido uma relação de intensa proximidade com o então vice-prefeito Célio de Castro.

A proximidade do Prefeito eleito com os grupos petistas parece ter sido também uma estratégia adotada para contrabalançar o peso do PMDB na aliança e minar as possibilidades de ingerência nos processos decisórios mais importantes. Um dos entrevistados⁴² observa que Célio de Castro foi “muito hábil” nas articulações políticas e na ocupação dos cargos, secundarizando o PMDB e administrando com o PT. Nesse sentido, destaca-se o relativo isolamento decisório a que foi submetido o vice-prefeito Marcos Sant’Anna, nomeado também Secretário Municipal de Indústria e Comércio, secretaria que como vimos passava por um processo de esvaziamento desde o final do governo Patrus Ananias, tendo suas funções de elaboração de políticas de desenvolvimento econômico abarcadas pela Secretaria Municipal de Planejamento que estabelecia o norte por meio das proposições do Plano Diretor. Como parte dessa estratégia de isolamento, é creditada ao vice-prefeito a tarefa de construir e coordenar o planejamento estratégico da cidade, função que se torna concorrente com a perspectiva do planejamento da cidade, uma das atribuições também cada vez mais assumida pela Secretaria Municipal de Planejamento, haja vista inclusive o redirecionamento dado ao Orçamento Participativo que passa a ser visto como uma estratégia de captura das demandas populares a serem tecnicamente incluídas na agenda política e nas políticas. Com a Secretaria de Planejamento assumindo um das posições de maior poder no processo decisório e junto ao Prefeito, as ações propostas ou realizadas pelo vice-prefeito assumiam caráter mais simbólico e menos efetivo.

⁴² Entrevistado IX (2010).

Enquanto o grupo do vice-prefeito organizava encontros com representantes do meio empresarial sobre o planejamento estratégico da cidade, tentando criar legitimidade para sua ação, a Secretaria de Planejamento realizava o OP Cidade com o intuito de envolver toda a sociedade na discussão sobre as políticas urbanas para a cidade⁴³. Dotada de uma equipe técnica mais bem preparada, de apoios políticos dentro do PT, do PSB e do Prefeito, esta secretaria estabelecia as regras do jogo enfraquecendo as articulações do grupo ligado ao vice-prefeito. Uma parcela do PMDB parecia ser suficiente a ocupação de cargos na administração municipal. Partido enfraquecido na cidade, com número reduzido de quadros políticos qualificados tecnicamente, os cargos que ocupavam na administração eram majoritariamente de segundo escalão ou ocupavam secretarias com baixa densidade de poder político.

Há que se considerar, no entanto, que o PT não só dispunha de maior número de quadros políticos como também havia adquirido conhecimento e experiência na condução da máquina, tendo domínio na condução das políticas implementadas. Segundo um dos assessores, entrevistado para esse trabalho⁴⁴, no governo Patrus Ananias quase 80% dos cargos eram ocupados por petistas o que significava que a retirada em massa desses ocupantes poderia desestabilizar a máquina e emperrar a implementação das políticas, principalmente as ações de maior visibilidade como o OP, uma trajetória em consolidação que não podia ser bruscamente alterada. O PT, como partido com forte inserção nos movimentos sociais dispunha de um conjunto de recursos políticos importantes nas negociações tais como capacidade de mobilização de movimentos sociais, inserção no OP e outros.

Outro aspecto a se considerar tem a ver com a identificação ideológica do PSB com o PT. Ainda que difuso, o discurso do socialismo como princípio ideológico orientava as proposições dos pessebistas. Nesse sentido, o PT continuava a ser um dos aliados preferenciais tanto em termos programáticos quanto eleitorais, não obstante a cisão que levou ao lançamento de candidaturas próprias. No plano federal, o PSB sempre foi um dos partidos aliados do PT e, naquele momento havia consenso sobre a posição estratégica de Minas Gerais para as pretensões do PT na disputa presidencial, Célio de Castro sendo um dos nomes cogitados para assumir a candidatura de vice-presidente ao lado de Lula nas eleições a se realizar em 1998.

⁴³ Alguns episódios, citados por dois dos entrevistados(V e IX) para essa pesquisa, são indicativos de como o trabalho do vice-prefeito era desconsiderado por parte do staff do Prefeito Célio de Castro. Por exemplo, enquanto as equipes da secretaria de planejamento estavam se debruçando sobre o plano diretor e sobre as políticas urbanas, o grupo do planejamento estratégico tentava estabelecer as premissas para tal sem que houvesse compartilhamento entre os dois trabalhos. Obviamente que prevaleceram as orientações emanadas da Secretaria de Planejamento.

⁴⁴ Entrevistado V (2010)

O programa de governo Célio de Castro à frente da prefeitura de Belo Horizonte não apresentava inovações que indicassem mudanças substantivas nas políticas públicas. As mudanças realizadas mais a frente, principalmente no tocante ao OP, já estavam previstas e tinham até mesmo sido iniciadas no último ano do governo Patrus.

Dessa forma, os constrangimentos institucionais à ação do novo prefeito resultavam tanto da estrutura da máquina administrativa, ocupada por uma grande maioria de militantes ou simpatizantes petistas, quanto do conhecimento acumulado pelo *staff* decisório petista à frente de algumas secretarias municipais importantes, quanto das próprias características do sistema político, das relações estabelecidas na coalizão que sustentou a vitória de Célio de Castro, inclusive dos acordos realizados, já no segundo turno, com grupos dirigentes do Partido dos Trabalhadores.

Em decorrência da postura de continuidade, as mudanças realizadas na estrutura administrativa foram pontuais e pouco significativas quando analisadas no conjunto da administração municipal.

No âmbito das Secretarias, a inovação fica a cargo da Secretaria Municipal dos Assuntos da Comunidade Negra. Tendo sido criada para atender promessa de campanha de grupos de militantes e, na ausência de definição clara de política pública, a Secretaria ocupa mais um papel de ação política e não de elaboração e implementação de políticas, sendo esvaziada à medida da inoperância de sua ação e do alijamento, dos grupos nela alojados, dos processos de tomada de decisão. Nessa mesma linha é criada também a Coordenadoria Municipal de Direitos da Mulher, subordinada à Secretaria Municipal de Governo.

A Secretaria de Governo, que na administração anterior concentrava significativos recursos de poder, já que dava suporte político às decisões de governo, não só pelas competências formais a ela atribuídas como também por agregar atores de maior relação política e pessoal com o Prefeito, no governo Célio de Castro continua a exercer o papel de articulação político-institucional, mas perde essa centralidade.

A análise comparativa dos relatórios de atividades nos dois períodos de governo, no tocante às atividades da Secretaria de Governo informa essa avaliação. No período Patrus Ananias, a Secretaria era responsável, em conjunto com o Planejamento e a Secretaria de Fazenda, por atuar na coordenação do OP e de várias outras políticas que envolviam a participação popular. Além disso, atuava coordenando e acompanhando o trabalho das AR, sendo responsável inclusive pela coordenação de ações de descentralização político-administrativo, o que vem demonstrar o poder que dispunha na gestão anterior. A partir do primeiro ano de governo Célio de Castro, os relatórios registram apenas as ações de emissão de

decretos, negociações com o Legislativo, pareceres jurídicos e as atividades das políticas pertinentes às coordenadorias sob sua alçada. As ações junto às AR resumem-se à orientação jurídica em processos diversos.

A esse respeito, o entrevistado IX destaca o estilo mais personalista do prefeito Célio de Castro que estabelecia canais de interlocução direta com os gestores políticos a quem delegava relativos poderes. O entrevistado observa que essa característica possibilitou ao secretário de Planejamento Maurício Borges estabelecer uma relação de proximidade com o prefeito, fato que atesta a importância cada vez maior que a Secretaria passa a ter nas decisões de políticas, realidade já observada no governo Patrus Ananias, mas intermediada pelo grupo político do prefeito. “O Maurício (Borges) conseguiu abrir um canal de interlocução com o Célio (de Castro), coisa impossível com Patrus Ananias” (Entrevistado IX), facilitando o trânsito e a aprovação de suas propostas.

A trajetória político pessoal do Prefeito por certo contribuiu para moldar e sustentar essa conduta, bem como as próprias condições de exercício do poder executivo no Brasil, centrada na figura do governante que ocupa o cargo. Célio de Castro sempre atuou em partidos e organizações que se caracterizam por decisões centralizadas em pequenos grupos, tendo ocupado cargos na direção. Quando militante do PC do B, partido reconhecido pela centralização de seus processos decisórios, Célio de Castro atuava na cúpula decisória; no breve período que atuou no PMDB reproduzia as conformações do partido como liderança de um pequeno agrupamento e no PSB assume o principal cargo de liderança. Assim, esse tipo de comportamento e de conduta de negociar de maneira personalística é transposto inclusive nas negociações das pequenas mudanças na estrutura administrativa.

A Secretaria Municipal de Planejamento, assim como a quase totalidade das outras instâncias de primeiro escalão, não sofreu quaisquer alterações em sua estrutura formal. No entanto, como já vimos, à medida que foi se apropriando do conhecimento adquirido ao longo do governo anterior, em que foi consolidando forte atuação técnico-política, passa a incorporar em sua própria estrutura mecanismos que lhe asseguram maior fatia de poder no processo de tomada de decisão, assumindo paulatinamente papel de centralidade no núcleo “duro do poder” no governo Célio de Castro.

No campo da gestão orçamentária, uma de suas competências, aprimora os mecanismos de controle e execução de políticas, criando instrumentos para acompanhamento de projetos. Busca ainda, incorporar as discussões, inclusive do OP, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (BELO HORIZONTE, 1998).

No que se refere à área de Planejamento Urbano, a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento e Ocupação e Uso do Solo amplia a atuação posto que, a ela compete acompanhar a implementação das ações e regulamentação do Plano. Como desdobramento, a Secretaria torna-se responsável por elaborar metodologias e projetos dos planos diretores regionais em conformidade com as recomendações previstas no Plano Diretor, atuando ainda na elaboração de projetos urbanísticos considerados estratégicos para a cidade, ou seja, nos chamados projetos estruturantes. Observa-se, portanto, que de fato, quem executava o planejamento da cidade era o grupo afeto a esta secretaria, o que vem demonstrar que quaisquer que fossem as proposições apresentadas pelo grupo do Planejamento Estratégico conduzido pelo vice-prefeito Marcos Sant'anna iriam se fazer no vazio, inclusive de poder.

Com relação ao assessoramento as instâncias de elaboração de políticas setoriais, além de acompanhar os projetos e execução das políticas, a Secretaria de Planejamento passa a dedicar-se “também à coordenação de grupos técnicos de trabalho, entre os quais cabe destacar o Grupo Técnico de Saneamento, [...], o de Criança e Adolescente e o Grupo de Trabalho do Projeto PACE” (BELO HORIZONTE, 1998, p. 28) o que demonstra como vai sendo ampliada o raio de atuação da Secretaria no processo de gestão da cidade.

É nessa direção que o OP, visto como uma das principais ações e inovações do governo anterior, e cuja coordenação era realizada em conjunto com a Secretaria de Governo – esta com maior poder de decisão – a partir de então passa a ser coordenada exclusivamente pela Secretaria de Planejamento.

O conhecimento adquirido sobre a cidade e a máquina pública, o domínio na criação/sistematização de instrumentos de planejamento de políticas públicas, a gestão orçamentária, a apropriação dos instrumentos a balizar o planejamento urbano da cidade – o Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo que passam a nortear a atuação nesse quesito – se configuram, assim, como recursos estratégicos a sustentar essa condição. Dessa forma, “o trabalho desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento no ano de 1997 revela a determinação e empenho de sua equipe em consolidá-la como órgão estratégico de assessoramento, planejamento e coordenação” (BELO HORIZONTE, 1998, p. 29). Esse leque variado de atuação vai conformando uma estrutura cada vez mais concentrada de poder, a centralização dos processos decisórios caminhando a passos largos com a ampliação das atribuições e competências da Secretaria Municipal de Planejamento.

O fortalecimento do grupo de atores técnico-políticos que orbitavam nas Secretarias de Planejamento e da Fazenda, que já se avizinhava desde o governo Patrus Ananias, encontra respaldo político no novo prefeito que, sob o amparo de um partido com fortes limitações

tanto política quanto de quadros técnicos e premido pela aliança com o PMDB, reconhece e legitima o poder desses atores. Como se pode ver as escolhas e estratégias dos atores vão se conformando no escopo dos limites e possibilidades ofertadas pelas instituições.

Se uma parcela do poder decisório encontrava-se sob o controle de grupos ligados ao PT, isso não significou nem sua hegemonia, nem tampouco uma convivência harmônica entre grupos e partidos políticos. Com relação ao planejamento da cidade, como já vimos, dois grupos se constituíram, um coordenado pelo vice-prefeito Marcos Sant'Anna do PMDB, que cuidava da elaboração do planejamento estratégico da cidade e outro, coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento que atuava no planejamento urbano e das políticas setoriais, quase sempre agiam de forma isolada e em paralelo. Contudo, foi na Secretaria Municipal de Saúde que o governo encontrou maiores resistências e, notadamente, de grupos ligados ao PT, o que vem demonstrar que mesmo com o PT as articulações políticas feitas por Célio de Castro se restringiam a grupos com os quais o prefeito, por várias questões, a eles se identificava ou deles estava politicamente próximo ou ainda, aqueles a quem considerava aliados.

A formação médica, associada à militância político-sindical na área de saúde explica, em parte, a ênfase dada à política de saúde no “programa” de governo. A primeira das “idéias-força” contida nas diretrizes, a política “BH Cidade Saúde” também reafirmava a continuidade das ações implementadas, reconhecendo que embora a cidade já se encontrasse “na política de gestão semi-plena da saúde, precisava, contudo, aprimorar e melhorar os procedimentos e a oferta de serviços de modo integrado” (COLIGAÇÃO CÉLIO DE CASTRO, 1997, p. 1) de modo a superar “as falsas dicotomias entre atendimento preventivo e atendimento curativo, e rede pública versus rede privada” (COLIGAÇÃO CÉLIO DE CASTRO, 1997, p. 1). Vale lembrar que na gestão Patrus Ananias a escolha do secretário de saúde foi baseada na avaliação do perfil conciliador e extra partidário do ocupante do cargo, nome referendado pelo então vice-prefeito Célio de Castro. A área da saúde congregava grupos de variadas feições político-partidárias, cujo histórico de disputas e conflitos remonta aos movimentos pela reforma sanitária. Assim, quando analisado a luz dos conflitos e disputas que ocorriam no interior da Secretaria, o discurso de superação das “falsas dicotomias” pode ser melhor entendido, assim como os desdobramentos que se seguiram à ascensão de Célio de Castro ao governo municipal.

O movimento pela reforma sanitária, iniciado entre final dos anos 70 e primeiros anos da década dos 80, como todo movimento social, não era uníssono, agregando diversas correntes político-partidárias que, a despeito de divergências pontuais, apregoavam a

necessidade de uma política pública assentado na saúde e não na doença e que universalizasse o acesso do serviço ao cidadão⁴⁵. De orientação política de esquerda, esses grupos se dividiam entre militantes do PC do B, PT, PCB, PSB e outros. Com o processo de implementação do SUS, a principal estratégia ou programa oriundo das lutas do movimento da reforma sanitária, as disputas entre os grupos passam a se concentrar no interior da máquina pública. Na Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, os grupos disputavam não só a definição de quais princípios deveriam nortear a implementação do SUS e de seus programas constitutivos como também e por isso, a ocupação dos cargos centrais de poder na estrutura. Ocupar cargos nas estruturas centrais de poder significava, sobretudo, a capacidade de ditar os rumos das políticas para o setor na cidade.

Partidário de uma das correntes do movimento, ligado à luta sindical da categoria médica, Célio de Castro não era um nome de consenso entre os grupos. Pelo contrário, havia muitas resistências principalmente entre os grupos ligados ao PT⁴⁶. Quando assume o governo, as resistências se acentuam e os grupos passam a rechaçar as propostas e os nomes indicados para ocupar o cargo de secretário municipal de saúde. Aqui também se observa a dependência da trajetória histórica delimitando tanto a ação do governante quanto dos outros atores envolvidos.

Ao assumir o prefeito tenta estabelecer o controle sobre a Secretaria. Para isso nomeia um secretário de sua confiança pessoal, mas que também não é reconhecido pelos grupos. As tentativas do prefeito de quebrar as resistências e exercer controle sobre a Secretaria não alcançam resultados esperados. No período de 1997 a 2000 foram nomeados três distintos secretários não tendo sido obtidos os resultados esperados. Na fala de um entrevistado “A Secretaria só caminhou quando o prefeito nomeou o secretário indicado pelos grupos petistas” (Entrevistado IV). A leitura de algumas atas⁴⁷ de reunião do Conselho Municipal de Saúde registra a solicitação de conselheiros para a permanência da ex-secretária adjunta, o que

⁴⁵ Para uma discussão acurada acerca do movimento sanitário da dinâmica de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), ver. FALEIROS, Vicente et al. A construção do SUS. História da reforma sanitária e do processo participativo. Brasília, Ministério da Saúde, 2006. também em <http://portal.saude.gov.br> acesso em 31/07/2010.

⁴⁶ Alguns entrevistados que participaram do movimento da reforma sanitária e acompanharam a militância do Prefeito Célio de Castro afirmaram que a resistência ao seu nome decorria, dentre outras coisas, da defesa incontestada da categoria médica adotada por ele, a sua ênfase no médico como o centro da política em detrimento de uma visão mais integrada da saúde. Para esses entrevistados, Célio de Castro fazia a defesa da reforma sob a ótica da corporação médica o que, em tese, jogaria por terra os princípios do foco na saúde e não na doença. Daí o discurso nas diretrizes de governo da superação da “falsa dicotomia entre prevenção e correção”. Como se vê, o programa de governo expressava, subliminarmente, o conflito político-ideológico existente na área. Dessa forma, o prefeito “mandava um recado” (entrevistado XV) para os seus desafetos e acenava para as mudanças e o controle que desejava exercer sobre a área.

⁴⁷ Ver, particularmente, a ata da primeira reunião do conselho realizada após a posse do prefeito Célio de Castro e do Secretário por ele indicado, Athos de Carvalho, em 16 de janeiro de 1997.

demonstra a influência do PT e dos grupos a ele ligados. Nessa ata, o Secretário registra a disposição do governo de realizar reformas na estrutura organizacional da Secretaria, proposta que visava alterar as posições de poder dos grupos e que não se realizou por força das pressões internas.

A tentativa de implementar mudanças criam e reforçam as resistências, tanto pelo histórico das disputas político-ideológicas dos grupos partidários e intrapartidários dentro da coalizão que dava sustentação ao governo, quanto pelo que elas podem significar em termos de alteração no status e na estrutura de poder dos grupos alojados na Secretaria. Célio de Castro, assentado na estrutura de poder do executivo municipal impôs mudanças que se mostraram inócuas e insustentáveis, gerando um quadro de desestabilização na Secretaria Municipal de Saúde. Os quatro anos do primeiro governo Célio de Castro foram de intensas disputas e dificuldades de implementação de políticas de saúde em face das divergências internas.

5.3 As Administrações Regionais: avanços e recuos no processo de descentralização

Como nas políticas setoriais, as ações com vistas a descentralização das AR continuaram sem que isso tivesse significado mudanças efetivas. Novos serviços são transferidos para as regionais, ampliando as responsabilidades na operacionalização de ações. Dentre eles destacam-se as ações de revisão do IPTU que antes ocorria no nível central; as pequenas obras, antes sob a coordenação da SUDECAP, passaram a ser de responsabilidade das ARs sendo garantida a estrutura mínima de pessoal para acompanhamento da execução do projeto; o poder de definir pequenos contratos, dentro da cota orçamentária. No tocante à autonomia decisória, pouco se alterou, as regionais continuaram atuando como instâncias de gestão das políticas setoriais regionalizadas.

Destaca-se também, a regionalização de algumas políticas setoriais antes conduzidas pelas áreas centrais. Nesse caso, é exemplar a política cultural que, tendo sido iniciada no final do governo Patrus Ananias, descentraliza suas ações transferindo as AR a gestão dos equipamentos culturais e dotando-as de autonomia na organização dessas ações.

Com relação ao quadro de pessoal, a composição ampliada de partidos teve seus reflexos bastante acentuados na ocupação dos cargos das AR. Se no governo anterior privilegiou-se a militância nos movimentos sociais como um dos quesitos políticos para nomeação, no governo Célio de Castro esse critério foi reinterpretado. Considerando que os partidos que compuseram a coligação no primeiro turno não dispunha de número expressivo

de quadros com atuação nos movimentos sociais, o perfil dos novos ocupantes se altera. São indicados os filiados, muitos dos quais, na visão de alguns entrevistados⁴⁸ sem qualquer qualificação ou envolvimento com a comunidade. Em algumas AR isso gerou dificuldades tanto na articulação com a comunidade quanto com parte das equipes dentro da estrutura administrativa. Região de intensa disputa política entre os diversos grupos intrapartidários do PT e também com lideranças tradicionais do PMDB, a AR Barreiro foi um dos palcos desses problemas tendo por lá passado “pelo menos quatro administradores regionais no período” (Entrevistado XI).

Além disso, muitas lideranças que atuavam nos processos participativos – conselhos, OP e fóruns – durante o governo Patrus Ananias passaram a ocupar cargos nas AR no período do governo Célio de Castro. Alguns dos entrevistados não entendem esse processo como cooptação ressaltando que “parte dessas pessoas tinham adquirido conhecimento da realidade local e capacidade de mobilização necessária à condução dos trabalhos” (Entrevistado XII). Para outros, essa conduta solapou a autonomia dos “movimentos sociais e inchou a máquina” (Entrevistado XI).

Observa-se, portanto, poucos avanços na perspectiva da descentralização uma vez que as AR, que já não tinham autonomia para decidir sobre determinadas questões locais, passaram a ser, no tocante ao pessoal, submetidos às determinações que se processam no campo dos arranjos políticos acertados no âmbito do gabinete do Prefeito.

A heterogeneidade da base de apoio ao prefeito trouxe impactos tanto para o OP quanto para as Administrações Regionais. Um dos elementos dificultadores do OP no período Célio de Castro decorreu do processo de ocupação dos cargos de Administradores Regionais. Conforme salienta Caixeta (2000)

[...] foram indicados para as Administrações Regionais, administradores que, embora não recusassem, no seu ideário político a promoção da participação popular, não tinham formação político-cultural em que a variável participação popular constituísse pré-requisito na abordagem gerencial, diferentemente da gestão anterior (CAIXETA, 2000, p. 111).

Além disso, ressalta,

Mesmo no caso em que assumiram administradores regionais que colocavam a participação popular em seu discurso político, quando traziam-no para a prática cotidiana encontravam dificuldades na operacionalização. Faltavam-lhes canais de comunicação diretos com a população (CAIXETA, 2000, p. 111)

⁴⁸ Entrevistados V e XI.

O distanciamento de muitos dos administradores, os conflitos gerados entre os partidos da base – certo alijamento de grupos ligados ao PT, mas com forte inserção nas comunidades – gerou impasses e desgaste da administração as “Administrações Regionais não [...] (conseguindo) constituir-se em canal orgânico entre a Administração Municipal e a comunidade” (CAIXETA, 2000, p. 111)

5.4 As mudanças no OP: da participação a instrumento de planejamento

Apesar dos problemas apresentados no descompasso das obras, o OP tinha se consolidado como experiência exitosa de participação popular, tornando-se referência de ação governamental. A mobilização popular que ele ensejava os recursos da máquina que movimentava a e o reconhecimento social que tinha adquirido, tinha se tornado barreiras a mudanças bruscas ou a descontinuidade da experiência. Além do relativo compartilhamento de Célio de Castro com relação às premissas do OP, do compromisso de continuidade, a legitimidade do mecanismo frente aos movimentos sociais organizados condicionou sua permanência. A partir de então, o lema quanto ao OP foi o de “consolidar uma nova forma de governar” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 9)

Após intensa participação da sociedade civil nos trabalhos do OP durante os primeiros anos de sua implementação, entre os anos de 1996/ 1997 esta participação teve ligeiro decréscimo, voltando a subir o número de participantes em 1998. Visto pelas equipes gestoras principalmente como resultante da redução das expectativas em face do período de transição de governo, o OP passa por novas mudanças, tanto na sistemática de articulação com o planejamento, no tratamento dado ao processo de operacionalização das demandas quanto em sua periodicidade.

Em 1997, após avaliação da Secretaria de Planejamento da importância de consolidar a estrutura do OP de 1996, Célio de Castro institui, por meio de portaria, a Comissão Municipal de Orçamento Participativo, composta de 30 representantes da sociedade civil e 25 do governo municipal (CMOP). Essa comissão passa a ser responsável pela proposição e pré-aprovação da pauta de obras para a cidade “demonstrando maturidade e eficiência desse novo patamar da participação popular” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 8). O propósito era o de possibilitar maior eficiência ao processo participativo haja vista o acúmulo de obras, sua pulverização como tinha ocorrido no governo anterior. A Comissão Municipal de Orçamento Participativo era um espaço de negociação mais eficaz porque concentrava um número muito menor de atores que os delegados nos fóruns regionais, facilitando a construção do consenso.

Assim, a criação da CMOP foi, naquele momento, uma medida estratégica e tinha a função de constituir um fórum mais reduzido de negociação. A sua criação foi condicionada pela complexidade de realizar negociações com tão extenso número de atores e obter a cooperação, enfim, de construir o consenso contingente, num contexto de descrença pelos atrasos das obras

As pressões da coordenação pelo controle do processo encontram respaldo na ação de Célio de Castro. A atestar a direção que passa a ser dada ao processo, do controle pelo executivo municipal do processo de decisão, o Relatório Especial de 2006 (2007) observa que era “preciso consolidar [...] o princípio de que as obras escolhidas deveriam beneficiar o maior número de pessoas da região para que fosse possível a coerência com o processo de inversão de prioridades”(BELO HORIZONTE, 2007, p. 8). Complementa destacando que “a incapacidade da população de quantificar essa variável levou à elaboração de uma pauta de investimentos e obras levantadas em 1994 e 1995” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 8). Isso significou, mais a frente a criação de instrumentos de planejamento que iria condicionar as escolhas dos delegados nos fóruns regional e municipal do OP.

Do ponto de vista da estrutura administrativa de suporte ao OP, no primeiro ano do governo, 1997, o grupo gerencial que havia sido criado para acompanhar a execução das obras é esvaziado com a saída dos técnicos da SUDECAP, feita sob a justificativa de que as obras do OP teriam que ser tratadas como quaisquer outras obras da cidade. Embora o discurso fosse da continuidade e da importância do OP, os encaminhamentos dados indicavam não só a mudança quanto ao status das ações do OP, quanto também demonstrava a existência de conflitos dentro das equipes, resultantes principalmente das diferenças políticas entre os grupos.

A Secretaria de Planejamento assume a coordenação geral do OP, passando a ser a responsável pelo monitoramento e articulação entre os diferentes órgãos da Prefeitura envolvidos na execução das obras escolhidas. Nas palavras do secretário-adjunto da Secretaria Municipal de Planejamento da época, a criação da Secretaria Executiva e do Grupo Gerencial do OP, em 1999 visava recuperar as funções político-gerenciais do grupo gerencial original, uma tentativa de fazer

[...] cumprir as metas que levassem o OP a atingir um grau de executabilidade politicamente aceitável, num contexto político-institucional em que a adesão dos administradores regionais e da direção dos órgãos da prefeitura [...] ao projeto era muito mais fluída do que na gestão anterior em razão da composição partidária do governo (SILBERSCHNAIDER apud CAIXETA:2000:86).

A partir do OP 1999/2000 foi introduzida a bianualidade do evento, de modo a possibilitar não só a discussão das políticas setoriais, a ser estabelecidas no OP Cidade, como também garantir melhor operacionalização e respostas da administração municipal às demandas levantadas. Com relação à operacionalização, a Secretaria de Planejamento estabelece parâmetros definidores de relevância e de abrangência das obras e investimentos de modo a garantir que as escolhas realizassem o ideal de inversão de prioridades e que estivessem coadunadas com as diretrizes do planejamento estabelecidas no âmbito da Secretaria.

No Relatório 2006 a equipe justifica o estabelecimento da bianualidade como medida necessária a viabilização do OP e melhoria da capacidade de planejamento obtida pelo estabelecimento de critérios técnicos e objetivos de abrangência e relevância social. A nova periodicidade “ veio melhorar a capacidade de resposta e planejamento da administração pública na realização das obras” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 10))

A incorporação do OP ao planejamento da cidade resultou na racionalização do processo de incorporação das demandas dali oriundas. Para que fosse possível compatibilizar as demandas com a capacidade operacional da prefeitura, é estabelecido um limite de obras para cada regional, bem como critérios de aplicação de recursos e mecanismos de fiscalização das obras. A criação de instrumentos como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) que contribuía para definir as obras prioritárias a serem feitas por regiões, é um exemplo de como se buscava planejar a cidade incorporando, em algum nível, a participação popular..

À medida que o OP vai se consolidando, vão sendo criados mecanismos que assegurem maior racionalidade ao processo bem como, adequando-o às estruturas da máquina municipal ou vice-versa, de modo a garantir a exequibilidade das políticas e ações ali determinadas.

Dessa forma, o OP se insere na estrutura do planejamento da cidade, passando a se configurar como mecanismo de acolhimento de demandas da população, principalmente das camadas mais carentes da sociedade (CAIXETA, 2000). Nesse sentido, podemos dizer que as ações de participação popular iniciadas no governo Patrus Ananias e continuadas de forma mais sistematizada no governo Célio de Castro vem institucionalizar a participação social dos estratos populares na gestão pública. Segmentos que foram historicamente alijados da vida política ou quando muito cooptada por meio de lideranças comunitárias ou político-partidárias, passam a ser incorporados de forma organizada à gestão da máquina.

Em 1998 é criado o OP da Cidade. Após a experiência do OP regional, considerada exitosa e reafirmada como uma das ações a ser preservada. O OP Cidade surge como a

culminância do processo de participação planejada. Pretendia-se discutir com a sociedade as políticas setoriais estabelecidas, de modo a consolidar o processo de participação como um dos elementos do planejamento da cidade. A perspectiva que, em tese, ensejava o OP cidade era o democratizar as “decisões sobre investimentos (desde) as obras estruturantes (até) aos gastos sobre políticas sociais” (SILBERSCHNAIDER apud CAIXETA:2000:95). Ou seja, o pressuposto era o de que o planejamento da cidade em suas várias dimensões e setores deveria, em alguma medida, ser discutido com parcelas da população da cidade ⁴⁹.

Segundo Caixeta (2000) por ser um projeto de natureza arrojada que “significava, do ponto de vista político institucional, deslocar o centro decisório das mãos dos dirigentes municipais” (CAIXETA, 2000, p. 113) causou desconfiança, principalmente porque sua coordenação estava a cargo de grupos petistas a frente da Secretaria de Planejamento. Se as discussões do OP Cidade foram um marco da participação da sociedade nas discussões sobre a os rumos da cidade, os recursos necessários para sua consolidação foram se tornando mais escassos. Também as dificuldades de operacionalizar o processo, por certo contribuíram para o esgotamento do OP Cidade. De qualquer forma, assim como os OP regionais, esse processo foi sendo definido e delimitado pela perspectiva do planejamento ensejado pelo grupo técnico-político à frente da Secretaria Municipal de Planejamento⁵⁰. O OP cidade teve apenas uma edição, provavelmente em face das dificuldades de sua operacionalização e também em decorrência das disputas entre os grupos no interior da máquina.

Observam-se aqui, como os atores políticos vão definindo suas escolhas, reelaborando suas estratégias no contexto das limitações impostas pelas condições institucionais. As

⁴⁹ Para uma descrição mais detalhada dos vários mecanismos, atividades e ações que substantivavam a execução do OP cidade, ver CAIXETA, Giovanni José. Redesenhando o Estado no âmbito municipal: principais contribuições do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2000.

⁵⁰ Vários instrumentos de planejamento foram criados visando a racionalização do processo de participação popular. Um desses instrumentos foi a construção do “Índice de Qualidade de Vida Urbana, IQVU, que permite a mensuração das condições de vida nos territórios intra-urbanos e a classificação das regiões da cidade” o que permite estabelecer prioridades de investimentos. Segundo Filgueiras (2005) e Caixeta (2000) o IQVU tornou-se instrumento importante para o planejamento do conjunto do município e de suas regiões administrativas ao subsidiar a elaboração de projetos destinados à melhoria das áreas de maior vulnerabilidade da cidade, sendo de grande utilidade também no OP. Para esses autores, a dinâmica do OP produziu mudanças no *modus operandi* da máquina pública municipal impelindo a modernização e ajuste de várias estruturas à essa nova dinâmica da participação social. O caso da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), responsável pela execução das obras de infraestrutura urbana, é visto como o exemplo paradigmático uma vez que ela teve que se adaptar e se tornar mais ágil tanto para orçar as obras escolhidas no OP quanto para a sua execução. Embora a readaptação da SUDECAP a essa lógica tenha ocorrido principalmente nos últimos anos do governo Patrus Ananias, no governo Célio de Castro quando esteve na direção da Superintendência um dos principais articuladores da campanha e da aliança que sustentou a vitória do Prefeito, a realidade se mostrou diferente, voltando às velhas práticas de gestão centralizada e tecnocrática da estrutura, além do retorno a práticas clientelistas na execução das obras. Aqui também observa-se os constrangimentos institucionais reduzindo ou minimizando os possíveis impactos que a participação social ensejaria produzir.

dificuldades decorrentes das fragilidades da máquina em atender com celeridade as demandas oriundas do OP; dos conflitos políticos entre os grupos no interior da máquina; da complexidade de se obter o consenso contingente de leque tão ampliado de atores como é o OP; e da crença enraizada dos gestores políticos quanto à eficácia do planejamento integrado e da necessidade de controle de todos os processos dentro da máquina pública, vão norteando a trajetória não só da centralização dos processos de tomada de decisão como também da participação social controlada.

Destarte a rotinização dos procedimentos do planejamento junto ao OP se permitiu maior eficácia da ação estatal resultante da participação social, por outro levou à perda da autonomia da população no processo decisório, dada ao controle exercido por meio do executivo e da relativa burocratização do OP. Relativa porque à medida que permanece a estratégia de debates e negociações das assembleias, continua em aberto o espaço do dissenso.

A disponibilização de informações sobre as carências das regiões e do estabelecimento de critérios de abrangência e relevância social na escolha das obras – critérios estabelecidos pela Secretaria de Planejamento consoante com as diretrizes do planejamento integrado que vinha se consolidando – pode ser vista, por um lado, como fundamental à deliberação. Fundamental porque significa que a Prefeitura, ao fornecer as informações qualificadas, estaria garantindo as condições para a tomada de decisão bem informada. Contudo, se essas informações e os procedimentos para seu processamento pelos atores populares são dados a priori, isso retira da população efetivo poder de decisão informada, portanto, da capacidade de deliberar sobre políticas.

As mudanças paulatinas que vinham sendo realizadas ao longo desses dois mandatos de governos populares à frente da Prefeitura de Belo Horizonte, as tentativas de descentralização político-administrativa por meio do fortalecimento das Administrações Regionais, a introdução de mecanismos de participação popular não só, mas principalmente por via dos OP, a perspectiva da modernização da cidade pelo planejamento técnico-político de suas ações e políticas, requeriam e indicavam a necessidade de se repensar a estrutura organizacional da máquina pública. Os propósitos de realização de uma reforma político-administrativa capaz de garantir maior racionalidade técnica e eficiência na implementação de políticas públicas e que, simultaneamente, possibilitasse alguns mecanismos de participação popular, como demandava o projeto político-partidário dos governos em questão, permeava todas as discussões do staff decisório dos governos municipais do período.

Desde o primeiro ano do governo Patrus Ananias as proposições de modernização da máquina administrativa pautavam os debates. A temática da governança, presente

principalmente no discurso da participação popular, se faziam acompanhar pela preocupação em modernizar a estrutura político-administrativa, vista como um dos elementos dificultadores da gestão modernizadora da cidade. A ênfase no planejamento controlado e monitorado da cidade e das políticas públicas, bem como a busca da eficiência na gestão pública balizou os debates das equipes gestoras.

O debate se realizava entre dois grupos principais: um de feição mais político-ideológico estrito senso, defendia a participação popular como a via principal de uma gestão pública comprometida com as camadas populares, entendendo que a eficiência estava a ela condicionada uma vez que possibilitaria a transparência e controle da sociedade civil sobre a gestão pública; outro, de caráter mais técnico-político, enfatizava a busca da eficiência na gestão pública por meio do estabelecimento de mecanismos e estratégias adequadas de planejamentos da cidade e das políticas públicas, de modernização e profissionalização da máquina.

Os atores técnico-políticos, lotados nas Secretarias de Planejamento e da Fazenda⁵¹, sustentados politicamente por grupos à esquerda do PT e sob o lastro do conhecimento legitimado no mundo acadêmico, incorporaram a perspectiva da participação popular. Para tanto buscou estabelecer mecanismos de controle de sua atuação, incorporando-o aos ditames do planejamento da cidade, definido no âmbito da Secretaria do Planejamento. Se isso se fez necessário haja vista a busca de racionalidade de seus processos (definição de critérios para escolha das obras públicas, para distribuição de recursos entre as unidades de planejamento, etc.), por outro lado, na medida em que esses parâmetros passam a definir a atuação dos OPs e mesmo de outros conselhos, mais eles passam a ser controlados pela lógica da máquina estatal.

No final do primeiro governo Célio de Castro, as disputas acirradas entre os vários partidos que compunham sua base de apoio, o inchaço das Administrações Regionais por meio dos critérios político-eleitorais, somados a maior influência do grupo técnico-político das duas secretarias junto ao Prefeito, impõem a urgência de uma reforma administrativa de larga escala, calcada nos pressupostos do planejamento compreensivo, que já se consolidava no âmbito das políticas urbanas.

Em 2000, último ano do governo, é encaminhada a reforma administrativa e, aprovada em dezembro daquele ano, pela Câmara Municipal. Em 2001, Célio de Castro assume o

⁵¹ As equipes gestoras dessas secretarias eram oriundas do mesmo grupo e escola o CEDEPLAR, Centro de Desenvolvimento e Estudos Econômicos da Universidade Federal de Minas Gerais, compartilhando das mesmas premissas sobre gestão de cidades.

segundo mandato como prefeito sob os auspícios de uma nova estrutura político-organizacional.

6. AS REFORMAS NA ESTRUTURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE -2000-2005

A aproximação com alguns grupos petistas, principalmente da tendência Articulação e também do grupo técnico-político, todos oriundos do PT, somado ao desgaste da aliança com o PMDB e ao oportunismo eleitoral, leva o PSB a rearticulação da aliança de apoio a Célio de Castro, o PT passando a ser o principal aliado também no escrutínio de 2000. Após a derrota do candidato petista frente a Célio de Castro em 1996 e também em decorrência do fato de que ele governou com parte significativa de membros do partido durante todo o seu mandato, o PT decide por retomar a aliança política com o PSB,

Em 2000, é então reconstruída a coligação BH Frente Popular tendo Célio de Castro candidato a reeleição e Fernando Pimentel, petista secretário da Fazenda, como candidato a vice-prefeito. A aliança com o PMDB⁵², fragilizada desde os primeiros meses do governo, finalmente se desfaz, e o candidato Célio de Castro retoma a aliança, mais desejada, com o PT. As negociações para a filiação *a posteriori* do pessebista ao PT já estavam em curso, a aliança vindo referendar a aproximação cada vez mais intensa do então prefeito com membros influentes e com poder de decisão dentro das instâncias do partido. Célio de Castro é eleito em segundo turno com cerca de 55% dos votos, na disputa com o candidato do PSDB João Leite, que obteve 45% dos votos válidos.

Em Janeiro de 2001, a assunção do Prefeito Célio de Castro se faz concomitante ao início da implementação da mais ampla e minuciosa reforma administrativa até então já proposta pelos governos democráticos populares na prefeitura de Belo Horizonte. Acometido por problemas de saúde, o recém eleito prefeito se afasta do executivo municipal, onze meses após a posse, e o vice-prefeito Fernando Pimentel assume interinamente tornando-se chefe do executivo na sequência do agravamento das condições de saúde de Célio de Castro, no ano de 2003.

Quais as bases que ensejaram a reforma proposta? De fato o projeto se sustentou, como crêem alguns analistas⁵³, na busca da melhoria do desempenho do aparato político-administrativo do governo municipal? Se sim, quais os condicionantes institucionais que delimitaram essa proposição, seu alcance e percurso? De que forma foi elaborada visando atender quais objetivos e por quais meios? Essas são questões pertinentes que podem elucidar

⁵² Em 2000, após a ruptura com o PSB, o PMDB lançou a ex-deputada Maria Elvira como candidata ao cargo majoritário, obtendo o terceiro lugar em número de votos (cerca de 17% dos votos válidos no primeiro turno)

⁵³ Ver Santa Rosa (2004) e Santos (2005)

ou pelo menos clarear a trajetória percorrida pelos governos populares até então, um momento que se apresentou como marco e ou como ruptura, em que estava se constituindo um modelo de gestão democrática que incorporava tanto a participação popular quanto a busca da eficiência na gestão pública.

Conforme já vimos no capítulo que versa sobre a análise institucional, toda e qualquer mudança, principalmente se de larga escala e amplitude, produz resistências por deslocar estruturas e posições de poder, alterar status de grupos em disputas, estabelecer parâmetros uniformes para problemas heterogêneos, etc. As incertezas, ambigüidades e contradições geradas por políticas dessa ordem, “podem provocar a descontinuidade do processo ou mesmo a alteração em seus propósitos originais” (SANTOS, 2005, p. 29). Disso resulta a compreensão das reformas administrativas como políticas inacabadas e de baixo desempenho (REZENDE, 2002), haja vista a impossibilidade de se exercer controle sobre diversos fatores intervenientes no processo, dentre eles o acentuado número de atores envolvidos, as estruturas organizacionais já consolidadas, o *modus operandi* introjetado pelos sujeitos da ação.

Considerando essas premissas e, ao mesmo tempo, a situação vivenciada pelos atores técnico-políticos que elaboraram e conduziram a implementação da reforma de 2000 – grupo que se encontrava alocado principalmente na Secretaria Municipal de Planejamento havia dois mandatos, – é certo que essas medidas já vinham sendo pensadas e construídas ao longo dessa trajetória institucional. Esse se configurava como o momento de maturação de uma proposta que já se avizinhava desde o primeiro governo democrático popular, iniciado em 1993. Essas indicações se mostravam principalmente no crescente papel da Secretaria de Planejamento como estrutura com poder de decisão, na implementação de instrumentos de controle e monitoramento de ações e de políticas dentro de uma lógica do planejamento compreensivo. No caso do OP tendo se iniciado como mecanismo de captura de demandas populares, aos poucos vai sendo transformado em estrutura de referendo das políticas definidas pelo executivo. Além disso, a Secretaria de Planejamento foi a responsável por elaborar e conduzir as políticas mais decisivas para a gestão da cidade, como por exemplo, o Plano Diretor e as diretrizes da política urbana que passaram a nortear a execução das políticas setoriais. Coube a ela, também, o controle do orçamento e a distribuição dos recursos, o que por certo lhe garantia substantivo poder de decisão.

Até o primeiro governo Célio de Castro as mudanças realizadas na estrutura político-administrativa se davam de forma incremental. No final do primeiro mandato, o diagnóstico da fragmentação das políticas, da falta de coordenação e da conseqüente perda de sua eficiência, é o mote para a proposição da reforma administrativa de larga escala que se

produziu. Contudo, como a análise da trajetória das mudanças vem demonstrando, a proposta de racionalização e modernização da estrutura político-administrativa – por meio da perspectiva do planejamento integrado – já estava presente no horizonte dos atores técnico-políticos que conduziram a reforma administrativa.

Os efeitos indesejados decorrentes de tão larga reforma imediatamente se fizeram sentir. Resistências do corpo burocrático, de atores estratégicos aliçados do processo de tomada de decisão, sobreposição de tarefas e paralisia da máquina, resultados não previstos, impeliram à realização de ajustes. A reforma subsequente, estabelecida no ano de 2005, quando do mandato do Prefeito eleito Fernando Pimentel⁵⁴, que se apresentava como a correção dos rumos da ação, acaba por reafirmar, de forma contundente e menos integrada, a concentração de poder no staf próximo ao executivo.

Este capítulo versa sobre essas duas reformas. Procuraremos demonstrar como elas se constituem como o desfecho inconcluso de uma proposta de modernização da administração pública municipal, da construção de um modelo de governança em que a busca da eficácia e da eficiência da ação estatal pressupunha a participação social como parte constitutiva a um bom governo.

6.1 A reforma administrativa de 2000: o redesenho em construção

Regulamentada pela Lei de nº 8.146/00 em 30 de dezembro de 2000, (BELO HORIZONTE, 2000) a reforma administrativa com a qual se iniciou o segundo mandato do prefeito Célio de Castro foi elaborada num contexto institucional bastante complexo: ano de eleições municipais, período no qual estavam se articulando novas alianças políticas e sendo discutido o nome para ocupar a candidatura de vice-prefeito. Esse foi um dos argumentos utilizados pela equipe condutora da reforma para justificar a forma como ela foi elaborada e o percurso traçado para sua implementação.

Composta basicamente por um grupo de assessores, muito próximos ao Secretário de Planejamento Mauricio Borges⁵⁵, com o aval do Prefeito, a equipe responsável pela elaboração da proposta, e mais tarde por sua condução, desenvolve de forma isolada e sem

⁵⁴ Fernando Pimentel assumiu interinamente o governo de 2001 a 2003, quando da licença definitiva de Célio de Castro, assume como efetivo. Em 2004 é eleito Prefeito pela coligação BH no Rumo Certo.

⁵⁵ Júnia Santa Rosa (2004) afirma que durante os seis primeiros meses de trabalho, o grupo envolveu um conjunto de assessores além do Prefeito, dos Secretários de Governo, da Fazenda e do Planejamento. Ao término da elaboração da proposta, foram incluídos assessores jurídicos e administrativos (da Procuradoria do Município e da Secretaria de Administração) para formatá-la em projeto de lei a ser enviada à Câmara Municipal. Assessora da Secretaria Municipal de Planejamento desde o governo Patrus Ananias, Santa Rosa compôs a equipe de elaboração e implementação das reformas de 2000 e a de 2005..

interlocução com os outros atores relevantes ao processo como o funcionalismo e atores estratégicos de outras secretarias, a proposta da reforma. A justificativa para a conduta sigilosa foi a de que se queria evitar a conturbação e contaminação do momento eleitoral, bem como da possibilidade de interferência dos interesses corporativos do funcionalismo municipal.

Nesse aspecto, Bráulio dos Santos (2005) reafirma a feição autocrática do processo de construção e implementação da reforma. Destaca a exclusão desses atores e inclusive de diversos segmentos da sociedade civil, mesmo os grupos especializados em gestão urbana, que de certa forma, vinham acompanhando e participando das discussões acerca do planejamento da cidade tanto em Conselhos e Comissões internas, quanto nas instâncias e momentos do debate ampliado como nas Conferências Municipais e mesmo no OP cidade. Embora o autor não explicita a natureza da crítica, ela faz sentido à luz do histórico da ênfase na participação como um dos aspectos cruciais dos projetos político-partidários que nortearam a administração pública de 1993 até então – isso mesmo considerando as diferenças entre o governo Patrus Ananias e Célio de Castro. Vale frisar ainda, que a participação em ambos os governos era entendida, não só como parte do processo de aprofundamento do processo democrático como também da eficiência na gestão pública. Isso parece ao menos contraditório com a postura de isolamento adotada, mesmo quando se considera os constrangimentos reais que o momento eleitoral poderia trazer.

De igual modo, é preciso considerar o poder efetivo do grupo responsável pela reforma, que vinha se efetuando ao longo de sua trajetória à frente das secretarias-chave, como descrito na trajetória dos governos anteriores. Na verdade essa conduta expressa tanto o *quantum* de capital político que esse grupo tinha obtido frente à administração municipal, decorrente não só, mas principalmente da habilidade em manejar os recursos do conhecimento da máquina e do controle dos recursos orçamentários a serem distribuídos, como também da crença que professava na eficiência do planejamento per se, *da expertise* reconhecida e legitimada tanto no interior dos partidos que compunham a aliança quanto nos segmentos sociais técnicos especializados (corporações profissionais como Instituto de Arquitetos, quanto no meio acadêmico, como já visto). Esse grupo encontrou em Célio de Castro o aliado preferencial que, por força do papel institucional que ocupava, das limitações técnicas do grupo político-partidário que lhe dava suporte, referendou a posição de poder do grupo no centro das decisões políticas. Há que se observar ainda, que a aproximação desse grupo com o Prefeito Célio de Castro remontava ao período em que o mesmo ocupava a vice-prefeitura (1993/1996).

Outro aspecto a salientar, embora pareça paradoxal, é o fato de que esse grupo possuía lastro político em tendências com forte capacidade de mobilização e influência dentro do PT, embora essas tendências não fossem majoritárias, mas eram dotadas de capital intelectual suficientemente forte para sustentar os posicionamentos dentro do Partido. O paradoxo parece presente quando se sabe que as tendências que davam suporte a esses atores localizavam-se no espectro mais à esquerda do Partido, professando a busca pelo socialismo por via das mudanças revolucionárias. No entanto, essas correntes não compartilhavam da perspectiva do princípio da participação social como caminho para construção da alternativa socialista, visão sustentada pelo grupo da Tendência Articulação, controlada pelo grupo do Prefeito Patrus Ananias, que privilegiavam a mudança por via da institucionalidade antes que a revolucionária.

Por certo que as condições institucionais político-organizacionais e a complexidade dos processos que envolvem a gestão da máquina pública contribuíram para a escolha por uma conduta vista como mais pragmática porque supostamente de maior agilidade e passível de maior eficiência na ação do governo e a aceitação daquele grupo por essa escolha. Não se pode desconsiderar também, a visão que orientava o grupo de atores técnico-políticos, centrada na compreensão de que o planejamento integrado e compreensivo deveria dar a tônica à gestão da cidade.

Para além desses elementos a compreensão da abrangência dessa reforma requer, num primeiro momento, a discussão e análise quanto aos princípios que a nortearam. A partir dessa análise podemos distinguir a complexidade e as conseqüentes dificuldades em sua implementação.

Foram quatro os princípios norteadores da reforma, a saber: a intersetorialidade; a descentralização político administrativa; a participação popular; a informação e transparência.

A) O princípio da intersetorialidade: sob a ótica das políticas públicas pode ser definido, grosso modo, como estratégia de intervenção que privilegia o enfrentamento de um dado problema ou conjunto deles de forma integrada, buscando atuar simultânea e complementarmente sobre as várias dimensões de que ele se compõe⁵⁶.

Quanto a essa perspectiva, Santa Rosa (2004) reafirma o diagnóstico apresentado pela equipe condutora da reforma, de que a dispersão das ações e fragmentação por diferentes

⁵⁶ Para uma discussão mais acurada do tema da intersetorialidade ver JUNQUEIRA, L. A., A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. Revista Saúde e Sociedade, nº 1, vol 13, jan-abr/2004 p.25-36 dentre outros.

secretarias e órgãos autárquicos vinha gerando sobreposição das políticas e ações dentro da máquina estatal. Em consequência ao sobretrabalho e superposição de funções e papéis, a perda de eficácia e eficiência na gestão de políticas e o mau uso dos escassos recursos públicos. Em decorrência desse diagnóstico, reitera a justificativa da necessidade de criação de instâncias centralizadas, fortemente empoderadas, com capacidade de coordenar as políticas setoriais. Nas palavras do Secretário Maurício Borges, era

[...] necessário pensar em organizar o planejamento e a coordenação político-institucional da prefeitura. Para que uma Reforma Administrativa possa funcionar, um pressuposto é melhorar o planejamento setorial. É exigir que os órgãos setoriais sejam coordenados para que não trabalhem por conta própria e façam “política” na ponta. A intersectorialidade é uma palavra que está na moda, mas para ser efetivada é muito difícil. E aí vem uma das questões mais graves que nós temos no setor público brasileiro: a diluição de recursos. As nossas prefeituras estão num esforço consistente de organizar e para integrar melhor nossas ações. (SANTA ROSA, 2004, p. 93).

Carla Bronzo e Laura da Veiga (2005) chamam a atenção para a complexidade do tema, ressaltando quão desafiadores são os problemas a serem enfrentados pelas administrações municipais que se propõem a adotar os princípios da intersectorialidade. Parte desses desafios é creditada às formas historicamente determinadas de organização da administração pública, geralmente calcadas “em estruturas verticais e setorialmente demarcadas ao longo de linhas de competências profissionais que se cristalizaram, inclusive em corporações de especialistas” (BRONZO; VEIGA, 2005, p. 2). Por outro lado, parte deles se deve aos determinantes político-institucionais “que conformam o marco regulatório e a alocação de recursos organizacionais” (p.02) e, por conseguinte o *modus operandi* da máquina pública. Dessa forma,

uma peça orçamentária ou um organograma expressa a especialização e a verticalização característica do padrão dominante da área. (Nesse sentido) a administração pública estaria espelhando assim o processo mais geral de superespecialização que caracterizou a constituição das sociedades modernas urbano-industrial [...] mas ao mesmo tempo, decisões por uma prestação de serviços padronizadas e baseada em definições de necessidades coletivas feitas a partir das perspectivas dos especialistas” (BRONZO; VEIGA, 2005, p. 3)

Sob essa perspectiva, compreende-se que os desafios enfrentados pelos condutores da reforma em BH eram muito maiores do que de realizar a junção e ou coordenação de estruturas organizacionais. Antes, a elaboração e implementação de políticas intersectoriais iria exigir da equipe a capacidade de convencimento dos especialistas das áreas confluentes, da mudança de valores que se encontravam em algumas áreas mais e em outras menos, enraizadas na

formação profissional – portanto em instituições no âmbito das esferas sociais (nas escolas, nos paradigmas dominantes entre os campos de saber, etc.)- e nas posturas ideológicas, político-partidárias, etc. Obter a cooperação, nesse caso, envolvia esforço de ruptura com esses diversos constrangimentos institucionais que demarcam a atuação dos sujeitos, tanto os de ordem societal mais geral, quanto os de ordem política no senso estrito, do jogo de poder entre os grupos no interior da administração pública.

A abrangência da reforma, no sentido do conteúdo substantivo – que em última instância significava alterar um modo fragmentado de compreensão da realidade, e que, por conseqüência, tem historicamente gestado políticas públicas setorializadas e por sua essência fragmentada – já se constituía em si, o principal desafio da reforma. Quando se observa que a despeito da plataforma da intersectorialidade, a ênfase recaiu sobre as estruturas, a reforma se constituiu num vazio, as estruturas dela decorrentes podendo ser preenchidas por qualquer conteúdo, os grupos que delas se apoderassem podendo ao invés de romper com o modo tradicional, reforçar velhos hábitos e crenças cristalizadas na estrutura organizacional.

Em outras palavras, estruturas fortemente centralizadas como as supersecretarias, detentoras do poder decisório quanto ao uso dos recursos e do orçamento, da elaboração e definição das políticas e do processo de implementação, do controle da execução, abriam o caminho para a concentração de poder discricionário. Assim, o foco na estrutura, na forma *per se* e não no conteúdo, poderia reverberar em resultados não esperados de concentração de poder, quando se almejava a sua descentralização política e a constituição de estruturas colegiadas como acreditava o secretário Maurício Borges quando da defesa incontestada do caráter democratizante e descentralizado da reforma⁵⁷. É nesse contexto que também se pode compreender como a trajetória histórica da administração pública pode constranger e limitar propostas de mudanças, gerando resultados imprevisíveis e inesperados e até mesmo a remodelagem de práticas vistas como arraigadas.

A capacidade de articulação e concertação entre os diferentes atores em jogo no processo de mudança requeriam o privilegiamento das condutas políticas e menos normativas, num primeiro momento, mesmo que isso significasse maior tempo para maturação da proposta. Contudo, para que não incorramos no viés prescritivo, faz-se mister entender também o contexto institucional das escolhas, por sinal trágicas⁵⁸, no dizer de Wanderley Guilherme dos Santos (1998), feitas pela equipe condutora da reforma.

⁵⁷ Ver BELO HORIZONTE, jun 2003.

⁵⁸ O sentido do termo “escolhas trágicas” remete aos resultados inesperados de toda e qualquer intervenção estatal. Para maior discussão ver SANTOS (1998)

Nesse sentido, acoplam-se aos constrangimentos institucionais de ordem societal as injunções do sistema político partidário. Nesse aspecto, parte dos dilemas resulta do ampliado leque de alianças que deram sustentação aos governos democráticos populares desde a vigência do mandato de Patrus Ananias, que foram se modificando principalmente ao sabor das disputas intrapartidárias ao PT. É certo que as coalizões realizadas para sustentar os programas de governo levaram as concessões aos partidos principalmente na ocupação dos cargos e na incorporação de parte das plataformas políticas de partidos. Vale lembrar, por exemplo, a experiência da superposição de ações de planejamento urbano, expressa e consentida no primeiro governo Célio de Castro entre os trabalhos de uma comissão de Planejamento Estratégico conduzida pelo vice-prefeito Marcos Sant'Anna e as ações da Secretaria Municipal de Planejamento, conduzida por Maurício Borges, voltadas para implementação do Plano Diretor, para a discussão e implementação da Lei de Ocupação e Uso do Solo, e outros instrumentos de gestão da cidade. A disputa entre esses grupos também contribuíam sobremaneira para a fragmentação das políticas, atestada por Santa Rosa. Mas, não era só isso. As disputas se acirravam também entre os grupos petistas, gerando entraves na implementação de políticas, vide as dificuldades enfrentadas por Célio de Castro na condução da Secretaria de Saúde iniciadas no primeiro mandato e continuadas no segundo. As pressões dos grupos alojados dentro da Secretaria Municipal de Saúde cessaram apenas “quando o grupo dominante conseguiu colocar (sic) um secretário petista na pasta, quando Fernando Pimentel assume de forma efetiva a prefeitura, em 2003, por causa do agravamento dos problemas de saúde do Célio” (Entrevistado VIII).

B) A descentralização “político-administrativa”, como segundo eixo norteador, se assentava na compreensão já consolidada da necessidade da prestação de serviços e implementação de políticas a se dar de forma mais próxima ao cidadão.

O pressuposto era o de as políticas, formuladas no nível das instâncias centrais, fossem executadas nas instâncias regionais que para tanto deveriam dispor de autonomia política e administrativa no processo de execução.

A reforma previa o aprofundamento da descentralização iniciada nos anos 70 com a criação das duas primeiras regionais administrativas, ampliada nos anos 80 e que começa a ser melhor qualificada nos anos 90, principalmente nos governos democráticos populares. Desta feita, a reforma administrativa de 2000 propugnava alçar as instâncias regionais à condição de autonomia na execução das políticas, embora isso não devesse significar o descolamento dessas estruturas a ponto de impedir a visão integrada do município ou mesmo a perpetuação

das desigualdades intramunicipais. Dessa forma, à descentralização na execução busca-se reafirmar a centralização na esfera da elaboração e do planejamento das políticas.

A partir do imbricamento da temática da intersetorialidade com a da descentralização, Santa Rosa (2004) classifica como dilema crucial à reforma, uma suposta dicotomia entre centralização e descentralização. Ao discorrer sobre os dois processos, a autora conclui pela inexistência dessa dicotomia na medida em que entende que o fortalecimento das instâncias centralizadas de elaboração de políticas que se fez vis a vis a descentralização da execução nas secretarias de coordenação de gestão regional não são processos incompatíveis.

O grande dilema, que se mostrou na implementação, resultou da dificuldade de implementar a descentralização política no contexto da centralização de poder que as estruturas de coordenação geral ensejavam. Esse foi um paradoxo real e não aparente.

Ainda nesse sentido e a demonstrar as dificuldades na operacionalização do processo Santa Rosa (2004) atenta para os constrangimentos à reforma mesmo na sua elaboração. Ao analisar a criação das duas secretarias, de serviços urbanos e de serviços sociais alocadas junto às Secretarias de Coordenação da Gestão Regional, Santa Rosa explicita a preocupação inicial da equipe em criar estruturas dotadas de feições exclusivamente gerenciais, haja vista a dimensão executiva que se pretendia dar ao processo de implementação das políticas setoriais, complementar à perspectiva da gestão “mais integrada e eficiente” a se realizar no âmbito regional. A tentativa de criar estruturas gerenciais visava, ainda, controlar as disputas “pela representação política das regionais já que o Secretário de Gestão Regional, nomeado pelo Prefeito, deveria exercer esse papel” (SANTA ROSA, 2004, p.108). Observa-se, portanto, a perspectiva de manutenção, do controle político das nomeações a cargo do chefe do executivo, não obstante a perspectiva da modernização da gestão pública. Isso decorre também da compreensão desses atores acerca das limitações resultantes do processo político, e da necessidade de se criar mecanismos que pudessem “isolar” as pressões de grupos e garantir certa racionalidade na gestão.

O conhecimento obtido pela equipe sobre a estrutura da máquina e dos arranjos políticos que a sustentavam, do peso dessas variáveis na administração da cidade, levou a essa postura pragmática. De certa forma, esse foi um dos motivos que sustentou a decisão de dotar as instâncias de **execução** da política setorial do mesmo status hierárquico das secretarias temáticas, visando minar as possíveis resistências destas à transferência da capacidade de execução para as instâncias regionais. Santa Rosa (2004) corrobora essa compreensão ao enfatizar que

o Secretário Municipal de Planejamento acreditava que os responsáveis pela coordenação dos serviços urbanos e sociais, no nível regional, não poderiam ter a sua ação limitada pela atuação das secretarias municipais setoriais. Assim, era necessário garantir o mesmo “status” para estruturas descentralizadas, responsáveis pela coordenação dos serviços urbanos e sociais nas regionais. (SANTA ROSA, 2004, p. 108).

À complexidade do processo político tentou-se responder com proposições também complexas, daí resultando as dificuldades encontradas na implementação da reforma.

O aprendizado pragmático se mostrou presente também quando do reconhecimento de que, a reprodução regionalizada da estrutura de coordenação central dotaria o executivo de maiores recursos críticos na sustentação da aliança eleitoral: a criação de novos cargos de escalão superior. Santa Rosa reforça essa análise ao destacar que esse poderia ter sido um fator importante na escolha pela criação das duas secretarias regionais setoriais em substituição as proposições de gerências. Afirma a autora,

a nova estrutura desenhada para as regionais poderia abrigar um maior número de cargos de escalão elevado, o que num ano de eleições municipais poderia significar um poderoso mecanismo para ampliar a base de sustentação política do governo municipal no âmbito regional. A decisão de criar mais duas secretarias municipais dentro das Secretarias de Gestão Regional gerou pelo menos três atores com representação política no âmbito regional. (SANTA ROSA, 2004, p. 108)

Destarte, o sistema político impingia o curso da ação dos atores responsáveis pela reforma, de modo que o cálculo estratégico levava em conta os ganhos secundários, mas não menos importantes, da ação política eleitoral. Dessa forma, reitera-se a compreensão de que são os condicionantes político-institucionais que demarcam a ação dos sujeitos, suas escolhas e preferências, que nesse caso também se norteavam pelo cálculo da competição eleitoral.

Cristina Filgueiras (2005) ao citar Repetto (2004) observa que o processo de descentralização requer capacidades administrativas e políticas, as primeiras entendidas como “fatores organizativos e procedimentos técnicos” dentre os quais se destacam recursos humanos qualificados e habilidades para formular e coordenar políticas. Destaca a autora que essas

são condições internas ao aparato estatal que, contudo estão fortemente associadas à capacidade política, ou seja ao manejo de recursos de poder, à legitimidade e apoio dos governantes para definir e exercer um projeto de governo, estabelecer prioridades e implementá-las na gestão em busca de resultados previstos. (FILGUEIRAS, 2005, p. 03)

No que se refere ao corpo burocrático, a desqualificação relativa de grande parte do funcionalismo, detectada e atacada pontualmente a partir do primeiro governo democrático

popular, continuava a ser um problema vivenciado principalmente pelos gestores das instâncias regionais. Esses constrangimentos não foram considerados quando da implementação dessa reforma, uma vez que quando se pensou na transferência ampliada das atividades, serviços e execução das políticas para o âmbito das instâncias regionais, a alocação dos funcionários não se deu de forma sistemática e com critérios definidos.

Bráulio do Santos (2005) demonstra que a alocação de funcionários para as Secretarias de Coordenação de Gestão Regional foram realizadas sem muito critério, o que gerou resistências por parte do funcionalismo. Essas resistências se expressaram principalmente no aumento de movimentos grevistas em 2001 e 2002. Quanto aos benefícios, o autor demonstra que em nenhum momento esse ator foi considerado. Observa que a reforma trouxe mudanças na composição do quadro de recrutamento dos cargos comissionados. Foram ampliadas as possibilidades de contratação de pessoal sem concurso por meio da ampliação dos cargos comissionados de recrutamento amplo. Antes, esses cargos só podiam ser preenchidos a proporção de 25%, os outros 75% devendo ser ocupados por funcionários efetivos, os concursados. Com a reforma, ampliou-se a possibilidade os cargos de recrutamento amplo podendo ser preenchidas 50% de todos os cargos em comissão.

De outra forma, a urgência e o modo abrupto de implementação da reforma criou entraves nos fluxos burocráticos e da execução de serviços e das políticas, vez que não houve tempo hábil para a readequação das estruturas burocráticas em consonância com as novas diretrizes estabelecidas. A própria estrutura burocrática funcionava também como um dos constrangimentos á mudança, dada a cristalização de procedimentos e valores, difíceis de serem transformados repentinamente ou mesmo por meio de legislação. Assim, vários foram os dilemas enfrentados pela equipe que conduziu a reforma naquele período.

Sendo assim, a reforma político-administrativa de 2000, ao implementar mudanças significativas na estrutura organizacional, expressava uma tentativa de ação de poder assentado na organização de estruturas internas ao aparato institucional que sustentassem a implementação do projeto de governo, que vinha ocorrendo por via das mudanças incrementais, em curso desde 1993. Contudo, os condicionantes institucionais de diversas ordens são definidores do curso a ser perseguido por essas mudanças.

C) Quanto ao princípio da participação social, entendido como envolvimento da sociedade civil na condução das políticas, este se efetivaria pelo acompanhamento e “**controle**” da ação governamental (**grifo nosso**).

A ênfase nos mecanismos de controle e fiscalização vem ao encontro da perspectiva da *accountability*, em que a participação ocorre no momento subsequente à ação do Estado. A

mudança dos termos parece indicar nova compreensão quanto à participação, associada à responsabilização dos gestores públicos e a prestação de contas à sociedade nos moldes das premissas contidas na vertente reformista do gerencialismo, embora a orientação da reforma fosse voltada para o fortalecimento da presença do Estado na gestão e planejamento da cidade. Contudo, como bem demonstra Barreto, Godinho e Oliveira Junior (2005)

a adesão aos princípios gerencialistas, entretanto, não colide necessariamente com iniciativas que se vincularam historicamente àquelas proposições de *reforma do Estado* que enfatizam a necessidade de acentuar a participação popular e o controle social sobre a administração pública (BARRETO; GODINHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2005, p. 13)

Antes,

correntes políticas de esquerda valem-se de medidas de teor gerencialista, buscando, entretanto, preservar os princípios universalistas weberianos de organização da máquina burocrática, bem como conter as possibilidades de acesso privilegiado de grupos privados a agências públicas, risco [...] inerente à estruturação da administração pública segundo os postulados do gerencialismo. (BARRETO; GODINHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2005, p.17)

Nesse sentido, é possível situar analiticamente o princípio da informatização e disponibilização de informação como o quarto e último elemento norteador da reforma. O diagnóstico que orientou a proposta de reforma, contido no termo de referência, aponta para a necessidade de que sejam realizados investimentos nos processos informacionais de modo a garantir “o fluxo de informação entre o núcleo central e os níveis regionais (e setoriais), e entre estes e a população, racionalizando e desburocratizando a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão” (SANTA ROSA, 2004, p. 99).

A Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação, subordinada à Secretaria de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, foi criada com a reforma com vistas à implementação de política de informatização, qualificação gerencial e de desenvolvimento do sistema de informações sobre todos os processos. A sistematização das informações possibilitaria que o executivo pudesse fazer o monitoramento e acompanhamento das ações implementadas e exercer controle sobre as políticas e processos – o que segundo Santa Rosa, poderia gerar ganhos de produtividade e qualidade –, e, concomitantemente, facilitar o acesso do cidadão às informações de que necessitasse.

Dessa forma, o princípio da informatização/informação pode ser lido à luz da perspectiva da busca de eficiência gerencial na oferta dos serviços públicos e da quebra das relações de clientela, tradicionais na história da administração pública brasileira. Na Prefeitura de Belo Horizonte, em que pese os esforços realizados pelas gestões anteriores para conter a perpetuação dessas práticas, principalmente na prestação dos serviços urbanos nas regionais, a ausência de um sistema informatizado que disponibilizasse as informações e possibilitasse o acompanhamento dos processos, colocava o cidadão a mercê dos favores clientelísticos e da corrupção. Considerando que a reforma amplificava a transferência de serviços para as regionais, a gestão informatizada conferia maior capacidade de controle dos procedimentos bem como informações ao cidadão, tornando transparentes as ações. Conforme observa Santa Rosa (2004),

[...] o desafio da informatização/informação [...], parecia estar tanto na implementação de procedimentos mais eficientes e eficazes no trato e na gestão das políticas e serviços públicos nos diversos níveis de governo, como na quebra e na superação da cultura clientelística de favorecimento e intermediação política e pessoal no atendimento ao público, especialmente nos níveis descentralizados da administração (SANTA ROSA, 2004, p. 99).

Se o espaço da participação se pulveriza, a informatização, ao possibilitar o controle dos processos e procedimentos, e disponibilizar de informações ao cidadão, abre espaço para o controle e fiscalização não só a se realizar diretamente pelo executivo, como, em também pela própria população. Sendo assim, a participação coletiva e organizada e controlada, pode-se cada vez mais incorporar a dimensão da participação individual por meio dos mecanismos de controle, fiscalização e também do referendo, como parece ser o caso do OP digital, implementado no segundo governo de Fernando Pimentel

Dessa forma, se não se pode dizer que é a mesma perspectiva que sempre ensejou a o projeto de construção de uma cidade moderna, baseada no planejamento tecnicista distanciada dos anseios populares, posto que outras sejam as condições históricas bem como outros são os atores e posturas ideológicas presentes. Todavia, a reforma administrativa veio referendar um modelo de gestão fortemente centrado numa visão da superioridade do conhecimento especialista sobre outras formas de atuação política, ainda que no percurso da ação política desses atores frente ao Estado, isso não tenha significado a exclusão de mecanismos de

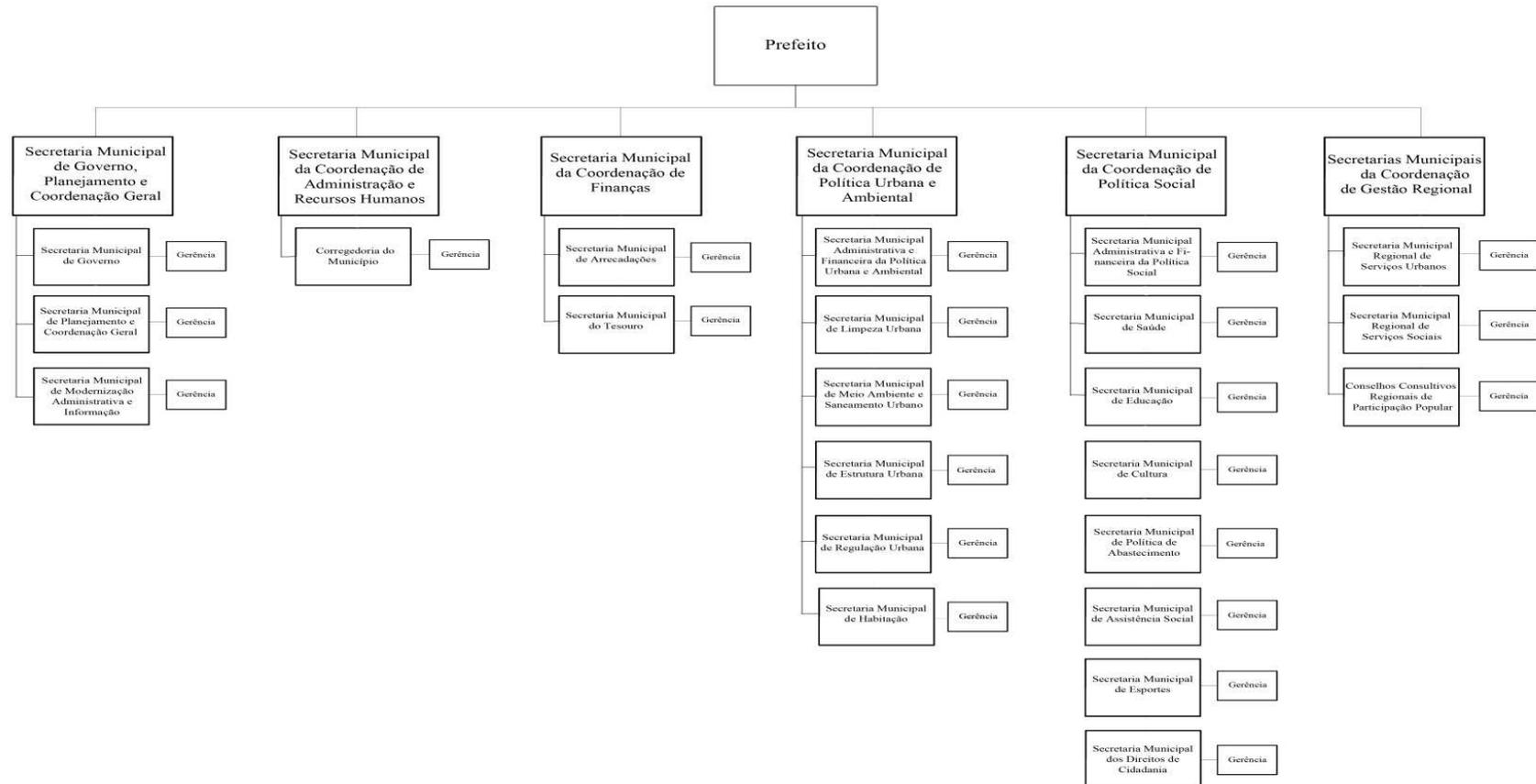
participação social. De certa forma, esse modelo acatava o processo de participação social a se dar de forma controlada⁵⁹ e sustentada pelos princípios do planejamento integrado e coeso.

Sendo assim, a reorganização da PBH se assentava na perspectiva de que a boa ação governamental resultaria da capacidade de planejamento adequado de suas políticas e de uma estrutura eficiente de gestão. A reorganização político-administrativa iria propiciar a melhoria da capacidade da gestão estatal tanto pelo crescimento da capacidade de coordenação de secretarias chaves, e conseqüentemente da integração das políticas por meio do planejamento coordenado; do controle sobre a autonomia excessiva de alguns órgãos, mormente as autarquias municipais; bem como da necessidade de fortalecimento das instâncias de execução, no caso, as administrações regionais.

Assim, foi que, com o decorrer do tempo, na busca de maior controle e no combate aos abusos cometidos, o Estado voltou a centralizar no núcleo estratégico uma série de atividades de execução, além de diminuir, progressivamente, o grau de autonomia das instituições” O desenho da estrutura pode ser visto na figura 7 abaixo.

⁵⁹ Bráulio Santos (2005) observa que o secretário de Planejamento Mauricio Borges justificava o impedimento da abertura à discussão da reforma administrativa e o seu caráter sigiloso, utilizando o exemplo da Prefeita Luiza Erundina em São Paulo que, no seu entendimento, não obteve êxito em sua proposta de reforma porque abriu a participação de muitos atores, o que desgastou o processo levando a aprovação na gestão posterior. (p.50). Por outro lado, em entrevista para esse trabalho, Patrus Ananias reconhece a “sensibilidade” do Secretário Maurício Borges que, nas palavras do ex-prefeito, ao “se apropriar desse conhecimento, entendeu a importância da participação popular” assumindo-a e tornado-se um dos defensores mais ferrenhos da proposta, buscando estratégias que pudessem agregar a participação às propostas de racionalização e modernização da gestão da máquina estatal. Um dos ex- assessores da Secretaria de Planejamento entrevistado para esse trabalho, afirma que, no primeiro momento ao Secretário não interessava muito o tema da participação, pois, sua preocupação era, a partir do planejamento, reorganizar a gestão da cidade. Destaca que à medida que o projeto político petista enfatizava a participação como um de seus elementos básicos (e que o prefeito, no caso Patrus Ananias, assumia-a veementemente e com o poder que lhe conferia a posição de chefe do executivo municipal), além do reconhecimento de que a experiência não precisava ser incompatível com os ditames do planejamento técnico, o secretário incorpora a discussão e, com sua equipe, vai, ao longo dos anos (inclusive nos mandatos Célio de Castro) criando e aprimorando instrumentos que possibilitaram a incorporação do processo participativo à lógica do planejamento proposto.

Figura 7: Organograma da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - 2000



Fonte: Produzido pela autora.

O novo desenho político-organizacional se compôs, no primeiro nível hierárquico, de cinco Secretarias de Coordenação Geral, com competência para coordenar, junto com as secretarias temáticas as políticas setoriais e nove secretarias de coordenação de gestão regional (antigas AR); no segundo nível, estavam lotadas as secretarias municipais temáticas (subordinadas às de coordenação geral do setor). Para cada Secretaria de Coordenação de Gestão Regional foram criadas duas secretarias municipais de segundo nível: de serviços urbanos e de serviços sociais⁶⁰, estruturas regionais de implementação de todas as políticas setoriais. Nos terceiros e quartos níveis hierárquicos, que na estrutura anterior equivalia a chefias de departamentos e chefias de serviço, é instituída a nomenclatura de gerências de primeiro e de segundo nível.

As Secretarias Municipais de Coordenação Geral⁶¹ competiam à função de coordenar a elaboração e execução das políticas dos respectivos setores que abarcavam, atuando como estrutura de catalisação de todas as políticas. Essas estruturas de coordenação, segundo Santa Rosa (2004) visavam sustentar e garantir a intersectorialidade, um dos motes da reforma, atuando como instâncias centralizadas de decisão. Observa-se, então, a centralização dos processos decisórios nas secretarias de coordenação com especial destaque para a Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação geral, responsável por coordenar e controlar a maior parte dos processos e políticas municipais.

Destarte essas instâncias foram criadas tendo em vista a necessidade de se estabelecer o controle sobre as disputas político-burocráticas na administração municipal e “diminuir o poder do conjunto de secretarias setoriais e dos demais órgãos da administração indireta – considerados excessivamente autônomos, corporativos e fragmentados na forma de implementação de suas políticas” (SANTA ROSA, 2004, p. 104). O caráter político da

⁶⁰ As Secretarias Municipal Regional de Serviços Urbanos e a de Serviços Sociais, que subordinavam-se à Secretaria Municipal de Gestão Regional, encontravam-se, de fato, subordinadas às Secretarias de Coordenação Setoriais responsáveis pela elaboração de políticas setoriais.

⁶¹ Foram criadas as seguintes Secretarias Municipais de Coordenação: a de Governo, Planejamento e Coordenação Geral que reunia as secretarias municipais de governo, de Planejamento e Coordenação Geral e a de Modernização Administrativa e Informação; a de Coordenação de Administração e Recursos Humanos, que tinha como subordinada a Secretaria Municipal Adjunta de Administração e Recursos Humanos; a de Coordenação de Finanças, que incorporava a Secretaria Municipal de Arrecadação e a do Tesouro; a de Coordenação de Política Urbana e Ambiental, a que mais agregava secretarias municipais (administrativa, financeira, de política urbana e ambiental, de limpeza urbana, de estrutura urbana, de meio ambiente e saneamento básico, de regulação urbana e de habitação); por fim, a Secretaria de Coordenação de Política Social que agregava as secretarias municipal de Saúde, de Educação, de Política de Abastecimento, de Esportes, e a de Direitos e Cidadania. As Secretarias Municipal de Coordenação de Gestão Regional compunham as 09 regionais administrativas em que a cidade era dividida.

reforma se confirma, atestando o que demonstra a análise de Lima Junior (1997) acerca das reformas administrativas realizadas no Brasil, de que o que menos importa são as estruturas administrativas. Nesse sentido, a reforma tinha o claro propósito de exercer controle sobre as instâncias setoriais e, especificamente com relação aos órgãos da administração indireta, retirar-lhes o poder decisório. Foi sob essa perspectiva que órgãos como a SUDECAP, a companhia de Serviços de Limpeza Urbana (SLU) e Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) e Empresa de Processamento de Belo Horizonte (PRODABEL) tiveram suas “estruturas de planejamento e parte de seus recursos transferidos para essas novas secretarias de coordenação ou, ainda, para as novas secretarias setoriais criadas” (SANTA ROSA, 2004, p.105) na reforma.

Parte dessas estruturas encontrava-se sob o domínio de grupos corporativos e também de grupos políticos ligados a tendências petistas em disputa. A criação de novas secretarias temáticas como a de Habitação e de Limpeza Urbana, mesmo tendo incorporado as autarquias responsáveis pela elaboração da política e ou implementação dos serviços como a URBEL e SLU, gerou superposição de funções uma vez que não foi possível efetivar a transposição das funções e serviços para a nova secretaria. Foram constituídas assim, estruturas paralelas com conseqüente aumento de custos e entraves na execução dos serviços. As resistências internas à mudança – no caso da SLU haviam sido consolidadas um modelo de gestão autônomo dificultando o controle centralizado – reaparecem nas greves do funcionalismo..

A esse respeito Diniz (1999) observa que esse é um traço recorrente nas experiências de reforma no Brasil. Destaca a autora, que a opção das elites brasileiras pelas vias coercitivas de implementação (principalmente a lei), ao invés de se apoiar em pactos de ampla envergadura mina as possibilidades de sucesso dessas políticas. As decisões tomadas por um pequeno círculo de pessoas, enclausuradas na alta burocracia e ou em grupos políticos fechados, ao afastar relevantes atores do processo, amplia o grau de resistência às mudanças, potencializando o surgimento de inúmeros efeitos indesejáveis. Além disso, quanto mais insuladas são as decisões, mais o Estado se descola da sociedade e dela se afasta, criando um hiato e uma rigidez em suas estruturas. Nesse último aspecto, a crítica de Santos (2005) ao caráter autocrático da reforma encontra ressonância haja vista que o projeto político dos governos democráticos populares pressupunha que a gestão estatal eficaz acompanhar-se ia do alargamento do processo democrático e da maior permeabilidade do Estado frente à sociedade civil. Dessa forma, não se trata apenas de realizar reformas que visem obter uma gestão eficaz, pois

A eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas, sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que por sua vez, requer estratégias que dêem visibilidade política às propostas e aos programas governamentais. Isso aponta para a necessidade de criação de arenas de negociação e capacidade de articular alianças e coalizões como aspectos relevantes da gestão estatal (DINIZ, 1999, p. 183).

As mudanças encetadas pela reforma resultaram em concentração do poder decisório em duas das cinco secretarias de coordenação, a de Governo, Planejamento, e Coordenação Geral e na de Coordenação de Políticas Sociais, ampliando as resistências inclusive de atores estratégicos ao projeto político, que foram aliçados do processo.

6.1.1 A Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral.

A trajetória até aqui retratada demonstra a concentração de poder no grupo mais próximo ao Prefeito, com destaque para as então Secretarias de Governo⁶², da Fazenda e principalmente do Planejamento, que, com exceção da primeira, tiveram suas equipes gestoras permanecido ao longo dos mandatos dos governos democráticos populares. A reforma vem então referendar a concentração de poder desse grupo, a nova estrutura espelhando esse processo.

Com a reforma a Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral subordinam-se as Secretarias de Governo, de Planejamento e Coordenação Geral e de Modernização Administrativa e Informação. Fernando Pimentel, então vice-prefeito e secretário da Fazenda, assume a responsabilidade pela pasta, consolidando uma posição de poder tanto pelo que a secretaria passou a representar em termos de competências e atribuições e recursos orçamentários, quanto pelo acúmulo de cargo da vice-prefeito e depois quando prefeito interino.

A Lei estabelece como competência da supersecretaria⁶³ “coordenar a elaboração e a execução das políticas públicas municipais, visando à **integração das políticas e das atividades dos órgãos e das entidades** da Administração Pública” (BELO HORIZONTE, 2000), indicando a forte ascendência dela frente às outras instâncias e órgãos dentro da

⁶² No primeiro governo Célio de Castro, o esvaziamento das funções e da capacidade de poder da Secretaria Municipal de Governo, revela uma das estratégias adotadas pelo prefeito para conciliar os acordos eleitorais acertados com o PMDB e ao mesmo tempo mantê-lo sobre controle, reduzindo seu espaço de poder efetivo. A oferta de cargos e até mesmo de atribuições ao PMDB se fez acompanhar ou do esvaziamento dessas instâncias ou então de criação de grupos de trabalho paralelos, sobre as mesmas temáticas.

⁶³ Santa Rosa (2004, P 102) reconhece que “as secretarias de coordenação foram apelidadas, mais tarde, de ‘supersecretarias’ devido à concentração de poder e recursos que receberam na reforma” .

administração municipal. Acresça-se a esse indicativo, as competências da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação quais sejam, como definidas pela Lei 8146/2000

I - coordenar o planejamento das políticas públicas municipais;
II- coordenar, em articulação com a Secretaria Municipal da Coordenação de Finanças, a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Município e acompanhar a sua execução; III - coordenar, em articulação com demais órgãos e entidades da Administração Pública, o desenvolvimento de projetos destinados à captação de recursos; (BELO HORIZONTE, 2000).

A Secretaria de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, embora do mesmo nível hierárquico que as outras quatro de coordenação geral e as nove de coordenação regional, concentravam poder decisório mesmo quando se observa as determinações legais para ela estabelecidas. Desde as competências de coordenar, planejar, monitorar e avaliar todas as políticas até ao controle orçamentário e dos recursos a serem alocados, este último importante recurso crítico de poder, encontravam-se nela concentradas. O propósito aludido era da otimização dos recursos tendo em vista a melhor eficiência na gestão pública.

Contudo, se a concentração de poder, se fez presente a despeito da perspectiva de que isso propiciasse uma estratégia de otimização dos recursos e melhor eficiência na gestão pública, a implementação dessas estruturas se mostrou bastante problemática. Esse processo amplificou os conflitos decorrentes das disputas no interior da máquina, quer sejam político-partidárias quer sejam corporativos, impelindo a ajustes constantes na proposição.

A concentração de atribuições e competências nesta secretaria, assim como nas outras instâncias de coordenação, exigiu a realocação de funcionários, o que por certo contribuiu para a morosidade e entraves na execução de ações. Também gerou sobrecarga de trabalho o que veio a exigir ampliação do quadro de pessoal, contratados por mecanismos de recrutamento amplo, a maior parte como assessores (SANTOS, 2005).

A junção de várias secretarias, que no decorrer dos governos democráticos populares vinham concentrando poder ainda quando estruturas separadas, como as secretarias de Planejamento e a de Governo, explicitam também, o grau de concentração de poder que a nova instância passa a ter. Tendo em vista que o planejamento urbano integrado estava a dar a tônica a quase todas as políticas setoriais, a reorganização concentradora dessa instância vem indicar a diretriz do controle discricionário das políticas e dos processos de gestão governamental

De modo geral, a concentração de atribuições e poderes na Secretaria de Governo, Planejamento e Coordenação Geral estabelecida pela reforma pode ser vista como o ápice e a

consolidação, no âmbito da administração pública de Belo Horizonte, do domínio de uma visão de planejamento compreensivo que buscava integrar as diversas políticas e ações como mecanismo gerador de eficiência na gestão pública.

A concentração de poder formal em uma instância pode determinar condutas autocráticas de seus ocupantes, conduzindo a formas de gestão centralizadoras e pouco negociadas ou ainda levá-las ao insulamento tecnocrático, resultados muitas vezes inesperados, o que de fato ocorreu quando dos ajustes feitos pela reforma subsequente, no ano de 2005, a ser analisada à frente.

6.1.2 A Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais (SCOMPS): os constrangimentos institucionais para além do governo municipal

No bojo da reforma, destaca-se como caso exemplar dos constrangimentos institucionais de diversas ordens, a situação da Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais (SCOMPS), sob a direção do mentor da reforma, Maurício Borges. Resultou da aglutinação das anteriores secretarias municipais de Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Abastecimento, Esportes, Direito e Cidadania, a SCOMPS. Tinha como atribuição coordenar a elaboração das políticas sociais no município, em conjunto com as secretarias temáticas. Assim como as demais secretarias de primeiro nível, concentrava os recursos orçamentários e capacidade decisória, e ao gestor, como ordenador de despesas, competia inclusive o planejamento e a alocação dos recursos para as secretarias temáticas.. Nesse caso, os dilemas da coordenação foram potencializados pela especificidade de duas das principais secretarias que a ela foram subordinadas: as secretarias de Saúde e de Educação.

Responsáveis pela gestão de cerca de 50% dos recursos orçamentários do governo municipal, ambas tinham seus orçamentos e diretrizes políticas atrelados a determinações da legislação federal e estadual, o que já circunscrevia a sua atuação.

Quanto á Secretaria de Saúde, legalmente responsável pela implantação da política no município, as diretrizes para á área são emanadas tanto da legislação constitucional quanto da Lei Orgânica da Saúde, sendo submetidas ainda a portarias, normas operacionais, decretos originados tanto no Ministério da Saúde quanto do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, este último órgão de concertação e deliberação nacional sobre o Sistema Único de

Saúde (SUS).⁶⁴ Política nacional de caráter universalista, configura-se como “uma obrigação legalmente estabelecida.” sendo que a sua “[...]implantação não é facultativa e as respectivas responsabilidades de seus gestores – federal, estaduais e municipais – não podem ser delegadas”(FALEIROS, 2006, p. 20). Ademais, os recursos, constitucionalmente definidos os percentuais de cada ente, são alocados nos fundos gestores (municipais e estaduais), cuja coordenação é de responsabilidade do secretário da pasta. Sendo assim, a reforma trouxe uma incompatibilidade na gestão da política de saúde com os determinantes da legislação federal, em face da subordinação da secretaria temática à de Coordenação de Política Social.

Quanto à Secretaria de Educação, os dilemas foram similares. Da mesma forma que a política de saúde, a de educação tem suas diretrizes estabelecidas e coordenadas na esfera federal. Embora não se conforme em estrutura de gestão como o SUS, há uma legislação específica – a LDBEN – que norteia a implementação da política, e suas diretrizes são constitucionalmente estabelecidas. No que toca aos recursos, a legislação estabelece a criação do fundo gestor, por meio do qual são alocadas as verbas constitucionalmente definidas bem como as transferências dos fundos nacionais.⁶⁵ Assim como na saúde, parte dos recursos é oriunda de verbas de transferências, muitas delas vinculadas os programas e políticas específicas. Dessa forma, o controle a ser exercido pela secretaria de coordenação no tocante à política também se encontrava institucionalmente condicionada pelo contexto sócio-político mais amplo.

Ainda que o federalismo brasileiro considere a autonomia dos entes subnacionais, esses determinantes legais do ambiente político institucional impõem certos limites a ações discricionárias na condução dessas políticas e nas decisões orçamentárias e do uso de recursos a ele transferidos. Sendo assim, a subordinação dessas secretarias tanto no âmbito das diretrizes políticas quanto do processo de gestão encontrava-se em descompasso com a conformação da área no âmbito das relações intragovernamentais. Criou-se, dessa forma, uma superposição de poderes que se chocava com a estrutura estabelecida no nível federal. A necessidade de se realizar ajustes nas proposições da reforma decorreu também desses constrangimentos impostos pela ordem institucional mais ampla.

Ainda com relação à Secretaria Municipal de Saúde, a persistência dos conflitos internos entre os vários grupos em disputa, como visto no primeiro mandato de Célio de

⁶⁴ O SUS envolve a gestão compartilhada entre as três esferas de governo, não obstante a autonomia de cada esfera, o que requer continuadas negociações políticas para a implementação da política. A concentração de poder nas mãos de um secretário que não afeto à área, trouxe dificuldades adicionais na gestão do sistema em Belo Horizonte.

⁶⁵ ver especificamente BRASIL. Constituição Federal. 1988 e emendas posteriores. e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e regulamentações.

Castro, de certa forma sustentava a perspectiva do controle⁶⁶ a se realizar por meio da concentração de recursos e poder decisório na SCOMPS. As dificuldades na construção do consenso quanto á escolha do secretário de saúde, o não reconhecimento, por parte dos grupos em disputa, da legitimidade dos secretários indicados pelo então Prefeito Célio de Castro para a área, fortaleceu a busca de uma liderança que, ao assumir a Secretaria de Coordenação Geral fosse capaz não só de realizar o ideal da intersetorialidade como também de exercer controle sobre essas disputas. A escolha de Mauricio Borges para ocupar o cargo de Secretário de Coordenação das Políticas Sociais representou não só o reconhecimento da necessidade de integrar as políticas setoriais com vistas eficácia da ação pública, como também e de forma complementar, de exercer controle sobre as disputas políticas dentro das secretarias, mormente a de Saúde. A liderança do secretário Maurício Borges foi vista como um elemento “catalisador porque ele era reconhecido pela sua competência técnica, e também tinham domínio da máquina pública.”⁶⁷ Além disso, tinha forte respaldo do prefeito Célio de Castro” (Entrevistado VI). Vale lembrar também a estreita vinculação do grupo a ele próximo com o Secretário e também Prefeito Fernando Pimentel. Contudo, mesmo reconhecido em sua competência, as pressões corporativas e de grupos petistas dentro da secretaria foram suficientemente fortes não só para alijar o último indicado por Célio de Castro para ocupar a secretaria municipal de saúde,⁶⁸ como também para que a secretaria retornasse ao status anterior na reforma subsequente, realizada em 2005.

Se essa parece ser uma das explicações mais vigorosas dos dilemas da reforma, há que se observar também a movimentação, dentro da máquina, do conjunto de atores próximos ao então Prefeito interino Fernando Pimentel. Com a saída de Célio de Castro, no início de 2001, Fernando Pimentel assume a condução do governo, e faz o realinhamento das forças de sustentação da coalizão partidária. No âmbito das secretarias de coordenação, um pequeno número de atores, todos oriundos do grupo político petista que tinha se articulado em torno de Pimentel durante a gestão dos governos democráticos populares, passou a compor o núcleo duro do poder. Nessa direção, os cargos de secretário de coordenação foram quase todos

⁶⁶ Conforme fala do Secretário Mauricio Borges. Ver Santa Rosa (2004)

⁶⁷ Filgueiras(2005) observa que a criação da SCOMPS representou um destacável esforço de implantação de uma autoridade social municipal, o que reforça a compreensão de que, dado o status que a Secretaria adquire, tal autoridade deveria ser reconhecido e legitimado política e “tecnicamente”.

⁶⁸ Evilásio Teixeira, ocupou a secretaria de Saúde de 2000 a 2003, por determinação do Prefeito Célio de Castro, sendo substituído assim que Fernando Pimentel assumiu definitivamente a Prefeitura de Belo Horizonte, por Helvécio Guimarães, este oriundo dos grupos petistas próximo ao Prefeito.

ocupados por pessoas próximas ou oriundas do grupo que o apoiava.⁶⁹ Isso significou a concentração do processo de tomada de decisão nas mãos desse grupo e o controle da gestão política da máquina. Com a saída de Maurício Borges em 2003, esse controle recrudescceu, assumindo feição mais político-ideológica. Como parte desse recrudescimento do poder, grupos remanescentes ao ex-prefeito Patrus Ananias foram sendo paulatinamente excluídos das funções de poder.

A morosidade nos fluxos entre as secretarias temáticas e a de coordenação também demonstraram a ineficácia do processo. Segundo Mauricio Borges, a SCOMPS “terminou adquirindo inclusive tarefas administrativas e financeiras exorbitantes que levavam ao retrabalho e ao excesso de controle” (apud FILGUEIRAS, 2005, p. 6), criando um nível mais de trâmites e decisões destas secretarias setoriais com relação ao âmbito descentralizado.

Assim, acrescidos aos problemas decorrentes do desalojamento de grupos no poder, a implementação da reforma encontrou obstáculos de diversas ordens, obrigando o grupo dirigente a fazer ajustes, que como veremos á frente, reforçou a estrutura concentradora mesmo sob o discurso da participação.

A concentração de poder que a reforma institucionalizou, inicialmente pensada como parte necessária ao controle dos grupos de poder e á gestão eficaz da máquina estatal, demonstrou que a linha demarcatória entre a necessidade de controle e a discricionariedade é bastante tênue. Ademais, como se verá mais a frente, a reforma de 2000 consolidou uma trajetória de concentração do poder político nos grupos dirigentes próximos ao chefe do executivo, percurso que o experimento da democracia participativa parecia indicar a reversão no início da gestão democrático popular. No contexto da reforma, esses grupos ao se apropriarem das novas estruturas de poder, nelas incrustaram um modo peculiar, nem por isso menos elitista, de fazer política em que a participação popular, ainda que de fato presente e institucionalizada, se deu de forma cada vez mais controlada.

⁶⁹ Foram os seguintes os atores a ocupar, inicialmente, as secretarias de coordenação: de Governo, Planejamento, Orçamento e Informação, Fernando Pimentel; de Políticas Sociais, Maurício Borges, ocupando o cargo até 2003 quando foi convidado a ocupar cargo no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), substituído por Jorge Nahas; de Regulação Urbana e Ambiental, Murilo Valadares; de Finanças, Júlio Pires; de Administração e Recursos Humanos, Reinaldo Melgaço, este, oriundo do PSB, com passagem anterior no PC do B, do grupo próximo ao Prefeito Célio de Castro. Com relação á ocupação dos cargos das secretarias de coordenação de gestão regional, o realinhamento significou a alocação de atores próximos ao Prefeito nas regionais de maior peso político quer seja pela mobilização social nelas presentes, como por exemplo o caso do Barreiro ocupada por Neusinha Santos, vereadora do PT e participante desse grupo.

6.1.3 As Secretarias de Coordenação de Gestão Regional: novo status formal para as estruturas regionais.

Como parte das estratégias de dotar as administrações regionais de autonomia e capacidade executiva, elas foram transformadas em Secretarias de Coordenação de Gestão Regional. Estruturas formais do mesmo nível hierárquico que as cinco secretarias de coordenação geral no âmbito central, adquirem tal status em decorrência da compreensão de que essas instâncias deveriam dispor de autonomia para gerir as políticas setoriais e a oferta de serviços de modo consoante com as particularidades do contexto local e das demandas da população. A assunção dos administradores regionais ao cargo de secretário municipal de coordenação foi vista como uma estratégia de dotar esses atores de capacidade de poder na execução das políticas de modo a possibilitar que a implementação das políticas ocorresse de forma não setorializadas “coordenada por um agente que administra este conjunto de forma intersetorial”. Assim, era preciso “ter um comando único político que precisa (va) ser efetivado no âmbito regional” (BORGES apud SANTA ROSA, 2004, p. 94-95)

Desse modo, segundo a Lei 8146/2000 em seu artigo 66. competiam às Secretarias Municipais de Gestão Regional

[...] coordenar **as atividades (grifo nosso) de** implementação das políticas públicas urbanas, ambientais e sociais na respectiva circunscrição, visando à eficiência na prestação de serviços, à melhoria da qualidade de vida da população, à gestão democrática dos recursos públicos e à garantia do controle social (BELO HORIZONTE, 2000).

A criação das Secretarias de Gestão Regional atendia ao pressuposto da descentralização de serviços, em curso antes mesmo dos mandatos dos governos populares, mas que ganhou celeridade a partir das coligações populares. O status de Secretaria instituído pela Lei às Administrações Regionais (AR) parecia indicar a direção da efetiva descentralização dos processos decisórios e não apenas da transferência de serviços para a ponta do atendimento.

No entanto, em entrevistas realizadas para esta pesquisa, dois ex-administradores regionais/secretários de gestão regional, (Entrevistados XI e XII) afirmam que se em alguns momentos, as decisões no tocante à implementação de políticas setoriais nas circunscrições foram tomadas de forma colegiada, principalmente quanto às políticas urbanas e sociais, de modo geral os secretários regionais continuavam a dispor de pouca autonomia decisória, tendo que recorrer aos níveis centrais quando da tomada de decisão. Também destacam a

centralização orçamentária e financeira reiterada pela reforma, que sempre requeria negociações com a Secretaria de Governo, Planejamento e Coordenação Geral. Segundo esses entrevistados, os recursos repassados às então Secretarias de Coordenação de Gestão Regional seguiam o mesmo curso do período anterior, ou seja, estavam definidos apenas os recursos dirigidos para pequenas obras e serviços.

Assim, o princípio da descentralização compreendido como transferência do poder político e da capacidade decisória em algum nível (da definição do modo de execução, das prioridades das ações a serem implementadas em face das particularidades do contexto regional) parece ter sido secundarizado, prevalecendo os parâmetros da descentralização da execução operacional das políticas e da prestação de serviços, posto que

grande parte das estruturas administrativas e das atribuições repassadas para as Secretarias de Coordenação da Gestão Regional (estava) relacionada à prestação e à operacionalização de programas e de serviços urbanos e sociais, permanecendo o planejamento e a regulação das políticas setoriais subordinadas às 'Super-Secretarias' do nível central de governo (SANTA ROSA, 2004, p. 109).

No tocante à execução das políticas setoriais, Santos (2005) demonstra que a criação nas regionais das Secretarias de Serviços Urbanos e de Serviços Sociais gerou sobreposição e conflitos de competências com os gestores das regionais, posto que essas estruturas subordinavam-se às secretarias setoriais /temáticas, implementando as ações do modo e segundo as determinações de tais secretarias.

As dificuldades na implementação do princípio da intersetorialidade desde o nível das Secretarias de Coordenação Geral, reverberam também no nível das estruturas de execução, nesse caso nas regionais. Os conflitos políticos que a reforma tinha gerado ou potencializado ao deslocar estruturas de poder e desalojar grupos em disputa, no âmbito das regionais principalmente, levam à paralisia dos fluxos de trabalho e das ações (SANTOS, 2005; NAVARRO, 2007).

Santa Rosa (2004) atentava para as possíveis dificuldades de coordenação dessas instâncias no âmbito regional já que a reforma não havia previsto uma

instância de gestão capaz de compatibilizar e concatenar os papéis e atribuições de cada um dos níveis de governo, de forma a garantir a unidade do governo municipal e uma atuação mais articulada e eficiente dos recursos, dos programas e serviços urbanos e sociais (SANTA ROSA, 2004, p. 98).

Destaca ainda, que em anteprojeto de Lei, a Prefeitura de São Paulo tinha previsto uma estrutura colegiada responsável pela articulação necessária para garantir a unidade de

ação do governo municipal no território de cada subregião ou regional. Nesse quesito, as observações de um dos entrevistados corroboram a crítica da autora ao enfatizar que “não havia mecanismos institucionalizados de decisão colegiada o que dificultava o trabalho do regional (sic) ampliado com as novas atribuições [...] que assim tinha que estar o tempo todo apagando incêndios” (Entrevistado XI:2010). Esse quadro, na avaliação de um ex-assessor⁷⁰, era mais complexo nas regionais em que a disputa política por cargos era mais acirrada e a composição partidária mais heterogênea, como por exemplo, as regionais Barreiro e Venda Nova, focos históricos de disputas político-partidárias.

Por outro lado, à medida que a reforma ampliou consideravelmente os serviços e atividades a cargo das instâncias regionais, os problemas decorrentes da falta de pessoal qualificado para exercer as funções torna crítica a situação dos gestores locais. Nesse aspecto, Santos (2005) demonstra que a política de transferência em massa de funcionários lotados nas instâncias centrais (Secretarias) para as regionais, gerou insatisfações generalizadas resultando na morosidade do atendimento e prestação dos serviços bem como nos vários movimentos grevistas na administração municipal. Parte dos dilemas vivenciados na reforma de Fortaleza, um dos modelos de inspiração da reforma de 2000, se reproduzia em Belo Horizonte.

Em síntese, a reforma, ao estabelecer novo status às administrações regionais não garantiu, de fato, as condições técnicas e políticas para que a descentralização político-administrativa efetivamente se realizasse, embora tenha consolidado o processo de transferência da execução de políticas, ações e serviços a ela dirigidos. No primeiro momento da implementação da reforma, isso gerou gargalos na execução dos serviços com conseqüente perda de eficiência no atendimento à população, um dos quesitos a sustentar as justificativas da reforma. Como conseqüência, o reconhecimento da necessidade de negociações e de ajustes vai se consolidando.

6.2 O Orçamento Participativo e a participação popular no pós reforma 2000

No tocante à participação popular, o OP de 2001-2002 incorpora ajustes, sendo estabelecidos critérios que possibilitaram a incorporação de novos segmentos sociais. O estímulo à participação dos setores médios da população visava garantir sua participação de modo que pudessem “apresentar reivindicações sem o incômodo (sic) de estar disputando

⁷⁰ Entrevistado V

obras com as comunidades mais carentes” (BELO HORIZONTE, 2003, p. 29). Já não se trata mais de criar estímulos à geração de laços de solidariedade, mas de possibilitar que outros grupos sociais tenham sua demanda incorporada ao OP.

Todavia, a despeito dos ajustes contínuos necessários à acomodação as diretrizes emanadas dos programas de governo e da conjuntura político-social, as estruturas político-administrativas encontravam-se consolidadas internamente à administração municipal. O Orçamento Participativo, reestruturado em face de sua adequação as exigências do planejamento e dotado de uma sistemática de operação já rotinizada, havia se conformado como mecanismo suplementar à gestão pública, principalmente no tocante à definição da priorização das obras pontuais a serem executadas nas regionais. Vale lembrar que a medida do reconhecimento e da afirmação do planejamento como norteador das políticas públicas, as obras urbanas estruturantes passam a ser definida basicamente por critérios do saber especializado, a participação popular nesse aspecto passando a se restringir a aprovar as ações pontuais e as complementares. Como resultado, mais de 70% das obras do OP refere-se a infraestrutura e urbanização, inclusive obras estruturantes previstas no planejamento urbano. O OP passa a se configurar como um mecanismo de referendo da ação estatal, “um exemplo de como intervenções do poder público, ainda mais **avalizadas (grifo nosso)** acarretam mudanças na qualidade de vida da população” (BELO HORIZONTE, 2003, p. 39)

Nesse aspecto, relatórios do OP registram o intenso movimento “do corpo técnico da prefeitura na triagem e pré-seleção das demandas feitas nas primeiras rodadas do OP.” (BELO HORIZONTE, 2007, p. 10). A classificação das demandas obedece aos critérios estabelecidos pelo grupo técnico de relevância e abrangência social, as vistorias técnicas sendo utilizada para confirmar a prioridade da demanda pré-selecionada. Para garantir a adequação às diretrizes do planejamento, o monitoramento é realizado visando não só acompanhar a elaboração do projeto executivo como também sua adequação à política setorial estabelecida no âmbito das secretarias temáticas. A estrutura do OP se consolida nos mesmos moldes da organização burocrática da administração, a dinâmica da interação entre Estado e sociedade civil se dando de forma controlada da mesma forma que a das estruturas tradicionais de gestão burocrática.

A estrutura de participação englobava ainda sessenta e três instâncias, aí incluídas conselhos setoriais e comissões, constituindo um leque ampliado e pulverizado de ações participativas. A despeito dessa amplitude, esses não se transformaram em grandes desafios para a reforma, posto que suas ações encontravam-se inseridas na lógica político-administrativa de cada setor e da administração pública municipal.

Não obstante, a reforma estabelece formalmente a criação de 09 conselhos consultivos regionais “como instrumento participativo da população nas ações governamentais regionalizadas.” (BELO HORIZONTE, 2000) voltados para o acompanhamento e fiscalização das ações e políticas implementadas nas regionais. Os Conselhos iriam atuar no âmbito das nominadas Secretarias de Coordenação de Gestão Regional, com a função de acompanhar, controlar e fiscalizar a implementação das políticas nas localidades. As justificativas para a criação dos nove conselhos se sustentavam no princípio da descentralização de políticas, que resultou como vimos na transferência do processo de execução das políticas, serviços e atividades para as instâncias regionais⁷¹.

Denominados Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular (CRP), são estruturas alocadas no âmbito de cada Secretaria de Coordenação da Gestão Regional. Cada Conselho é composto de dezesseis representantes dos quais oito são oriundos da representação popular – eleitos em plenária – quatro técnicos indicados pela Prefeitura e os outros quatro indicados pela Câmara Municipal.

Como a reafirmar as vicissitudes da política brasileira, já aludida por Lima Júnior (1997), estava previsto a representação da Câmara Municipal em sua composição, passando a ter direito ao assento no conselho regional o vereador mais votado na circunscrição. A tentativa, segundo os condutores da reforma era o de reduzir os conflitos com o legislativo, resistente ao OP pela leitura das perdas de poder que em tese ele acarretava.

A esse propósito, Santa Rosa observa que os CRP não faziam parte dos estudos preliminares à proposta de reforma, tendo sido incorporado à *posteriori* quando do envio do projeto à Câmara, o que demonstra as pressões sofridas. De fato, a pressão dos vereadores por ocupar maior fatia de poder nas regionais dadas à proximidade de contatos com o cidadão/eleitor se fazia constante. As tentativas de minimizar os efeitos da política clientelística nas instâncias regionais, principalmente pela oferta profissionalizada dos serviços e das políticas feita em vários governos, e com maior contundência a partir do governo Patrus Ananias, foram matizadas, principalmente no primeiro governo Célio de Castro, pelo alargamento das bases de sustentação na Câmara Municipal e da aliança político eleitoral já vista.

Dessa forma, quando se considera o legado histórico do sistema político brasileiro; a trajetória dos usos político-eleitorais das instâncias regionais desde a criação, em 1973, das Regionais Barreiro e Venda Nova e do loteamento entre grupos partidários dentro da máquina

⁷¹ Conforme texto de referencia da reforma. Ver Santos (2005).

pública; do leque e dos parâmetros eleitorais que vinham sustentando as alianças políticas, principalmente a partir do governo Célio de Castro, era de se esperar que a incorporação oficial de vereadores na composição desses conselhos se assentasse na reprodução das práticas clientelísticas e do personalismo⁷². Esse talvez seja um dos paradoxos sempre presente na política brasileira e nas reformas que almejam a modernização do Estado.

A pulverização de instâncias ou mecanismos de participação tem sido apontada como uma questão problemática à governança democrática. Parte das críticas dá conta do excessivo protagonismo do executivo municipal e da incapacidade de dotar esses mecanismos de condições de funcionamento e operacionalidade. Embora Santa Rosa (2004) seja otimista quanto aos CRP em Belo Horizonte, a experiência local confirmou o esvaziamento de algumas dessas instâncias, particularmente desses últimos, dado que suas atribuições eram, em parte, concorrentes com outras estruturas que funcionavam nas regionais administrativas (Conselho de Saúde, COMFORÇAs, etc.).

Assim, a reforma pouco alterou a estrutura de participação, já incorporada e relativamente controlada pelo executivo, tanto pelo estabelecimento de padrões para a tomada de decisão dessas instâncias – como, por exemplo, a priorização de uma dada obra, no OP a partir da hierarquização anterior feita pelos técnicos das secretarias responsáveis consoante com o quadro de carências que sustentava o IQVU – quanto pelas articulações políticas na ocupação dos postos de representação.

Nesse último aspecto, Santa Rosa (2004) afirma que a reforma político-administrativa teve como propósito possibilitar maior capacidade institucional e eficiência ao governo. A perspectiva, segundo a autora, era o de implantar um modelo de gestão democrática eficiente e participativa, pautado nos princípios da intersetorialidade, entendida como a articulação entre as políticas e ações visando a atuação de forma integrada; a descentralização político-administrativa, entendida, no nível do discurso, como a transferência de poder decisória que iria se fazer concomitante a capacidade de execução e operacionalização da oferta de serviços e políticas públicas distribuídos de forma regional⁷³; a participação popular por meio do

⁷³ Documento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação (2002) enfatiza a descentralização como a gestão e oferta de serviço na ponta, entendendo que, “apesar da descentralização constituir um meio de viabilizar a participação ela não garante, necessariamente, o acesso da população a quem decide. No entanto, estimula a dinâmica participativa, pois abre canais de comunicação entre usuários e as organizações descentralizadas, permitindo, no mínimo, que façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir. A descentralização como um processo de transferência de poder determina a redistribuição do poder de decisão como resposta à centralização. Esse processo envolve mudanças na articulação entre estado e sociedade, entre o poder público e a realidade social, e implica mudar a atuação do Estado” (p.3). Como se pode ver parte da equipe do governo

acompanhamento e do controle da ação governamental; e por fim, a informação como condição indispensável ao exercício da cidadania. Objetivava-se, com isso, argumenta a autora, a aumentar a eficiência do governo municipal; exercer a transparência nas ações; regionalizar o atendimento ao cidadão e ampliar a participação e fiscalização popular sobre o governo.

Como se vê, a reforma administrativa de 2000, como política de governo⁷⁴ apresentava traços que a tornavam no mínimo problemática, quais sejam: escopo muito abrangente, abarcando princípios que, se de fato podem se interpenetrar, são amplos e de complexo entendimento e implementação; envolvia um leque grande e variado de atores, inclusive no tocante à composição das alianças político-partidárias; previa a implementação abrupta e pouco compartilhada de suas pressuposições. Quando se considera o fato de que as instituições são refratárias às mudanças em face dos padrões de comportamento cristalizados, a acomodação dos grupos e a distribuição de poder entendem-se como mudanças de larga amplitude são propensas a fracassos pelas resistências a elas criadas. A trajetória histórica por certo institucionaliza práticas que condicionam ou sujeitam as organizações a um dado percurso e, por conseguinte, as posturas do atores diante das transformações propostas.

Considerando que o sucesso de uma reforma vai depender do grau de cooperação dos diversos atores envolvidos, quanto maior e mais variado são os grupos a serem afetados pela mudança, maiores as dificuldades a serem encontradas no processo de implementação. Isso vem exigir dos condutores da reforma alta capacidade de coordenação das ações e do sistema de incentivos e punições que possam induzir à cooperação, posto que os atores nem sempre se convencem a cooperar espontaneamente para os ganhos da reforma.

Dessa forma, a dificuldade de se obter cooperação é potencializada na medida em que os atores não se sentem co-participes do processo e tampouco vislumbram possibilidades de ganho ou ao menos que não terão perdas com o que está sendo proposto. Nesse sentido, a reforma realizada em Belo Horizonte nesse período apresentava falha ainda no seu processo de elaboração, principalmente por alijar atores relevantes ao processo. De outra sorte, não havia mecanismos claros de incentivos para parte dos atores. Nesse aspecto uma leitura mais substantiva da própria estrutura organizacional em comparação com a organização anterior a

municipal tinha clareza quanto ao alcance e limites da descentralização e de como a dinâmica participativa pode se dar de outras formas que não o acesso direto ao poder.

⁷⁴ O uso da expressão “política de governo” adquire uma conotação mais próxima do sentido dado ao termo “policy” para referir-se ao conjunto de ações (políticas, programas, projetos, etc.) do governo para gerir os negócios públicos estatais ou não. Difere do termo política (politics) em face desta última se reportar aos aspectos concernentes a disputa de poder inerente à vida política.

reforma, demonstra como a nova hierarquização proposta incorpora um sistema de distribuição seletiva de benefícios entre os atores que ocupavam cargos ditos políticos. Como exemplos podem citar os casos dos secretários municipais das áreas temáticas que antes da reforma ocupavam o primeiro nível hierárquico na distribuição formal do poder e pós reforma, subordinam-se aos secretários de coordenação geral. Nesse caso, esse grupo de atores, muitos dos quais permaneceram à frente das secretarias temáticas, sofre perda de status e, por conseguinte, de capacidade relativa de poder.

Quanto aos antigos administradores regionais que no período antecedente tinham status formal similar aos secretários temáticos, agora são alçados ao primeiro nível hierárquico, superior àqueles. Quando se atenta para as relações informais de poder, a seletividade torna mais explícita a assimetria de poder entre os grupos, com destaque para o status diferenciado que distinguem os “supersecretários”, lotados nas secretarias de coordenação geral no nível central, e os formalmente iguais, mas informalmente desiguais secretários de coordenação de gestão regional, ocupantes da mesma posição hierárquica na nova estrutura.

A reforma administrativa não obtém a mobilização necessária e a atenção prolongada dos atores políticos envolvidos pelo número elevado de atores, o que amplifica o conflito na partilha do poder. De todo modo, não se pode desconsiderar o valor prevalente nas instituições políticas que nesses casos se traduzem nos termos de troca existente no sistema político quer sejam rotineiro e ou novos (LIMA JUNIOR apud SANTOS: 2005). Consoante com o que afirma Lima Júnior (1997), as tentativas de melhoria do desempenho pelas reformas nas estruturas político-administrativas podem ser minadas não só pelas dificuldades de conciliar diferentes interesses, obterem cooperação, mas também pelos vícios do sistema político mais amplo, que as alianças baseadas em critérios eleitorais acabam por sustentar como clientelismo, patrimonialismo, personalismo político, dentre outros fatores geradores de déficits de eficiência da gestão pública. Esses vícios estavam presentes principalmente, mas não só, no “inchaço das administrações regionais e no retorno à prática do loteamento de cargos nessas instâncias entre vereadores que apoiavam o governo” (Entrevistado XIII: 2010)

Destarte, como já vimos, os efeitos indesejáveis se fizeram sentir com mais contundência quando da implementação da reforma. Dentre eles destacam-se:

A) no âmbito das transformações nas instâncias centralizadas:

- o aumento expressivo de secretarias (14 de coordenações, mais 21 setoriais ou temáticas e 01 adjunta) ampliou consideravelmente o número de atores com status de poder, gerando expectativas quanto à partilha do poder, ampliando a

necessidade de negociações e de estímulos á cooperação , não previstos na reforma;

- a criação de novos níveis hierárquicos e de um grande número de novos cargos gerenciais, congestionando a máquina, o que tornou menos ágil a administração (FILGUEIRAS, 2005);
- a desigualdade e assimetria de poder, efetivamente amplificada com a reforma, inclusive entre os secretários que formalmente encontravam-se no mesmo nível hierárquico como os de coordenação de áreas e os de coordenação de gestão regional,.

A criação das Secretarias de Coordenação Geral desequilibrou essas relações ao formalizar a concentração do poder decisório, inclusive da formulação e planejamento das políticas, atribuições antes creditadas às secretarias temáticas, consolidando novos grupos e interesses que vinham se afirmando ao longo dos mandatos dos governos populares. O poder que elas concentravam também a tornaram objetos de disputas de vários grupos, gerando resistências daqueles que foram alijados da decisão. A capacidade de articulação do grupo em torno do Prefeito Fernando Pimentel⁷⁵ levou a conduta discricionária do executivo na ocupação desses cargos, haja vista as pressões dos diversos grupos em disputa.

- a concentração de atribuições e poder decisório na Secretaria de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, além de produzir resistências entre outros grupos políticos, gerou, acúmulo de demandas, ocasionando atrasos nos processos de tomada de decisão e nos fluxos operacionais;
- Com o controle orçamentário e financeiro a cargo das secretarias de coordenação das áreas, as secretarias temáticas a elas subordinadas só podiam executar as despesas previamente definidas e autorizadas mediante decretos mensais ou trimestrais (SANTOS, 2005), gerando atrasos na liberação de recursos e, por conseguinte, na execução orçamentária, reduzindo a eficácia e eficiência da administração pública. Esse gargalo foi em parte resolvido pela delegação da gestão orçamentária e financeira para os secretários temáticos, mormente nas secretarias cujos recursos orçamentários encontravam-se vinculados a programas e a legislação federal, como nos casos das Secretarias de Saúde e de Educação

⁷⁵ De 2001 a 2003, o vice-prefeito Fernando Pimentel assumiu interinamente a administração municipal em decorrência dos problemas de saúde do Prefeito Célio de Castro. A partir de 2003, assume como prefeito efetivo dada à impossibilidade de retorno de Célio Castro pelo agravamento da doença.

- a vinculação de órgãos da administração indireta (URBEL, SUDECAP, SLU, PRODABEL, etc.) às secretarias temáticas, não obstante tenham suas atribuições reduzidas – estratégia prevista e utilizada de esvaziamento do poder dos grupos nela alojados – tiveram suas estruturas organizacionais mantidas. A execução dos serviços antes realizados por essas autarquias é transferida para as Secretarias de Serviços Urbanos, formalmente subordinados aos Secretários de Coordenação de Gestão Regional, mas que de fato vinculava-se à Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental.

Santos (2005) observa que a criação de novas secretarias temáticas, afeitas as áreas antes sob a responsabilidade dessas autarquias (Habitação, de Regulação Urbana, de Limpeza Urbana) gerou congestionamentos e sobreposição de competências, solapando um dos objetivos da reforma, o de evitar a fragmentação das ações, bem como de obter maior integração e eficiência na gestão das políticas públicas. Com relação às políticas urbanas e habitacionais, a diluição das ações em vários órgãos retratou a real fragmentação das políticas.

Quanto à política habitacional, antes a cargo da URBEL, com a reforma, ficou sob a responsabilidade da recém criada Secretaria Municipal de Habitação. À autarquia coube o atendimento habitacional a áreas de risco e de maior vulnerabilidade social como vilas e favelas. Essa distinção aparente gerou “duplicidade de atuação, já que o município não dispunha, efetivamente, de uma política habitacional que não fosse para as áreas favelizadas e dos aglomerados e populações de baixa renda” (Entrevistado VII). Outro efeito indesejável desse processo refere-se a descentralização da execução das políticas para as áreas de risco. Segundo Santos (2005), a transferência da execução para as secretarias de Coordenação Regional dos projetos elaborados sob a responsabilidade da autarquia, provocou a “dissonância entre o processo de elaboração do projeto e sua execução” (QUEIROZ apud SANTOS, 2005, p. 95) com a conseqüente perda de eficácia na ação.

No caso da SUDECAP, mesmo tendo sido impelida a mudar alguns de seus procedimentos operacionais para dar conta do atendimento às demandas oriundas das deliberações do OP, de modo geral a mistura do patrimonialismo no trato da coisa pública com as disfunções da burocracia ainda tornavam a ação morosa e de pouca eficácia. Romper com a cultura cristalizada no interior desse aparato exigia ações graduais, contínuas e negociadas gradativamente.

Com relação à SLU, durante o governo Patrus Ananias a autarquia passou por uma reorganização funcional e de serviços, sendo consolidado ali um dos grupos de relativo poder no que se refere à área. Esse grupo tinha fortes ligações com a tendência petista Articulação.

À medida que as disputas dentro do PT vão se acirrando, e o grupo próximo ao Prefeito Fernando Pimentel vai assumindo o controle de postos chave na máquina, os grupos ligados à tendência dominante à época, Articulação, vão sendo alijados das instâncias de poder, processo iniciado ainda no primeiro governo Célio de Castro. Ao avaliar as disputas intrapartidárias dos grupos petistas na administração municipal, um assessor observa que “o PT nunca deixou de governar, mas ao contrário do período do Patrus, em que as disputas eram resolvidas internamente, durante os governos Célio e Pimentel essas disputas são publicizadas em jornais e na Câmara, como tentativa de manutenção nos cargos e no poder” (Entrevistado II).

A estratégia da intersetorialidade por meio da reestruturação do aparato organizacional se mostrou inadequada e de difícil operacionalização, gerando efeitos indesejáveis, muitos dos quais reformas pretendia solucionar. Os resultados foram contrários ao esperado. A proposta de reduzir o poder discricionário das instâncias da administração indireta pela diluição de suas funções em vários órgãos, ao mesmo tempo em que foram preservadas suas estruturas organizacionais levou-as à inércia, aumentando os custos da mudança. Embora esvaziadas em suas atribuições de execução, a manutenção da estrutura perpetuou os valores e comportamentos cristalizados, ampliando a inoperância de alguns desses órgãos - no caso da SUDECAP – e os relações de clientela de outros, como na URBEL.

- a falta de definição de papéis e atribuições nas instâncias decisórias, principalmente nas regionais, fato já atentado por Santa Rosa (2004), comprometeu o desempenho no atendimento às demandas da população, retardando atendimentos na prestação de serviços.
- a inexistência de fluxos sistemáticos entre secretarias de coordenação e suas subordinadas, as secretárias temáticas, comprometeu a perspectiva do planejamento coordenado e intersetorial.
- as mudanças comportamentais e de valores, da ruptura com os saberes especializados, conduta necessária à implementação da intersetorialidade, exigiam não só esforço de convencimento como também um sistema de benefícios e punições de modo a obter a cooperação desses agentes, elemento não previsto, de forma clara, na reforma. Ademais, mudanças de valores e crenças cristalizadas requerem ações graduais e contínuas para que os novos valores possam ser maturados no médio e longo prazo.

B) Quanto às instâncias de gestão regional

- quanto à relação das secretarias de coordenação de áreas com as secretarias de coordenação de gestão regional, a medida do controle orçamentário e da concentração de poder nas primeiras resultou na subordinação das últimas, o que foi de encontro ao princípio da descentralização;
- a estratégia de não definir procedimentos operacionais no corpo da lei, já que poderiam engessar o processo de implementação da reforma, se revelou não só ineficaz como também contraproducente. A falta de definição clara dos fluxos entre as secretarias de coordenação, as secretarias temáticas e as secretarias regionais, gerou sobreposição de ações e conseqüente desconexão entre elas, comprometendo a perspectiva da intersetorialidade.

As secretarias temáticas preservaram suas estruturas de gerência dentro das secretarias regionais, gerando superposições de funções e hierarquias. A preocupação de Santa Rosa (2004) quanto as limitações impostas pela criação de uma multiplicidade de atores com status de poder nas regionais e a perspectiva da perda de capacidade resolutiva e de eficiência na gestão se confirmaram à medida das indefinições e ambigüidades quanto as competências de cada instância e ator, confirmando o temor de “uma certa paralisia institucional (pela) superposição de poderes e responsabilidades”. (SANTA ROSA, 2004, p.108)

- A falta de critérios claros e de procedimentos para a transferência dos recursos humanos, técnicos, materiais e financeiros gerou atrasos na disponibilização dos funcionários lotados nas secretarias temáticas para as secretarias de coordenação regional. Santos (2005) credita essa demora também às resistências dos secretários temáticos às mudanças, uma vez que tinha sido alterado o status e a posição de poder que ocupava. Soma-se a isso, a resistência dos servidores municipais nas transferências para as secretarias regionais, quer sejam “pela comodidade geográfica de trabalharem em geral no centro da cidade, (ou ainda) pela própria insegurança da mudança de chefia e de região”. (Santos: 2005:94)
- O novo status atribuído aos secretários regionais gerou uma disputa acirrada entre agentes políticos pela ocupação dos cargos. Essas disputas obrigaram a negociações e barganhas políticas.
- Outros problemas também dificultaram o alcance dos objetivos propostos, da busca da eficiência na gestão pública, como por exemplo, a baixa capacidade técnica e operacional decorrente da falta de qualificação e treinamento dos

servidores para as novas funções, falta de equipamentos, de logística, etc. ou seja, de condições organizacionais que contribuísse para os propósitos da reforma.

A perspectiva da descentralização nos moldes propostos, que envolveria a autonomia das secretarias regionais na execução das políticas, daí inclusive o *status* de primeiro nível hierárquico, se fez contraditada pela centralização dos processos decisórios, inclusive quanto aos recursos e modo de operacionalização das ações. Assim “a execução dos serviços nas Secretarias Regionais, [...] condicionada às definições do centro do governo”, inviabilizou “a descentralização da gestão, coordenação e execução das políticas na medida em que as ferramentas processuais para isso não respondiam à dinâmica e às demandas das regionais” (SANTOS, 2005, p. 95).

C) Quanto à participação popular:

- Os Conselhos Regionais, criados com a reforma, concorrentes com estruturas similares presentes nas regionais, por falta de regulamentação inclusive, não se efetivaram. De qualquer modo, a reforma não alterou a dinâmica da participação que havia se consolidado com o Orçamento Participativo.

A reforma resultou da confluência íntima de interesses entre o comando político, estrito senso, o principal⁷⁶ - no caso o Prefeito -, e os então agentes, nesse caso, os atores técnicos políticos que compartilhavam da perspectiva do planejamento controlado como a via para a boa gestão pública, mas que, a medida do aprendizado institucional, passa a compreender a imbricação desse processo com os constrangimentos não só burocráticos, mas também e principalmente da ordem política mais geral. A proposta de uma reforma ampla que consolidasse um desenho integrado e compreensivo vinha ao encontro do desejo da equipe e, em parte, do próprio prefeito Célio de Castro de estabelecer mecanismos de controle sobre a administração municipal e também certo controle sobre a máquina, loteada entre os grupos aliados. Com a saída do Prefeito Célio de Castro, o grupo de atores técnico-políticos tem ainda mais consolidada a sua posição de poder, uma vez que, em 2003, ao assumir

⁷⁶ A linguagem institucionalista da escolha racional adota uma perspectiva de que nas instituições políticas estatais a condução política, estrito senso, é feita pelos atores principais – o staff político partidário eleito – sendo os agentes os atores burocráticos, responsáveis pela implementação das ações. Nesse caso, os atores técnico-políticos aqui considerados, assumem a feição de agentes quando responsáveis pela elaboração e gestão de políticas, mas são simultaneamente, principais quando deles decorrem a capacidade de decisão política em consonância com as posturas política dos partidos a que se filiam e que também fazem parte da coligação político-partidária eleita para governar o município.

definitivamente o cargo de Prefeito, Fernando Pimentel⁷⁷ como um dos responsáveis pela reforma e das negociações políticas em torno dela, tem sua conduta referendada pela potência de poder que o cargo lhe assegura.

A proposição de que a reforma deveria possibilitar a governança democrática apresentou-se vazia, haja vista que o processo de participação encontrava-se relativamente consolidado em uma pluralidade de mecanismos e instâncias que possibilitava, de certa forma, a vocalização das demandas populares. Com as estruturas de participação inseridas na lógica da ação governamental o discurso “da participação como uma condição imprescindível para a consecução da reforma administrativa, representando uma inversão de prioridades a favor da democratização e de uma nova forma de gestão” (BELO HORIZONTE, 2001, p. 5) pode ser visto como parte da retórica, imprescindível a qualquer proposta de reforma ampla como esta. Santos (2005) complementa essa compreensão ao destacar o depoimento do Secretário Maurício Borges sobre a necessidade de centralização e concentração do planejamento das políticas públicas nas instâncias de coordenação geral. Atenta, portanto, para a inexistência de “espaços participativos que garantissem a prevista participação cidadã [...], sobretudo nas etapas de planejamento e coordenação das políticas” (SANTOS, 2005, p. 96). Disso resulta que, embora toda e qualquer “tentativa de mudança, gradual ou radical (seja) sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público (e neste caso também em nome da governança democrática), [...] a relação entre as mudanças sugeridas e os resultados é sempre tênue, não demonstrada e, portanto, discutível e nem sempre convincente” (LIMA JUNIOR, 1997, p. 22). Daí os elementos da retórica.

Os desdobramentos da reforma, como política inacabada, tornaram imperativa a realização de inúmeros ajustes, incorporados numa nova reforma administrativa em 2005, quando Fernando Pimentel tem seu mandato referendado pelo processo eleitoral.

6.3 O governo eleito de Fernando Pimentel

A trajetória política de Fernando Pimentel esteve historicamente associada aos grupos de esquerda. Tendo atuado no movimento estudantil nos final dos anos 60 e preso político nos anos 70, Pimentel foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores em Belo Horizonte.

⁷⁷ Partícipe atuante do grupo de atores técnico-políticos, desde o governo Patrus Ananias, Fernando Pimentel compartilhava das iniciativas de implementação de um modelo de gestão assentado nos princípios do planejamento controlado. Para um dos entrevistados, Fernando Pimentel tinha “uma postura até mais tecnicista que o Maurício, pois ela estava na Fazenda (secretaria), e era quem sabia do caixa da prefeitura (sic)” (Entrevistado I).

Seu percurso no interior do partido inicia-se ligado à tendência Articulação, embora trafegasse entre correntes à esquerda do Partido, das quais mais tarde se aproxima e delas tem apoio e suporte quando da disputa para compor a chapa encabeçada por Célio de Castro em 2000.

Economista de formação e professor da Universidade Federal de Minas Gerais desde 1978 exerceu forte atividade sindical entre os docentes e no Sindicato dos Economistas de Minas Gerais. Gestor de perfil tecnocrático, com experiência de gestão na iniciativa privada, teve atuação de destaque na condução da Secretaria Municipal da Fazenda, principalmente pelos resultados que obteve tanto na reestruturação da instância quanto na melhoria dos procedimentos de execução e controle fiscal e pela busca da eficácia estatal baseada em critérios racionalistas. Coordenou a modernização da Secretaria Municipal de Fazenda e o estabelecimento da política tributária e fiscal do município, tendo obtido ganhos de eficiência na gestão das finanças públicas, e na geração de receitas, o que fez de Belo Horizonte um dos municípios de destaque na geração de receita própria.

Esteve à frente da Secretaria desde o período do governo Patrus Ananias, tendo coordenado a reorganização da política fiscal e tributária da municipalidade. A proximidade com o centro do poder desde então, a importância que assume à medida em que a Secretaria galga status diferenciado pelo conjunto de recursos de poder que dispõe (controle das finanças municipais), Pimentel, em articulação com a Secretaria de Planejamento, vai adquirindo conhecimento expressivo da máquina e controle sobre todos os seus processos.

Preterido pelo grupo político próximo ao Prefeito Patrus Ananias como candidato a prefeito em 1996, Pimentel continua à frente da Secretaria de Fazenda no primeiro Governo Célio de Castro, tornando-se candidato a vice-prefeito da coligação vitoriosa em 2000. Assume a administração municipal, inicialmente de forma interina até meados de 2003 quando se torna prefeito por força do afastamento definitivo de Célio de Castro. Nesse período, é o responsável, junto com a equipe do Secretário Maurício Borges de implementar a reforma de 2000, da qual foi um mentores e partícipes direto.

Ao fim do mandato de Prefeito substituto, é eleito no primeiro turno com quase 70% dos votos, o que conferia legitimidade a sua gestão, demonstrando o capital político que tinha construído, decorrente da capacidade de articulação com vereadores de distintas orientações política e de lideranças populares muitas das quais ocupando cargos nas administrações regionais⁷⁸. A coligação “BH no Rumo Certo,” expressa a aliança ampliada com partidos

⁷⁸ Relatos de alguns dos entrevistados, tanto filiados ao PT quanto a outros partidos (PMDB, PSB e PC do B) demonstram as disputas partidárias nas administrações regionais e também nos mecanismos de participação social, questões já apontadas por outros estudos. O uso eleitoral da máquina estatal, vício histórico da política

pequenos, também de variada feição ideológica⁷⁹. O PSB, esvaziado pela saída do grupo próximo ao ex-prefeito Célio de Castro e sua filiação ao PT, alijado do poder desde o governo interino, compôs a chapa de oposição lançando para prefeito João Leite (ex PSDB). As disputas internas ao PT embora não tenha levado à desestruturação partidária e nas eleições que elegeu Pimentel o Partido tenha preservado a unidade, gerou, contudo, rupturas importantes entre os grupos que reverberaram na condução da máquina.

Ao assumir o segundo mandato, como prefeito eleito, Fernando Pimentel reafirma o controle por seu grupo, dos cargos com maior poder decisório. A concentração de poder sustentada pela reforma de 2000 é consolidada com o uso de mecanismos de controle das nomeações dos cargos, que segue a lógica do apoio obtido na aliança. O apoio dos partidos e lideranças é contemplado na alocação dos cargos nas regionais e ou secretarias, decisões cada vez mais circunscritas ao gabinete do Prefeito e ao reduzido grupo de assessores e secretários que com ele governava.

Contudo, os problemas políticos e administrativos decorrentes da reforma administrativa de 2000 colocavam novos desafios à sua gestão, que o programa de governo parecia a princípio ignorar. Ao contrário, o programa se apresenta como um diagnóstico que ressalta os avanços na gestão pública municipal. Nesse sentido, reafirma os princípios que nortearam as plataformas políticas dos governos democráticos populares, desde 1993, destacando a perspectiva da gestão democrática sob o suposto da “ampliação e aperfeiçoamento da participação popular” (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p. 2). No balanço que faz sobre os anos da gestão desses governos, destaca, nesse quesito, a existência de mais de 80 conselhos e comissões que envolvem a participação da sociedade civil.⁸⁰ Na perspectiva de ampliação do processo participativo, apresenta como desafio à nova gestão investir em “canais de informação e de formação que possam abarcar o público

brasileira, foi uma das estratégias da bem sucedida campanha do Prefeito. Relatos para essa entrevista dão conta de reuniões realizadas com as equipes técnicas visando a campanha eleitoral. Nesse sentido, o número de cargos de nível hierárquico superior que a reforma de 2000 trouxe além da ampliação dos cargos de recrutamento amplo, acabou por sustentar parte dessa estratégia. Embora essa não seja a única variável a explicar, haja vista o reconhecimento da população quanto á eficácia da gestão do prefeito, o fato é que as articulações com esses grupos e sua incorporação na máquina foi um dos componentes a sustentar a vitória de Pimentel.

⁷⁹ Compõem a coligação, encabeçada pelo PT, o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) que compõe a chapa com o candidato a vice-prefeito Ronaldo Vasconcelos; o PL (Partido Liberal), PPS(Partido Popular Socialista), PCdoB(Partido Comunista do Brasil), PRP(Partido da Representação Popular) PCB (Partido Comunista Brasileiro) PTN(Partido Trabalhista Nacional) PSL(Partido do Solidarismo Libertador) PMN(Partido da Mobilização Nacional).

⁸⁰ O documento cita 26 Conselhos Setoriais (Assistência, Saúde, Educação, Política Urbana, Habitação, e outros), 09 Comissões Regionais de Transporte, 10 COMFORÇAS (Comissão de Acompanhamento do Orçamento Participativo), 09 Conselhos Regionais Populares (CRP), 09 Conselhos Tutelares e o Conselho da Cidade.

diretamente envolvido na elaboração e realização do OP” (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p.8) de modo a que a população possa ser ouvida e ter suas deliberações balizadas nos referenciais de planejamento já construídos. Destaca ainda, a necessidade de criação de canais de consultas á população, por meio da internet, tanto como mecanismo de levantamento de demandas como facilitador de comunicação e ainda como prestação de contas à sociedade. O OP digital, a ser analisado a frente, é uma dessas novas formas previstas no programa.

Uma leitura mais acurada do documento aponta, contudo, para algumas questões discutidas ao longo desse trabalho, principalmente no que toca à questão do controle dos processos participativos pelo executivo municipal. Com relação ao Conselho da Cidade, instância de natureza deliberativa, o documento destaca que os membros eram escolhidos pela plenária da Conferencia da Cidade, a partir de “ representantes do setor social urbano, na sua totalidade oriundos de organizações da sociedade civil organizada (sic), sendo o único representante do poder público municipal o prefeito, na qualidade de presidente” (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p. 10). Demonstra que se essa configuração visava à garantia da total autonomia da sociedade civil frente ao governo municipal por outro lado, ressalta, “ tinha o grave inconveniente de dificultar pactuar (sic) políticas com quem possui responsabilidade e poder de implementá-las”. (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p.11) Ademais, registra, “a escolha de membros representando setores tão amplos (social e urbano) (sic) não favorecia o debate, onde os diversos delegados pudessem falar como representantes explícitos de importantes atores sociais” (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p.11). A partir dessa compreensão, justifica o novo formato definido pelo executivo, caracterizando-o como uma “organização híbrida” composta por representantes da sociedade civil e do poder pública. Essa mudança, que se fez por meio de decreto, ampliou significativamente o número de participantes diretos do executivo municipal.⁸¹ Considerando essa nova configuração, o documento prevê a ampliação da representação do poder público por meio da participação de representantes do governo estadual e do legislativo municipal, além de outros segmentos representativos da sociedade civil. O entendimento era de que a ampliação das bases do Conselho implicaria no alargamento da democracia participativa.

⁸¹ O documento cita a nova composição: 15 representantes do governo municipal, 14 de organizações de abrangência municipal, 5 da Conferencia de Política Urbana (que tem em sua composição também membros do poder executivo municipal) 13 representantes da Conferencia de Política Social (situação idêntica á anterior), 1 representante de cada um dos Seminários de Desenvolvimento Econômico e de Comunicação (realizados pelo governo municipal), 09 dos Conselhos Regionais Populares e COMFORÇA, 15 representantes da Plenária da Conferencia da Cidade.

O argumento quanto às possíveis dificuldades na execução das políticas deliberadas pelo Conselho ou qualquer outra instância sem a pactuação com o governo municipal é bastante plausível. É fato que a transformação das demandas em agendas de políticas públicas requer ao menos a sua adequação a princípios da administração pública, a dinâmica dos processos de gestão pública, e por mais que sejam demandas legítimas é preciso que a estrutura disponha da capacidade não só política como também administrativa de operacionalização e execução das ações a elas correspondentes. Nesse sentido, a subrepresentação do poder executivo nesses mecanismos pode criar expectativas não factíveis, ocasionando a incapacidade da gestão estatal de atendê-las com conseqüentes custos político e social. Nessa mesma direção pode-se entender a escolha, ainda que “unilateral e de feição tecnocrática” (RIBEIRO, 2007),⁸² da periodicidade bianual do Orçamento Participativo, ainda que não necessariamente o caminho para a decisão devesse ser tomado exclusivamente no âmbito da equipe técnica da Prefeitura. Os Conselhos, e não só o da Cidade passaram a ter caráter consultivo o que, por conseguinte, reduz o efetivo poder de decisão, que, a princípio, a participação social parecia ensejar

Todavia, o tema envolve outra dimensão. Não nos parece que a democratização decorra da ampliação dos canais de participação, antes, trata-se, como a literatura já tem mostrado (ver especialmente BOSCHI, 1999) da qualidade da representação. Em outras palavras, do grau de autonomia da sociedade civil, da efetiva capacidade de deliberação dos atores envolvidos, ainda que seja norteada – mas não determinada – por critérios do conhecimento técnico. Se a busca da eficácia é um imperativo da administração pública moderna, a construção do consenso, ainda que temporário, parece ser parte constitutiva das plataformas políticas que se assentam no ideal da participação social. Nesse sentido, um distanciamento se fazia sentir entre a perspectiva do planejamento, já que este se dá que se faz a partir do conhecimento técnico de um grupo de especialistas e a participação social feita com base no leque ampliado e nem sempre sistemático de preferências. Conquanto a Prefeitura tenha criado procedimentos capazes de circunscrever as preferências dos grupos nas instâncias de participação – quando do uso do IQVU como medida de balizamento da

⁸² Ribeiro (2005) faz a crítica ao caráter autoritário e tecnocrático da decisão da Secretaria Municipal de Planejamento, tomada no final do governo Patrus Ananias, de tornar o OP bianual., dada á justificativa das dificuldades de execução das obras escolhidas no OP quando da periodicidade anual. O autor crítica o uso de argumentos técnicos que sustentaram essa decisão em detrimento da discussão política com os segmentos da sociedade civil organizada. Talvez a decisão não tenha sido equivocada mas sim a forma como ela foi tomada, haja vista que o princípio da participação em que o OP se assentava requeria a tomada de decisão pactuada.

prioridade das obras do OP e ao criar as “Caravanas de Prioridades”, por exemplo;⁸³ que o planejamento tenha incorporado o OP como parte da captura das demandas da sociedade; e que a participação social tenha contribuído de alguma forma para alterar a condução da máquina, sempre há uma dose de discricionariedade na escolha da ação planejada haja vista que os especialistas também se conformam como grupos de interesse e suas preferências são construídas numa ordem política e social que legitima o discurso do saber sobre quaisquer outras. Nesse sentido, talvez esse *gap* seja de fato incontornável.

Ainda com relação à participação, a consolidação do OP (tanto regional, quanto o habitacional), das Conferências setoriais e da Cidade, do Conselho da Cidade e de outras instâncias, significou a inserção desses processos na estrutura de funcionamento da máquina estatal. A perspectiva da ampliação do processo e do estabelecimento de novos canais de participação, como previsto no programa e efetivamente implementado, ecoa a visão de que, por força da ação governamental, a cidade finalmente tinha incorporado à vida política os diversos segmentos sociais, mormente os tradicionalmente excluídos. Nessa perspectiva, a cidade inclusiva, que se tornara Belo Horizonte, ao inserir os estratos sociais populares no processo político de gestão da cidade, possibilitara o reconhecimento desses sujeitos como cidadão. O propósito de ampliar a participação social, entendida como a criação de mecanismos de disponibilização de informação e de canais eletrônicos e de escuta do cidadão, é consoante com a perspectiva de que a cidade encontrava-se em um novo patamar, os desafios para o poder público se colocando sobre outra ótica, a do desenvolvimento econômico para a inserção no mundo global.

Quanto à estrutura da administração pública, o documento ressalta os processos de **“desconcentração ou descentralização (grifo nosso) das atividades da Prefeitura”**, sendo retirado o discurso acerca das descentralização política e dos processos de tomada de decisão. A criação das Secretarias de Coordenação de Gestão Regional é vista no que, de fato, elas se tornaram, como instâncias “de captação das demandas e seu atendimento” comportando a “dimensão mais operacional”, enquanto às Secretarias temáticas competiam à formulação e decisão quanto às políticas e sua forma de implementação.

O tema da intersetorialidade, que justificou em parte, a reforma de 2000, é vista no programa de governo, não apenas na dimensão organizacional da administração, sendo incorporada a real dimensão ao tema, o da necessária articulação entre os vários setores na

⁸³ As “Caravanas de Prioridades” constituem-se de ações, organizadas pelo corpo técnico funcional de Prefeitura, visitação dos delegados do OP às áreas onde serão realizadas as obras escolhidas. O objetivo é o de possibilitar o conhecimento de todos sobre as condições de cada área de modo que as escolhas sejam feitas tendo em conta o grau de carência e as relações de solidariedade com os mais vulneráveis.

elaboração e execução de uma dada política. O exemplo do programa BH Cidadania, que envolvia a integração de várias ações no campo das políticas sociais estrito senso, ilustra a nova perspectiva. A intersetorialidade foi vista como ação a se desenrolar a partir da construção de uma política concreta.

Mas a principal diretriz que norteou o programa encontrava-se expressa no caderno de apresentação sob o mote da “inserção privilegiada (da cidade) no novo ciclo de desenvolvimento” (COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004, p. 1). A partir do diagnóstico dos avanços tanto na infraestrutura urbana, nas finanças municipais, nas políticas sociais e na qualidade de vida propiciada não só, mas principalmente pelas intervenções no espaço urbano,⁸⁴ o Programa ressalta as condições propícias tanto no nível local quanto regional e nacional para a entrada de Belo Horizonte no “novo ciclo de desenvolvimento inclusivo e sustentável”. Considera que a cidade tinha parcialmente resolvido seus acentuados desequilíbrios intramunicipais e a extremada desigualdade no acesso aos benefícios e serviços públicos, com ganhos expressivos no nível de qualidade de vida da população. Entende que essa condição se fez possível por meio da implementação de políticas públicas e da intervenção estatal na correção dos históricos processos de segregação dos espaços urbanos e das conseqüências deles advindos. Dessa forma

considerando que estão desenhadas as bases e soluções para as grandes questões urbanas e sociais da cidade, nosso novo desafio se caracteriza pelo avanço na política de desenvolvimento econômico da cidade” (COLIGAÇÃO BH NOVO RUMO, 2004, p. 24)

Nestes termos, o discurso parecia indicar a realização do ideal modernizante, tão caro às elites mineiras desde a criação da cidade. De outra sorte, aponta para o entendimento de que, no âmbito da administração municipal, havia se esgotado o ciclo do planejamento, que infere-se virtuoso

A direção que se pretende dar a um conjunto de políticas ou programa de governo, ou seja, a escolha política está calcada no entendimento que se tem da realidade que se quer modificar. Sendo assim, compreende-se o propósito explicitado no programa, de não se realizar mudanças substantivas e, ao contrário, de fazê-las de modo incremental, ajustando o

⁸⁴ O diagnóstico parte da crítica aos tradicionais processos de ocupação urbana da cidade e da incapacidade histórica do poder público local de propiciar políticas de distribuição de renda e geração de emprego, bem como a concentração dos esforços dos governantes na execução das chamadas grandes obras. Demonstra como a estratégia de inversão de prioridades propiciou não só a justa distribuição dos investimentos públicos de modo a preparar a cidade para um novo ciclo que se consolidou com os projetos estruturantes tanto no que concerne às áreas de saneamento, da articulação viária, da mobilidade e do transporte, dentre outros. Ver COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO, 2004.

que for necessário á medida da dinâmica das relações político-sociais. A experiência da reforma anterior, de larga escala, mostrou o alto custo político da ação

Entretanto, alcançar os objetivos propostos envolvia contínuos esforços de negociação e resultados nem sempre previsíveis, o que contribuía para elevar os custos de transação, que os atores no mercado político nem sempre está disposto a incorrer. A preferência dos atores por um dado caminho encontra-se assim condicionadas por esses custos. O segundo governo Pimentel vai se pautar então, por uma postura ainda mais pragmática frente á gestão da máquina, o que vai resultar em maior concentração de poder num reduzido número de atores e controle discricionário da máquina pública.

6.3.1 A reforma administrativa de 2005

A reforma da estrutura político-administrativa foi regulamentada pela Lei 9011 de 01/1/2005. As adequações nela estabelecidas, visaram ao “enxugamento da máquina e o aperfeiçoamento das formas de gestão” (BELO HORIZONTE, 2005). Ao justificar, frente á Câmara Municipal, a necessidade da reforma, Neusinha Santos⁸⁵, vereadora líder do governo, salientava os ganhos a serem obtidos com as mudanças destacando a redução do número de secretarias de primeiro nível e a maior agilidade da máquina.

Conquanto a mudança da estrutura por si só não seja o elemento fundamental, uma vez que são os processos a elas subjacentes os determinantes da ação prática, como norma, a estrutura, ao estabelecer funções e papéis, cria ou reproduz expectativas de comportamento e estabelece hierarquias de poder. Sendo assim, as mudanças nesse âmbito expressam a perspectiva de cristalizar determinados processos e obter controle sobre os procedimentos e interações daí resultantes. Nesse sentido, as reformas são atos de poder político porque visam não só alterar o *modus operandi*, como também e, por conseguinte, as condutas e relações de poder entre os atores.

A reforma de 2005 se por um lado resulta da necessidade de ajustes, ocasionada pelos efeitos indesejados e alto custo das mudanças implementadas na gestão anterior, por outro, revela uma disposição de poder, de inculcar valores e de cristalizar condutas e poderes. A reforma encontrava-se assim, em sintonia com os principais propósitos contidos no programa de governo de consolidar as práticas já rotinizadas tanto do planejamento quanto da

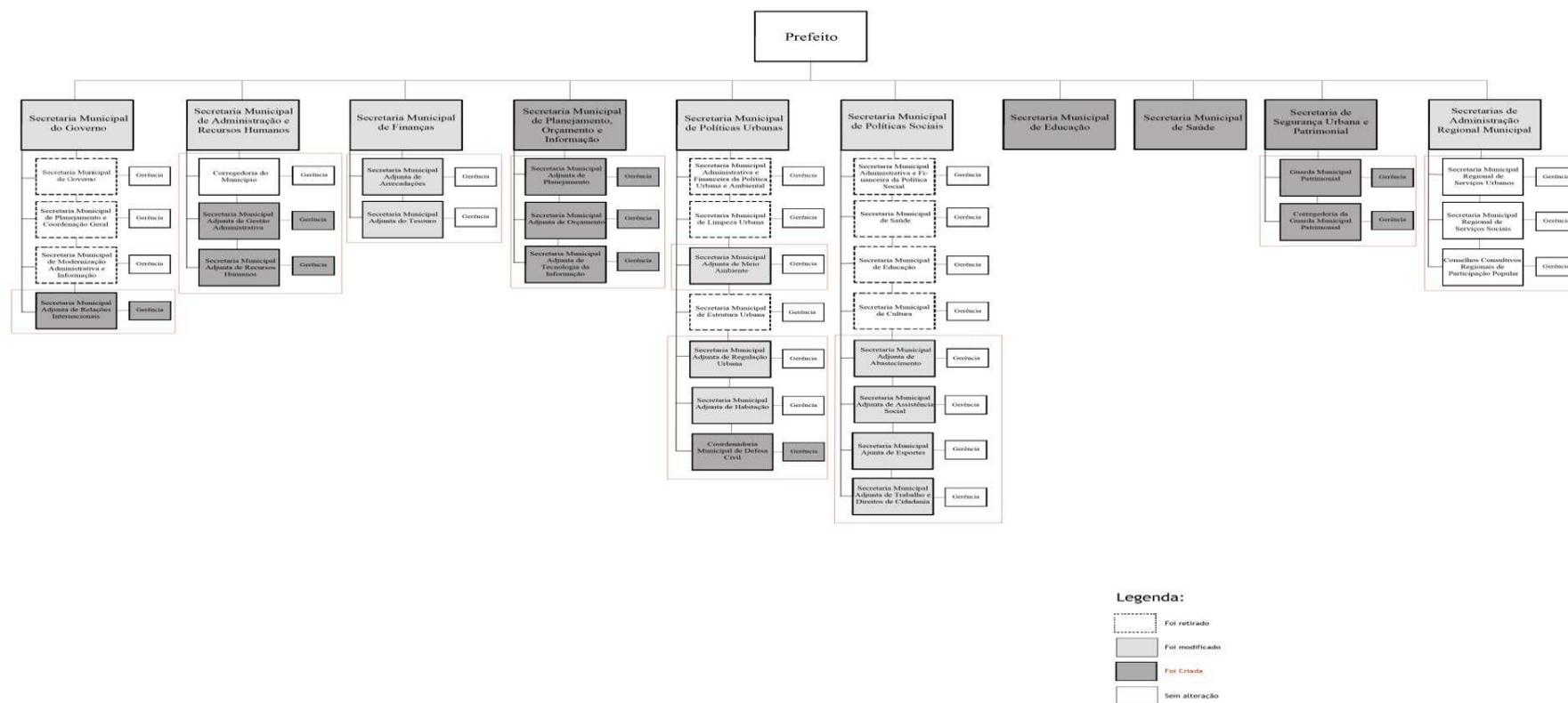
⁸⁵ Neusinha Santos foi eleita vereadora pelo PT em diversas legislaturas , desde o final dos anos 90. Nesse período, quando não estava exercendo a vereança, atuou também no executivo como Secretária de Gestão Regional e assessora da Secretaria de Planejamento, tendo presença inclusive no grupo que conduziu as duas últimas reformas administrativas. www.cmbh.mg.gov.br acesso out 2010

participação social, o que dispensaria algumas das estruturas grandiosas da reforma anterior, não obstante, a concentração de poder, por elas sustentadas; e de adentrar em um novo ciclo de gestão da máquina. Dessa forma, expressava a necessidade de controle e o exercício do poder do grupo dirigente.

A reforma de 2000, embora tenha gerado inúmeras reações contrárias, deixou um legado importante para essa nova fase: a reconcentração de poder, que os novos ajustes vieram a consolidar de modo mais contundente. Desse modo, uma estrutura mais enxuta pode significar, a continuar a concentração de poder, ainda mais poder concentrado agora nas mãos de poucos. E concentração de poder parece dissonante com a perspectiva da participação social como mecanismo de governança e aprofundamento democrático. Esse foi o caminho traçado pelo novo governo.

A figura 8 abaixo permite visualizar, no âmbito da estrutura, as mudanças realizadas

Figura 8: Organograma da Estrutura Administrativa de Belo Horizonte - 2005



Fonte: Produzido pela autora.

Como se vê, houve uma redução substancial do número de secretarias no nível central com a conseqüente extinção das secretarias de coordenação, como estabelecidas na reforma anterior. O realinhamento da estrutura resultou na criação de 09 secretarias no nível central e 09 no nível regional, este último correspondente às secretarias de coordenação de gestão regional, todas com status hierárquico de primeiro nível. Foram criadas também, secretarias adjuntas as centrais e regionais.

O enxugamento da estrutura significou também a redução do número de atores em posições formais de poder. Dessa forma, a estrutura expressava o rearranjo de poder que se pretendia dar à nova gestão e a confirmação formal desse propósito. Se na reforma anterior a criação de expressivo número de secretários do mesmo nível hierárquico apresentava o propósito de indicar certa paridade como tentativa de conter poder e horizontalizar relações, principalmente no nível das secretarias temáticas, nesta reforma outras eram as intenções. Não se enxergava mais qualquer propósito de compartilhar poder. A verticalização reafirma formalmente as hierarquias. Além disso, a ampliação das estruturas internas a algumas secretarias eram indicativos do status e da distinção de poder que a elas se pretendia dotar.

Nesse sentido, as mudanças abrangeram também as competências das secretarias. As novas atribuições de algumas delas confirma o processo de (re) concentração de poder, a despeito do fim das secretarias de coordenação. O caso da Secretaria de Governo é ilustrativo desse processo.

Recuperando a trajetória das mudanças e as atribuições delegadas à Secretaria de Governo a partir do governo Patrus Ananias, observa-se que elas são ampliadas ou reduzidas ao sabor dos arranjos políticos – das bases em que eles se construíram - e das alianças político-partidárias.

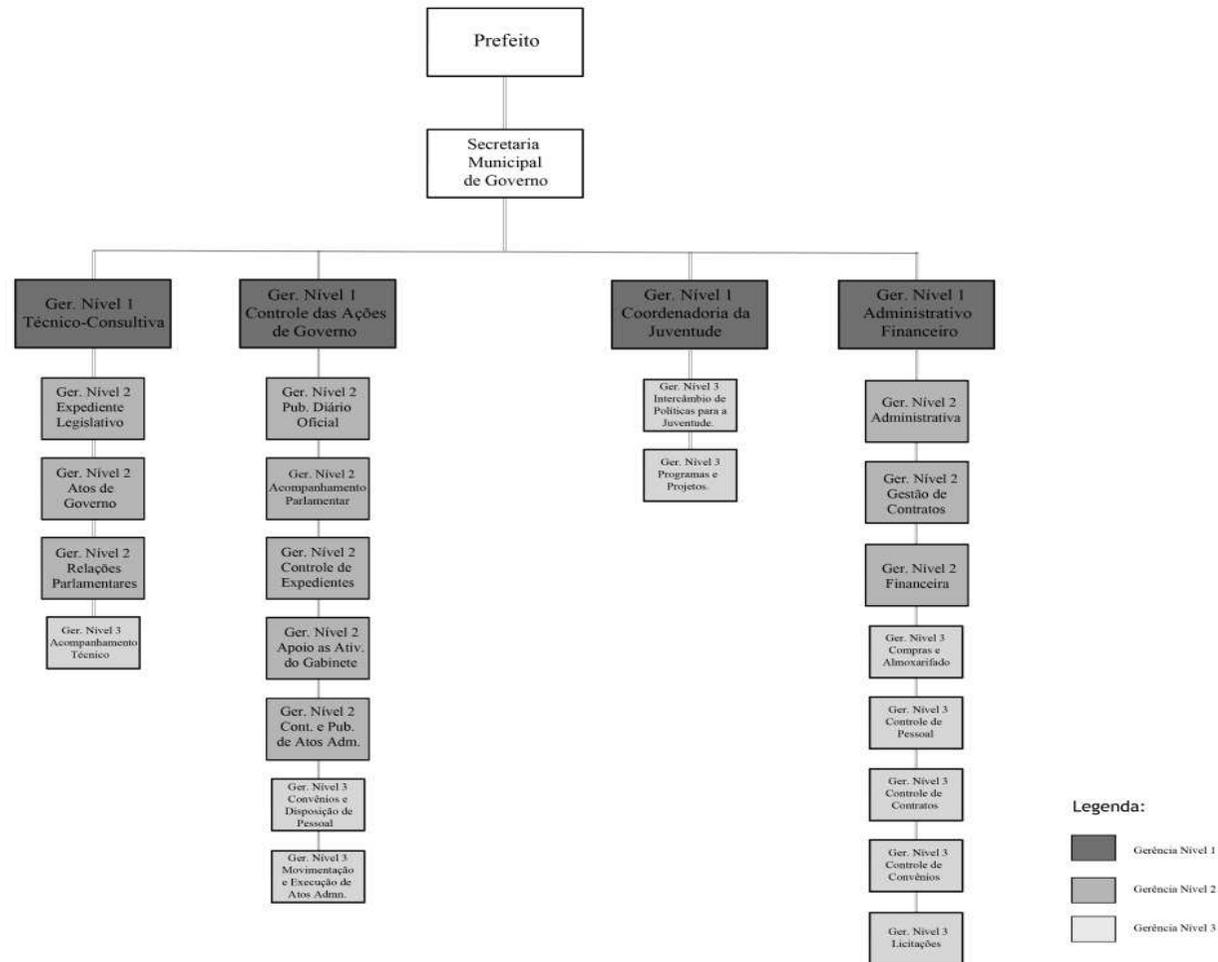
Nesse período, quando os arranjos políticos e as alianças se assentavam no compartilhamento de premissas ideológicas, conquanto as disputas inter e intrapartidária permeassem a convivência dos atores e o interesse eleitoral estivesse presente, a Secretaria assumia funções de coordenação e de assessoria política ao chefe do executivo. Era ocupada por atores políticos da mesma tendência dentro do PT. Mas isso não implicava numa conduta restritiva a outros grupos haja vista tanto o histórico, até aquele momento, do partido, dos benefícios que apresentava para que os atores cooperassem na manutenção da unidade quanto aos custos de sua ruptura, como também do contexto institucional de se iniciar a experiência do exercício do governo municipal da cidade. O histórico perfil conciliador do Prefeito balizava uma relativa distribuição do poder decisório por outras secretarias. Assim, os

constrangimentos institucionais do contexto político-partidário da coalizão de governo, da inserção social dos atores políticos, o que lhes conferia legitimidade na disputa de poder dentro da máquina, da legitimidade dos grupos de especialistas, enfim, uma série de constrangimentos norteava tanto as preferências do ator principal (o prefeito) como tornava altos os custos de uma conduta autocrática.

No primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro, os novos arranjos políticos resultantes da aliança baseada em critérios estritamente eleitoreiros, impelem ao esvaziamento da capacidade política da Secretaria e do poder decisório. A escolha do secretário nas fileiras do partido que sustentou a aliança desde o início, o PMDB, Paulo Lott, embora próximo ao Prefeito, ao mesmo tempo em que atendia aos acordos partidários possibilitava que outros grupos preferenciais se apropriassem do espaço de poder antes alocado na instância. Isso é particularmente sentido na ampliação das competências e do poder político que se consolida do grupo de atores técnico-políticos dispostos nas secretarias de Planejamento e da Fazenda, que se faz sob os auspícios do Prefeito.

No segundo mandato, com a reforma, a instância se transforma em uma das principais secretarias, tanto em decorrência da abrangência das políticas que passaram a ser de sua competência, dado as diretrizes da política de governo de coroar o planejamento, o que expressava o *quantum* de poder que seria dado aos seus ocupantes, quanto, e por causa disso, do capital político que o grupo liderado por Fernando Pimentel tinha obtido dentro do PT e do peso do partido na coligação. Com a reforma de 2005, a instância retoma suas funções de articulação política, mas desta feita com uma estrutura ampliada. A figura 9 abaixo, dá a dimensão dessas mudanças.

Figura 9: Organograma da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Governo - PBH-2005



Fonte: Produzido pela Autora.

Comparativamente à Secretaria de governo do primeiro período Célio de Castro, há uma ampliação significativa da estrutura e das competências. A Secretaria reassume a função de articulação político-institucional, como no primeiro mandato dos governos democráticos populares, mas amplia as subestruturas de suporte às relações parlamentares. O papel de articulação política a ela atribuída significou igual poder de controlar a distribuição de cargos na máquina pública e de negociação com os vereadores. A ampliação das alianças para além da esfera dos partidos à esquerda, requeria maior poder de negociação contínua com os vereadores, acordos, barganhas nem sempre feitas por meio dos expedientes próprios do legislativo como, por exemplo, negociações do líder do governo. Essas negociações eram feitas muitas vezes diretamente pelo secretário de governo, o que quase sempre significava barganhas por cargos na máquina.

Os ajustes feitos pela reforma de 2005 realocam parte das competências, antes atribuídas à Secretaria de Governo, de Planejamento e Coordenação Geral, a outras secretarias, que passam a ser igualmente estratégicas à nova proposta política. A Secretaria de Governo reassume a função de coordenar os processos de mobilização social, recurso crítico ao sucesso do governante, quando se considera a trajetória da participação social da cidade. Além disso, passa a ter a competência na elaboração e execução de políticas específicas como a política para a juventude e as voltadas para a internacionalização da cidade, diretriz por meio do qual se complementaria o desafio da inserção da cidade em um novo ciclo de desenvolvimento.

A Secretaria Municipal de Planejamento sempre ocupou um papel de centralidade na estrutura político-administrativa dos governos democráticos populares na administração municipal de Belo Horizonte, mesmo que no início suas competências não estivessem ainda consolidadas nem tampouco fosse determinante o papel que ocupava no processo de tomada de decisão. À medida que a perspectiva do planejamento como parte precípua à gestão da cidade e à eficácia da ação pública vai se institucionalizando, a estrutura cristaliza o poder político de seus dirigentes. É importante lembrar que historicamente a cidade nasceu sobre o discurso do da modernização por via do planejamento estatal. O discurso do planejamento global, compreensivo, técnico, sempre logrou alcançar legitimidade frente aos governantes locais e à própria sociedade. Com a reforma de 2000 essa centralidade é reforçada pela transformação da Secretaria de Planejamento em instância de coordenação geral, agregada a outra estrutura de igual poder, a Secretaria de Governo. A concentração de poder propiciada pela estratégia de recentralização estabelecida com a reforma, no caso da Secretaria de Planejamento foi proporcional ao conjunto de competências para ela estabelecidas no âmbito

da instância de coordenação. Suas funções abarcavam desde a coordenação das políticas públicas em geral, ao planejamento urbano da cidade, até ao acompanhamento e monitoramento dos projetos em execução.

Embora tenha recuperado, individualmente, a posição hierárquica de primeiro nível, com a reforma de 2005 a Secretaria de Planejamento tem suas competências reduzidas e parte delas transferidas para a Secretaria de Políticas Urbanas. Nas gestões anteriores a Secretaria tinha ampliado suas competências no tocante a mobilização social, tornando-se responsável por conduzir o OP, estabelecendo as diretrizes e estratégias para sua operacionalização e coordenando sua execução. Além disso, a ela competia a elaboração, execução e monitoramento do planejamento urbano por meio dos instrumentos legais como o Plano Diretor e Lei de Ocupação e Uso do Solo, da elaboração dos projetos estruturantes que deram sustentação às políticas, programas e ações do poder público municipal nos doze anos de governo.

Com a última reforma o acompanhamento e execução do planejamento urbano e seus instrumentos de regulação, que eram compreendidos na interação com os processos políticos que se desenrolam no território, passam a ser vistos em sua vertente instrumental e normativa, ou seja, a política urbana passa a se constituir como as ações que visam cumprir as determinações legais e a realização de obras estruturantes do fluxo de mobilidade população. A secretaria é atribuída à competência de coordenar em conjunto com as outras secretarias o planejamento das políticas e não da cidade, o que se “resumiu ao acompanhamento da elaboração e execução orçamentária. A Secretaria de Planejamento não mais planejava a cidade, esvaziou-se[...]” (Entrevistado XII).

A nova estrutura da Secretaria espelhava a estratégia política adotada pelo governo Fernando Pimentel de priorizar as intervenções pontuais, uma vez entendido que os projetos estruturantes já delineavam todo o planejamento. Essas competências foram transferidas para a Secretaria de Políticas Urbanas ou ainda para a secretaria de governo. Se bem não tem sido a única variável a explicar o esvaziamento por que passou a secretaria, a saída do Secretário Maurício Borges, abriu caminho para que outros atores políticos ocupassem o vácuo do poder⁸⁶. A capacidade de articulação com os variados grupos dentro e fora da máquina municipal, que o secretário tinha acumulado nos mais de 10 anos que a dirigiu, sustentava a posição de poder da secretaria. Nesse sentido, a ausência de uma liderança que pudesse

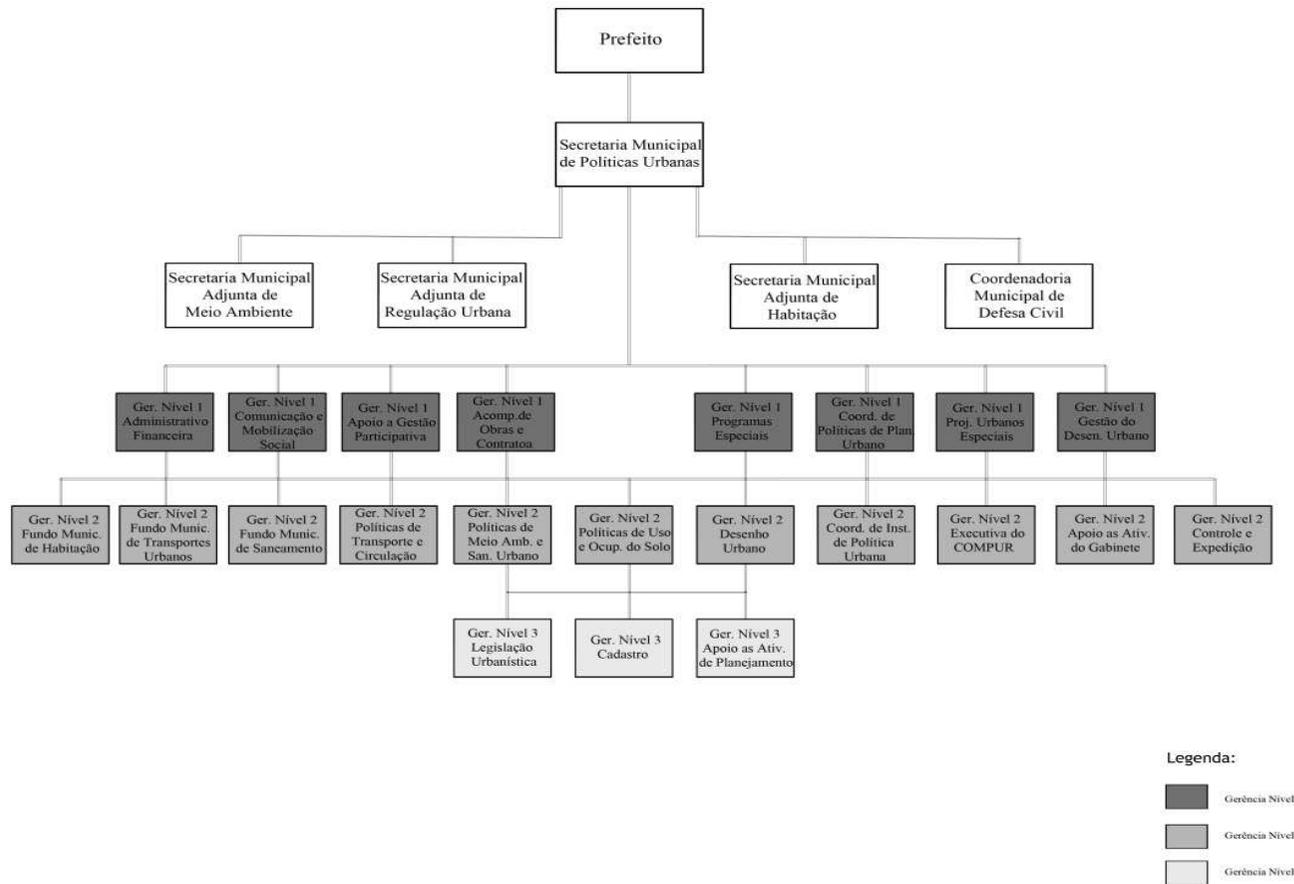
⁸⁶ A saída do secretário Maurício Borges trouxe um vácuo de poder e a disputa por ocupação do espaço de poder. Nesse período, parte da equipe que o assessorou e inclusive conduziu os trabalhos da reforma de 2000 são chamados a elaborar os ajustes como foi definida a reforma de 2005.

estabelecer os arranjos políticos necessários torna a estrutura sem sustentação política. Esse vácuo veio a calhar aos novos propósitos estabelecidos no programa de governo do candidato eleito Fernando Pimentel, o esvaziamento político-administrativo da Secretaria de Planejamento se dando vis a vis a ascensão da Secretaria de Política Urbana á centralidade do poder.

Esvaziada em suas funções de planejamento, a Secretaria passa a ser responsável pelo acompanhamento da execução da peça orçamentária, seu papel se tornando apenas instrumental. A perda da importância e do poder da Secretaria, que se traduz no nível formal por uma estrutura organizacional reduzida com poucas gerencias, demonstra igualmente que o planejamento integrado, como valor, tinha perdido centralidade.

A reforma rearranja as estruturas de poder, a reorganização das estruturas espelhando esse processo. As mudanças implementadas em 2005 alçam a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas à centralidade anteriormente ocupada pela Secretaria de Planejamento. Ocupada por Murilo Valadares, do grupo próximo ao Prefeito Fernando Pimentel, à secretaria é transferida a maior parte das atribuições, competências e estruturas organizacionais antes alocadas na secretaria de planejamento. O Organograma abaixo retrata a nova configuração.

Figura 10: Organograma da Estrutura Administrativa Secretaria Municipal de Políticas Urbanas PBH-2005



Fonte: Produzido pela Autora.

A secretaria incorpora diversos serviços como a gestão do plano Diretor, a gestão Urbana, enfim, parte substantivas do planejamento urbano. A atestar o poder que a instância passa a agregar, nela foram alocadas as gerências de mobilização social e de gestão participativa, ações fundantes aos princípios da participação popular, tema caro às plataformas desses governos.

À concentração de serviços e ações na secretaria agregou-se igual concentração de poder ao secretário da pasta. Segundo o entrevistado V, todas as decisões passaram a ser tomadas ou por essa instância ou pela secretaria de Governo. “Murilo Valadares se tornou um dos principais atores da gestão Pimentel” (Entrevistado V). O poder discricionário que já vinha se consolidando por meio da concentração de poder nas instâncias de planejamento em face principalmente da crença no paradigma da eficácia dessa ação, passa a ter outra dimensão. À discricionariedade do poder obtido pela concentração de competências e recursos críticos acopla-se ao perfil tecnocrático do gestor norteado pelo projeto político eleitoral de se firmar como alternativa ao executivo estadual.

O perfil tecnocrático do governo Fernando Pimentel potencializa a gestão discricionária por meio do isolamento e do insulamento do grupo decisor. Antes de se obter uma gestão centrada no universalismo de procedimentos que teoricamente se afastaria das ingerências políticas, aqui se transformou ela mesma numa instituição de negociações e barganhas políticas.

Quanto à Secretaria de Saúde e de Educação, e face dos constrangimentos institucionais já discutidos, a reforma de 2005 as realocam nos níveis hierárquicos anteriores ao ano de 2000. Retornam ao status de primeiro nível, sendo as responsáveis exclusivas pela elaboração e execução das políticas próprias. Nesse aspecto, nem mesmo a permanência das secretarias adjuntas nas regionais (agora denominadas de Administração de Serviços Urbanos e de Serviços Sociais) alterou a estrutura institucionalizada de execução descentralizada dessas políticas. A elaboração e execução das políticas continuaram sob a responsabilidade das respectivas Secretarias no nível central, como em todo o período aqui analisado.

Os dilemas enfrentados por Célio de Castro principalmente no primeiro governo dentro da Secretaria de Saúde, vistos como resultantes de posturas divergentes quanto à política de saúde, foram sendo minimizados ou controlados à medida que esses grupos voltam a assumir o poder na secretaria a partir do governo Pimentel. A ascensão de Helvécio Guimarães ao cargo de secretário em 2003, legitimado pelos grupos petistas dentro da secretaria, e sob o respaldo da proximidade com o prefeito Fernando Pimentel havia permitido a estabilidade dos processos de gestão da política de saúde. Isso porque,

a disputa não se referia a modelos diversos ou a uma divergência profunda quanto a política de saúde. Se havia isso era periférico[...].eram por espaços de poder, tanto que a continuidade da política, a implementação do SUS na cidade continuou sendo feita nos termos pactuados no Ministério da Saúde. Na época do Evilásio(secretário) era difícil planejar qualquer coisa na secretaria. Depois que eles(sic) conseguiram indicar o secretário.. fluiu mais (Entrevistado III)

A reforma de 2005 reorganizou as forças políticas dentro da Secretaria. A escolha de um representante próximo ao Prefeito e também de assessores que tinham atuado na Secretaria da Fazenda no período em que era secretário o prefeito Fernando Pimentel, também indica a estratégia de ocupar as secretarias chaves com pessoas desse grupo político. Assim, as instâncias de poder decisório permaneceram sobre o controle restrito do chefe do executivo.

Quanto às Secretarias Regionais, as mudanças pouco alteraram a estrutura e suas competências. Continuam com o status hierárquico de primeiro nível, com as atribuições de execução de serviços e atividades. Dispõem de duas secretarias adjuntas, a de Administração e Serviços Urbanos e a de Serviços Sociais. Desta feita, o discurso da descentralização político-administrativa, um dos argumentos a sustentar a transformação das regionais em secretarias de coordenação, foi desconsiderado. No quesito que trata da política para as instâncias regionais, o programa explicitava o caráter de estrutura de execução de serviços⁸⁷ e atividades. A diretriz é incorporada à lei que atribui as regionais a função de implementar o que é decidido no âmbito das secretarias, “adequando às necessidades da circunscrição, ouvida a Secretaria Municipal competente” (Art 73: inciso XVI). No capítulo das Disposições Transitórias, a feição operacional das Secretarias de Administração Regional é ressaltada pela determinação de que as secretarias municipais serão responsáveis não só pela elaboração das políticas e programas como também pelo estabelecimento das diretrizes para a execução das atividades delas decorrentes. A reconcentração de poder nas instâncias centrais e no pequeno grupo de atores muito próximos ao Prefeito, distribuídos principalmente nas secretarias de Governo e de Políticas Urbanas, é complementado pela política de subordinação operacional das instâncias regionais às centrais. O caminho em direção à autonomia dessas estruturas, com muitos percalços, mas buscada desde os primeiros anos dos governos democráticos populares, sofre revés inclusive formalmente, o novo desenho político-institucional reverberando parte das escolhas dos governantes.

Conforme o institucionalismo demonstra, as preferências dos atores são construídas em face dos condicionantes do jogo político e do contexto institucional em que ele se desenrola – ao oferecer determinadas possibilidades. Naquele momento, as preferências estavam sendo

⁸⁷ No programa de governo os termos descentralização e desconcentração de atividades são utilizados como correlatos.

formadas tendo em vista as condições em que a administração municipal se encontrava – a legitimidade alcançada pelo reconhecimento por parte da população da boa gestão realizada, fato que a eleição no primeiro turno veio corroborar, a despeito dos problemas oriundos da reforma anterior; a reconcentração de poder possibilitada pela reforma anterior, cujos custos já tinham sido diluídos; o vácuo deixado tanto pela liderança técnica-política à frente da Secretaria de Planejamento quanto de lideranças alternativas no cenário político local; o controle adquirido da máquina em face do aprendizado institucional; das alianças políticas consolidadas e do cooptação de parte das lideranças políticas, enfim, o contexto permitia o vislumbrar de novas possibilidades no mercado político para o principal, o prefeito. Assim, a continuidade da gestão bem sucedida e legitimada dotaria o prefeito de capital político importante não só para garantir a continuidade do programa por meio da indicação e eleição de seu sucessor, como também o gabaritava a pleitear novos espaços de poder para além do município.

6.3.2 A perspectiva da participação popular: do Orçamento Participativo presencial ao digital.

A par da consolidação do OP como uma ação reconhecida e legitimada pela população, a despeito dos vieses que foi tomando ao longo do período aqui analisado, fazia parte das propostas do governo Fernando Pimentel, ainda quando substituto ao Prefeito Célio de Castro, a abertura de novos canais de participação popular. Uma versão eletrônica desse processo estava sendo planejada pela equipe de modernização administrativa, dentro inclusive da perspectiva de informatização e disponibilização de informações ao cidadão, uma dos motes da reforma anterior.

Ao definir como desafio da nova gestão a inclusão de Belo Horizonte em um novo patamar de desenvolvimento, o Programa de Governo propõe o que considera como inovações no campo da participação social e da informação ao cidadão: a criação de novos canais de mobilização abertos à sociedade civil. A legislação que regulamentou a reforma político-administrativa coloca o tema ao estabelecer a competência da Secretaria de Planejamento de criar esses novos mecanismos, e também ao regulamentar os Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular (CCRPP). Estes últimos tinham sido criados na reforma anterior e são retomados tendo suas atribuições mais definidas.

Com relação aos CCRPP, no artigo 75, inciso II, a legislação define como de competência, dentre outras, “participar da elaboração das **políticas de ação do (grifo nosso)**

poder público para a respectiva circunscrição “ (BELO HORIZONTE, 2005)). Em outros incisos reitera as competências de fiscalizar e acompanhar as ações da administração municipal. Vale destacar ainda, a competência estabelecida de “**relacionar (grifo nosso)** carências e reivindicações regionais nas diferentes áreas como demonstrativo de que é mais um mecanismo utilizado pelo governo municipal para capturar as demandas sociais.

A composição dos CCRPP, como prevista na legislação reformista da gestão anterior, previu a representação do poder público executivo e legislativo (04 representantes para cada ente com preferência, no caso do legislativo, para o vereador mais votado na circunscrição). O destaque se dava quanto à representação da sociedade civil, prevista para ser definido, por meio de decreto do executivo, fato a referendar nossa compreensão da ampliação do poder discricionário do executivo municipal nos canais de participação popular.

Mas a inovação em termos de abertura de canais participativos foi feita, de fato, pela criação do Orçamento Participativo Digital (OPD). Assim como nos OP presenciais, a experiência de Porto Alegre desde 1995 serviu de inspiração embora dele também tenha se diferenciado. O OP Digital (OPD) trata de um mecanismo de escolha de obras elencadas pela Prefeitura, realizada por meio digital, via rede web.

Postado na Internet, no portal da Prefeitura, no ano de 2006⁸⁸, o OPD se insere nas experiências que os especialistas da área denominam de governança eletrônica.⁸⁹ Experiência de reconhecido caráter inovador⁹⁰, posto o propósito de funcionar como instrumento de deliberação de parte do orçamento público “em contraposição ao seu uso mais freqüente como instrumento consultivo” (NABUCO et al, 2009, p. 05), foi estruturado com um calendário de votação definido e com orçamento próprio.

Em sua primeira edição, em 2006, a Prefeitura elencou 36 obras, divididas entre as 09 regionais, para a escolha dos eleitores⁹¹. Visando a garantir o acesso virtual ao maior número

⁸⁸ Sampaio(2009) observa que o site do OPD foi apresentado e disponibilizado em bloco, ou seja, não houve nenhuma discussão ou debate público anterior acerca do processo. Se por um lado essa pode ser uma crítica pertinente, haja vista a perspectiva de ampliação do processo democrático e dos espaços de deliberação como previsto nos programas dessas coalizões políticas, por outro lado há que se considerar que isso não inviabilizaria o caráter democrático uma vez que o site é um conjunto de ferramentas e a construção democrática desse canal poderia se desenrolar a medida do próprio exercício participativo. A internet propicia essa construção cotidiana, e a incorporação das contribuições dos usuários.

⁸⁹ Para discussão sobre o assunto ver Sampaio (2009). Nesse trabalho o autor cita as várias linhas de discussão sobre o tema.

⁹⁰ Nabuco et al (2009), observam que, já em sua primeira edição o OPD foi premiado, na França, pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa, como “Boa Prática em Participação cidadã

⁹¹ Para votar era necessário o número do título do eleitor do cidadão. O cidadão poderia escolher uma obra por cada regional.

de eleitores, foi criada uma logística própria sendo disponibilizados quiosques de votação por várias partes da cidade, com agentes treinados para orientar os eleitores. Escolas, bibliotecas e outros espaços públicos foram também disponibilizados para facilitar o acesso principalmente para as populações á margem da revolução digital. No relatório anual da Prefeitura⁹² a informação registrada dá conta da participação de quase 180 mil eleitores votantes, dado visto como significativo pois, em tese, vinha cumprir o desígnio do alargamento do processo participativo.

Quanto à estrutura do site Sampaio (2009) observa que foi criado um fórum online, ferramenta considerada adequada por permitir a interação múltipla entre os atores em processo de deliberação pública⁹³. Por meio dela, a comunicação se processa em ao menos 03 vias

no qual o cidadão não posta a mensagem apenas para o representante do Estado, mas também para outros cidadãos[...] (gerando um fluxo que) permitiria inclusive que a informação fosse construída coletivamente pela sociedade civil e Estado (SAMPAIO, 2009, p. 134)

Entretanto, o fórum não foi consolidado pela Prefeitura, sendo pequena a divulgação da ferramenta. Também não houve retorno para a população, nem indicações de que os debates realizados tivessem sido aproveitados pela administração municipal, o que acontecia no OP presencial por meio de relatórios e comunicações diversas. O fórum foi desativado após o término da votação das obras. Há de se ressaltar, contudo, as dificuldades operacionais desse tipo de estrutura e, por ser a primeira experiência local, embora o modelo de Porto Alegre tivesse avançado nesse quesito, o processo ainda estava em construção.

Ao comparar a experiência da capital mineira com a gaúcha, Sampaio (2009) salienta a baixa qualidade do ambiente informativo do site da PBH. Segundo o autor, o site da Prefeitura ofertava apenas informações básicas sobre o processo de votação, custos e localização das obras sem esclarecer os motivos e impactos delas na localidade

A democracia deliberativa pressuposto do processo participativo, tem como um de seus referenciais, a informação de qualidade prestada ao cidadão de modo que ele possa fazer escolhas autônomas e bem informadas. A se levar em conta esse aspecto, a baixa qualidade das informações podem comprometer a escolha do eleitor. É nesse sentido que Sampaio aponta para alguns dos limites desse canal de participação como implementado em Belo Horizonte.

⁹² Ver PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2006.

⁹³ Ao analisar o debate acerca da deliberação, Avritzer (2000) entende que fóruns e conselhos e OP se configuram como locais de institucionalização da deliberação pública.

Na segunda edição, em 2008, o OPD passa por significativas modificações. Foram elencadas 05 grandes obras viárias a serem realizadas na cidade ao invés de ações nas regionais. A logística se sofisticou com a permissão e disponibilização gratuita de telefones para que os cidadãos pudessem votar. O fórum foi reativado, tendo sido aberto espaço para o registro das opiniões ou sugestões. Foi criada também a ferramenta do chat, por meio do qual se realizaram debates online com representantes da prefeitura em horários pré-estabelecidos. Sampaio destaca a melhoria na qualidade das informações prestadas e a oferta de ferramentas para acompanhamento da execução das obras escolhidas.

Nessa edição, as limitações decorrentes da ausência de mecanismos que possibilitassem a recuperação e riqueza dos debates se perpetuaram. A inexistência de mecanismos de retorno ao cidadão também foi vista por Sampaio (2009) como elemento de desestímulo à participação. De fato, a fluidez e volatilidade da informação e demandas na internet, se não respondidas com igual agilidade, leva ao esvaziamento do processo.

Tendo em conta que a qualidade do processo participativo conforma-se como um indicador importante do aprofundamento da democracia, algumas questões merecem ser pontuadas quanto à contribuição do OPD nesse aspecto. Em primeiro lugar é preciso destacar o caráter plebiscitário, talvez até de referendo, da participação social ensejada por esse canal. O cidadão vota na fase final do processo sem ter acompanhado ou contribuído de alguma forma para a construção da lista de obras elencadas pelo poder público. A falta de informações substantivas tanto das intervenções a serem feitas, dos parâmetros para sua pré-definição, quanto dos impactos e benefícios previstos, dados que sustentariam a decisão, confirmam os limites dessa forma de participação.

Mesmo quando se considera as limitações do OP presencial em face do maior controle e relativa apropriação do executivo ocorrida ao longo dos 16 anos aqui analisados, o OPD é ainda mais restritivo em termos de qualidade da participação. A possibilidade de o instrumento funcionar como educação cidadã é reduzida pelas limitações ao debate e pela falta de preservação da riqueza das interações que poderia produzir. O próprio ambiente virtual favorece a fluidez e a não reflexão que a prática política engajada e a vida ativa⁹⁴ requerem. Assim, aos limites institucionais do campo político incorporam-se os incrustados no ambiente virtual.

Outro aspecto importante refere-se ao controle exercido pela administração municipal do processo no seu conjunto. Retomando a crítica de Sampaio (2009) quanto ao não

⁹⁴ Nos moldes que conceitua Arendt. Ver ARENDT, Hanna. A condição humana. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004

compartilhamento pelo executivo municipal da construção do OPD, o que estaria na contramão da lógica prevista para o OP, a pertinência se dá a medida que a escolha da obra e os critérios a elas subjacentes se faz á revelia do cidadão. Nesses termos é ofertado “um cardápio (sic) restrito demais e totalmente controlado pela Prefeitura” (SAMPAIO, 2009, p. 137)

Sob a perspectiva da accountability, a comparação com o modelo de Porto Alegre é útil porque mostra que outras ferramentas poderiam ser incorporadas ao OPD com vistas á maior eficiência. Embora o E-OP, como foi denominado o modelo gaúcho, tenha sido criado para dar suporte ao OP presencial⁹⁵, diferente do OPD criado para ser mais um espaço de participação, o modo de operacionalização do primeiro permite atuação mais efetiva do cidadão e uma interação maior com o poder público. A esse respeito, Sampaio demonstra que a informação disponibilizada em Porto Alegre, é densa, com histórico do processo participativo e dos debates realizados, análise sobre as obras e impactos delas bem como a comparação entre o estágio atual e futuro, enfim, informações que permitem ao cidadão ter conhecimento mais acurado de todo o processo. As ferramentas de prestação de contas, de acompanhamento das obras, de acesso ás despesas orçamentárias e relatórios sobre o andamento delas, possibilitam o monitoramento contínuo do OP presencial, o que pode resultar na maior eficiência na gestão administrativa.

Em Belo Horizonte as ferramentas disponíveis não permitiam “acessar os gastos do OPD ou realizar acompanhamento próximo ás obras como no E-OP” (SAMPAIO, 2009, p. 137). A falta de prestação de contas, de ferramentas eficazes de monitoramento que possibilitassem a fiscalização contribuiu para reduziu a qualidade da participação via OPD e, portanto, seu potencial de aprofundamento democrático da relação Estado sociedade civil.

Conforme discorre Chadwick (apud FERREIRA, 2009) a possibilidade da *e-democracy existe quando* ha efetivo poder de deliberação dos indivíduos. E a deliberação requer cidadãos bem informados e arenas de livres debates onde seja possível a argumentação aberta e sem filtros

onde os cidadãos tenham um mínimo de informações a respeito, não só das políticas ou preferências em jogo, mas também de como se dá o processo deliberativo do ponto de vista normativo e institucional, além de oportunidades irrestritas de vocalização (FERREIRA, 2009, p.20)

Sendo assim, o OP Digital, à medida que se consolida como mecanismo de agregação de preferências, ao inibir a qualificação das interações e das decisões, tem reduzido seu

⁹⁵ No E-OP não há votação ou escolha de obras, que são feitas no OP presencial.

potencial de aprofundamento democrático e da expansão do controle social sobre a gestão pública. Se no Orçamento Presencial o controle gerencial do processo o transformou num mecanismo de subordinação às políticas do executivo não obstante a preservação da arena do debate, a versão digital se apresenta ainda mais como restritiva posto que impeça o debate qualquer que seja ele, reduzindo-se a um espaço estrito de referendo das ações decisões governamentais.

Ao Orçamento Participativo presencial somam-se novas formas de participação da população na gestão pública de Belo Horizonte. No entanto, o que parecia ser inicialmente pensado como uma estratégia política de boa governança, por se assentar no ideal do compartilhamento do poder do Estado com a sociedade civil, tem se mostrado como uma estratégia de referendo e manutenção de um grupo político cujo projeto de poder se estende para além da esfera do poder local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste trabalho partiu do questionamento sobre o modelo de governança implementado pelos governos democráticos populares á frente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no período compreendido entre os anos de 1993 a 2008. O que ensejava esse questionamento era a tentativa de compreender em que medida esses governos foram capazes de compatibilizar a busca da eficácia e eficiência da ação estatal com os desígnios da participação social. A discussão remontava ao debate sobre um dos dilemas da democracia: a crescente pressão da sociedade sobre o Estado quer seja por novas políticas públicas quer seja por maior democratização da esfera pública, vis a vis o desejável aumento da eficiência estatal. No entanto, não era nosso intuito acompanhar a trajetória desses governos a partir de uma dada política. Antes, almejávamos descobrir como isso se dava no nível da estrutura político administrativa. Entendíamos que de alguma forma a compatibilização, se houvesse, ao menos deixaria seu rastro nas estruturas organizacionais. A escolha pelo acompanhamento das reformas administrativas, pontuais ou amplas, realizadas por esses governos, se fez, assim, calcada na leitura de que esses são caminhos trilhados por diferentes governantes para demarcar um dado projeto político. Quando faz uma reforma administrativa, o governante quer modelar a estrutura estatal consoante ao projeto ou plataforma política que propaga. Sendo assim, quer desalojar poderes e rearranjar poderes, incutir valores, normas e ideologias, enfim, quer institucionalizar interesses. Considerando que o Estado é uma instituição formal, com regras estatuídas que, como tais, demarcam e delimita o raio de atuação dos atores, as reformas são momentos em que os atores políticos buscam formalizar as suas estratégias e preferências, suas escolhas políticas. Então, as reformas são momentos que espelham a tentativa de criar e consolidar poder ao mesmo tempo em que resultam do próprio jogo do poder. Tornam-se, portanto, momentos privilegiados para análise pelo que suscitam pelo que delas derivam e ainda, pelo que pretendem propagar. São processos que, ao se abrirem ao escrutínio do analista, permitem desvelar a dinâmica do jogo de poder, os conflitos e as disputas inerentes á luta política, enfim, os condicionantes institucionais que constroem a ação dos atores no espaço do poder.

O roteiro traçado para essa empreitada, ainda que realizado sob o tortuoso ir e vir da dinâmica interativa, do movimento caótico e não linear, do contínuo fazer-se e refazer-se das preferências e escolhas dos atores, buscou capturar, a despeito da realidade particular de cada período, uma certa lógica subjacente ao processo. Havia um projeto em jogo. Mesmo, considerando, o rearranjo contínuo de princípios, valores e normas, havia um propósito e as

estratégias ainda que reelaboradas visavam alcançar um fim. A análise da trajetória das reformas visava a recuperar esse propósito e entender como ele foi sendo construído e reconstruído ao longo do tempo.

O resgate das reformas administrativas foi o mote para analisar em que medida esse propósito, ainda que não de todo explicitado e definido, foi sendo construído e ou reelaborado, pelas forças políticas. Indicativos nas plataformas políticas das coalizões que sustentaram esses mandatos, nos diagnósticos e relatórios institucionais, na fala dos atores estratégicos dentro da máquina pública, davam conta de que, a despeito de variações cognitivas dos propósitos, apontavam para a existência de uma diretriz: a de que era preciso estabelecer o planejamento da cidade de forma a propiciar o seu desenvolvimento e, nesse caso, a justiça social. O planejamento era um valor, um valor historicamente presente nas matrizes cognitivas de variados grupos e elites políticas da cidade, das mais diversas feições ideológicas, desde sua construção. A institucionalidade do discurso do planejamento na cidade era forte o suficiente para moldar as preferências dos atores, mesmo quase cem anos depois de seus primeiros passos. Nossas indagações se transmutaram no sentido de compreender como esse discurso (entendido inclusive a prática como tal), reelaborado e reconstruído na dinâmica do jogo do poder, foi sendo compatibilizado com os propósitos da participação social, já que por meio dele, acreditava-se, realizar-se-ia o ideal da eficiência estatal.

Os princípios que norteiam a definição do conceito de governança, suposto que nos orientou na leitura dos modelos de gestão político-administrativa dos governos populares, relevam a relação Estado/sociedade civil à centralidade do processo político institucional. Nessa perspectiva, a capacidade estatal e a engenharia institucional a ela necessária, associam-se à maior permeabilidade do Estado às demandas e controles da sociedade civil, conformando uma das condições para a eficiência da ação estatal.

Mesmo constituindo-se como instituição formal, ainda que perpassada por valores, crenças, normas e outros conteúdos informais, a leitura sobre qualquer processo que perpassa as relações com Estado exigem um arcabouço teórico que possibilite capturar essas dimensões. Nesse sentido, a escolha dos referenciais institucionalistas na análise do nosso objeto se substantivou tendo em vista a mensuração dos constrangimentos políticos-institucionais de diversas ordens, que modelaram a ação dos sujeitos: tanto os legalmente estabelecidos e que constroem, no limite a atuação e ação dos sujeitos, quanto aqueles da ordem societal, do sistema político mais amplo, inclusive dos processos eleitorais, dos valores e das crenças que também suportam os embates e as disputas de poder. As diversas vertentes institucionalistas foram utilizadas à medida dos aspectos que se apresentavam como relevantes ao

desvendamento do percurso da ação dos grupos políticos desses governos. Nesse sentido, buscamos capturar a dimensão operativa das proposições de ampliação da capacidade estatal em confluência com o aprofundamento dos valores democráticos, que a interação com a sociedade civil, como apregoada, viria a resultar. As estratégias adotadas pelos governos democráticos populares como a tentativa de descentralização política administrativa, nem sempre bem sucedida na perspectiva do compartilhamento do poder, acopladas à implementação de mecanismos de participação como o OP, foram analisadas como operações de governança sob os princípios das correntes institucionalistas.

Nossa análise destacou alguns pontos importantes que evidenciam essas considerações, a seguir sintetizadas.

7.1 Quanto ao planejamento

A análise feita a partir dos pressupostos do neoinstitucionalismo possibilitou a compreensão da permanência da perspectiva do planejamento - como caminho para a modernização e o desenvolvimento - como valor ou crença, incrustada no leque de preferências de diferentes elites políticas em diversos momentos da história da cidade. Neste rol, encontraram-se inclusive, os grupos de atores técnicos políticos que ocuparam posições de poder nos diferentes governos democráticos populares. O legado histórico do paradigma do planejamento compreensivo remonta à origem da cidade, ainda que os conteúdos tenham variado em face da maior ou menor capilaridade dos agentes políticos às demandas populares e de outros elementos da conjuntura de cada fase histórica.

A cidade sempre foi vista e louvada como modelo de planejamento realizado no âmbito do Estado. A crítica contemporânea ao caráter higienista, segregador e excludente do planejamento realizado pelas elites tradicionais da cidade, não obliterou a crença na validade do processo conduzido pelo Estado.

Vários textos produzidos por parte da equipe⁹⁶ que esteve à frente da Secretaria Municipal de Planejamento ou suas correlatas, desde o governo Patrus Ananias ao segundo governo Fernando Pimentel, reiteram a crítica ao processo de construção da cidade e de modelo de planejamento adotado, dado ao viés elitista e excludente. No entanto, reiteram o valor do plano integrador, sustentando inclusive as mesmas proposições do planejamento na feição compreensiva.

⁹⁶ Ver diagnóstico do Plano \Diretor, 1996. Dentre eles se destacam análises do próprio Secretário de Planejamento Maurício Borges, escritas em textos acadêmicos ou em relatórios técnicos e outras publicações.

É possível crer que o experimento planejador que deu origem capital mineira, no contexto do paradigma da modernidade, tenha sido um dos elementos a consubstanciar a criação e consolidação de aparatos institucionais de formação de uma cultura profissional de planejamento. Instituições como CEDEPLAR, PLAMBEL, FJP, consolidam, já no século XX, essa cultura, tornando-se centros de referência na produção de estudos sobre o tema. Muitos profissionais que ocuparam cargos nas estruturas do poder estadual, e municipal nos diferentes momentos da história da cidade, eram oriundos dessas instituições. Esse foi o caso da equipe a frente da Secretaria Municipal de Planejamento na maior parte do período analisado, e também condutora da mais ampla reforma administrativa até então realizada na Prefeitura de Belo Horizonte, a do ano 2000. O secretário Maurício Borges foi o principal expoente dessa compreensão, conduzindo uma equipe com perfil similar.

A inculcação desses valores na cultura da cidade, do governante planejador, da eficácia do processo, configura-se como um quadro cultural de relevância na cidade. Os grupos petistas ou a eles próximos não estavam isentos desse condicionamento. Ademais, no período de ascensão dos governos democráticos populares, eclodia o debate sobre a premência do planejamento das cidades. O Plano Diretor, o instrumento reconhecido pelos grupos como primaz à gestão integrada da cidade, capaz de integrar todas as ações estatais numa dada localidade pelas diretrizes do desenvolvimento urbano, tinha se constituído como determinação legal para os municípios. Essa era uma diretriz cara aos partidos de esquerda, principais partícipes e defensores dos Planos.

No período do governo Patrus Ananias, as diretrizes do planejamento estavam previstos no Programa de Governo, assim como a proposta de realização de uma reforma administrativa capaz de sustentar esses novos parâmetros. As discordâncias entre a equipe próxima ao Prefeito, à frente da Secretaria de Governo, e os grupos lotados na Secretaria de Planejamento, quanto à priorização dessas diretrizes, além de demonstrar disputa de poder dentro do próprio partido à frente do governo, o PT, expressavam também a divergência de valores e crenças dos grupos.

Em conformidade com a perspectiva culturalista de Hall e Taylor (2003) de que as instituições são também sistemas de símbolos ou esquemas cognitivos e morais, a crença no planejamento integrado se constituiu como um norteador das ações do grupo de atores-técnicos políticos alojados na Secretaria de Planejamento, desde o primeiro mandato no governo da Frente BH Popular. Isso não significou, contudo, a aplicação imediata desses princípios nem tampouco da forma como havia sido estipulado no Programa de Governo, por via de uma reforma administrativa ampla.

De modo diferente e a atestar, também os constrangimentos a que foram submetidos tanto pela estrutura formal do poder – o prefeito no fim e ao cabo, era quem dava a ordem final, este era um constrangimento também formal – quanto pelos incentivos á cooperação – evidenciados no status e reconhecimento que obtinham dos demais grupos e atores políticos– os integrantes da equipe se apropriam do projeto do OP, passando a enxergá-lo como um complemento às ações do planejamento. A ênfase dada inclusive pelo prefeito Patrus Ananias, de que o secretário Maurício Borges tinha sido muito sensível às questões do Orçamento Participativo, evidencia como a incorporação do OP aos ditames do Planejamento foi a alternativa criada a partir desses constrangimentos. Assim, entende-se como a orientação de criar instrumentos adequados de planejamento para balizar a tomada de decisão no âmbito do OP, como já vimos, o IQVU, a divisão da cidade em unidades de planejamento, em consonância com as diretrizes do planejamento urbano, vinha ao encontro dessa perspectiva. O que chamamos de encapsulamento do OP à lógica do planejamento, de seus vários instrumentos, retrata essa escolha institucionalmente condicionada.

Naquele momento, a proposta de reforma administrativa nos moldes da visão compreensiva do planejamento, não pode se concretizar em face de inúmeras variáveis que tornavam altos os custos da decisão - o desconhecimento da máquina, a pouca maturação do projeto político, as expectativas criadas na sociedade pela vitória do PT, a possibilidade de desestruturação da máquina sem que tivessem sido dadas as condições para o controle do processo, os compromissos de campanha, a desqualificação do quadro burocrático, etc. Enfim uma variabilidade de constrangimentos que limitaram a ação dos atores, levando ao rearranjo de suas preferências.

No governo Célio de Castro, os atores técnicos-políticos à frente da Secretaria de Planejamento galgam maiores espaços de poder em razão do acúmulo do conhecimento sobre a máquina, do controle de recursos críticos de poder daí resultante. Os interesses do Prefeito coadunaram aos da equipe da Secretaria de Planejamento, posto que àquele interessava realizar um governo que se diferenciasse do antecessor não obstante a continuidade. O discurso do planejamento é reelaborado à luz dos novos contextos.

O debate no âmbito acadêmico, espaço principal de legitimação do discurso, incorpora novos parâmetros para a questão. Parâmetros esses referendados pelas novas práticas no campo das políticas públicas em nível nacional e internacional. A intersetorialidade no campo das políticas públicas conforma-se como uma dimensão do planejamento integrado, que desta feita, tem na reforma de 2000 a mudança da estrutura que, reelaborada, se desejava. No momento em que as diretrizes do planejamento urbano já se encontravam consolidadas e rotinizadas,

norteando todas as políticas públicas e estabelecendo os parâmetros para as escolhas do OP. O tema da intersectorialidade como uma das estratégias de desenvolvimento da capacidade estatal, confirma o valor atribuído ao planejamento de feição compreensiva. Todavia, valores dos campos das especialidades – dos campos de saber especializado das políticas setoriais – entrecruzaram essas preferências, constituindo-se como um dos elementos dificultadores da ação estatal.

O retorno ao centro, aludido por Guy Peters (2005), ampliou consideravelmente a concentração de poder nas secretarias onde se alojavam os grupos políticos mais próximos ao Prefeito, refazendo, sob nova roupagem, o percurso das estruturas tradicionais, e de certo grau de insulamento do processo de tomada de decisão.

Assim, no âmbito dos valores, dos elementos cognitivos à ação, as resistências geradas com a reforma de 2000, evidenciaram o embate entre os vários conhecimentos especializados, que, como aludem Veiga e Bronzo (2004) se expressam nas estruturas verticais das organizações. À perspectiva do planejamento integrador, compreensivo, se contrapuseram os valores dos especialistas no nível das secretarias setoriais. Esses também foram constrangimentos institucionais que limitaram a ação dos grupos dirigentes.

7.2 Com relação à estrutura e as reformas administrativas

Reformas de grande alcance e amplitude de interações e atores envolvidos apresentam alto grau de incertezas e possíveis efeitos indesejáveis. Requerem, portanto, maior necessidade de controle e coordenação por parte dos condutores, de modo a reduzir os problemas de ambigüidades e incertezas. Geralmente tendem a desencadear resistências que se traduzem em ações que solapam o alcance dos objetivos propostos. Primeiro porque sua implementação resulta no desalojamento de grupos em situações de poder e a alocação de outros grupos; em face disso, desarticula redes e arranjos políticos, levando esses grupos à resistência e ao rearranjo das alianças e forças contrárias. Depois, porque requerem novos processos de implementação das ações, mudanças nos processos burocráticos e operativos da máquina, gerando instabilidade. Por outro lado, a disputa de poder que as estruturas formais sinalizam, por meio de competências e atribuições definidas, na dinâmica da interação entre os atores sofrem os efeitos também dos valores, do jogo político partidário e interpartidário, das pressões sociais. Assim no jogo político do qual resulta e do qual pretende estabelecer as regras, o embate entre as forças em disputa caminham em sentido oposto, levando as inconsistências na

ação de governo, reduzindo a eficácia e eficiência. A principal reforma empreendida pelos governos democráticos populares, a de 2000, padeceu desses graves inconvenientes.

Desde o governo Patrus Ananias que se almejava a realização de uma reforma administrativa de largo escopo na Prefeitura de Belo Horizonte. A escolha por realizar pequenas reformas pontuais, sem que houvesse mudanças substantivas nas estruturas resultou de vários constrangimentos. Primeiro, o perfil do principal, o Prefeito Patrus Ananias, de conciliador e pouco afeito a grandes rupturas. Segundo, pela trajetória pessoal do Prefeito e do grupo próximo, ligada aos movimentos populares, condicionando a priorização do OP, como a ação imediata e de maior impacto para o momento..

De modo geral, as mudanças conduzidas segundo a lógica incremental são mais propensas a obter sucessos porque não alteram drasticamente as posições de poder e, portanto, enfrentam menores resistências entre os diferentes atores presentes no jogo político. Esse foi também um dos condicionantes à escolha por ações pontuais. Ao tomar posse, a Frente BH Popular encontrou a administração municipal numa situação bastante precária: desorganização da máquina administrativa com processos burocráticos emperrados, a desqualificação e baixa remuneração dos servidores municipais que os levava ao desestímulo e a situação financeira comprometida por dívidas. A leitura desse quadro também balizou a decisão do Prefeito, obtendo a aquiescência dos grupos divergentes que reconheceram, parcialmente, a validade do propósito.

A reforma de 2000 consolidou o propósito das mudanças profundas, já previstas no primeiro mandato dos governos populares. A trajetória que se inicia com o restabelecimento da capacidade política e operativa da Secretaria Municipal de Planejamento, ainda no governo Patrus Ananias, foi sendo consolidada nos dois primeiros mandatos, tendo sido criadas as condições para a realização da reforma. Ao longo do primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro, o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, tanto no que refere ao OP, quanto ao planejamento urbano, consolidam o poder do grupo que orbita nas Secretarias de Planejamento, sob a liderança do Secretário Mauricio Borges, e da Fazenda, que fora sempre conduzida por Fernando Pimentel. Essas duas secretarias ocuparam posições centrais de poder, mesmo no governo Patrus Ananias, em que a Secretaria de Governo atuava com maior capacidade de poder decisório e o processo de tomada de decisão envolvia de negociação entre os diversos atores políticos.

O legado da reforma de 2000 foi o recrudescimento do processo de concentração de poder nas instâncias de planejamento, um contraponto aos propósitos da descentralização política administrativa apregoada e defendida inclusive pelos atores à frente das estruturas

concentradoras de poder e condutores da reforma. É uma conduta paradoxal quando se considera que a perspectiva da governança, como pretendida, envolveria o aprimoramento dos processos democráticos e o compartilhamento do poder. A justificativa da necessária recentralização para que fosse possibilitada a coordenação e a garantia da unidade das políticas no âmbito da cidade, revelou-se assim, inconsistente.

Os efeitos indesejados se fizeram sentir na estrutura, gerando novos conflitos e ampliando o espaço do dissenso, o que por sua vez, reverberou na operacionalização da máquina com a conseqüente perda de eficiência da ação estatal, objetivo pelo qual a reforma pretendia alcançar.

Os dilemas das reformas administrativas realizadas sem um pacto de ampla envergadura se repetiram na experiência reformista de Belo Horizonte do ano de 2000. Como na reforma Bresser Pereira, ao se realizar de forma insulada em um grupo decisório seletivo e fechado, a reforma não logrou obter a legitimidade necessária nem tampouco alcançar os objetivos propostos de melhorar a capacidade estatal e governativa. Os efeitos indesejados de qualquer reforma foram potencializados pela ausência do debate e das negociações, indispensáveis à construção da cooperação entre os atores.

Os ajustes requeridos para minimizar os custos políticos da reforma, implementados por outra reforma em 2005, foram traduzidos em medidas que reforçaram deliberadamente, os mecanismos de controle do executivo sobre todos os outros agentes políticos. Se na reforma anterior a concentração de poder se deu como um efeito indesejado, como queria Santa Rosa (2004) a reforma de 2005 veio reafirmar essa feição, agora pelo recrudescimento do poder discricionário entendido como necessário para reduzir o que era visto como a fragmentação da capacidade decisória e da eficiência da gestão estatal. Isso significou mais concentração de poder num grupo ainda mais seletivo e na figura do Prefeito. O esvaziamento de algumas instâncias, inclusive da Secretaria de Planejamento, vem a reboque de uma conduta em direção a um modelo de gestão cada vez mais autocrática. A concentração de poder em um número ainda menor de secretarias, mormente a de Governo, que recupera a função de coordenar as políticas de governo, significou, de fato, o reforço do poder discricionário do chefe do executivo. Como atesta a literatura, a concentração de poder tende a reforçar as práticas clientelísticas na medida em que os incentivos a cooperação deixam de ser a negociação e concertação política para se fundamentar na barganha. Em Belo Horizonte esse quadro se acentuou particularmente no último período dos mandatos aqui analisados. A estrutura da máquina passou a se configurar como um recurso para a manutenção do poder de um grupo político cuja pretensão política extrapolava as fronteiras da instância local.

Quando se considera, como quer Lima Junior (1997), que as estruturas organizacionais tanto refletem conflitos de interesses preexistentes como também consolidam interesses vitoriosos, as reformas político-administrativas são momentos de grande tensão, pois que resultam das necessidades de se alterar o equilíbrio de poder. Dessa forma, as novas estruturas viabilizam outros interesses que se cristalizaram, evidenciando os novos grupos no poder. Ao eliminar antigos interesses e substituí-los por outros, as reformas abrem outra “arena de conflitos, de dissenso, nem sempre fáceis de serem compatibilizados, sobretudo se o processo decisório é aberto e envolve inúmeros atores políticos”. (LIMA JUNIOR, 1997, p. 23)

Em Belo Horizonte, a medida do aprendizado institucional, da absorção de novos conhecimentos obtidos com a experiência – da dinâmica dos processos organizacionais, políticos e sociais - o curso da ação dos decisores políticos foi sendo modificada, as escolhas estratégicas indicando a postura pragmática em alguns momentos pelo recuo às proposições e outros pelo irromper de novas estruturas. Nesse sentido, o pragmatismo programático foi a estratégia adotada nos limites impostos pelas instituições à ação dos atores, antes que apenas escolhas resultantes de preferências individuais.

7.3 Quanto à participação social

No campo da política Belo Horizonte tem, ao longo de sua história, se destacado pela forte presença de movimentos da sociedade civil frente ao poder local, a despeito da exclusão a que foram submetidos os estratos populares na origem da construção da cidade. À ação estatal elitista dos grupos dirigentes à frente do poder municipal se contrapõem os movimentos reivindicatórios e a pressão dos grupos populares por participação nas estruturas do poder institucional e pelo atendimento de suas demandas. A cidade foi sendo dotada ao decorrer dessas lutas, de um capital social significativo que obrigou os governantes ao reconhecimento desses grupos e a busca de incorporá-los à gestão da cidade. As estratégias para isso variaram em face dos contextos histórico-políticos, dos grupos no poder e da relação estabelecidas com os grupos no exercício do poder. O Partido dos Trabalhadores, principal agremiação das coalizões aqui analisados, tem sua origem e história associada à parcelas desses movimentos, suas plataformas de gestão participativa reverberando essa imbricação.

Ao assumir a Prefeitura em 1993 a frente conduzida por esse partido, a organização da sociedade civil local, o conjunto de associações e entidades com forte capacidade de mobilização social, as experiências iniciadas de participação popular na gestão pública davam o substrato à implementação de mecanismos participativos de maior envergadura como o

Orçamento Participativo. A implementação desses mecanismos substanciam-se nesse contexto institucional. Isso não obscurece o mérito da experiência particular e partidária, e os ganhos obtidos no tocante à inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, que ela significou.

Quando se considera a dimensão participativa, o OP tem sido de fato um experimento singular de incorporação da população à gestão pública, diferenciada dos experimentos anteriores. Destacam-se nesse sentido, o impacto que teve na inversão de prioridades e na vocalização dos interesses dos estratos populares junto ao poder público municipal, ainda que possa haver críticas quanto aos seus processos e permanência, em alguma medida, de relações de clientela em alguns dos experimentos.

No entanto, e ao que aqui nos interessa, a relação do processo participativo com o planejamento e a busca da eficiência da ação estatal em consonância com a tentativa de aprofundamento dos processos democráticos, os condicionantes institucionais também moldaram a trajetória do OP. E, no mundo da *realpolitik*, como diria Lima Junior (1998) a realização desse ideal se fez quase sempre de forma matizada.

Após, os primeiros anos de experiência do governo Patrus Ananias, as dificuldades encontradas na operacionalização das demandas, oriundas do OP quer sejam quanto à execução das obras em face do despreparo da máquina para lidar com essas situações, quer sejam ao próprio processo político e de organização da participação popular, somadas às decorrentes das expectativas e preferências anteriores dos atores políticos dirigentes, conduziram a mudanças no experimento do OP.

As dificuldades detectadas já nas primeiras edições deram a sustentação e legitimidade aos projetos do grupo de atores técnicos políticos da Secretaria Municipal de Planejamento, de implementar na gestão pública os instrumentos do planejamento como estratégia para modernizar a máquina pública e dotar o governo de capacidade de gestão, bem como de propiciar o desenvolvimento da cidade. Sendo assim, o OP, ao expor as dificuldades da máquina, trouxe novas exigências para o seu desempenho, diagnóstico já realizado por aqueles atores. Nesse sentido, o OP veio de fato referendar a exigência de importantes esforços de adaptação do aparato público municipal para melhorar a capacidade de planejamento, produção e entrega de informação, definição de metodologia de interação com os moradores, capacitação dos recursos humanos. Deste modo, teve importante impacto modernizador na administração municipal, pois exigiu superar dificuldades técnicas e gerenciais, melhorar rotinas internas e adequar estrutura, além de incrementar a *accountability* do poder público municipal.

A partir de 1997, já no segundo governo democrático popular, a busca pela maior articulação entre planejamento urbano e participação social, levou ao gradual aprimoramento dos critérios técnicos na definição das obras dentro do OP, a construção de novas metodologias de trabalho e de priorização das escolhas, de modo que o planejamento elaborado na esfera das secretarias municipais, mormente a de Planejamento, passam a balizar todas as decisões da população.

Assim, o OP passou a assumir lugar de destaque na implementação da política de desenvolvimento urbano, na distribuição de equipamentos e obras, atuando tanto como instrumento de captação de demandas populares como mecanismo de alocação de parte dos recursos orçamentários para as áreas carentes da cidade. Destarte, cumpriu um dos requisitos para o qual foi criado, de substanciar a política de inversão de prioridades, conforme estabelecido nos programas dos governos no período analisado nesse trabalho, constituindo-se como um caminho para a realização da democracia redistributiva.

À medida da rotinização do OP, do estabelecimento de critérios técnicos definidos em consonância com as diretrizes do planejamento urbano, vão sendo direcionadas as escolhas da população nesse espaço, o que, em certa medida, solapa a autonomia desses grupos e mesmo a capacidade de deliberação, nos moldes como visto por Avritzer (2000).

A introdução continuada de novos critérios para a escolha das obras exerce forte influência sobre a determinação das demandas e sua priorização, o executivo passando a induzir a alocação dos novos investimentos para as áreas com maior concentração de pobreza. Nesse sentido, não obstante a realização dos parâmetros da justiça distributiva que o princípio da inversão de prioridades pressupunha, o controle do executivo sobre o processo de participação social consolidou a imbricação com o planejamento da cidade. De fato, a intensificação dos efeitos distributivos do OP na cidade não teria sido alcançada sem o estabelecimento de regras e critérios técnicos definidos pelos gestores municipais. Dessa forma, não basta apenas a existência de capital social para que seja obtida a cooperação, pois ela não se faz a partir da conduta autônoma dos sujeitos. É preciso, pois que esses comportamentos sejam induzidos. Ao prover regras que regularam os comportamentos dos agentes sociais, os gestores públicos de posse dos recursos institucionais e por eles constrangidos, induziram a ação desejada.

A associação entre o OP e o planejamento urbano, como escolha política, foi sendo construída à medida dos constrangimentos institucionais das diversas ordens, em que as preferências anteriores dos diferentes atores políticos em disputa de poder, foram sendo continuamente revistas e reelaboradas. O aprendizado institucional obtido a partir das primeiras

experiências, em que a participação social se fez baseada no voluntarismo, e os problemas dele decorrentes, possibilitou o rearranjo das posições e dos valores dos grupos e a construção de uma forma diferenciada de alocação dos recursos municipais, o que garantiu por certo maior eficiência da gestão estatal.

Todavia, se foi eficiente ao possibilitar a alocação distributiva dos recursos municipais, isso se fez à custa das proposições do alargamento do processo democrático, da qualidade do processo, como apregoada. Por outro lado, a se considerar os problemas recorrentes oriundos da perpetuação de relações clientelísticas no trato com a população, isso se apresenta como um viés a complexificar a própria perspectiva da alocação distributiva e, principalmente do aprofundamento das relações democráticos. Destarte, é uma visão da cidadania tutelada e, portanto, pouco condizente com a autonomia cidadã que a perspectiva da deliberação enseja. ,

A experiência de Belo Horizonte, de associar a participação popular ao planejamento técnico foi exitosa no que concerne à capacidade de gestão estatal, da melhoria dos processos de execução e eficiência administrativa, resultado que se fez possível à custa do “recrudescimento do poder de agenda e autonomia decisória dos participantes na definição das obras e serviços a serem priorizados.” (PIRES, 2009, p.14)

A partir dessa constatação, um dilema se coloca as abordagens teóricas que analisam a experiência do modelo de governança de Belo Horizonte sob os pressupostos de que o OP se configura como um espaço de deliberação racional, nos quais os argumentos se constroem a partir do variado leque de informações qualificadas, as decisões sendo tomadas de modo autônomo. “Observa-se, portanto, certa reificação nas abordagens que classificam esses espaços como mecanismos de deliberação racional e de formação de preferências” (PIRES, 2009, p. 14) posto que ali já estão delimitadas a priori, pré-classificadas e julgadas, as escolhas a serem feitas.. Qualificar esses arranjos, na forma em que se consolidaram, como de natureza essencialmente deliberativa, como quis Avritzer (2000), é menosprezar o poder de controle dos grupos políticos à frente da máquina estatal no processo e a presença de mecanismos de agregação de preferências estabelecidos pelo executivo, tais como assembléias, caravanas de prioridades,etc..

Antes, nos parecem mais arranjos de natureza decisionístico, ou seja, aqueles nos quais a sociedade atua contribuindo para referendar determinadas escolhas políticas e não como uma construção dessas escolhas. Nessa mesma direção, tanto o OP digital como a proliferação de conselhos, fóruns e outras instâncias participativas, ao pulverizar esses arranjos, refletem as escolhas por modelos de decisão majoritária, característico das democracias representativas, novamente configurando-se como mecanismos de agregação de preferências e não de

deliberação. Como demonstrado por Neimar Azevedo (2005) o executivo desempenha papel decisivo tanto na organização do processo, o que o municia de maior capacidade de controle da agregação dessas preferências como também e por isso dispõe de acesso privilegiado às informações relevantes. Como afirma este autor, a experiência do OP é induzida e coordenada pelo executivo, e se as regras são por ele elaboradas e determinadas, como falar de autonomia dos participantes.

Nesse sentido podemos classificá-los como inovações sim, posto que obrigam os governantes a criarem mecanismos de justificação de suas escolhas, no caso os critérios definidores de carências para a alocação de recursos, este de fato um dos pressupostos da democracia deliberativa, mas cujo resultado já se antevê, e não como querem fazer crer de que os sujeitos atuariam com autonomia e capacidade de fazer escolhas livres. De certa forma, essas escolhas já estavam dadas, ainda que, em política, o imponderável possa resultar até mesmo nesses momentos em que o controle parece se apresentar de forma ainda mais sutil e, portanto mais eficaz.

Nessa linha, a leitura institucionalista nos fornece subsídios para entender que, no mundo das instituições a ordem social se faz ao custo da perda relativa de poder de barganha dos indivíduos e da existência de mecanismos coercitivos. Os conflitos são solucionados em face do poder coercitivo e de barganha que determinados indivíduos tem em relação aos outros. O consenso contingente que se obtém no OP resulta da submissão dos indivíduos às regras estabelecidas antes que a mera cooperação voluntária. Como lugar de criação e contenção de poder e da interação estratégica, como arranjo institucional que envolve a interação entre cidadãos e poder público ambos com interesses diferentes e muitas vezes divergentes, a construção do consenso contingente no Estado se faz à medida da expectativa de que o cumprimento da regra irá favorecer a todos. Considerando a multiplicidade de interesses em jogo, inclusive das elites políticas, a convergência desses interesses pode trilhar caminhos muitas vezes erráticos quando se pensa no aspecto moral da política.

Destarte, se essas regras são estabelecidas no âmbito do poder institucional e se elas coagem os indivíduos ao consenso contingente, não se pode falar da autonomia decisória. Esta é uma arena decisória definida pelos parâmetros do poder político institucional e sendo assim, o OP não pode ser caracterizado como cessão de soberania. O que existe é um compartilhamento restrito do poder decisório, que se constituiu de fato em avanço em termos democráticos, mas não significou autonomia da sociedade para tomar as decisões a ela concernentes.

Os governos democráticos populares a despeito das vicissitudes da maior concentração de poder, do legado que isso pode deixar para futuras administrações, conseguiram associar os

parâmetros técnicos do planejamento a uma forma de participação social que se mostrou efetiva tanto como mecanismo de referendo as ações de governo quanto na realização da justiça distributiva. A estrutura político-administrativa acompanhou, nos limites da forma, esse percurso, demonstrando que o desenho institucional é um processo em contínua construção.

Para além das considerações acima realizadas, no campo da discussão teórica, outras nos foram possibilitadas pelo trabalho aqui realizado.

A partir do caso estudado foi possível resgatar uma dimensão subjetiva ao processo político, suportada pela engenharia institucional do poder executivo no Brasil, uma das variáveis explicativas das singularidades de cada governo. Destacamos nesse vagar o perfil das lideranças políticas à frente dos governos e das reformas, e de como a estruturação do poder executivo local possibilita ascender essa faceta.

Assim como em outras esferas da federação, ao poder executivo municipal é creditado uma competência na condução do aparelho estatal mesmo dentro dos parâmetros legais, que o torna dotado de poder discricionário no processo de tomada de decisão. O prefeito é o dirigente máximo que centraliza as decisões, suas escolhas sendo determinantes para o modo de condução das políticas e, guardadas as legalidades, muitas vezes frouxas, até mesmo a estrutura da máquina é modificada em face desse poder discricionário. A equipe de trabalho é por ele definida, as decisões finais quanto às escolhas de políticas públicas competem, no final e ao cabo, ao dirigente que ocupa o cargo central – conquanto ele esteja ali, em tese, cumprindo um programa de governo e tenha que fazer as alianças-, a escolha da equipe e a distribuição dos cargos de poder passam pela estrutura central. Enfim, é o executivo dotado de poder decisório o que o habilita a torná-lo mais ou menos autocrático, mais ou menos democrático a depender de seu perfil político pessoal, o que por certo também pode ir sofrendo modificações no decorrer do exercício do poder pelas pressões e contrapressões que lhes são impostas.

No período analisado nesse trabalho destacaram-se quatro estilos de liderança que, pela forma como se apropriaram do poder discricionário, foram remodelando a própria estrutura da administração municipal, a medida inclusive do refazer de suas escolhas e preferências.

De estilo conciliador e pouco afeto a grandes embates, herdeiro, no campo da esquerda, de um estilo tradicional de fazer política por meio da negociação e incorporação de grupos diversos e da população, Patrus Ananias pautou sua conduta pela crença na possibilidade de fazer um governo participativo e que garantisse a unidade do PT. Em face desse perfil, criou um grupo de suporte às decisões composto por atores políticos de variadas tendências políticas dentro do PT, pelo vice-prefeito Célio de Castro e por assessores

pessoalmente a ele próximos. Dentre esses atores, estavam presentes os Secretários Maurício Borges e Fernando Pimentel. Por meio desse grupo, as decisões quanto à composição da equipe das Administrações Regionais, dos cargos de segundo escalão e outros, assim como as decisões sobre a priorização das políticas eram tomadas a partir das discussões realizadas pelo grupo. As decisões eram tomadas em formato similares a de uma instância colegiada, em que eram compartilhadas as deliberações a serem implementadas na condução da máquina. Embora fosse do Prefeito a escolha final, a discussão entre o grupo e o compartilhamento das decisões, principalmente no tocante aos cargos e poder atribuído aos seus ocupantes, tornava o grupo co-responsável pela decisão, democratizando a própria estrutura concentracionista de poder executivo na figura do gestor principal, no caso o Prefeito. Quando das disputas no interior da máquina, esse grupo sustentava as negociações e a construção do consenso contingente, como ficou demonstrado no episódio da escolha de César Campos para a secretaria de Saúde. Esse consenso nem sempre era unânime, contudo, havia um compartilhamento do processo decisório.

A criação dessa instância de decisão colegiada possibilitou ainda o controle sobre as práticas clientelísticas na ocupação dos cargos, principalmente nas regionais. Obviamente que não se pode desconsiderar o contexto político-partidário, a predominância do PT dentro da máquina e do legislativo municipal bem como a proximidade ideológica da coalizão. Todavia isso não obscurece o papel da liderança na escolha por uma estratégia de compartilhamento das decisões entre um grupo mais ampliado de atores. A existência desse espaço de negociação próximo ao prefeito contribuiu para a obtenção da cooperação entre os atores, esse grupo passando a atuar como um freio aos processos de barganha assentado apenas no lastro político eleitoral.

A composição heterogênea do grupo, em que se encontrava representantes das diversas tendências dentro do PT e de grupos políticos divergentes, foi importante porque garantiu a representação da pluralidade de interesses que a coalizão abarcava. Nesse sentido, esse espaço funcionou como um mecanismo de *check and balance*, um grupo limitando o poder do outro e do gestor principal. O controle sobre mecanismos clientelísticos era maior já que o grupo decisor era ele mesmo composto de atores com interesses diferentes. O mecanismo contrabalanceava a situação de assimetria de poder entre os grupos – assimetria dada inclusive pelo acúmulo de recursos críticos de poder, como vistos no decorrer desse trabalho. A opção pelas reformas pontuais na estrutura da máquina, ao invés da realização de uma reforma administrativa ampla, como prevista no Programa de Governo da Frente BH Popular, e os

constrangimentos impostos à ação da Secretaria de Planejamento nessa direção, podem ser compreendidas também sob esses condicionantes.

Observa-se aqui como o estilo da liderança, ao par das preferências anteriores socialmente condicionadas, tem peso significativo no manejo da estrutura de poder, alterando a dinâmica das interações que ela, a estrutura de poder, determina.

No período do governo Patrus Ananias, a atestar o que demonstra o neoinstitucionalismo de que as condutas dos indivíduos balizam a dos outros atores na disputa de poder, a conduta do Prefeito num primeiro momento é confrontada pelo estilo tecnocrático do secretário Mauricio Borges, que viria a se constituir como uma das principais lideranças em quase o todo o período aqui analisado. No programa de governo o projeto de reforma administrativa era sustentado principalmente pelo Secretário Maurício Borges e seu grupo próximo, incluindo o também secretário Fernando Pimentel. O perfil “cauteloso” do Prefeito foi determinante nesse sentido.

O estilo personalista do prefeito Célio de Castro, construído na trajetória do sindicalismo corporativo de classe média – a categoria médica – e da política partidária em que atuou sempre como dirigente sustentado por um pequeno grupo de assessores, deu outro tom aos mesmos processos. Por chamar para si as decisões, que eram tomadas quase sempre tendo em vista os contatos pessoais, Célio de Castro retoma, em certo grau, as práticas da barganha político-eleitoral. Não se pode desconsiderar novamente o contexto e a coalizão que o sustentava, mais ampliada e ideologicamente difusa do que a que sustentou o governo Patrus Ananias, embora a despeito disso o prefeito Célio de Castro tenha governado com a maioria de quadros petistas dentro da máquina.

Ao alijar o PMDB, formalmente o principal partido da coalizão de seu governo, dos principais cargos e grupos de decisão, Célio de Castro não só aponta uma estratégia de seu governo e o uso eleitoral do partido, como também confirma seu perfil personalista de governar com os próximos de sua relação pessoal. A conduta de estabelecer vínculos pessoais e delegar poder a quem confiava permeou toda a sua administração.

O convívio cotidiano de Célio de Castro com o secretário Maurício Borges, desde o governo Patrus Ananias, possibilitou não só o reconhecimento da capacidade técnica como também a criação de laços de confiança, requisito fundamental a sustentar a delegação de poder atribuída pelo Prefeito ao Secretário. Conforme destacou o entrevistado XI, para esse trabalho, Maurício Borges conseguiu obter maior proximidade com Célio de Castro abrindo negociação direta com ele, e respaldo às suas atuações. Essa é uma das variáveis a explicar o quantum de poder que o Secretário passa a abarcar no governo Célio de Castro e o amadurecimento do

projeto que gerou a reforma de 2000. O perfil do Prefeito vem assim referendar e ampliar a assimetria de poder entre os grupos, reforçando a concentração do processo de tomada de decisão.

Com relação aos mecanismos de barganha político-eleitoral e às práticas clientelísticas, o perfil personalista abre um campo fértil a elas. Os critérios para as escolhas dos ocupantes de cargos, por exemplo, são definidos pelas relações pessoais ou instrumentalmente balizados, numa avaliação do custo benefício para o ator político principal. Isto é, a ocupação de cargos é definida, dentro dos acordos político-eleitorais, pelo Prefeito, que considera a rede de relações do postulante independente de sua qualificação, ou ainda os ganhos que pessoalmente terá com a escolha. Essas escolhas, dependendo do cargo, não comprometem drasticamente a capacidade estatal porque os decision-makers são aqueles da confiança restrita do prefeito e ocupam os postos cruciais à condução da máquina. No caso das AR, como não tinham autonomia decisória e a implementação das políticas eram definidas no âmbito das secretarias centrais, o inchaço delas, embora tenham trazido custos para a máquina estatal, não obstaculizaram a implementação de programas e políticas públicas propostos. Assim, se o Prefeito consegue manter controle sobre os grupos em disputa, pela oferta de cargos sem poder decisório, ainda que isso possa gerar as pequenas corrupções cotidianas que no fim acabam por onerar a administração pública, ele consegue implementar parte de seu programa.

No entanto, em cargos que requerem certo grau de poder decisório, ou onde os conflitos entre grupos é muito acentuado, a escolha personalista pode gerar resultados indesejáveis e incontroláveis. Um exemplo que ilustra essa possibilidade foi o caso da escolha do secretário municipal de saúde. Ao contrário do perfil conciliador de Patrus Ananias que buscou construir uma escolha compartilhada e cujo nome do postulante fosse consenso entre os grupos em disputa na Secretaria, Célio de Castro baseou suas escolhas na posição pessoal de contrapor aos grupos petistas que disputavam a máquina, com as já vistas conseqüências de troca contínua de três secretários no período de sua gestão.

Assim, a discricionariedade do cargo principal do executivo ao possibilitar também afloramento de condutas personalistas, este, por sua vez permite reafirmar a feição concentracionista de poder dessa estrutura. Se se considera que o fortalecimento das instituições é um caminho para o aprofundamento democrático, principalmente pelo fato delas poderem servir de freio aos comportamentos particularistas dos indivíduos e grupos, essa realidade coloca um novo desafio para a teoria política contemporânea, mormente para as várias correntes do institucionalismo: o de encontrar uma teoria das mudanças institucionais que vá além dos condicionantes do sistema político e incorpore a dimensão dos sujeitos, sua

formação, seus valores e modos de ver o mundo e como lidam com essas estruturas. Ou seja, como esses indivíduos relacionam-se com o poder.

Ainda com relação às lideranças que conduziram os processos aqui analisados, o trabalho revelou outros dois tipos de perfil, Mauricio Borges e Fernando Pimentel sendo seus expoentes.

Ao iniciar o governo, o perfil tecnocrático do Secretário Municipal de Planejamento Mauricio Borges foi refreado pela conduta cautelosa e conciliadora do prefeito Patrus Ananias. Sua sensibilidade ao tema da participação popular, reiterada pelos entrevistados, além de ser indicativo de como as preferências dos atores vão sendo reconfiguradas nas interações, retrata também o traço de um ator que acreditava nas virtudes do conhecimento técnico inclusive em sua capacidade de organizar as demandas oriundas da sociedade. Assim a feição tecnocrática de seu comportamento não era incompatível com a participação popular, sua sensibilidade decorrendo dessa compreensão.

Aqui uma questão se coloca ao debate. Tradicionalmente a literatura política enfatiza os limites da tecnocracia, apontando para o distanciamento do processo de tomada de decisão e dos problemas que isso acarreta. Os tecnocratas geralmente tendem a tomar suas decisões baseadas na suposta supremacia do conhecimento técnico, desconsiderando quaisquer outras formas de conhecimento oriundo da sociedade. Isso de fato ocorre. Contudo, a depender do contexto institucional, das condições políticas e do embate entre os atores dentro do aparelho estatal, essas condutas podem ser alteradas. Nesse particular, um ator de perfil eminentemente tecnocrático, a depender de seus interesses, pode rearranjar suas convicções e valores de modo a incorporar novos olhares, sem que isso signifique necessariamente deles abdicar. Esse parece ter sido o caso do secretário Maurício Borges. Podemos destacar esse traço em sua atuação tanto com relação ao reconhecimento da participação popular por meio do OP quanto no momento da reforma de 2000, realizada de modo insulado.

Nessa mesma linha podemos compreender a atuação de outra liderança construída ao longo do processo aqui analisado, o prefeito Fernando Pimentel. Também de perfil tecnocrático, mas com pretensões político-eleitorais, atuou de forma congruente com a visão da tecnocracia à frente da Secretaria Municipal de Fazenda e da administração municipal quando prefeito interino e com maior contundência quando eleito. A eficiência na gestão tributária – com o saneamento das finanças municipais - parece ter reafirmado o valor da visão técnico-racionalista e a compreensão de que um bom governo resulta da capacidade de oferecer bons serviços à sociedade. Na perspectiva da governança essa capacidade encontrar-se-ia intrinsecamente ligada à maior permeabilidade do Estado a sociedade civil. Sendo assim, não

bastaria apenas a oferta adequada de bons serviços à população, mas o envolvimento dela nos processos de tomada de decisão a eles relativos. Novamente aqui essas visões não se tornaram incompatíveis menos pela crença na racionalidade e mais porque os governos democráticos populares, até a ascensão do Prefeito Fernando Pimentel já tinha consolidado a participação social e incorporado ao modelo de planejamento integrado.

No entanto, a crença na tecnocracia ensejada às pretensões políticas resultou na apropriação do viés discricionário do cargo principal do executivo e na exponenciação do caráter concentracionista do poder. Obviamente que a reforma de 2000 e o processo que estava em curso no primeiro governo Célio de Castro foram as condições institucionais que suportaram essa decisão. A oportunidade de realizar os ajustes na reforma de 2005, que um governante de perfil diferenciado poderia corrigir os vieses concentracionistas gerados pela reforma de 2000, confirmou a centralização do processo de tomada de decisão.

A concentração de poder nas mãos de um grupo com fortes características tecnocráticas e norteado pela pretensão de conquista de novos espaços políticos na esfera estadual levou ao recrudescimento dos mecanismos de barganha política principalmente na ocupação de cargos nas regionais. Assim, o insulamento das decisões, comumente justificado pela tecnocracia como mecanismo de isolamento das interferências políticas, nesse caso veio suportar uma prática de controle e uso de recursos da barganha político-eleitoral.

Entendemos assim que se a estrutura condiciona e demarca o alcance da atuação dos atores, o perfil e o modo como eles manejam e rearticulam suas preferências são variáveis de forte poder explicativo na singularidade de cada governo.

Outra consideração que do nosso trabalho resulta refere-se ao que representa a estrutura formal do poder político-institucional. Se ela se configura como um espaço de luta, expressando as posições de poder e os embates políticos, a prática reiterada de criação e recriação de estruturas formais pode ser vista como tentativa de cristalização de poderes e inculcação de valores do grupo dominante naquele momento. É afirmação do projeto de poder de um grupo político. Assim, a distribuição formal das competências não é só adequação do projeto e das políticas públicas constitutivas de um programa de governo para a sociedade, mas antes de tudo a tentativa de ascendência e determinação de um projeto de poder para a sociedade. Se se entende o Estado como instituição que se constitui na interação com a sociedade, conformando-a também, a ascensão de um projeto político e sua consolidação na esfera institucional significa o poder de definir os próprios rumos daquela sociedade. É a dinâmica das interações sociais e dos processos políticos que vai mostrar qual é o desfecho desses projetos.

Por fim, o trabalho nos levou a uma indagação importante: o quanto são fixas as estruturas institucionais? A literatura institucionalista frequentemente reitera a fixidez das instituições e de como elas são resistentes às mudanças. Todavia, por mais que as instituições sejam rígidas e muito resistentes às mudanças, o fato é que elas estão sendo continuamente transformadas, quer isso ocorra por meio de pequenas e pontuais alterações quer seja por mudanças mais abrangentes. Quando se considera que a disputa de poder entre os grupos ocorre cotidianamente é possível entender esse processo, os embates gerando realocações, rearranjos de posições e conseqüentemente, modificando as estruturas, informal e ou formalmente. Nesse sentido, se não se pode desconsiderar que as instituições são resistentes às mudanças isso não deve impedir o entendimento de que elas ocorrem com maior frequência e regularidade que imaginamos. É preciso então relativizar a crença na fixidez das instituições, isso porque se mudanças ocorrem cotidianamente a percepção que se tem delas não é imediata, geralmente sendo captadas no médio e longo prazo. De fato, no nível das estruturas as mudanças institucionais se mostram num tempo mais longo quando se cristalizam em comportamentos ou regras padronizadas que orientam a conduta de todos os atores na instituição, daí a compreensão da fixidez de suas estruturas.

A partir dessas últimas observações, entendemos que a análise institucional das estruturas fixadas (formais e informais) é preciso incorporar a compreensão dos microprocessos e da ação dos sujeitos na reconstrução cotidiana das instituições, e de construir uma teoria da mudança institucional que possa dar conta dessa dinâmica.. Essa dimensão merece assim, compor o rol de questões a serem problematizadas nas teorias institucionalistas, tema que esse trabalho permitiu suscitar.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun 2005.
- AFONSO, Marisa Resende; AZEVEDO, Sergio de. Cidade, poder público e movimento de favelados. In: POMPEMAYER, Malori; LE VEM, Michel.(orgs). **Movimentos sociais em Minas Gerais** – emergências e perspectivas. Belo Horizonte: UFMG, 1987. Cap. 3, p. 135-144.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 352 p.
- ARRETECHE, Marta. Mitos da descentralização-mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, n. 31, ano 11, p. 1-23, jun 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo** - construindo a democracia. Belo Horizonte: Ed. Renavan, 2005. p. 48-54.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls**. 2000. Disponível em: <http://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_1NA2EwzayzPvV2RVuavLf>. Acesso em : 01 mai. 2010.
- AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo** - construindo a democracia. Belo Horizonte: Renavan, 2005. p. 123- 138
- AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo** - construindo a democracia. Belo Horizonte: Renavan, 2005. p. 35- 47.
- BARRETO, Helena Motta Salles; GODINHO, Ignácio José ; OLIVEIRA JÚNIOR, Lourival Batista de. **Os municípios brasileiros e a reforma administrativa**. 2005. disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/MPC/mpc0905.htm>. acesso em 26/01/2010>. Acesso em: 01 mai. 2010.
- BELL, Stephen. Institutionalism: old and new. Versão preliminar, 2004. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=B2oAlxlaLEC&pg=PA318&dq=Institutionalism:+old+and+new.+BELL,+Stephen.+2004.&hl=ptBR&sa=X&ei=ZeoIT6upE4yFtgfzx9iKDg&ved=0C DUQ6AEwAA#v=onepage&q=Institutionalism%3A%20old%20and%20new.%20BELL%2C%20Stephen.%202004.&f=false>> Acesso em 05 jun. 2010.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação. **Revista Pensar BH**, Belo Horizonte, ano I, n. 1, p. 1-31, mar 2002.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação. **Revista Pensar BH**, Belo Horizonte, ano I, n. 2, p 1-31, jun. 2002.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte de 21 de março de 1990. **Câmara Municipal de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 22 mar. 1990. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao/lei-organica>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

BELO HORIZONTE. Lei 5.562 de 31 de maio de 1989. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 01 jun 1989. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f76166df5df01166e73717e1a09&metodo=detalhar#>> Acesso em: acesso em 05 mai. 2009.

BELO HORIZONTE. Lei 6.352 de 15 de junho de 1993. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 16 jun. 1993. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f7617f883d00117f89a96d9000f&metodo=detalhar#>>. Acesso em 20 mai. 2009.

BELO HORIZONTE. Lei 6.500 de 30 de dezembro de 1993. Altera a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, prevista na Lei nº 6.352, de 15 de julho de 1993. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 31 dez. 1993. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f76166df5df01166e0125fb1d04&metodo=detalhar>>. Acesso em 03 jun. 2009.

BELO HORIZONTE. Lei 8.146 de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 30 dez. 2000. Disponível em: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f761753b10d01177e9881ce0104&metodo=detalhar>>. Acesso em 05 jun. 2009.

BELO HORIZONTE. Lei 9011 de 01 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 02 jan. 2005. Disponível: <<http://cmbhapweb.cmbh.mg.gov.br:8080/silinternet/consultaNormas/detalheNorma.do?id=2c907f761753b10d01177e5320ef00f5&metodo=detalhar>>. Acesso em 12 jan. 2010.

BELO HORIZONTE. **Forum da cidade** : a Belo Horizonte que queremos. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1998. 20 p

BELO HORIZONTE. **Novidades na gestão de Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2005. 35 p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo – 15 anos: 1993-2008**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2008. 22 p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Principais ações de governo**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2006. 22 p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório de Atividades – 1996 a 1998**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1998. 18 p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Relatório de Atividades – 2001**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2001. 22 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Planejamento. **Relatório Anual 1993**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1993. 22 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal e Planejamento. **Relatório Anual 1996**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1996. 32 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Diagnóstico do Plano Diretor**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1996. 16 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Relatório 1993-1996**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1996 18 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Relatório Anual 1997**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1997 24 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento. **Relatório Anual 1998**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1998 18 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. **Relatório Anual. 2007**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2007. 18 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento. **Relatório OPD – 2008**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2008. 22 p.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 1995. 20 p

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Senado Federal. Brasília, 1996.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 01-46, 1999.

BRONZO, Carla; VEIGA, LAURA. **Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática - Projeto URB-AL**. Belo Horizonte: PBH, 2005. 16 p.

CAETANO, Wagner et al. **Diagnóstico das Administrações Regionais**. Belo Horizonte: PBH, 1993. p.01-18.

CAIXETA, Giovanni José. **Redesenhando o Estado no âmbito municipal: principais contribuições do Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. 2000. 120 f. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro. Programa de Pós Graduação em Administração Pública.- Escola de Governo, Belo Horizonte, 2000.

COLIGAÇÃO BH RUMO CERTO. **Programa de governo do Prefeito Fernando Pimentel**. Cadernos Temáticos, Belo Horizonte, 2004. 56 p.

COLIGAÇÃO CÉLIO DE CASTRO. **Programa de Governo da Frente BH Novo Século**. Belo Horizonte, 1997. 05 p.

CUNILL GRAU, Nuria.. A RN e articulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v.120, n. 1, p. 35-56, jan./abr. 1996.

DAGNINO, Eveline. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de cidadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas, Venezuela: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. Introduction. In: POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul J (org.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998. p. 35-68.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 235 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1996. p. 86-102.

DULCI, Otávio Soares. Partidos e eleições em Belo Horizonte. In: NEVES; DULCI, Otávio Soares. **Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: UFMG, 1996. p. 02-35.

FALEIROS, Vicente et all. **A construção do SUS- História da Reforma Sanitária e do procesaso participativo**. Brasilia: Ministério da Saúde, 2006. 386p.

FONSECA, Dimas Enéas Soares. **Racionalismo e macropolítica X incrementalismo e micropolítica-propostas antagônicas**. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas_f_2.htm>. Acesso em 05 de junho de 2010.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Aprendizados e desafios da gestão social municipal: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile. **Anais** . Santiago, 18 - 21 Oct. 2005. p. 02-15.

FIORI, José Luis. Ensaio: governabilidade, porque e qual? **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 29, p. 03-28, jun./ago.1995.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. Disponível em: <http://www.discurso.ufrgs.br/article.php3?id_article=8>. Acesso em: 20/02/2009.

FRENTE BH POPULAR. **Programa de governo do Prefeito Patrus Ananias**. Belo Horizonte: 1992. 14 p.

GADOTTI, Moacir. **Pra que PT: origem e construção do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989. 285 p.

GOUVEA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 326 p.

GUTMAN, Amy. A desarmonia da democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº 36, p. 17- 36, 1995.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 18-42, 2003.

IMMERGUTT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, Suíça e Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Viçosa, n. 30, ano 11, p, 13- 27, fev. 1996.

IMMERGUTT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and Society**, Sage, p. 22- 62, 26 mar. 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**, vol 3, nº 1, p. 25-36, jan-abr 2004.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 1, p. 32-68, jan./mar. 1998.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**. In: Programa de Pós Graduação em Sociologia, São Paulo: Unesp, Campus Araraquara, 2001. v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994. 392p.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. O PT e a unidade partidária como problema. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 1, 45, n.1, p. 39 – 76, 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. 248p.

- LEVI, Margareth. Uma lógica da mudança institucional. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.79-99, 1991.
- LIMA JUNIOR., Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. 343 p.
- MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3ª ed. Porto Alegre: ARTMED, 2004. 396 p.
- MELO, Marcus André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, ano 47, v. 120, p. 22-38. , jan./abr, 1996
- MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n.4, p.757-793, 2007
- MIRANDA, Glaucia Vasques . Escola plural. *Revista Estudos Avançados* 21 n. 60. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a05v2160.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2010.
- MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo et al. **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: UFMG, 1994. p. 35-64.
- NABUCO, Ana Luiza etall. A Experiência do OP Digital em Belo Horizonte: novas tecnologia no fortalecimento da democracia participativa. **Revista Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, p. 3-10, nov/2009.
- NAVARRO, Renato Godinho. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. Disponível em <www.colecõeshabitar.org.br>. Acesso em: 12/10/2009
- O´KIEFER, William. Duas abordagens do planejamento a longo prazo. **Revista de Administração da USP**. São Paulo, v. 14, p. 77-96, jan-mar 1979.
- OLIVEIRA, José Antonio Pupim de. Desafios do Planejamento em política públicas: diferentes visões e prática. **Revista de Administração Pública**, vol. 40 nº 2, p. 25-36, Rio de Janeiro, mar-abr-2005.
- PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, New York, v.1, p.757-793, Summer 1998.
- PETERS, Guy. The search for coordination and coherence in public policy: return to the center? In: www.Web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf. acesso em 02-12-2005.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento Participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. IN: CSAP- Monografias Premiadas. Fundação João Pinheiro - Escola de Governo: BH, mai./jun., 2002. 128 p

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Participação cidadã e planejamento governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. **Revista Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, p 05-12, nov. 2009.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1994. 204 p.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Cia. das Letras, 1995. 320 p.

REPETTO, Fabián. Capacidade estatal: requisitos para el mejoramiento de Política Social en América Latina. **Documentos de Trabajo del INDES**. Washington, D.C. 2004. 128 p.

REZENDE, Flávio da Cunha. Porque as reformas administrativas falham. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 02-36, out. 2002.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade, política e a teoria da escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 03-15, 1988.

RIBEIRO, Frank de Paula. Cultura e participação popular: mediação política e acesso á moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo - construindo a democracia**. Belo Horizonte: Renavan, 2005. p. 48-64.

RODRIGUES, Alberto Tosi. A democracia como invenção política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 10-21, 2004.

SANTA ROSA, Júnia Maria. Descentralização municipal: O novo modelo de organização político administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. 2004. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), Programa de pós graduação em ciências Sociais, Belo Horizonte.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e capacidade governativa. Algumas notas. **Textos para discussão ENAP, Brasília**, p. 3-9, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. **Cidadania e justiça**: política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 197 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. A trágica condição da política social. IN: ABRANCHES, Sérgio H; COIMBRA, Marcos Antônio; SANTOS, Wanderley Guilherme do. **Política Social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p.48-64.

SANTOS, Wanderley Guilherme do. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira/Record, 2006. 286 p.

SANTOS, Bráulio de Magalhães. **Reforma administrativa de Belo Horizonte – 2000: análise crítica de uma descentralização municipal**. 2005, 139 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte.

SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília, Ed. UNB/ENAP, 1996. p. 354- 462

SOMARRIBA, Mercês. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte: In: NEVES, Magda; DULCI, Otávio Soares. **Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: Editora C/Arte/UFMG, 1996. p. 13-27

SOUZA, Nelson Rosário de. Planejamento urbano em Curitiba.: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba. n.16, jun., p. 23-35 2001.

SOUZA, Patrus Ananias. Orçamento Participativo: Porque implantamos em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p 05-09

SOUZA, Patrus Ananias. Política e administração em Belo Horizonte. In: NEVES, Magda e DULCI, Otávio Soares. **Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: Editora C/Arte/UFMG, 1996. p. 10 -16

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. Enabling constraints: fontes institucionais de coerências nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 13, n. 36, p. 05-27, fev. 1998.

STARLING, Sandra. **Uma eterna aprendiz do PT**. 2009. Disponível em: <www.rsconsultants.com.br/aprendiz_pt>. Acesso em: 25 mar. 2010.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 5, jun, p. 08-23, 1991.

VAZ, José Carlos. Superando o governo centralizado. In: PAULICS, Veronika (org) **125 Dicas – idéias para a ação municipal**. São Paulo: Polis, 2000. 138 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

- I. Gerente de Orçamento da Secretaria Municipal do Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte- PT
- II. Diretor de Secretaria de Políticas Urbanas da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 1994/1999 e AssessorPBH – PT
- III. Chefe de Gabinete da URBEL – PC do B
- IV. Assistente Social/Assessora da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – PSB
- V. Assessor da PBH – 1993/2011 – PT
- VI. Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Sem partido.
- VII. Administradora Regional/Superintendente da Urbel – PC do B
- VIII. Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - PSB
- IX. Secretário Adjunto de Planejamento/Assessor da Secretaria de Planejamento/Coordenador do OP 1993/1999- PT
- X. Assessor da Administração Regional – PT
- XI. Secretário Adjunto de Planejamento/Administrador Regional – PT
- XII. Ex-Vereadora/Administradora Regional 1993/1998 – PT
- XIII. Ex-Secretária de Habitação 1997/2000- PMDB
- XIV. Gerente da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – sem partido
- XV. Assessor de Políticas da PBH – PMDB
- XVI. Assessor da Secretaria Municipal da Fazenda – PT
- XVII. Patrus Ananias – Entrevista 2010

APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PERFIL TÉCNICO E POLÍTICO PARTIDÁRIO

ATUAÇÃO DENTRO DA PREFEITURA

A EXPERIÊNCIA DOS GOVERNOS

A IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NOS VÁRIOS MOMENTOS

AS DISPUTAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E O IMPACTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DOS CARGOS

OS CONFLITOS INTRAPARTIDÁRIOS AO PT

OS DILEMAS DA GESTÃO MUNICIPAL