

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais “Gestão de Cidades”

**REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE – 2000:
ANÁLISE CRÍTICA DE UMA DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Braulio de Magalhães Santos

Belo Horizonte

2005

Braulio de Magalhães Santos

**REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE – 2000:
ANÁLISE CRÍTICA DE UMA DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais da Pontifícia Universidade de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de Mestre

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Cidades

Orientadora: Profa. Dra. Léa Guimarães Souki

Belo Horizonte

2005

**REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE – 2000:
ANÁLISE CRÍTICA DE UMA DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPAL**

Braulio de Magalhães Santos

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Mestrado em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 31 de maio de 2005.

Profa. Dra. Lea Guimarães Souki
Orientadora -PUC Minas

Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães
UFMG

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
PUC Minas

SUMÁRIO

| | | |
|--------|--|-----|
| 1. | INTRODUÇÃO | 007 |
| | CAPÍTULO 1 | 015 |
| 2. | CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E HISTÓRICAS SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA | |
| 2.1. | Considerações históricas e teóricas sobre reforma e descentralização político-administrativa | 016 |
| 2.2. | Aspectos processuais na implementação das políticas de reforma administrativa | 028 |
| 2.3. | Implicações do modelo gerencial de administração pública em Belo Horizonte | 034 |
| 2.4. | Elaborando um conceito de descentralização intramunicipal | 038 |
| | CAPÍTULO II : | 047 |
| 3. | A REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE - 2000 | |
| 3.1. | Antecedentes gerais da implantação da Reforma Administrativa | 048 |
| 3.2. | Desafios, pressupostos e objetivos da Reforma Administrativa | 051 |
| 3.3. | Princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal | 062 |
| | CAPÍTULO III | 078 |
| 4. | ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE | |
| 4.1. | Dimensão da cultura da organização no processo de Reforma Administrativa | 080 |
| 4.2. | Dimensão da escala e abrangência da Reforma Administrativa | 092 |
| 4.3. | Dimensão da participação no processo de reforma administrativa | 105 |
| 4.3.1. | <i>Algumas considerações sobre poliarquia e participação</i> | 105 |
| 4.3.2. | <i>A participação cidadã conforme texto-referência da Reforma Administrativa</i> | 109 |
| 4.3.3. | <i>Comparando o caso Belo Horizonte com experiências empíricas similares</i> | 113 |
| 4.3.4. | <i>Percalços à participação na reforma administrativa em Belo Horizonte</i> | 116 |
| 5. | CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS | 119 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 127 |
| | ANEXO | 135 |

RESUMO

Este trabalho analisa o processo de implementação da descentralização municipal ocorrida em Belo Horizonte a partir de 2000 que foi introduzida por uma reforma administrativa, Lei N.º 8.146 de 29 de dezembro 2000. Com a descentralização, o Governo Municipal pretendia consolidar um novo modelo de organização político-administrativa através de mudanças em toda a estrutura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. As mudanças empreendidas alteraram a dinâmica das relações entre os vários agentes que atuam na Prefeitura e tiveram diversos desdobramentos.

Trata-se de um estudo de caráter qualitativo com o objetivo de proceder uma análise crítica deste processo, examinando algumas “dimensões problemáticas” no processo de implementação desta reforma administrativa. Para tanto, fazemos uma abordagem conceitual e teórica sobre reforma administrativa especialmente no contexto brasileiro, também delimitando melhor um conceito de descentralização para, ao final, situarmos a Prefeitura de Belo Horizonte em sua reforma administrativa. Buscamos descrever o processo de implantação da reforma administrativa evidenciando as características deste como os antecedentes, os objetivos, pressupostos, princípios e condicionantes deste processo, demonstrando também a nova disposição de unidades administrativas no território municipal. Por fim, procedemos uma análise crítica do processo de reforma em Belo Horizonte fazendo uma articulação entre a teoria aplicada ao tema, as informações coletadas, outras informações de experiências empíricas estudadas, através das “dimensões problemáticas” escolhidas.

Através desse processo descritivo e analítico pudemos considerar que a reforma administrativa empreendida em Belo Horizonte se deu de forma abrupta, com estratégias de implantação, ao nosso ver, de difícil aplicação restritiva à participação, como também muito ampla em termos de alterações administrativa, política, técnica e operacional. Como apontado pela literatura pertinente ao tema, as reformas amplas e abrangentes apresentam problemas diversos em sua implantação e operacionalização. Por fim, consideramos que as melhorias de performance pretendidas não ocorreram pelos problemas apontados, tanto que nova reforma foi tentada logo ao final da primeira gestão após tal reforma.

Palavras-chave: reforma, mudança, percalços

SUMMARY

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é realizar uma análise crítica do processo de implementação da descentralização político-administrativa realizado pela Prefeitura Municipal em Belo Horizonte, identificando os fatores relevantes neste processo e buscando agregar algumas explicações adicionais à discussão.

Centra-se este estudo na descrição e análise da descentralização municipal implantada em Belo Horizonte a partir de 2001, através de uma Reforma Administrativa cuja expectativa era consolidar-se como um modelo de descentralização político-administrativa. Isto é, uma reforma que envolvesse ademais dos aspectos de gestão administrativa, dimensões relacionadas à autonomia financeira e à tomada de decisões. Para esse propósito, recorreremos à literatura pertinente, examinamos os aspectos conceituais, históricos, culturais e institucionais que atuaram neste processo de reforma. Para tanto, buscou-se identificar as características histórico-culturais que marcaram a organização do Estado e que se reproduziram no interior das instituições e das organizações. Neste intento não se ignorou a discussão sobre a conformação do Estado Brasileiro na esfera da Administração Pública e o fizemos comparando com as experiências de outros países. Em seguida foram analisados as teorias referentes às políticas de reforma administrativa na literatura brasileira pertinente e os eventuais entraves para o desenvolvimento de tais políticas.

A reforma em Belo Horizonte tinha como proposta a reestruturação orgânica e administrativa da Prefeitura implantando um modelo de gestão territorializado e equitativo na prestação dos serviços em cada uma das nove (9) Secretarias Regionais. Entretanto, na implementação deste processo, foi tal a complexidade e volume das mudanças envolvidas que dificultou sua caracterização. Não se pôde chegar a um diagnóstico conclusivo sobre se o novo modelo de *descentralização político-administrativa* de Belo Horizonte teria um conteúdo inovador e racionalizado de gestão pública ou se constituiria em mais uma tentativa que resultaria em êxitos parciais ou insucessos.

Especialmente após os anos 1970, a “Administração Pública Gerencial”¹ ganhou força como referência em termos de organização da gestão pública, levando muitos países a

¹ Como “Administração Pública Gerencial” entende-se a adoção de práticas gerencialistas no serviço público, tais como a busca contínua da qualidade, a descentralização, a avaliação dos serviços, flexibilidade na gestão, transparência e responsabilização da Administração. Também, uma importante marca neste modelo diz respeito ao modo de encarar o público-alvo. Estes passam a ser vistos como cidadãos e passam a ser co-responsáveis na gestão pública tendo na *participação* o principal instrumento na tomada de decisões que afetam a sociedade.

buscarem a adequação a tal modelo, o que se deu, em geral, por meio de reformas administrativas. Essa onda de reformulações estimulou estudos e pesquisas sobre reformas e incrementou tanto a produção acadêmica como também gerou novos referenciais para a Administração Pública.

No Brasil, as reformas na Administração Pública têm sido objeto de alguns estudos importantes que têm procurado identificar os fatores que impedem o curso esperado ou que conduzem as reformas ao fracasso. (Bresser-Pereira, 1998, 2000; Rezende, 1999, Lima Júnior, 1998, Marini, 2002).

Uma tendência encontrada em quase todos os processos de reforma administrativa diz respeito à descentralização. No Brasil, após a Constituição Federal de 1988, com a nova organização federativa (União, Estados-Membros e Municípios), a descentralização intergovernamental tornou-se fator obrigatório observado nas ações governamentais, notadamente, em relação à redistribuição dos recursos financeiros. Por outro lado, a descentralização também passou a ser entendida por muitos como uma forma de democratização do Estado. Estes fatores referendaram a descentralização e fomentaram a introdução de muitas práticas políticas voltadas ao aprofundamento dos modelos de gestão mais democráticos e eficientes, especialmente referentes ao âmbito local, mais próximo dos cidadãos.

Belo Horizonte é um dos municípios no Brasil que desde as décadas de 1970 e 1980, aprimorou tais modelos de gestão introduzindo uma descentralização intramunicipal e estabelecendo uma organização regionalizada, dividindo o território em nove (09) administrações regionais. Esta foi a herança sobre a qual foi implantado este novo modelo de organização político-administrativa, através da Reforma Administrativa 2000 – Lei 8.146/00.

Através desta reforma administrativa em 2000, a Prefeitura alterou um modelo vigente a aproximadamente trinta anos e reestruturou toda a organização administrativa do Município, criando novos órgãos e funções, extinguindo e fundindo outros. Este modelo, conforme justificativa do Governo Municipal, buscava uma nova forma de gestão voltada para o atendimento *a partir da ponta*, ou seja, as Regionais passariam a ser as referências da população em termos de acesso aos bens e serviços.

No bojo dessas alterações, a estruturação das Secretarias Regionais ocupou o centro das mudanças introduzidas com a reforma administrativa. Para a consolidação desse novo modelo fazia-se necessária uma coordenação eficiente e contínua de todo esse processo, o que justificou a criação das cinco Secretarias de Coordenação Municipal, cujo papel seria

coordenar o processo de deslocamento das ações e serviços rumo às Secretárias Regionais.² Além destas, foram criadas trinta e cinco Secretarias (Setoriais ou Temáticas), subordinadas às Secretarias Municipais de Coordenação, e dez unidades da Administração Indireta como autarquias, fundações, empresas de economia mista que estariam subordinadas às Secretarias de Coordenação Municipal, compondo o nível central de governo. Estas Secretarias Temáticas ou Setoriais seriam responsáveis pela expansão, acompanhamento e execução dos serviços em direção às Secretarias Regionais no tocante a cada política de sua competência como saúde, educação, cultura, assistência social, estrutura urbana, regulação urbana, dentre outras.

Esta complexa estruturação da Administração Municipal introduziu grandes mudanças e envolveu muitos agentes, além de propor alterações estruturais o que, ao nosso ver, requer um processo de implementação muito eficaz. As mudanças propostas pelo novo “modelo político-administrativo”, expressão cunhada do texto-referência para implantação da reforma administrativa em Belo Horizonte (PBH, 2000:1), alteraram a lógica da organização e do atendimento municipal como também os padrões de organização e as regras das instituições até então vigentes.

Justificando a escolha do tema como objeto de trabalho, não poderia deixar de considerar um aspecto relevante que motivou este estudo. A proximidade deste pesquisador com o objeto, enquanto servidor municipal, constituiu-se numa situação facilitadora para identificar e classificar alguns dos problemas da reforma administrativa. Ocupando esta posição de observador³, deparamos com insatisfações manifestas em forma de reclamações e demandas dos servidores entre si, entre estes os seus superiores hierárquicos, e com a população usuária dos serviços públicos, em geral. Estas manifestações apontavam aspectos problemáticos e generalizados como: as perdas em se tratando de cargos e salários, a falta de uma política de valorização e capacitação de recursos humanos, a postura restritiva à participação dos servidores na reforma, a superdimensão da Administração com o número de órgãos.

² Através da Lei 8.620 de 18 de junho de 2003, foi criado mais um órgão, a Secretaria de Municipal de Governo, com *status* de coordenação, juntando-se às cinco existentes.

³ A posição como servidor público, em certa medida, influenciava a posição do pesquisador. Como servidor, por vezes, o pesquisador compactuava com as críticas apontadas pelos demais servidores. Entretanto, a atenção ao rigor sociológico que exigia este estudo induziu-nos ao necessário afastamento do objeto com uma condução metodológica, ao explorar e coletar os dados necessários à pesquisa, de forma objetiva e imparcial. Estas questões foram importantes como alerta, e, ao corrigi-las procurou-se sempre a interface dos dados coletados com a literatura referente ao tema visando corrigir eventuais constatações precipitadas e manter a postura que o conhecimento exige.

No primeiro momento, este pesquisador sentiu-se em parte e, em certa medida, sensível e vulnerável aos desdobramentos entendidos como negativos aos servidores, provocados pela reforma. Contudo, no segundo momento, observou-se que essa inserção poderia ser também um fator que dificultaria a análise, na medida em que poderia provocar um “desvio” na interpretação. A partir dessa consciência e do estudo da literatura referente, fez-se necessário um cuidado especial, procurando-se utilizar o “estranhamento sociológico”⁴, na medida do possível. A partir de então, foi possível obter as informações, definir sua relevância, ampliar o espectro das informações já coletadas, analisar outras experiências históricas e definir os problemas através da teoria e da observação.

O contato com a literatura concernente a temas como poder local, democracia participativa e descentralização ampliou o interesse em realizar este trabalho. Já com alguns referenciais importantes sobre reformas administrativas e descentralização municipal somados à experiência como servidor municipal em Belo Horizonte desde 1994, achamos oportuno o aprofundamento do estudo da reforma administrativa - 2000. Portanto, tendo como objeto de estudo a reforma administrativa no município de Belo Horizonte, fez-se necessário ampliar a base da investigação, articulando a experiência própria, os dados observados e coletados, outras experiências históricas e a teoria relativa ao tema.

De antemão, reconhecendo as vantagens e desvantagens metodológicas da relação próxima entre sujeito e objeto, foi necessário aprimorar o recurso de “estranhamento sociológico” para ampliar o leque de visão na tentativa de controlar um eventual “*bias*”. Ciente disso, buscamos manter uma posição de dinamismo em termos de observação e investigação, sempre alternando, de forma sistemática, a coleta de informações e a elaboração teórica de problemas..

A partir deste posto de observação e desta postura metodológica pôde-se formular alguns problemas que se transformaram em questões tratadas no corpo desta dissertação como “dimensões problemáticas”, o que explicaremos a seguir. Os problemas identificados foram: 1) a forma abrupta de implantação da reforma sobre a cultura de organização vigente; 2) o

⁴ Dürkheim, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. Editora Nacional. Rio de Janeiro: 1985. Dürkheim afirma que, para estudar cientificamente um fenômeno social, é preciso estudá-lo objetivamente, isto é, do exterior, encontrando o meio pelo qual os estados de consciência não perceptíveis diretamente podem ser reconhecidos e compreendidos. Acrescenta este autor que pelo fato de termos uma idéia vaga e confusa dos fatos sociais devemos considerá-los como “coisas”, isto é, nos livrando das pré-noções e os preconceitos que nos paralisam quando pretendemos conhecer tais fatos sociais cientificamente. Naturalmente que não se chegou a esse ponto mas ficou claro que seria necessário, pelo menos, explicitar o “o *bias*” que acaso pudera ocorrer.(Dürkheim, 1985: 15).

número de órgãos administrativos criados e 3) a restrição da participação dos funcionários envolvidos no cotidiano da reforma.

A proposta inicial era avaliar o impacto das mudanças empreendidas por este novo modelo. Este constituía-se em novidade enquanto baseado nos moldes gerenciais de Administração que propunham um atendimento eficaz, eficiente e resolutivo à população. Nessa primeira fase, quando se pretendia, assistematicamente, obter informações, foram feitas sete (07) entrevistas em cada uma das nove (09) Secretarias Regionais junto à população usuária dos serviços públicos, no período de agosto de 2004 a outubro de 2004, perfazendo um total de sessenta e três (63) entrevistas semi-estruturadas. O objetivo de tais entrevistas era muito amplo e as informações colhidas tinham a desavisada pretensão de conhecer a participação da população no processo de reforma e a avaliação desta população sobre os serviços antes e depois da reforma administrativa.⁵

Contudo, constatou-se que as entrevistas feitas eram insatisfatórias na medida em que não foram realizadas com as mesmas pessoas em tempos diferentes, antes e depois da reforma administrativa⁶. Além disso, dado o tamanho do universo, a amostra teria que ter sido elaborada com o rigor estatístico exigível, ou seja, considerando a totalidade da população que utiliza os serviços públicos prestados, o que não foi feito. Porém, estes dados serviram como referências para formular problemas quando lidos à luz da literatura relacionada e reformulados gradativamente. Foi necessário, portanto, reformular o problema e especialmente a maneira de tratá-lo.

A partir dessa constatação, orientou-se pela seguinte ordem lógica: voltar à teoria, ir ao caso concreto e redefini-lo à luz das experiências históricas analisadas teoricamente, pelos autores especializados. Observando os modelos teóricos tratados na literatura e os estudos que apontavam experiências frustradas ou processos de reforma com êxitos parciais, passamos à fase de eleição de algumas dimensões teóricas que pudessem explorar o valor *heurístico* contido nessa experiência da Prefeitura de Belo Horizonte. Para tanto, optou-se primeiramente

⁵ As entrevistas foram feitas em locais de prestação de serviços diretamente à população, em equipamentos das Secretarias Regionais, como postos de saúde, serviços de atendimento ao cidadão (SAC), recepção de atendimento em assistência social. Foram feitas nos dias úteis e sempre nos turnos manhã e tarde de expediente e público-alvo eram cidadãos escolhidos aleatoriamente dentre os usuários freqüentes dos serviços públicos prestados pela Prefeitura de Belo Horizonte. No final das contas, ao fim e ao cabo, o seu valor foi o de apenas *tornar sensível o burocrata e atento o pesquisador*.

⁶ Como bem fundamentado por Putnam (2000), para se avaliar uma reforma, o pesquisador deve ser paciente, posto que as instituições não mudam em dias, nem em meses, quiçá em anos. Os ritmos de uma mudança são lentos e a percepção sobre as mudanças na cultura e nos comportamentos só se verificam quando outras instituições surgem e substituem a anterior. Afirmo Putnam (*op. cit*) que “os que edificam novas instituições e os que as avaliam precisam ser pacientes” (Putnam, 2000:74).

por descrever a estrutura e dinâmica proposta na reforma, partindo-se do pressuposto de que era necessário conhecê-la antes de julgá-la e que em nenhum texto ela se apresentava com grande clareza⁷. Esta etapa de descrição era fundamental pois permitiria identificar aspectos importantes e específicos no caso Belo Horizonte que tomou como referência os moldes gerenciais, conforme consta em revista institucional (Revista Pensar BH/Política Social, 2003: 8-9). Como muitos eram os modelos de descentralização apresentados pela literatura, várias seriam as possibilidades de observação, com maior ou menor rigor, dos parâmetros gerenciais bem como muitas poderiam ser as conclusões.

Assim, as “dimensões problemáticas” eleitas a partir da observação feita e da literatura pertinente foram: a) *a dimensão da cultura da organização no processo de reforma administrativa*; b) *a escala e abrangência* e c) *a “participação” na reforma administrativa*. Na primeira, *cultura de organização*, procuramos tecer algumas considerações sobre a importância dos traços culturais preexistentes na Administração Pública Municipal, sobretudo a partir da instalação dos governos de esquerda em Belo Horizonte, de 1993 a 2004. O governo municipal em 2000 propôs instaurar um novo modelo administrativo e de gestão, o que se subentendia, por conseguinte, proceder a uma *mudança institucional* na Administração envolvendo um passado histórico, cultural, político e administrativo. Este espectro de considerações nos permitiria contextualizar a reforma administrativa em Belo Horizonte considerando traços persistentes da cultura política e administrativa brasileira de modo geral, e especificamente sobre o processo municipal que poderia apontar a similaridade destes traços e, por conseguinte, os eventuais desdobramentos e problemas comuns passíveis de análise.

A segunda “dimensão problemática” proposta diz respeito à *escala e abrangência* da reforma administrativa, o que remete à literatura de avaliação de reformas e considera a complexidade que envolve sua amplitude. Como apontamos, uma das principais críticas deste estudo à reforma administrativa em Belo Horizonte refere-se à estrutura orgânica criada com um *superdimensionamento* de competências e quantidade de órgãos. A literatura visitada por nós apontava alguns referenciais que alertavam para os riscos das *grandes reformas* e propunham reformas graduais ou setorizadas. Portanto, em Belo Horizonte, seria

⁷ O texto-referência da equipe condutora do processo de reforma administrativa em Belo Horizonte, “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte” é um documento sucinto, de aproximadamente doze (12) páginas e que contém algumas diretrizes gerais, o qual não foi divulgado sequer para os demais servidores da Administração Municipal. Estas diretrizes gerais foram aos poucos sendo transformadas em texto que foi publicado nas revistas oficiais da Prefeitura (Revista da Política Social, Revista Pensar BH), sendo que estas revistas eram limitadas e dirigidas aos Gabinetes dos Titulares dos órgãos governamentais. Ressalta-se, assim, não só a restrição no acesso às informações sobre a Reforma como também o pouco material disponível.

recomendável analisar os desdobramentos dessa opção ampla da reforma administrativa à luz da teoria.

Como terceira e última “dimensão problemática”, elegemos a *participação* no processo de reforma administrativa na perspectiva, tanto da população em geral como dos servidores, nas várias etapas do processo de implantação e desenvolvimento da reforma em Belo Horizonte. Alguns processos de reformas municipais ilustram experiências em que o tratamento dado à participação se fez de modo diferente e, também, produziram resultados diferentes. A opção do Governo Municipal de Belo Horizonte por conduzir o processo de implantação da reforma administrativa de forma restrita, sem prever a participação popular ou mesmo a participação dos servidores municipais, tornou-se problemática pois se deu em um contexto de gestão denominada *democrático-popular* que tem na participação uma bandeira historicamente defendida. Nossa intenção é analisar os desdobramentos do tratamento dado à participação nesse contexto adicionando algumas explicações.

Este trabalho se estrutura da seguinte maneira: no Capítulo I foi examinada a literatura referente à organização administrativa dando relevância a alguns fatores característicos da cultura política brasileira, especialmente em se tratando de reforma e descentralização. Como questão principal foram considerados os aspectos característicos do modelo de Administração Pública Gerencial e suas implicações no caso de Belo Horizonte. Os conceitos trabalhados foram recuperados no Capítulo III, na análise das “dimensões problemáticas”. Procuramos precisar um conceito de descentralização intramunicipal para situar o contexto e as características principais onde a reforma foi implantada, qual seja, dentro do próprio município.

No Capítulo II, partiu-se do pressuposto de que sem uma descrição rigorosa da reforma administrativa em Belo Horizonte não seria possível uma análise crítica. Foram coletadas as informações necessárias para caracterizar a descentralização municipal, sobretudo aqueles pontos identificados nesse novo modelo. As principais fontes de informação foram as produções institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte como: revistas, artigos e demais publicações. Foram descritas as principais características da reforma procurando explicitar seus objetivos, pressupostos, condicionantes e a nova conformação das unidades administrativas.

No Capítulo III foram eleitas três “dimensões problemáticas” já mencionadas, a partir das seguintes fontes: a observação, o material produzido pela Prefeitura e pela equipe condutora da reforma e a literatura pertinente ao tema. O objetivo foi debater aspectos

recorrentes apontados tanto na literatura como nos estudos de experiências empíricas similares a Belo Horizonte, assim como agregar algumas reflexões próprias ao debate.

CAPÍTULO I

2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E HISTÓRICAS SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma administrativa empreendida em Belo Horizonte no ano de 2000 constitui o objeto de estudo sobre o qual verificaremos os aspectos levantados pela literatura e seu conjunto de explicações sobre o tema. Sob a iluminação dessa literatura esperamos estabelecer algumas conexões teóricas para proceder *explicações adicionais* oriundas das dimensões analíticas que pretendemos desenvolver sobre reforma administrativa e, de modo mais nítido, ao processo de descentralização político-administrativa executado no município de Belo Horizonte.

Na primeira seção deste capítulo faremos uma exploração histórica acerca da Administração Pública no Brasil enfatizando alguns conceitos como clientelismo e corporativismo dentre outros de viés cultural e político, com objetivo de tentar caracterizar aspectos persistentes na cultura política brasileira. Traremos a tona análises de autores que se ocupam ou se ocuparam de descrever tais aspectos. Também, lançaremos mão de elementos que caracterizam o Brasil, de modo geral, nos processos de reformas, descrevendo algumas experiências e evidenciando algumas possíveis características em termos de Administração. Por fim, faremos a descrição de algumas experiências similares ou tendências adotadas por outros países, que podem ajudar na explicação pretendida sobre os entraves ou limites das reformas.

Na segunda seção, abordaremos a literatura sobre as reformas administrativas mais especificamente sobre os problemas de implementação dos processos de reforma. Reafirmamos algumas conclusões feitas na seção anterior, quando analisamos alguns casos concretos no Brasil e em outros países da América Latina, sobre os obstáculos e limitações na implementação das reformas. Fatores como a retórica da reforma apontada por Lima Júnior (1998) ou mesmo a *moda* do reformismo reiterado especialmente em países em desenvolvimento, como afirmam Spink (1993) e Bresser-Pereira (1996), reafirmam a persistência dos problemas na implementação das reformas. Além destes, há outros fatores relativos à mudança institucional e suas implicações como a resistência de alguns setores às mudanças pretendidas pelas reformas, como fundamenta Rezende (1998, 2000). O que

pretendemos é evidenciar aspectos apontados na literatura sobre reforma e descentralização político-administrativa que tratam de certos aspectos problemáticos ainda remanescentes em processos atuais empreendidos pela Administração Pública.

Na terceira seção, discutiremos mais detidamente a experiência de Belo Horizonte em sua reforma administrativa realizada em 2000, sobretudo quanto aos aspectos do modelo gerencial de Administração Pública que, conforme Santa Rosa (2004), orientou todo o processo de reforma. Explanaremos inicialmente sobre os conceitos e princípios deste modelo gerencial e, em seguida, a sua aplicabilidade aos municípios, sendo o caso de Belo Horizonte nosso objeto de estudo.

Por fim, após esta exploração teórica e histórica nos esforçaremos para elaborar um conceito de descentralização político-administrativa observando abordagens de outras disciplinas como o Direito, Ciência Política e Administração Pública mas, sobretudo, aplicando ao contexto atual abordado pela literatura específica sobre o tema.

Portanto, este capítulo procura abordar, de modo geral, a literatura que trata da descentralização político-administrativa, algumas experiências históricas, com o objetivo de ilustrar o caso concreto da reforma administrativa em Belo Horizonte – 2000. Propomo-nos, assim, a inserir uma discussão para posterior análise com dimensões que entendemos contributivas para a literatura que aborda o tema descentralização.

2.1. Considerações históricas e teóricas sobre reforma e descentralização político-administrativa

O debate sobre reforma do Estado, especialmente referente à descentralização político-administrativa, emerge com mais força a partir dos anos 1980 com argumentos de alguns analistas, dentre outros, de que a mesma implicaria à ampliação da democracia e da participação popular na gestão pública. Esta perspectiva fomentou muitas outras, abrindo novos canais de interlocução na esfera pública e gerando novos formatos nas relações entre as esferas de Governo. Abrucio (1998); Abrucio & Couto (1996); Jacobi (1990); Lobo (1990); Melo (1997); Arretche (1993, 1997, 2002); Souza (1999) e Tendler (1999) são exemplos de algumas análises a respeito destas novas relações que passaram a ser destaque na agenda política brasileira.

Apontando críticas sobre as reformas administrativas empreendidas na América Latina, Kliksberg (1988) pontua características que ele chama de *retórica da reforma*, isto é, os recorrentes problemas enfrentados nos processos reformistas pela inobservância da trajetória histórica das organizações, pela desagregação dos pressupostos teóricos estabelecendo análises rotuladas com conclusões globais e carentes de objetividade. Segundo ele, tal discurso não permite traçar paralelos com processos similares dentro de outras áreas em desenvolvimento ou com o próprio mundo desenvolvido. (Kliksberg, 1988:40).

Estes argumentos de Kliksberg (*op.cit.*) nos remete a questões importantes acerca de um processo de mudança. Um primeiro apontamento que fazemos é que promover mudanças em determinada organização não pode ser uma ação descontextualizada. Ou seja, o que se quer mudar já tem regras de funcionamento e agentes que *jogam* com estas regras. Uma reforma, portanto, deve observar as instituições vigentes anteriormente e quais são as possibilidades de mudá-las, se for o caso. Levi (1991) considera que uma mudança institucional deve observar necessariamente a *dependência à trajetória*. Para a autora, quaisquer alterações que desconsiderem esta *herança* estão sujeitas a conflitos e comprometem o poder de barganha dentro da organização, o que pode elevar os custos para realizar as mudanças pretendidas⁸.

Na mesma perspectiva, North (1994) diz que a direção da mudança é determinada pela dependência do curso adotado anteriormente. Acredita o autor que as organizações, isto é, os jogadores, utilizam uma *matriz institucional* vigente que condiz com um modelo *racional* apoiado pela organização, ou seja, há uma dependência de trajetória que influencia a organização existente. (North, 1994:16). Ou seja, na medida em que se instauram regras em determinada organização estas se tornam legítimas, usuais e perduram no tempo e, quaisquer mudanças devem antever estas regras sob pena de enfrentar resistências, de modo geral, e onerar os custos da mudança pretendida.

Entretanto, não quer dizer o autor que não seja possível a mudança institucional. Mesmo a trajetória das instituições pode sofrer desvios ou aderir a mudanças pelo fato de que as organizações podem ter seu poder alterado e, portanto, permitir mudanças na organização e nas instituições.

⁸ Os custos de implementação ocorrem quando os indivíduos que não se beneficiam das instituições vigentes fazem com que a aquiescência ou cooperação com a manutenção da instituição ou mesmo a mudança institucional torna-se injustificável. Há, portanto, o abandono do consenso e, com a desobediência, há necessidade de se instaurar novas regras e recursos adicionais para resgatar o consenso e a cooperação no processo de mudança.

Uma outra questão importante ao nosso ver diz respeito à forma de operar a mudança. North (*op. cit.*) caracteriza a mudança institucional como *gradativa e revolucionária*. Para ele, a mudança institucional é fundamentalmente gradativa. As mudanças abrangentes e a complexidade da matriz institucional de regras formais, restrições informais e características de execução alteram os custos e benefícios das reformas gerando alteração no poder de barganha que pode onerar tal mudança bem como gerar resistência a ela. Sugere ainda o autor que a mudança deve ocorrer em setores mais flexíveis em termos de poder de barganha; deve também ser incremental com alteração das regras formais (arcabouço legal), para em seguida promover modificações nas regras informais. Ou seja, seriam as regras ou a matriz vigente gradativamente substituídas por novas normas e convenções; por novas *instituições*. (North, 1994:15). Na mudança brusca ou revolucionária haveria um descompasso entre as instituições e organizações que aumentariam os custos da implementação da mudança, pois exigiriam regras formais como também limitações informais para viabilizar a composição de conflitos.

North (*op. cit.*) afirma que as regras formais podem ser modificadas, mas as limitações informais, não. O autor justifica alegando certa influência de uma herança cultural presente nestas relações, mas que podem ser restabelecidas de modo equilibrado, compatibilizando ou flexibilizando as regras formais e, por conseguinte, alterando as limitações informais. Vejamos a importância da subordinação ou dependência à trajetória nos processo de mudança institucional.

Outro aspecto que diz respeito a abrangência é a amplitude das mudanças operadas pela reforma. Promover mudanças amplas em organizações complexas que agregam muitos atores e muitos órgãos tornam as mudanças menos viáveis. Marcelino (1989), em análise da reforma na administração pública federal no Brasil no final dos anos 80, afirma que a reforma global e técnica é politicamente inviável. Esse autor aponta ainda que isso se deve à tradição e à extensão do clientelismo político do serviço civil, à falta de tradição do sistema de mérito, ao corporativismo e ao patriarcalismo impregnado na classe dirigente. (Marcelino, 1989:113).

Mais uma questão nos parece importante qual seja a pouca mobilização ou participação da população em geral e dos agentes burocráticos nas reformas empreendidas. Lima Júnior (1998) afirma que a própria natureza, por se tratar de um processo desgastante, moroso e que implica mudanças, a reforma é pouco atraente por envolver muitos atores, interesses e conflitos diversos. Assim, surgem fatores importantes como a resistência por parte dos atores que têm seus interesses prejudicados com a mudança ou mesmo pressões ou resistências por não estarem inclusos no processo da reforma. Como apontamos inicialmente,

a participação popular na Administração Pública é colocada pelos governos, como forma de democratização da gestão pública, o que coloca a participação como elemento fundamental nos processos de mudança institucional.

Há, então, questões que envolvem aspectos conceituais e históricos nas reformas como também relativos à abrangência e à participação em tais reformas. Rezende (1999) apresenta outros aspectos que levantam elementos para o que ele denomina teoria da *falha permanente* ilustrando casos de falha seqüencial nas reformas administrativas.

Partimos do pressuposto de que alguns traços culturais característicos da forma de pensar e de fazer política no País têm permanecido inalterados ou sofreram mínimas modificações ao longo dos tempos, persistindo no comportamento político institucional de hoje. Mesmo considerando as alterações sofridas na morfologia institucional brasileira com o recente processo de redemocratização vivenciado no País, esses traços se reproduzem em práticas políticas tradicionais que podem funcionar como freio ou limites para possíveis avanços em prol do aprimoramento e aperfeiçoamento institucional na direção da consolidação de uma vida democrática. Nossa intenção é destacar alguns *traços característicos da vida institucional brasileira*, tendo como referência certa literatura clássica sobre a política nacional.

Há autores que coadunam com viés centralizador no Brasil e apresentam como fundamentos: a forte vocação à centralização administrativa; a visão estritamente legal das instituições (formalismo jurídico); a relação instável e de desconfiança entre o Governo com o cidadão e a sociedade e também o perfil autoritário da administração pública. Convém salientar, porém, que esta corrente – centralização do poder no Governo – é bastante expressiva e reúne análises de autores como Raymundo Faoro (2000), Oliveira Vianna (1999) e Sérgio Buarque de Holanda (2000) que já procederam estudos sobre estas características no Estado Brasileiro⁹. Faoro (*op. cit.* 2000) afirma que o Estado patrimonial-estamental permanece marcando a vida política e social nacional até os dias atuais. Faz crer que o

⁹ Em *Os Donos do Poder*, Faoro (2000) analisa a evolução histórica do Brasil revisitando seis séculos de história e sua reconfiguração desde o Estado monárquico português na Revolução de Avis (1383-1385) até o Estado Novo (1937-45). Afirma este autor que no Brasil, o governo concentrou o poder de tal forma que foi o modo mais adequado de organização estamental burocrática em que a autoridade real incorporava, absorvia e controlava todos os assuntos públicos da colônia, como também repetia uma tendência dos séculos anteriores de importar idéias, teorias e tendências imitadas de outros países, como França e Inglaterra. Também na República Velha (1889 / 1930), o “*coronelismo*” – sistema particular de poder marcado por uma extensa rede clientelista que articulava os proprietários à política regional e ao Governo – pautou as relações. Este período é marcado pela força das oligarquias regionais que mantiveram o controle e a prevalência nas relações com o Estado. Também isso coaduna com a tese de Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* (2000), de que as instituições no Brasil “sofrem de artificialismo de origem, nascendo mais por enxerto do que nutridas pelo solo natural”.

*corcundismo*¹⁰ perdura, sob nova feição nos dias atuais, determinando os processos governamentais em muitos países, especialmente, nos processos constituintes e de reformas políticas e administrativas. Por fim, afirma Faoro, com o que concordamos, que o patrimonialismo coincide com a história brasileira, incluindo sua origem ibérica, e perdura desde a monarquia patrimonial – com a vocação marítima da dinastia de Avis (séc. XIV) até os planos financeiros das décadas de 80 e 90 do século XX.

Como traço principal da cultura política brasileira, Vianna destaca o “*privatismo*” e o “*personalismo*”, formadores de uma psicologia política, parte das heranças coloniais e da tradição do subconsciente coletivo do País desde os primórdios da nossa história e que subsistem nas estruturas locais, envolvendo as “elites superiores”, interferindo na formação e no funcionamento dos governos provinciais e do Império.

Na opinião do autor, esse comportamento político herdado desde a Colônia não sofreu profundas alterações até a fundação do Império. Com isso, ele identifica outra característica das nossas instituições políticas, que se refere à contradição existente entre o legal e o comportamental ou costumeiro, ou seja, à questão de que *os textos constitucionais brasileiros (1824, 1891 e 1934) inspirados externamente são contrastantes com a nossa cultura política*. Daí, afirmar a impossibilidade prática de se instalar no Brasil um Estado Nação no “puro estilo inglês ou americano”, assentado sobre “bases populares e democráticas”¹¹.

Por outro lado, há também uma corrente que enfatiza a hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura do poder do Brasil. Autores como Nestor Duarte (1966) e Gilberto Freyre (1964), Nunes Leal (1986) fazem parte da linha que consideram assim que as instâncias locais foram atuantes nos processos políticos e que de forma geral houve uma descentralização em tais processos.

Já mencionamos alguns aspectos importantes da administração pública no Brasil Colônia e na República Velha, e faremos uma descrição objetiva de outro período: o Estado Novo, na Era Vargas. A partir de 1930, com a investida desenvolvimentista do Governo

¹⁰ Esse termo foi usado por Faoro (2000) para descrever a postura dos Conservadores no II Reinado frente ao poder real. Concundismo seria a obediência ao trono por mero respeito à tradição visando a manutenção dos Conservadores no poder bem como os encaminhamentos burocrático-políticos conforme seus ideais.

¹¹ Aponta Oliveira Vianna, na sua interpretação desenvolvida na obra “Instituições Políticas Brasileiras” (1974), onde enfatiza os fundamentos sociais e políticos da formação do Estado brasileiro o viés “culturológico”. Tendo como base as estruturas políticas municipais Vianna investiga os antecedentes históricos e a “influência subconsciente dos usos e costumes tradicionais da nossa vida local”. Ressalta o que ele próprio denomina de “fracasso ou inexecução das instituições políticas vindas de importação ou de pura inspiração ideológica”, e, ainda, salienta as dificuldades para a implantação das instituições democráticas liberais no País, quando afirma que “não era fácil impor-se a um povo uma nova modalidade de comportamento político”.

Vargas, as medidas implementadas foram para assunção de funções e competências financeiras e administrativas não só pela União mas também pelos outros entes federativos (Estados e Municípios). Bresser-Pereira (2001) chama de primeira reforma ou reforma burocrática que estabeleceu um serviço público profissional observando os princípios da administração pública burocrática. Nesse período houve uma progressiva centralização financeira do governo federal com competência exclusiva quanto aos principais recursos fiscais.

Podemos verificar que se inicia uma nova orientação política e ideológica da Era Vargas com investimento na profissionalização do serviço público. Foram criadas as RSP (Revista do Serviço Público) e RAP (Revista da Administração Pública); a EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública); Escola de Governo/Fundação Getúlio Vargas; EIAD (Escola Interamericana de Administração e Desenvolvimento) além do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público).

Houve um fortalecimento institucional com a profissionalização destes serviços públicos e criação de órgãos voltados para o desenvolvimento econômico e inovação política que se estendeu até meados dos anos 1960. Pela própria estrutura criada e pelo investimento institucional, o Governo Federal preponderava como ente principal do Estado, deixando em segundo plano os níveis subnacionais, habilitando-o como mais adequado a responder às pressões de um estado emergente no processo desenvolvimentista.

A segunda reforma adveio do período militar (1964-1984) e foi marcada também por uma centralização e concentração tanto no plano fiscal quanto na formulação das políticas sociais nacionais. Algumas políticas sociais e sua oferta no regime militar informam que tanto a habitação social como o saneamento básico eram centralizados e geridos por empresas estatais, ou seja, os bens e serviços eram ofertados via produção pública. Nessa época, “havia uma agência que centralizava a formulação das políticas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)”. (Arretche, 2002). O Estado continua se mostrando eficiente na captação de recursos bem como no desenvolvimento das atividades econômicas e prestação de serviços sociais. A capacidade extrativa de recursos financeiros por parte da União ampliou bem como expandiu o número de empresas estatais, órgãos públicos e agências federais.

Por outro lado, mesmo com a preponderância do Governo Federal, nesse período se iniciou o investimento nos outros entes nacionais para desenvolvimento de suas capacidades administrativas e avanços institucionais. Embora ainda perdurasse a falta de autonomia de decisão, de investimento, além das desigualdades no interior do País, houve expansão da

capacidade de gasto dos entes subnacionais. Nos Estados houve a criação e instalação de muitas empresas públicas com estímulo da União, o que além de benefícios sociais como geração de emprego, tecnologia, acesso a bens e serviços, trouxe também o controle dessas empresas por parte do Governo Estadual e a necessária composição técnica (profissionais qualificados) das mesmas.

No período de 1965 a 1974, enquanto os Estados-membros tiveram sua participação nas receitas reduzidas, a cerca de 12% - caindo de 48,1% para 36% -, a União chegou à metade das receitas – de 39% para 50,5, um incremento de 11,5% - e os Municípios se mantiveram estáveis mas também com maior participação, passando de 12,9% para 13,5%. (Abrucio & Couto, 1996:42).

A terceira reforma veio incorporada na Constituição de 1988. Foi a também denominada contra-reforma que tentou estabelecer ou restabelecer regras burocráticas rígidas dentro do Estado Brasileiro (Bresser Pereira, 2001). Afirma o autor que todas as reformas anteriores buscavam romper com o patrimonialismo ou clientelismo existente, tendo como referência um modelo burocrático para solucionar tais males à Administração.

Em 1995, o Governo Federal realiza um diagnóstico para verificar o estado da administração pública no Brasil. Como resultados, o Estado passa a investir num modelo gerencial de gestão pública. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, além de criar o MARE (Ministério da Administração da Reforma do Estado), instituiu o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, o qual estabelecia ações e procedimentos técnicos predefinidos, além de uma emenda alterando a Constituição Federal, apresentada pelo Executivo.

Em linhas gerais, podemos afirmar que esta reforma administrativa gerencial, realizada a partir de 1995, previa tornar os gerentes públicos mais autônomos mas com os devidos órgãos de controle, apoio e execução - Agências Executivas, Agências Reguladoras e Organizações Sociais -; instituições organizativas básicas no bojo da reforma. Também havia a preocupação de redefinir atividades e funções dos órgãos do Estado e distinguir atividades exclusivas entre os esferas governamentais, além de outras deliberações quanto à terceirização de serviços sociais e científicos e sobre a produção de bens e serviços de mercado, que deveriam ser privados (Bresser Pereira, 2001.). Pretendia o Governo, assim, a melhoria de qualidade dos serviços públicos prestados, rompendo com a administração pública burocrática, investindo nas atividades-fim orientadas para o cidadão-cliente, ao contrário das atividade-meio, isto é, com ações voltadas para o próprio Estado na gestão pública. Este ponto

será mais detalhado por ocasião de uma contextualização do modelo gerencial e suas implicações nos municípios.

Uma característica marcante desta reforma de 1995 é que ela adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma leitura social-democrática e social-liberal do papel do Estado. A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática enquanto afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. Finalmente, é social-liberal porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*. (Bresser Pereira, 2001).

As reformas administrativas ora analisadas, no Brasil, apontam, de modo geral, para a elevação do desempenho do Estado. Embora constatem alguns tímidos resultados na melhoria pretendida, estas reformas foram muito ambiciosas pela abrangência dos objetivos e por todos os desafios técnicos, políticos e institucionais que as reformas trazem, especialmente, as reformas gerenciais. Promover mudanças em um aparelho administrativo predominantemente burocrático, reorientando-o numa perspectiva gerencial tem sido um desafio de difícil alcance.

Apontamos ainda que as reformas administrativas, notadamente com matrizes gerenciais, mantêm um evidente conflito entre melhorar o desempenho na prestação dos serviços e o controle fiscal do Estado. Propõe-se a redução dos controles burocráticos, a criação e ampliação de canais de participação, ou seja, uma disposição de órgãos e serviços mais próximos e acompanhados pela população. Por outro lado, e paradoxalmente, as medidas operacionais destas proposições tais como delegação de competências, gestão participativa de recursos financeiros terminam por produzir mais controles. Schwartzman (2001) adverte que o controle é importante para garantir o desempenho e a gestão correta dos recursos públicos pelo Governo mas também requer a legitimidade das elites reformadoras e a competência técnica.

No contexto da América Latina, algumas experiências demonstram questões similares como também ilustram novas tendências que reafirmam as influências históricas bem como reiteram a inexistência de um modelo pronto que se adapta a quaisquer processos de reforma administrativa.

Peter Spink (1998) observou que as burocracias latino-americanas parecem estar permanentemente engajadas em reformas administrativas. Em virtude de diversos fatores, a citar a pressão dos países capitalistas, especialmente os Estados Unidos, assim como as exigências dos órgãos internacionais de financiamentos, os Estados latino-americanos têm promovido reformas recorrentes na tentativa de resolver seus problemas de débitos, assim como na tentativa de superar problemas históricos que marcam a Administração Pública em muitos desses países.

É também importante salientar o fato de que em boa parte dos países latino-americanos as reformas administrativas estiveram relacionadas com processos de crise do chamado estado *desenvolvimentista*, diminuindo a capacidade que o governo federal possuía de implementar políticas de desenvolvimento, inclusive regionais, e responder às demandas decorrentes dos processos de modernização e urbanização decorrentes.

A experiência de reforma na Argentina, nesse contexto ora apontado, se inicia na década de 1980 com a redemocratização do país estabelecendo como prioridade a necessidade de fortalecimento das carreiras administrativas, tendo como referencial a experiência francesa. Primeiro, o governo buscou a erradicação do déficit fiscal com a planificação estatal buscando a eficiência do Estado, com estruturas simples. Impôs-se, assim, o uso da estratégia dominante do *downsizing* (redução do aparelho do Estado) fundamentada em uma escalada de decretos, determinando redução das estruturas administrativas e disponibilidade de pessoal. Também elaboraram um Programa de Modernização do Estado que se caracterizou pela fusão de vários órgãos da administração, com o fortalecimento institucional e melhoria das capacidades administrativas. Com resultados muito aquém dos esperados, o Governo Argentino criou um Novo Plano de Modernização em 1999 que apresentava algumas linhas de ação para implementar o moderno sistema de gestão pública, a saber: *transformações institucionais* para otimizar as organizações estatais, incrementando a produtividade e melhorando a qualidade dos serviços prestados; *transformações horizontais* com mudanças nas modalidades de gestão, modernizando os sistemas administrativos e desenvolvendo o capital humano.

Entretanto, alguns estudos¹² apontam para questões graves como provisão insuficiente e baixa qualidade na prestação de serviços, desempenho deficiente do papel regulador destes serviços, colocando em questionamento todo o modelo pela morosidade e o excesso de

¹² Gaetani (1998, 2000), Finot (1999), CLAD (2000), Oslak (2001), Bresser Pereira & Grau (2000), Bresser Pereira & Spink (1998) são alguns autores que procederam estudos sobre as reformas implantadas em países da América Latina.

rotinas. Em que pesem as elaborações teóricas com bases em modelos desenvolvidos em outros países, a implementação das mesmas seguiu caminho diverso do pretendido pelo governo argentino.

Outro país que também empreendeu reformas administrativas foi o Chile, que apresenta como característica principal no seu processo de reforma a existência de programas orientados para enfrentamento dos problemas decorrentes de sua crise financeira com o objetivo de manter o equilíbrio fiscal. Adotou uma diversidade de medidas dentre elas o planejamento estratégico, acordos de modernização, remuneração por desempenho, indicadores de desempenho e avaliação de programas do setor público.

No Chile, especialmente a partir dos anos 90, diversos fatores pressionaram por mudanças como o legado da dívida social dos anos 80, o aumento das demandas sociais, a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços, bem como os novos temas em debate na sociedade, como o meio ambiente e o desenvolvimento humano. Assim, o Governo investiu em reformas a partir das seguintes dimensões: a) *econômica*: com o fortalecimento da capacidade reguladora do Estado por processos de privatização; b) *política*: com a mudança de um Estado autoritário e centralizador para um Estado democrático, participativo e descentralizado; c) *social*: para um novo modelo de provimento direto de serviços sociais compartilhado com o mercado e o terceiro setor e d) *gestão*: com a introdução de uma nova gerência pública voltada para qualidade e resultados em substituição à burocracia formal. (Marini, 2002: 36-37)

Em seqüência, o Governo adotou como eixo central do projeto de reforma duas linhas básicas de ação. A primeira consiste nas transformações na estrutura do setor público e a segunda no redesenho da própria gestão com mudança institucional do aparelho estatal, descentralização administrativa, modernização da gestão pública, investimento em recursos humanos e na qualidade dos serviços, novas formas de atendimento ao público (serviço eletrônico) e mecanismos de participação popular.

O Chile é considerado um dos países onde tais reformas obtiveram melhores resultados. Entretanto, como descrito acima, houve uma preocupação com os moldes gerenciais, democráticos e participativos de gestão pública estabelecendo arranjos modernizantes, investimentos na mudança da instituição, inclusive com criação de espaços de participação popular. (Bresser-Pereira, 2002: 6)

Também, figura o México como uma experiência bem sucedida, no entendimento de Bresser-Pereira (*op. cit.*). A crise fiscal nos anos 80 assumia proporções alarmantes e comprometia a imagem internacional do país. Marcava-se pela existência de um modelo

econômico notado pelo alto grau de protecionismo das indústrias e elevado controle estatal. Sistema político formalmente democrático mas dirigido apenas por um partido dominante e, por fim, uma administração extremamente burocrática, corrupta e sem carreira para os servidores. Nesse contexto, instala-se, a partir de 1982, o governo de La Madrid que se focaliza na estratégia de reforma econômica partindo para as privatizações, enxugamento da máquina pública para aumentar a competitividade internacional. Além disso, foi dada especial atenção no combate à corrupção bem como à descentralização e à renovação do papel dos municípios. (Marini, 2002:44)

O período seguinte com Salinas (1988-1994) não apresentou grandes impactos mas destacam-se, entretanto, os esforços mantidos na descentralização, na simplificação administrativa e no controle dos recursos públicos.

Somente a partir do governo de Zedillo (1994-2000) é que a reforma administrativa mexicana toma forma efetiva com o Programa de Modernização da Administração Pública. Este programa apontava quatro problemas básicos: limitada infra-estrutura para atender ao cidadão, excessiva centralização, deficiências em avaliação governamental e falta de profissionalização dos servidores públicos. Para tanto, foram propostos dois objetivos centrais: transformar a Administração Pública Federal em organização eficaz e eficiente com uma nova cultura de serviços e lutar contra a corrupção e impunidade por meio dos mecanismos preventivos e de promoção da capacidade dos recursos humanos. O Programa estabelecia algumas premissas como *accountability*, direitos do cidadão, direitos de informação, avaliação e tinha como orientação a participação e atendimento ao cidadão, descentralização administrativa, avaliação e impactos da gestão pública e profissionalização e ética para os funcionários públicos.

Cabe destacar que as inovações implantadas pelos governos acima mencionados buscavam, em certa medida, responder às pressões e valorizar as conquistas democráticas da população no sentido de definir as ações governamentais. Isto ensejou, por exemplo, ações voltadas à eficiência do governo, qualidade dos serviços, transparência e prestação de contas, acesso a informação, participação cidadã e mudança cultural. Vemos, entretanto, que os movimentos de reformas na Administração Pública em países latino-americanos se originaram com alguma variação e encontram-se em diferentes estágios, sendo cada país um caso com especificidades e assumindo rumos e direções diversos.

Estas experiências na América Latina, como dissemos antes, ilustram uma tendência de países emergentes que necessitavam de um controle maior de gastos pela exigência de organismos financeiros como o Banco Mundial, posto que os mesmos estabeleciam alguns

critérios para conceder empréstimos e financiamentos. Além da exigência por parte destes organismos, a maioria dos países da América Latina também estava se estruturando na busca por modelos de administração mais eficazes que rompessem com os males do patrimonialismo e com o burocratismo que marcavam a Administração Pública.

Como já mencionado, os Estados investiram na ruptura com o patrimonialismo tentando instaurar um serviço público profissional mais empreendedor, mais técnico e mais flexível. Entretanto, os resultados apresentam variações. Bresser-Pereira (2001), afirma que, na maioria, estas reformas na América Latina foram inconclusas ou não alcançaram sequer o estágio do burocrático nos moldes do Estado alemão ou francês, que eram modelo para tais países. Enfatizando o contexto diferenciado do neoliberalismo que encobria estas reformas, o autor considera que as mesmas ocorreram mas não se falou em *gestão pública*¹³, e conclui que “estas reformas foram conduzidas por economistas (...) burocratas que têm pouca familiaridade com a gestão pública e que desenvolveram sentimentos confusos sobre o assunto”. (Bresser-Pereira, 2001:9).

Embora os aspectos acima apontados digam respeito à descentralização administrativa entre os níveis de governo, houve muitos desdobramentos que induziram inclusive a uma descentralização dentro do próprio município. Como forma de operar essa descentralização e fazer chegar até a ponta, tiveram iniciativas de descentralizar inclusive dentro do próprio município, o que se denomina, descentralização intramunicipal. Na Argentina, citamos por exemplo, a cidade de Rosário que desenvolveu um processo de modernização nos moldes do governo central e tendo a descentralização como critério fundamental. Do mesmo modo, vários municípios brasileiros fizeram o mesmo, como Curitiba, São Paulo, Campinas, Belo Horizonte.

As explorações ora feitas levam à compreensão de que as reformas buscam sempre melhorias ao desempenho na prestação dos serviços públicos mas permanecem os paradoxos acerca do alcance dessa performance e o planejamento e controle destas atividades. Sobre esta reforma em Belo Horizonte, pretendemos explorar analiticamente o modelo proposto sob o olhar da literatura, especialmente, no que se refere ao processo de implementação das medidas definidas.

¹³ Bresser-Pereira (2001) assevera que os economistas locais e das agências internacionais como o FMI e Banco Mundial se importaram pouco com o profissionalismo do serviço público e mais com a redução drástica de pessoal, órgãos e empresas do Estado.

2.2. Aspectos processuais na implementação das políticas de reforma administrativa

Já apontamos inicialmente que um dos propósitos das reformas administrativas é elevar a *performance* ou desempenho do aparato burocrático do Estado. Para tanto, são estabelecidos objetivos, metas, estratégias diversas que visam a consecução das proposições definidas pelos governos que pretendem tais melhorias. Como um processo de mudança implica as mais variadas alterações das *instituições* e nas *organizações*, muitos são os fatores intervenientes nesses processos, como a cooperação dos atores estratégicos¹⁴ partícipes da arena política; o nível de complexidade das mudanças e do objeto de mudança; o envolvimento e participação de todos os agentes importantes para a promoção desta mudança institucional e organizacional.

Nesta seção nos ocuparemos especificamente sobre o processo de implementação de reformas administrativas sobretudo no que se refere aos obstáculos nesta implementação buscando aspectos recorrentes na literatura. São análises oriundas de estudos em casos concretos nacionais e internacionais que podem iluminar a nossa análise sobre o processo em Belo Horizonte.

Alguns estudos empíricos têm apontado que a implementação da reforma administrativa tem gerado resultados diferentes dos esperados e, alguns dos problemas de desempenho tendem a persistir. As políticas de reforma são conhecidas como políticas de baixo desempenho e alta resistência e por isso apresentam falhas seqüenciais. Como exemplo de algumas abordagens seguem algumas conclusões de autores que desenvolveram o tema.

Rezende (1999) ocupa-se de alguns estudos e experiências internacionais como Inglaterra, Canadá e Estados Unidos além de estudar pormenorizadamente o Brasil através da Reforma do MARE (Ministério de Administração e da Reforma do Estado). Para o autor, embora as linhas teóricas que envolvem as políticas de reforma administrativa sejam tênues e inter-relacionais, estas podem ser analisadas com ênfase em dois campos distintos: a) ênfase nos aspectos de formulação e conteúdo substantivo da reforma e, b) ênfase na dinâmica de implementação da reforma. Cabe salientar, porém, que ambos os enfoques apontam para a *resistência* e pela não-mudança proposta pela reforma administrativa. (Rezende, 1999: 3)

Quanto ao primeiro campo analisado por Rezende (*op.cit.*), informa este autor que um fator-chave que explica os impasses das reformas administrativas é “padronização do desenho

¹⁴ Por atores estratégicos se diz aos agentes que operam a máquina administrativa – servidores públicos - e/ou desenvolvem ações junto ao Governo de modo freqüente – cidadãos ocupantes de alguma função como Conselheiros, Lideranças etc..

das políticas de reformas administrativas”. Isto é, as propostas de reforma são formuladas com base em propostas uniformes com características homogêneas e, face aos problemas reais de desempenho e da natureza heterogênea da administração pública, tendem a gerar resistências. Concluímos que, não há que se estabelecer um modelo homogêneo ou padrão de reforma administrativa para uma diversidade e heterogeneidade característica conforme se apresenta. Convergente com este apontamento, acrescenta o autor que os “reformadores” apresentam estes modelos padronizados ou distantes da realidade das demandas porque não dispõem de informações sobre os problemas de desempenho. Assim, as reformas apresentam chances reduzidas de êxito porque há dificuldade na obtenção de diagnósticos sobre as demandas, os problemas são variados e, geralmente, os padrões ou programas de reforma não se aplicam à realidade.

Os autores March e Olsen (1988) analisando as reformas administrativas ocorridas nos Estados Unidos avaliam, dentre outras, que as mudanças mais significativas e efetivas ocorridas na administração pública foram introduzidas gradativamente e em contextos definidos com objetivos específicos e não de forma ampla e abrangente. Afirmam ainda que as reformas, em geral têm grande escopo, múltiplos objetivos e desencadeiam processos de oposição combinados a efeitos não antecipados. Isto aponta algumas características aos processos de reforma tais como incertezas, ambigüidades e contradições que produzem efeitos inesperados de resistência à mudança em consequência, podem provocar a descontinuidade do processo, ou mesmo a alteração em seus propósitos originais.

Concordamos com os autores em que esta amplitude de metas e a abrangência das reformas administrativas as tornam *grandes reformas* e, embora sejam inspiradas em princípios, idéias de bom senso e tragam objetivos coerentes e critérios técnicos bem fundamentados, são dirigidas aos fracassos ou sucessos parciais pouco impactantes. Neste particular, Lima Júnior (1998) acrescenta importante conclusão quando afirma que embora as idéias, propostas e ideologias sejam componentes importantes na conformação das ações diante das reformas, “ a ação se dá em contextos específicos e, neste caso, das reformas, elas são propostas em sistemas políticos com configurações próprias, bem definidas, com padrões regulares de ação e de decisão.” (Lima Júnior, 1998:21)¹⁵.

¹⁵ Lima Júnior (1999) aponta alguns aspectos que demonstram a natureza, o ritmo e as dificuldades dos processos de reforma: [...] O primeiro é que toda e qualquer tentativa de mudança, gradual ou radical, é sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público. [...] O segundo aspecto é que os termos de troca existentes no sistema político, rotineiros e novos, e à barganha de maneira geral são mais importantes que as estruturas administrativas [...] O terceiro aspecto é que a reforma administrativa não obtém a mobilização necessária e a atenção prolongada dos atores políticos envolvidos pelo número elevado de atores e quando o conflito é ampliado.[...] (Lima Júnior, 1999: 22-23).

Observa ainda esse autor, que os “efeitos de mudanças graduais e de menor profundidade são imediatos e, por isso, mobilizam mais facilmente a todos para que o processo de mudança se aprofunde, enquanto os efeitos de mudanças radicais só ocorrem no médio e longo prazos, o que desmobiliza até mesmo aqueles que, em princípio, se alinham à proposta original de mudanças.” (Lima Júnior, 1999: 22-23).

Por isso, tendemos a acreditar que em caso de reformas administrativas, os modelos existentes não são auto-aplicáveis em função da especificidade de cada contexto de reforma. Também não é suficiente a descrição de um modelo com objetivos, princípios e critérios definidos em um modelo teórico ou como um texto referencial. A abrangência da reforma e das mudanças pretendidas pode trazer resultados inesperados ou indesejados que nem mesmo esta coerência teórica seja capaz de solucionar.

Ainda como fator referente à formulação e conteúdo da reforma, Kaufman (1995) apud Rezende (1999) explica que há “uma resistência de interesses organizados à tentativa de reformas”, o que pode ser explicado também pela relação entre “alteração da distribuição de custos e benefícios proposta no desenho da reforma”. Isto nos sugere, além da conseqüente falta de cooperação dos atores estratégicos burocráticos com o processo de reforma ante as possíveis perdas ou incertezas de benefícios para setores tradicionalmente beneficiados, como também expressa um conflito de interesses entre os que querem a manutenção do *status quo* vigente, teoricamente de baixo desempenho, e os que querem a elevação do desempenho. Ou seja, as reformas já trazem uma oposição calculada pelas possíveis imposições de perdas e, diante dos conflitos de interesses e dependendo das propostas contidas na reforma tais interesses organizados não gozam da habilidade necessária para promover as mudanças pretendidas.

O segundo campo da análise das reformas administrativas desenvolvido por Rezende (1999) dá ênfase à dinâmica do processo de implementação das mesmas. Evidenciando a resistência, o autor considera que a administração pública e suas organizações são altamente institucionalizadas e que “a crise de implementação deriva da elevada dificuldade de desinstitucionalizar estruturas, padrões de comportamento e funcionamento do setor público”. (Rezende, 1999:7). Para o autor os processos de reforma ocorrem para mudar uma situação vigente em determinada estrutura que, por vários motivos, aparenta não estar em conformidade com o que se espera do aparato burocrático. Acrescentamos também que, como

esta *situação* já perdura por muito tempo e já foi absorvida por agentes importantes como os agentes políticos, servidores e cidadãos, as mudanças são muito mais difíceis de se operarem.

Rezende (op. cit.) citando Peters e Savoie (1996), alerta para o fato de que as reformas administrativas geram maior necessidade de controle e coordenação por parte dos condutores da reforma para reduzir os problemas de ambigüidade e incerteza. Por esta razão, as políticas de reformas tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas, as quais tornam bastante complexa e problemática a implementação das mesmas. As forças centrípetas tendem a promover processos de descentralização das estruturas e dos processos decisórios, enquanto as forças centrífugas buscam promover a necessidade da centralização decisória sobre o processo de implementação.

Em estudos realizados na Inglaterra e Canadá estes autores concluíram que há uma tensão central em coordenar a delegação de funções e responsabilidades para os entes descentralizados face aos interesses próprios e funções complexas. Do mesmo modo, a despeito da descentralização os autores asseveram a existência de “incoerência entre as políticas públicas” pela fragmentação dos mecanismos de controle, o que reduz a capacidade de coordenação pelo governo central das políticas públicas e amplia as chances de insucesso das reformas. Em outro estudo na Inglaterra e Nova Zelândia, os conceitos de Minogue, Polidiano e Hulme (1998) reafirmam esta tensão entre descentralização e coordenação, onde concluem que a descentralização ampliou os controles sobre as instâncias descentralizadas, pois o controle pelo desempenho ou pelos resultados gerou maior demanda por coordenação do governo central, o que figurou como um paradoxo.

Este importante aspecto, ao nosso ver, apresenta um problema crucial na discussão sobre implementação de reformas, especialmente reformas gerenciais, haja visto que estas se pautam por princípios de maior descentralização e participação da população com foco nos resultados das políticas. Este dilema – centralização/descentralização - também perdura no processo de implementação de reforma administrativa em Belo Horizonte a partir de 2000. Em que pese uma fundamentação da reforma pautada nos princípios gerenciais, a reorganização procedida em Belo Horizonte criou novas estruturas no nível central de governo com competências de *coordenação* e ampliou as atribuições das Secretarias Regionais, órgãos *descentralizados*. Posteriormente, será melhor explorado este aspecto paradoxal da reforma administrativa em Belo Horizonte.

Por sua vez, Pressman e Wildawisky (1984), Seidman (1998) apud Resende (1998) mostram que os dilemas de implementação se relacionam diretamente aos dilemas de ação coletiva na implementação, a qual envolve vários atores em vários níveis de decisão. As

reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos, a qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas. Explicam os dilemas de implementação pelo fato de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, atraem uma considerável resistência dos interesses organizados no aparato burocrático. Alerta ainda para o problema de que as reformas administrativas apresentam objetivos conflitantes, o que gera a inconstância desses objetivos no decorrer do tempo.

Sugerem ainda os autores que, diante de reformas que visam às mudanças mais profundas nas instituições, nas relações de poder e nos mecanismos burocráticos, nem sempre os atores estratégicos se convencem ou cooperam “espontaneamente” para os ganhos ofertados nos processos de reforma.

No caso de Belo Horizonte, a equipe que coordenou a implantação da reforma administrativa em 2000 elaborou um texto para servir de referência ao trabalho aos condutores da reforma e demais agentes políticos. Este documento denominado “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte” apresentava o novo modelo de descentralização municipal e, dentre outras prescrições, o texto apresenta desafios a serem vencidos com o novo modelo de gestão, além dos objetivos, pressupostos, princípios e condicionantes para se efetivar esta mudança no município.¹⁶ Como observamos, tratam-se de prescrições porque uma política de reforma administrativa está sujeita a fatores que podem intervir alterando o planejado e dando ao processo de implementação uma direção diversa da pretendida. Uma política de reforma que traz mudanças bruscas em todo o aparato estatal e modifica o *status* de vários agentes não segue literalmente as prescrições textuais, mas sobretudo às prováveis variações contextuais posto as condições para se promover uma mudança institucional.

Outro aspecto apontado pelos autores e que diz respeito aos dilemas da ação coletiva é a falta de alinhamento de interesses entre a organização e os atores estratégicos na arena política. Em condições de baixo desempenho entram em cena os que querem elevar este desempenho e os que desejam mantê-lo tendo em vista os ganhos resultantes desta situação. O desempenho, nesse contexto, não é fator decisivo pois pode impor custos ou perdas aos atores

¹⁶ Muitos trechos destas prescrições foram publicados nas revistas institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte. Ver, entre outros, PBH - Revista da Política Social, 2001; Pensar BH – Política Social, 2002; Pensar BH – Política Urbana e Ambiental, 2002.

estratégicos, o que incentiva a não-mudança já que tanto faz ter elevada ou baixa performance organizacional, contanto que os benefícios se mantenham ou aumentem.

Assim, afirmamos que a cooperação é fundamental para mudança institucional no ambiente das políticas de reforma administrativa. A implementação de uma reforma depende do grau de cooperação com os objetivos da reforma, o que também depende da forma como os atores se relacionam com a questão do desempenho.

No nosso entender, a ação coletiva remete à solidariedade e cooperação, que são fatores importantes no aumento de desempenho de qualquer organização. As reformas operadas na esfera da administração pública, especialmente a partir dos anos 1990 perseguiram os modelos gerenciais com a democratização política e desdobramentos além do estreitamento de relações entre Estado/Sociedade. Esta certa “abertura” na administração pública e os moldes gerenciais da ação governamental exigem, ao nosso ver, um necessário alinhamento de interesses especialmente entre elites políticas e elites burocráticas. Cheibub (1999) argumenta que a inexistência de canais institucionalizados de negociação entre governo e as organizações de representação dos servidores públicos limitou e condicionou o estabelecimento de uma relação de confiança capaz de produzir uma ação cooperativa entre ambos para implementar a reforma administrativa.

Observamos que, além destes interesses, supostamente antagônicos, a serem observados, na esfera governamental a cooperação é um recurso imprescindível posto que os setores e gerências são articulados e interdependentes, embora haja uma ordem hierárquica. A melhoria do desempenho fica condicionada à implantação e implementação da reforma em cada um dos setores de modo a garantir a *engrenagem* e melhor funcionamento da máquina administrativa. A cooperação torna-se recurso crítico porque os objetivos da reforma exigem a compactuação de todos os envolvidos em cada momento e em cada setor. Caso não haja um alinhamento intersetorial de ações de forma ordenada e operada conjuntamente, são baixas as chances de as reformas conseguirem êxito.

Lima Júnior (1998) analisa os sucessos e fracassos na experiência de reformas administrativas no Brasil desde o *Estado Novo* até o que ele chama “*Novo Estado*” com a reforma Bresser Pereira, afirmando que estas dificilmente conseguem alterar a performance do aparato burocrático. Estas políticas de reforma administrativa apontam para a melhoria do desempenho por meio de transformação do formato organizacional, da cultura burocrática bem como da elevação da racionalidade fiscal burocrática brasileira. Entretanto, os “males” provocados pelos problemas crônicos (clientelismo, corrupção, *déficits* de eficiência e efetividade administrativa) persistem e não permitem que os objetivos da reforma sejam

alcançados. Para o autor, além destes fatores e à semelhança de diagnósticos feitos por diferentes analistas envolvidos nas reformas administrativas, as tentativas de reforma global são pouco viáveis política e tecnicamente. Ele ratifica sua posição quanto às reformas abrangentes citando os exemplos norte-americano e brasileiro nas reformas de 1937 e de 1967. (Lima Júnior, 1998:25).¹⁷

O que extraímos desta análise é que as experiências comparativas apontam para melhores resultados para as reformas setoriais ou parciais, isto é, reformas que atacavam, por exemplo, alguma área da Administração ou algum programa e não toda a estrutura administrativa. Os ganhos incrementais dizem respeito aos melhores resultados pela maior possibilidade de controle e acompanhamento da implementação da reforma como também por ser estrategicamente mais viável pois envolve menos atores e permite lidar melhor com os interesses, desejos e conflitos que surgem nesse processo.

Em princípio, estas considerações se propõem a demonstrar um cenário de muitas experiências de reformas e muitos elementos que conduziram tais reformas ao sucesso ou fracasso, embora os relatos dos vários autores mencionados evidenciem muitas tentativas fracassadas ou com êxitos parciais. Os elementos ora levantados nestes apontamentos teóricos sobre reformas mapeiam aspectos relevantes na implementação das mesmas, oferecendo um leque de motivos para as falhas ou para os êxitos parciais.

2.3. Implicações do modelo gerencial de administração pública em Belo Horizonte

Nos últimos anos as reformas administrativas foram o centro da agenda de muitos governos como forma de superar os antigos modelos de gestão que priorizavam o controle patrimonial e burocrático. A Administração Pública Gerencial surgiu como uma alternativa para sanar os limites e problemas do modelo burocrático, instituindo mudanças que propunham elevar o desempenho da Administração como também reduzir controles burocráticos com modelos.

A Administração Patrimonialista, que transmitia a idéia de que o Estado era propriedade do Rei, era o contraponto do modelo burocrático. Aquele modelo já não comportava as tendências democráticas advindas do capitalismo industrial e a distinção

¹⁷ Convém destacar, porém, que em Belo Horizonte, a reforma administrativa não se deu em regime autoritário, mas, de todo modo, foi uma reforma ampla, compreensiva.

proporcionada entre Estado e Sociedade além da participação da última nos rumos do Governo. Bresser-Pereira (2001) acrescenta que o fim do absolutismo monárquico exigia um tipo de administração que evidenciasse esta distinção entre Estado e Sociedade como também a separação entre o político e a gestão pública.

A proeminência do Estado Social do século XX, sucedendo o Estado Liberal do século XIX, exigia padrões de gestão céleres, econômicos e orientados para o cidadão. O modelo patrimonialista apresentou avanços, em alguma medida, no controle e na profissionalização do serviço público mas já não correspondia às exigências de um Estado que pretendia atender às demandas sociais com eficácia e eficiência.

Apontamos, enfim, que este modelo de organização da Administração Pública mantém a lógica burocrática e administrativa, fortemente hierarquizada, centrada nos meios e voltada à própria organização, perdendo eficácia, eficiência e efetividade. As conseqüências disso são determinantes para a imagem pública dos serviços e para sua capacidade de motivar e desenvolver profissionalmente os funcionários, desperdiçando competência, esforços e recursos.

A Administração Pública Gerencial emerge como uma alternativa à evolução da gestão do Estado pautando em eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Inspirado nas idéias de descentralização e flexibilização administrativa, notadamente empreendidas pós II Guerra Mundial, e impulsionado na década de 1970, este modelo de consolidou como uma alternativa mais eficiente à Administração Pública. (Bresser-Pereira, 2001).

Na tentativa de reconstruir o cenário que fez emergir o modelo gerencial de Administração Pública, Bresser-Pereira (2002) considera elementos que ainda estão presentes na realidade brasileira: crise fiscal, persistência da cultura burocrática em meio às práticas patrimonialistas e profundo *déficit* de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos. Para o autor, as reformas administrativas, notadamente ocorridas a partir dos anos 1990, se inspiraram no modelo gerencialista da Administração Pública a partir de experiências internacionais¹⁸.

Assevera o autor que há a instalação de um modelo inovador e com formato definido para aplicação no aparelho do Estado.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da

¹⁸ Autores como Osborne e Gaebler (1992); Pollit (1993), Ferlie (1996), Minogue (1998) discutem os processos de reforma na Europa e Jenkins (1998) que analisa o modelo inglês da reforma, são obras centrais sobre este assunto.

delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (Bresser-Pereira, 1996: 6)

Marini (2002) analisando este modelo gerencial no contexto de transformação do Estado contemporâneo apresenta ainda as seguintes características que orientam a implementação desse novo modelo administrativo: i) profissionalização da alta burocracia, visando o fortalecimento das capacidades de formulação e a avaliação de políticas públicas; ii) focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão; iii) transparência e responsabilização democrática na administração pública; iv) descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais; v) desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas; vi) orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; vii) adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas executadas pelo setor público não estatal). (Marini, 2002:32)

Conclui o autor que este modelo de administração se assenta numa clara definição de funções e objetivos; na flexibilização de estruturas e redução dos níveis hierárquicos com vista à simplificação de circuitos de decisão promovendo a colaboração sistemática entre os serviços, a partilha de conhecimentos e correta gestão de informação. Estas diretrizes gerais acompanham os processos de reforma administrativa operados em vários países como em estados e municípios. São aspectos gerais do modelo gerencial de Administração Pública que referenciou mudanças internacionais (Barcelona) e nacionais (Curitiba, Fortaleza, São Paulo), especialmente a reforma implantada em Belo Horizonte a partir de 2000 ora analisada.

Entretanto, é importante ressaltar as afirmações de Lima Júnior (1998) quando conclui que este modelo não se constitui em novo paradigma posto que não rompe com os moldes do Estado burocrático. Este autor afirma que no Brasil não se pode afirmar que houve a passagem das fase da administração pública – patrimonial, burocrática e gerencial – pois o Brasil sequer teve um modelo burocrático plenamente instalado. Isto corrobora com Bresser-Pereira (1996) quando afirma que “as conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (Bresser-Pereira, 1996:9), reiterando haver, no Brasil, uma superposição de modelos de administração.

Observando os aspectos formais de reformas e mais especificamente da descentralização administrativa, conforme abordado em capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 reconheceu e estabeleceu competências para as instâncias subnacionais a saber: Estados e Municípios. As mudanças advindas da Constituição Brasileira de 1988 são um marco para os municípios haja vista as atribuições quanto à muitas políticas sociais (saúde, educação, assistência social), promovendo assim maior proximidade destas aos cidadãos assim como permitindo maior acompanhamento, controle e fiscalização das mesmas por parte da população. Para efetivar estas novas atribuições os municípios necessitariam, além dos recursos correspondentes para execução das políticas, de uma estrutura política e administrativa condizente com as responsabilidades e “legados” assumidos. Há portanto, uma reconfiguração nas relações intergovernamentais, o que exige uma conformação política, institucional e administrativa¹⁹.

O que percebemos neste cenário é que, no Brasil, houve adesão, em certa medida, aos novos termos de relacionamento entre os entes federados e, principalmente, para melhor operacionalização dos recursos financeiros por parte dos entes subnacionais (Estados e Municípios) face ao princípio constitucional da descentralização político-administrativa. Anotamos que, embora houvesse uma preocupação maior com questões acerca de adequação fiscal, também houve investida de alguns municípios para avançar na criação de canais de participação popular e controle social da administração pública, até porque estava prevista legalmente a criação destes canais (p. ex.: Conselhos Gestores). Na mesma via, houve municípios que apostaram na melhor disposição de estruturas orgânicas para facilitar o acesso da população a estes canais de participação, adotando a descentralização dentro do próprio município.

A reforma administrativa empreendida em Belo Horizonte, a partir de 2000, propõe esta lógica gerencial mas, embora tenha reafirmado a participação popular, o redesenho dado aponta no sentido de maior centralização do comando da máquina administrativa. O modelo apresentado com esta reforma foi fundamentado em uma descentralização político-administrativa mas, por outro lado, apresentou uma disposição de órgãos, aparentemente paradoxal com um número mais elevado em nível central de governo, se comparado com o nível regional, que foi a direção da descentralização. No capítulo seguinte explanaremos sobre o modelo pretendido pela reforma em Belo Horizonte informando seus objetivos,

¹⁹ A respeito das relações governamentais e atribuições assumidas pelos Estados e Municípios após a Constituição Federal de 1988, ver Abrucio (1998), Azevedo & Melo (1997); Souza (1994, 1996); Arretche (1993, 1998), Affonso (1994).

pressupostos, princípios, condicionantes, assim como a redefinição dos papéis face às mudanças operadas no Município. Antes, porém, procederemos a uma tentativa de elaborar um conceito mais delineado de descentralização municipal tendo como objetivo, também, apresentar distinções conceituais importantes que vêm sendo utilizadas de forma indiscriminada de maneira geral. Trata-se de distinguir a descentralização de outros termos como desconcentração, delegação, devolução, dentre outros que, muitas vezes, são utilizados como sinônimos ou similares.

2.4. Elaborando um conceito de descentralização intramunicipal

Uma questão recorrente nos estudos que envolvem mudanças na Administração Pública, especialmente no caso das reformas administrativas, são os vários conceitos utilizados, muitas vezes de forma equivocada como reforma administrativa, descentralização, desconcentração, delegação, devolução e outros.

A reforma empreendida em Belo Horizonte –2000 estabeleceu, dentre outros, o pressuposto de *descentralização político-administrativa*. Assim, além de outras medidas programadas, os condutores da Reforma definiram que a Prefeitura de Belo Horizonte teria uma nova organização política, com redefinição de funções e competências, e uma nova conformação de estruturas administrativas, ou seja, além do pressuposto da descentralização político-administrativa, a reforma continha outros pressupostos e implicava outras medidas.

Santa Rosa (2004) trata a reforma administrativa em Belo Horizonte intitulando o seu estudo como “*Descentralização Municipal: o novo modelo de organização político-administrativa em Belo Horizonte – 2000*”, o que induz certa confusão, posto que em Belo Horizonte já havia uma descentralização intramunicipal, assim como no desenvolvimento do texto a expressão descentralização municipal é utilizada como descentralização político-administrativa. Do mesmo modo, este mesmo trabalho, além de outras publicações institucionais, como as revistas já mencionadas, da Prefeitura, trata o tema como reforma administrativa. Não temos claro se se trata de uma nova descentralização municipal em Belo Horizonte ou se a reforma administrativa é a própria descentralização municipal ou mesmo se são a mesma coisa.

O termo “descentralização político-administrativa”, cunhado na Constituição Brasileira de 1988, indica a autonomia política, administrativa e financeira na sua área territorial definida, dos entes federados (União, Estados-Membros, Municípios) com

desdobramentos diversos, como por exemplo, eleições e organização política e administrativa próprias. Em Belo Horizonte, a descentralização é um termo utilizado como *pressuposto* de uma reforma administrativa para informar uma condição necessária para instaurar um novo modelo de gestão. Por outro lado, a descentralização deixa de ser referida como mais uma condição da reforma administrativa e passa a ocupar posição privilegiada no processo de reforma quando são descritos os *princípios e condicionantes da descentralização municipal*²⁰. Não obstante, o mesmo termo é utilizado para justificar o processo de centralização-descentralização da reforma administrativa da PBH, de alguma maneira relativizando o termo, colocando a descentralização como uma reorganização e fortalecimento do aparato institucional municipal, ou seja, a redistribuição e o realinhamento de órgãos com vista ao atendimento regionalizado. A descentralização diz respeito à necessidade de se ter no município uma organização equitativa de órgãos para prestação e execução dos serviços nas Regionais mas, a definição, formulação e coordenação destes serviços é tarefa centralizada nos órgãos do núcleo central de governo.

Uma importante consideração sobre o tema descentralização, portanto, se refere a sua conformação conceitual ou mesmo a sua adequação ideológica, política ou administrativa nos processos concretos de reforma administrativa. As Universidades, Institutos públicos e privados, assim como os municípios, se apropriam e tratam o tema de variadas formas, utilizando construções da Ciência Política, do Direito, da Administração, dentre outras. No intuito de delinear melhor um conceito descentralização administrativa intramunicipal, consideramos importante trazer à tona alguns aspectos que têm sido levados em conta pelos *reformadores* na construção das propostas de reformas administrativas tendo por base algumas disciplinas.

De modo geral, a Administração Municipal no Brasil é dirigida pelo Prefeito (Chefe do Executivo local) que comanda, supervisiona e coordena serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por órgãos da Administração Direta, quais sejam as Secretarias e outros equivalentes, assim como a Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas de Economia Mista). Com a finalidade de melhor disposição orgânica e estrutural o município pode dividir seu território em distritos, subdistritos ou outra nomenclatura congênere. Trata-se de uma divisão de caráter administrativo com fins de gestão direta de alguns serviços públicos

²⁰ A respeito dos pressupostos da reforma administrativa em Belo Horizonte, no Capítulo II abordaremos melhor este assunto. Também neste mesmo capítulo são descritos os objetivos, princípios e condicionantes da descentralização.

locais necessários em cada região sem que isso implique a autonomia política e financeira em relação à Administração Central.

No Brasil, em geral, o município surge dentro do território de outro município através da emancipação política, adquirindo assim personalidade jurídica própria, autonomia política e capacidade processual para compor seu governo, administrar seus bens e promover seu ordenamento territorial. É, portanto, o município, uma circunscrição administrativa com direitos especiais concedidos pelo Estado.

A Ciência Política contribui para uma abordagem jurídica mas não tão formalista. Segundo Bonavides (2000), o Estado e sua formação, assim como regime de governo, sistema político e outras características da organização político-administrativa vigente são tomados como ponto de partida para se referir à descentralização. A descentralização é considerada em seus aspectos históricos mas como resultante de uma conformação que envolve muitos atores da arena política e das alianças possíveis diante das relações de poder existentes.

Bonavides (*op. cit.*), em sua obra *Ciência Política*, apresenta algumas classificações de descentralização e, para tanto, resgata na história do Estado conceitos-chave de república, monarquia, democracia, autoritarismo, dentre outros, para caracterizar descentralização. Para este autor, o Estado centralizador decai historicamente quando as concepções mais democráticas e menos autoritárias do poder abalam o eixo autoritário estatal e afirmam a hegemonia do ordenamento político, democratizando a concepção do poder, distinguindo, portanto, o Estado da pessoa do soberano.

Desde então, em que pese a forma de constituição do Estado – Unitário ou Federado – as relações de poder e questões como autonomia política e administrativa acompanharam o debate sobre descentralização, e as classificações a seguir ilustram o que apontamos de que a conformação do Estado em mais ou menos descentralizado está condicionada às possíveis alterações do *poder* dentro do Estado. Fatores como a dimensão *territorial* no exercício das atribuições, a *matéria* ou assunto sobre o qual é exercida a competência além das instâncias e níveis hierárquicos existentes no Estado, têm como pano de fundo a precedência na discussão política do poder na descentralização. As distinções a seguir confirmam nossas considerações:

Há descentralização administrativa quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria comuna, departamento, circunscrição ou província (pouco importa que nome tenha a divisão territorial do Estado unitário) venham a instituir, com o propósito de solver ou ordenar matéria de seu respectivo interesse.

Essa descentralização é caracteristicamente administrativa, porquanto se trata de faculdades derivadas, delegadas, oriundas do poder central, que faz subsistir sem nenhuma quebra da unidade do sistema jurídico. [...] Significa, como se vê, a descentralização administrativa tão-somente o exercício de prerrogativas por parte de grupos que, ao exercitá-las, não cortam todavia os laços de dependência que os prendem ao poder central, quanto à atividade exercida, nem fraturam tampouco a unidade desse mesmo poder. (Bonavides, 2000:154 -157).

Numa abordagem mais formal e de adequações jurídicas e legais, o Direito apresenta suas definições a partir dos textos legais que regem a organização política e administrativa do Estado. Os países que adotam constituições introduzem nas mesmas a regulamentação das relações entre as esferas governamentais que existem (União, Estados e Municípios), é claro, não olvidando a forma de constituição deste país. Todas as competências e atribuições são expressamente previstas e quaisquer mudanças seguem uma lógica processual própria, também definida pela legislação do país. Este é o caso do Brasil com a Constituição de 1988.

Há Estados que utilizam a estratégia de organização administrativa promovendo a divisão do seu território em regiões, mas colocando nestas um representante do poder central, isto é, divide-se o território e o estrutura com órgãos que não têm personalidade jurídica própria, nem autonomia, apenas administrando conforme deliberações do poder central, o que constitui a *desconcentração administrativa*. Por outro lado, a descentralização permite o exercício das competências administrativas, nas respectivas esferas territoriais mas, com personalidade jurídica própria e previsão em lei, além de não se reportarem estas esferas ao poder central nem se sujeitar a eventuais intervenções.

Na perspectiva do Direito e da adequação da estrutura administrativa aos requisitos legais, Di Pietro (2001) reitera não só a exigência da observação dos princípios da organização jurídico-política do Estado como também na própria execução dos serviços.

A descentralização política se constitui no exercício, pelo ente descentralizado, das atribuições jurídicas como titulares de maneira originária. No Brasil, que é uma federação, o ordenamento jurídico, especialmente a Constituição Federal, já estabelece a competência legislativa a cada um dos entes federados: União, Estados-membros e Municípios.

[...] A *descentralização administrativa*, [...] apresenta algumas modalidades no modelo de Estado Federal.

Descentralização territorial ou geográfica ocorre quando a entidade local é dotada de personalidade jurídica de direito público, com capacidade de auto-administração, geograficamente delimitada, exercendo a totalidade ou a maior parte dos encargos públicos de interesse da coletividade, mantendo, entretanto, a sujeição ao controle do poder central.

[...] A *descentralização por serviços ou funcional ou técnica* ocorre quando o poder público (União, Estados ou Municípios) cria uma outra pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. [...] Corresponde às autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas; também chamada *Administração Indireta* [...]

[...] *Descentralização por colaboração* é a que se constitui por meio de contrato (concessão de serviço) ou ato administrativo unilateral (permissão de serviço público) em que se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, permanecendo a titularidade do serviço com o Poder Público.” (Di Pietro, 2001:349-353).

Verificamos, então, que além do rigor formal e legal de implantação de um Estado descentralizado, o Direito utiliza o termo descentralização também, em sentido estrito, como sendo uma delegação de competências a outro organismo, que pode ser público ou privado. Ou seja, descentralização administrativa é um gênero que mantém o poder político no centro do governo e, como *arranjo* instrumental ou de organização, este governo repassa os encargos e obrigações para outros entes, via instrumentos legais, mas sob seu controle.

Nos estudos sobre experiências na Administração Pública, especialmente nos estudos de casos feitos a respeito de alguma política pública implantada por algum Governo, são utilizados muitos conceitos absorvidos de várias disciplinas como o Direito e a Ciência Política. Há escolas de Governo, institutos públicos, produções científicas especializadas, em várias esferas do governo que tratam exclusivamente ou principalmente sobre a descentralização. Os casos empíricos já mencionados neste trabalho e a literatura apontada ilustram as contribuições dadas pela Administração Pública²¹.

Neste sentido, é intransponível a etapa de distinção da descentralização com outros arranjos assim como das técnicas utilizadas no processo descentralizador. Muitos autores já advertem da complexidade do tema e da importância de se entender as diferenças entre os distintos arranjos construídos em torno da descentralização, posto que estas diferenças apontam fatores determinantes no êxito ou fracasso do processo, tais como estruturas a desconcentrar, pulverização ou extinção de órgãos, fusão, desmembramento ou mesmo criação de novas estruturas.

Estes conceitos por vezes são utilizados uns pelos outros e isso, além de reduzir a análise do caso em estudo, também provocam confusões conceituais. Regina Nabuco (1994) adverte sobre a redução desta ferramenta quando afirma que “a descentralização não é um simples processo administrativo pelo qual o governo delega poderes às autoridades regionais para administrar diversos programas decididos no centro”.

Inicialmente, destacamos a importância da distinção de alguns conceitos que são diluídos e utilizados de forma indistinta em total descompasso com a literatura especializada, tais como: desconcentração, delegação e descentralização.

²¹ Souza (1996) Bresser-Pereira, (1996, 1998); Abrucio (1999); Arretche (1993) e Melo (1997) são alguns estudos feitos tendo como objeto os casos concretos que contribuem com estudos feitos nas Administrações.

A *desconcentração*, por vezes utilizada como sinônimo de descentralização ou como apenas uma técnica desta, implica a criação de corpos administrativos em outros níveis para implementar, nas diferentes localidades, políticas definidas e financiadas pelo nível instituidor. Há uma transferência relativa de poder e competências de parte das atribuições para unidades afastadas territorialmente dos órgãos centrais responsáveis pelas principais decisões referentes aos serviços públicos.

É, portanto, um mecanismo no qual a instância central de poder transfere parte de suas atribuições de execução de atividades para órgãos subnacionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços. A instância central conserva o poder e a dotação orçamentária para decidir sobre políticas, prioridades e alocação de recursos humanos. As soluções de desconcentração de atividades mais difundidas envolvem a criação de administrações regionais, normalmente encarregadas da execução de pequenos serviços de manutenção e de obras de menor porte, ou a instalação de órgãos administrativos para facilitar o acesso da população às repartições municipais. Implica, assim, a criação de corpos administrativos em outros níveis para implementar, nas diferentes localidades, políticas definidas e financiadas pelo nível instituidor.

A *delegação* é verificada quando os órgãos do poder central, utilizando-se das prerrogativas e competências legais, delegam ou atribuem a outros órgãos o cumprimento de tarefas conforme o interesse do serviço público e discricionariedade dos governantes, independente de afastamento territorial. A delegação de autoridade pelos chefes está intimamente relacionada com a descentralização da autoridade de uma organização. (Di Pietro, 2001) .

Amauri Gremaud (1999) aponta que o processo de descentralização deve observar pelo menos três aspectos: a *descentralização administrativa* com a transmissão de responsabilidade de gerência na provisão de determinados órgãos e serviços públicos e de gestão de políticas para as outras esferas; a *descentralização fiscal* com a passagem da responsabilidade de pelo menos parte da responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas; e a *descentralização política* com a autonomia decisória na promoção da política bem como na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados, implantados e mantidos.

Como observado a partir destas definições, a descentralização intergovernamental diz respeito a uma tipologia em que a literatura procura descrever um tipo específico de transferência de poder. Ou se descreve a postura dos governos na distribuição de competências tributárias e fiscais (descentralização fiscal), ou se explorava a disposição

territorial de órgãos ou serviços bem como sua gestão espacial (descentralização administrativa) ou se discorria sobre o grau de autonomia de outros entes (não centrais) na decisão e implementação de políticas (descentralização política).

Apoiamo-nos, porém, na seguinte tipologia definida por Hubert Allen (1985) quando informa uma terminologia adotada pelas Nações Unidas para formatar melhor o conceito: *descentralização de poderes* em relação às unidades administrativas ou às delegações de poderes decisórios a funcionários públicos que operam em nível local na execução de políticas do governo central. Isto é a *descentralização administrativa*.

Tratando da descentralização política, o mesmo autor distingue os conceitos relacionando-a à *devolução de poderes* a governos regionais ou locais, relativamente autônomos, ou a órgãos estatutários especiais, que pode ser entendida como a transmissão do poder decisório a poderes de execução de política a órgãos locais representativos (geralmente eleitos) ou a empresas públicas autônomas. O que é freqüentemente denominado de *descentralização política*. Delegação é uma forma de descentralização e refere-se à transferência de responsabilidades gerenciais, estando associada, muitas vezes, à introdução de formas mais modernas e flexíveis de gestão.

Por fim, sintetizamos tais conceitos, baseando-nos na classificação de Aguila Mazula (1998) da seguinte maneira:

- ◆ Descentralização administrativa ou desconcentração, o que ocorre quando não há a transferência definitiva de autoridade, poder de decisão e implementação, da administração central para outros agentes fora dos órgãos centrais;
- ◆ Descentralização política ou devolução, quando a descentralização implica uma transferência final do poder de decisão e implementação da administração central para órgãos locais eleitos;
- ◆ Técnicas de descentralização: delegação, privatização e desregulação, quando a descentralização implica uma transferência limitada de poderes de decisão e implementação da administração central para uma empresa ou agência do Estado, ou uma transferência parcial de tais poderes para uma companhia privada ou comunitária.

Observamos, então, que no contexto intramunicipal, a utilização da descentralização pode seguir um *misto* ou apenas alguma das modalidades acima descritas. Entendemos que isto contribui para a utilização até mesmo informal e sujeita a alterações inclusive de ordem ideológica e partidária.

Jacobi (1990) concebe descentralização como meio de transferência de poder por parte do poder central para as unidades subalternas. Isto implica, segundo o autor, a dotação de

competências e recursos destas unidades para que possam desenvolver suas administrações de uma maneira mais eficiente, mais perto do cidadão e dos grupos sociais. Isto exige, portanto, que o governo que pretenda implementar a descentralização deva definir qual modelo a ser utilizado e o alcance e a esfera de participação do cidadão e dos grupos sociais.

Nesta mesma perspectiva, Ckagnazaroff (1995) assevera que a descentralização pode ser entendida como a divisão de poder dentro do aparato estatal e pode ser democratizante na medida em que se delegam funções, como também pode ser compreendida como uma forma de fragmentação do poder através de diferentes esferas sociais.

Reiteramos, também, o pensamento de alguns autores como Lane (1993) e Ckagnazaroff (1995) que acreditam que a descentralização não é um conceito absoluto ou mesmo que se possa delimitar um modelo ideal. Na compreensão dos autores, a forma de descentralização a ser adotada está relacionada com os serviços que serão descentralizados, os tipos de atividades que serão assumidos pelo poder local ou estruturas regionais, a organização política e as ações que serão desenvolvidas nestas administrações e regiões de atuação.

Vemos, portanto, que a descentralização intramunicipal deve ter em conta a capacidade das instâncias regionais na prestação dos serviços, o que envolve, dentre outros, recursos financeiros e humanos, assim como a organização e envolvimento político da comunidade na gestão pública, o que caracteriza todos os atores implicados nesta gestão.

Numa escala municipal e observados fatores como tamanho do município, número de secretarias setoriais e regionais bem como o grau de complexidade dos serviços prestados, há muitos outros desdobramentos a serem considerados. Fatores como a capacidade de articulação e utilização do trabalho conjunto ou *intersectorial* entre vários departamentos, secretarias ou gerências; a qualificação dos funcionários das unidades descentralizadas ou locais que exigem formação adequada e facilidades em diálogo com demais funcionários; a manutenção da capacidade regulatória e de formulação de políticas no núcleo central de governo evitando clientelismo, corporativismo ou outros comportamentos desviantes da prestação de serviços por parte de chefias; além de cuidados para evitar a fragmentação institucional que consiste na incapacidade de integração das unidades em torno de um plano comum para o município.

Esta seção teve como objetivo evidenciar elementos que permitam delinear um conceito de descentralização intramunicipal considerando critérios históricos, teóricos e práticos na medida que analisou autores que procederam estudos empíricos e que apresentam conclusões para o tema. Nos capítulos seguintes, os critérios e demais elementos ora

evidenciados serão objeto de análise mais detalhada e de considerações críticas acerca da reforma administrativa em Belo Horizonte e seu processo de descentralização administrativa intramunicipal.

O capítulo II, a seguir, apresenta o modelo de descentralização municipal implantado em Belo Horizonte, a partir da reforma administrativa – 2000. Descrevemos o contexto da reforma desde suas concepções e motivações para tal iniciativa onde apresentamos os antecedentes gerais da mesma, os atores envolvidos e as expectativas do governo com as mudanças almejadas. Em seguida, tendo como referência o texto-referência produzido pela equipe condutora da reforma, “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte” e também as publicações institucionais da Prefeitura através das revistas, descrevemos os *desafios, objetivos e pressupostos da reforma administrativa*. Sendo a descentralização municipal um dos pressupostos da reforma e o eixo central desta, informamos os *princípios e condicionantes da descentralização municipal*.

A descrição feita neste Capítulo II tem a intenção de delinear o modelo de reforma administrativa construído em Belo Horizonte, especialmente, os procedimentos na implementação da descentralização. Temos apontado neste trabalho sobre a inexistência de um modelo de descentralização auto-aplicável para todos os contextos bem como os equívocos e confusões semânticas e conceituais. A equipe condutora da reforma administrativa elaborou um texto sobre a descentralização municipal em Belo Horizonte e além da previsão de um modelo estabelecia procedimentos na operacionalização da mesma. Entretanto, entendemos que há uma distância entre o modelo ideal ou normativo traçado e a realização deste devido a diversidade de fatores e de atores que intervêm no processo de reforma.

CAPÍTULO II

3. DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE 2000

Este capítulo tem o objetivo de descrever o modelo de organização político-administrativa proposto para Belo Horizonte; modelo este instituído por um processo de reforma administrativa a partir de 2000. Já vimos apontando que a descentralização no Brasil é um tema quase sempre discutido nos moldes definidos pela Constituição Federal e, embora vejamos algumas experiências relatadas pela literatura brasileira, a descentralização municipal ainda não é um tema discutido de modo específico.

O capítulo introdutório deste trabalho procurou evidenciar algumas questões presentes nos processos de reforma, de modo geral, notadamente questões conceituais e históricas. Os apontamentos feitos pretendem iluminar o caso em estudo – Belo Horizonte – e, de antemão, reiteramos alguns aspectos que extraímos desta exploração inicial. Acreditamos na inexistência de um modelo pronto e aplicável de descentralização municipal, assim como a existência de problemas técnicos, políticos e culturais que envolvem tal processo e, como os quais, toda mudança deve observar para não incorrer nos mesmos erros ou equívocos.

A propósito, acreditamos que o tema descentralização municipal deva ser discutido à luz de um caso concreto, iluminado também por uma literatura aplicável que evidencie elementos importantes para estudos acadêmicos e possam contribuir para um maior aprofundamento crítico. Vemos na experiência de Belo Horizonte um caso relevante para uma análise mais ampla e que pode se constituir numa importante referência tanto acadêmica como para a Administração, de modo geral.

A despeito de Belo Horizonte e seu novo modelo de descentralização municipal, iniciaremos a descrição contextualizando tal processo em um breve retrospecto das administrações anteriores, especialmente, a partir da Administração Patrus Ananias, a partir de 1993, onde se inicia um novo momento na Administração em Belo Horizonte, denominado de “gestão democrático-popular”. Em seguida informaremos sobre o surgimento da iniciativa e a justificativa por parte do Governo para empreender uma reforma administrativa como também sobre as estratégias iniciais para instaurar este processo de reforma administrativa.

Na segunda seção deste capítulo, descreveremos de maneira mais detida os pressupostos e objetivos definidos pelo Governo e pela equipe responsável pela reforma apontando os desejos destes com a reforma e seus possíveis desdobramentos. Especialmente

sobre os pressupostos, abordaremos de modo especial o pressuposto da *descentralização político-administrativa* que além de um fator visto como condição intransponível ao processo de reforma administrativa traz alguns dos elementos mais discutíveis da reforma como, por exemplo, a nova estrutura organizacional das secretarias.

Embora o modelo descrito remeta a todo um processo de reforma administrativa, a descentralização ocupa o eixo principal deste processo tanto que, na terceira seção, estão descritos os princípios e condicionantes da descentralização, que procuram explicar os fins e resultados esperados com a mesma. Nesta seção, então, destacaremos as pretensões principiológicas, isto é, as diretrizes gerais e orientações, do governo e da equipe condutora da reforma com as mudanças empreendidas e a forma de *operar* a implantação e implementação destas mudanças.

Este capítulo é uma etapa essencial posto que, no terceiro capítulo, faremos uma análise crítica inter-relacionando o modelo implantado com a sua implementação verificada na perspectiva de algumas dimensões problemáticas que consideramos ilustrativas.

3.1. Antecedentes gerais da implantação da Reforma Administrativa

A Reforma Administrativa executada no Município de Belo Horizonte (Lei N.º 8.146/00), inicia-se pela constatação, do Prefeito Célio de Castro e seus Secretários, no final do seu mandato – 1997/2000 –, do esgotamento do modelo administrativo vigente e da necessidade de um novo desenho político-organizacional para a prefeitura. Acresce a isto, a maturidade resultante do acúmulo e aprendizado adquirido ao longo de um processo iniciado no ano de 1993 com o Governo Patrus Ananias, marcado pela descentralização e por uma gestão denominada *democrático-popular*.

Para fins de organização e condução do processo, o Prefeito e Secretários definiram previamente a organização interna (atores diretamente ligados ao processo como os servidores públicos e aliados partidários) e também externa (demais atores como Universidades, Empresas e Agências privadas), além dos outros segmentos da população.

Internamente, a proposta de reforma iniciou-se em 2000 e foi conduzida pelo então Secretário de Planejamento - Maurício Borges Lemos - e uma pequena equipe de assessores. Santa Rosa (2004) informa que tal equipe adotou a estratégia de não chamar outros

interlocutores face ao receio de se criar zonas de conflitos especialmente com o funcionalismo bem como com a base partidária aliada, uma vez que estavam em momento de eleições municipais. Acreditavam que o impacto político e as conseqüências de uma reforma viessem comprometer a articulação eleitoral diante do objetivo da construção de uma base partidária forte para as eleições. Podiam trazer, também, entraves face aos interesses dos servidores públicos às mudanças de cargos e salários²².

Externamente, a postura restritiva de participação na Reforma permaneceu. Assim, segmentos especializados em projetos de gestão urbana e governamental, como setores das Universidades, Institutos públicos e privados especializados, associações civis em geral, usuários de serviços públicos e técnicos também não foram admitidos na discussão.

Assim, em Belo Horizonte, o processo de implantação da Reforma Administrativa se desenvolveu de forma restrita quanto à participação, inclusive à participação dos atores estratégicos²³, além da adoção de um itinerário formal e institucional rápido. Santa Rosa (2004) destaca dois momentos na implantação da reforma que sintetizam a estratégia de implantação do novo modelo orgânico-administrativo em Belo Horizonte. Este modelo seria uma nova distribuição de órgãos, composto por um núcleo central de governo, formado por novas secretarias de coordenação e pelas secretarias temáticas que responderiam pelo planejamento das ações como também pelas secretarias regionais, responsáveis pela gestão e execução dos serviços na *ponta*. Implicava, assim, a criação de órgãos, extinção de outros, modificações de *status* e propunha uma nova dinâmica de trabalho.

[...] As discussões para a definição do novo modelo de descentralização da PBH podem ser divididas em dois momentos distintos. O primeiro momento, que chamaremos “técnico-político”, durou cerca de 6 meses e envolveu, além do Prefeito, dos Secretários de Governo, Fazenda e Planejamento, a mencionada equipe de consultores formada por economistas e urbanistas. Esta equipe foi responsável pela elaboração do documentos de uso interno e restrito: “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte”, cujo escopo apresenta o novo modelo de descentralização municipal, seus principais pressupostos, condicionantes, objetivos e desenho organizacional. O segundo momento, que chamaremos de “jurídico-administrativo”, durou cerca de 3 meses, e envolveu um grupo mais amplo de discussão, tendo em vista a necessidade de se redigir a minuta do Projeto de Lei da Reforma Administrativa. Além da equipe de juristas já mencionada, foram incorporados ao processo de elaboração da minuta os

²² A equipe condutora da Reforma e o Secretário Maurício Borges entendiam que estes temas eram de grande complexidade técnica e sensibilidade política e que os desdobramentos advindos da participação dos atores políticos mencionados poderiam prejudicar o andamento da Reforma. Assim, esta foi conduzida de maneira sigilosa, contando apenas com um grupo restrito de participantes.

²³ Utilizam-se aqui “atores estratégicos” como referência aos servidores públicos e aos cidadãos, especialmente os partícipes de espaços comuns com o Governo, tais como Conselhos Gestores, Comissões de Orçamento Participativo, Conselhos Locais e Setoriais etc..

dirigentes da Procuradoria Geral do Município e um pequeno grupo de técnicos da Secretaria Municipal de Administração. (Santa Rosa, 2004:92)

Algumas experiências de reforma administrativa foram tomadas pela equipe de Belo Horizonte para incorporar elementos que referendassem as estratégias adotadas, especialmente quanto à participação ampla no processo; é o caso da cidade de Fortaleza²⁴. Também, para exemplificar com fundamentos de obstáculos às reformas, o Secretário de Planejamento Maurício Borges cita a cidade de São Paulo reafirmando sua intenção de impedir discussões amplas²⁵.

Desta feita, a Reforma Administrativa em Belo Horizonte foi conduzida de maneira restrita quanto à participação, interna e externamente. Entretanto, convém informar que, mesmo pautando estratégias baseados em experiências de outros municípios, os processos de reforma não obedecem a uma lógica mecânica de incorporação de modelos. As experiências ora mencionadas apontam métodos diferentes quanto aos adotados em outros municípios, como Campinas²⁶, por exemplo, do mesmo modo que Belo Horizonte é um contexto diferente e os resultados também não refletem somente o modelo e estratégia adotada. Demonstram também que as mudanças amplas e globais dificultam a consecução dos objetivos e metas pré-definidas, tendo em vista a multiplicidade de atores e interesses que, se ameaçados ou não contemplados, desencadeiam a resistência ao processo.

Entendemos que estratégias são os caminhos ou opções escolhidas para o alcance dos objetivos pretendidos. Assim, as estratégias deverão produzir mudanças pretendidas de um modo geral e, sempre que possível, deverão reformular os modelos vigentes na organização. Afinal, como reitera Matus (1993), o planejamento não deve apenas produzir idéias a serem inseridas em documentação de planejamento mas deverá ir além, provocando transformações nas diferentes realidades. A estratégia adotada se desdobra em missão, objetivos e metas, sobre o que discorreremos a seguir.

Pelo que expomos, podemos considerar que o caminho adotado para implantação da reforma administrativa em Belo Horizonte ou para alcançar os objetivos traçados nesta, foi de restringir a participação ampla e tratar esta reforma como uma ação governamental. Esta ação

²⁴ Em Fortaleza o processo de implantação da Reforma no Governo Juracy Magalhães se deu rapidamente tanto nas questões formais – processo legislativo – quanto na sua efetiva implantação – reorganização orgânico-administrativa e teve participação restrita de demais interlocutores como servidores e cidadãos.

²⁵ Em São Paulo, como entende o Secretário Maurício Borges Lemos, a Prefeita Luiza Erundina não obteve êxito em sua Reforma Administrativa porque “abriu” à participação de muitos atores, o que desgastou o processo, fazendo com que a aprovação só ocorresse na gestão posterior da Prefeita.

²⁶ Para maiores informações ver João Carlos Vaz, Dicas, 1995.

parecia importante apenas para a própria Administração Municipal, posto que envolveu apenas o Legislativo e o Executivo Municipais. Não foi, portanto, tratada como uma política de reforma e, embora já reiterado por vários autores, inclusive Santa Rosa (*op. cit.*), não serem as reformas objetos de simples adequação de modelos preestabelecidos, em Belo Horizonte, a justificativa desta mesma autora referenda estratégias restritivas adotadas por outros municípios.

A seguir, como parte da fundamentação extraída do texto-referência adotado pela equipe condutora da reforma em Belo Horizonte, enumeraremos os pressupostos e objetivos definidos para consecução da reforma administrativa.

3.2. Desafios, objetivos e pressupostos da Reforma Administrativa

A equipe responsável por conduzir o processo de Reforma Administrativa - 2000 em Belo Horizonte, estabeleceu objetivos dirigidos para o atendimento à necessidade de uma reorganização ampla na Prefeitura de Belo Horizonte. Segundo a equipe, a consolidação dessa política de reforma administrativa, que previa especialmente a descentralização intramunicipal, teria o escopo de redefinir os princípios e estratégias, as competências, limites e articulações entre as instâncias de governo nas esferas central, regional e local (PBH, 2001).

Para consolidação deste processo de descentralização intramunicipal, a equipe sintetizou alguns desafios aos quais deveria responder o novo modelo de Administração Pública ora implantado em Belo Horizonte:

- a) ampliar e reestruturar os mecanismos de participação cidadã integrando tal participação nas diversas etapas de planejamento, coordenação, gestão, controle e execução das políticas públicas;
- b) garantir o enfoque intersetorial e multidisciplinar dos serviços demandados nas áreas social e urbana para maior eficácia e eficiência;
- c) flexibilizar e inovar o aparato jurídico para prestação de serviços públicos e resolução de problemas urbanos, anteriormente, de competência Estadual e Federal. (PBH, 2001:5)

Como objetivo definido pela equipe na “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte”, texto referencial elaborado para implantação da Reforma Administrativa, definiu-se implementar um modelo orgânico de gestão democrática e participativa, pautando-se em princípios de *intersetorialidade*, qual seja uma articulação entre os órgãos para melhor distribuição dos serviços; *descentralização*, que

consiste nas incursões pelos serviços e ações prestados pelo Governo de formas regional e local, acessível e próxima da população e a devida *informação* como pressuposto de um exercício pleno da cidadania. No próximo item tais princípios serão melhor descritos e analisados.

Por objetivos compreendemos a definição de alternativas ou caminhos apropriados para alcançar uma situação desejada. Seriam, portanto, as pretensões e desejos sobre algo que se procura instituir ou modificar. As metas, são os objetivos a serem conseguidos em prazo certo, dentro do período traçado para consecução dos mesmos, conforme um planejamento e um cronograma de execução. No estabelecimento das metas, os meios a serem utilizados e os instrumentos a serem adotados devem ser considerados, uma vez que têm impacto no seu atingimento. (Matus, *op. cit.*)

De modo generalizado, a equipe de condução da Reforma estabeleceu em sua proposta de trabalho os seguintes objetivos: a) aumentar a eficiência do governo municipal; b) estabelecer a transparência de suas ações; c) criar um atendimento regionalizado aos cidadãos e d) ampliar a participação e fiscalização popular sobre o governo. (PBH, 2000:4)

Aumentar a eficiência implicava distribuir os bens e serviços municipais de modo ordenado, que apresentasse respostas satisfatórias aos cidadãos demandantes. Assim, os resultados às demandas de saúde, educação, transporte, assistência, dentre outros, teriam resposta rápida e a contento da população usuária.

A *transparência das ações* governamentais implicava não só a publicização de atos como o acompanhamento das ações, projetos e programas por parte da população.

Este objetivo remete a outro acima citado que é a *ampliação da participação e fiscalização popular sobre o governo*. A população acompanha e controla a ação governamental através de espaços como Conselhos, Comissões de Fiscalização e outros espaços participativos.

A *criação de um atendimento regionalizado* implica a disposição, em todas as 09 (nove) secretarias regionais, de bens e serviços públicos conforme as demandas mapeadas pela população nos seus bairros, de modo a evitar deslocamentos para outras regiões ou para o centro da cidade, obstando o acesso.

Estes objetivos, devidamente articulados a um projeto de governo, na compreensão da equipe e do Secretário de Planejamento, exigiam alguns pressupostos de ação para consolidar este novo modelo de descentralização da gestão municipal de Belo Horizonte. Entendiam estes atores que a consecução dos objetivos deveriam ser acompanhados de uma direção política e operacional previamente definida. A proposta referida no documento apresenta 04

(quatro) pressupostos da Reforma Administrativa em Belo Horizonte, quais sejam: *descentralização político-administrativa, intersetorialidade, participação e informação*.

Por pressupostos compreendemos as condições sem as quais a reforma administrativa não poderia se realizar. São, portanto, as condições *a priori* exigíveis e necessárias para alcançar os objetivos traçados, sendo também o ponto de partida para promoção das demais mudanças pretendidas pela reforma.

Convém reiterar nossa advertência inicial deste capítulo sobre relevância destes pressupostos, sobretudo sobre o pressuposto da descentralização administrativa. Optamos, primeiramente, em descrever desde já tal pressuposto que explica a maioria das mudanças realizadas em Belo Horizonte e descreve a nova distribuição de estruturas orgânicas e administrativas. Em seguida, retomamos com a descrição dos demais pressupostos ao final desta seção.

Este primeiro pressuposto da reforma administrativa de Belo Horizonte: *descentralização político-administrativa*, é compreendido e descrito pela equipe condutora da reforma, não apenas na dimensão administrativa mas como um projeto político e de gestão. *Político*, onde se condicionam proposições jurídicas, reorganização de estruturas administrativas, recrutamento e qualificação de recursos humanos e disponibilidade financeira e, de *gestão*, redefinindo a direção da máquina administrativa a partir da ponta ou das novas Secretarias Regionais²⁷.

A equipe condutora do processo de reforma teve uma preocupação inicial em não permitir a confusão desta funcionalidade *a partir da ponta* com o esvaziamento das funções em nível central. Esta funcionalidade, *a partir da ponta*, significa na distribuição de órgãos assim como de ações, programas, bens e serviços de tal forma nas secretarias Regionais, que nestas estariam dispostas todas quais fossem as respostas às demandas da população e, a partir da Regional é que se buscariam outras alternativas ou desdobramentos na resolução de tais demandas. No entendimento da equipe, o não esvaziamento das funções no nível central de governo atende à lógica estabelecida pelo Secretário Maurício Borges, para quem, embora parecesse um paradoxo, a condição para realização da descentralização rumo às Regionais, seria a constituição de um nível central de governo forte e centralizador que pudesse

²⁷ (1) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Barreiro; (2) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Centro-Sul; (3) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Leste; (4) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Oeste; (5) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Nordeste; (6) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Noroeste; (7) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Norte; (8) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Pampulha; (9) Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Venda Nova.

promover tais mudanças (Santa Rosa, 2004: 93). Daí, inclusive, justifica a criação de Secretarias de Coordenação em nível central de governo que respondia por todas as políticas setoriais e programas implantados e executados pelo Município. Vislumbravam a prestação dos serviços com execução pelas regionais garantindo a interface e aproximação territorial dos cidadãos mas, por outro lado, defendiam e pretendiam o fortalecimento do nível central de governo posto o entendimento de que “as definições e as competências normativas e programáticas, por sua amplitude, interesse e impacto regional, não devem ser objeto de descentralização, devendo permanecer como atribuição do nível central” (PBH, 2000).

O que a equipe entendia como fundamental na descentralização era a dimensão executiva das políticas públicas setoriais na regional tendo em conta, paralelamente, o fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais de coordenação destas políticas. Ou seja, havia uma compreensão, por parte dos condutores da reforma, de que descentralização político-administrativa não implica repasse total de competências aos níveis regionais da Administração Municipal; ao contrário, como condição para se operar este novo modelo proposto, era imprescindível que as definições e as competências normativas e programáticas não fossem descentralizadas. Dada a amplitude da descentralização pretendida além do impacto regional, seria prudente a consolidação de um núcleo de governo que centralizasse a coordenação e o planejamento das ações, uma vez que, para a resolução de muitos problemas em nível regional, exigia-se uma visão mais ampla da realidade, especialmente para a garantia de uma redistribuição equitativa de bens e serviços públicos em todo espaço municipal. (PBH, 2000:3)

Assim, era fundamental o fortalecimento dos órgãos de coordenação e planejamento em nível central de governo como requisito à garantia da capacidade de gestão e articulação das instâncias setoriais e descentralizadas de governo. A respeito desse fortalecimento do nível central de governo reafirmamos que foi estabelecido um novo modelo orgânico na Prefeitura de Belo Horizonte, através desta reforma administrativa de 2000 (Lei N.º 8.146/00), com a redefinição de novas estruturas político-administrativas, com *status* e composição diferente. Passemos à descrição deste novo modelo orgânico.

O modelo orgânico vigente até a reforma fora criado nas décadas de 1970 e 1980. A divisão do município em Regionais data de 1973 a 1983²⁸ e, o que pretendiam os

²⁸ Lei 2.199 de 11 de julho de 1973, na gestão do Prefeito Osvaldo Pieruccetti criaram-se as Administrações Regionais Barreiro e Venda Nova. Posteriormente, na gestão de Rui Lage, criaram-se as demais Administrações Regionais – Leste, Oeste, Norte, Nordeste, Pampulha, Noroeste e Centro-Sul – Decreto 4.523 de 12 de setembro de 1983.

responsáveis pela reforma era proceder uma mudança na forma de operar esta estrutura. Dar mais poder a estas estruturas tanto com recursos materiais, financeiros e humanos além de maior autonomia política, financeira e administrativa. Além das Secretarias Regionais, havia as Secretarias Temáticas (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Administração, Planejamento, Governo etc.), todas estas em *status* idêntico, além do Gabinete do Prefeito.

Com a reforma administrativa em 2000, as Administrações Regionais passaram a se chamar, cada uma, Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional. As Secretarias Temáticas se mantiveram no núcleo central de governo, mas tiveram seu *status* alterado, subordinando-as às Secretarias de Coordenação, criadas com a reforma administrativa.

Neste novo ordenamento orgânico, as Secretarias Municipais de Coordenação da Gestão Regional garantiriam a gestão territorializada da prestação de serviços e a equivalência dos mesmos em todo o município. Com a transferência dos poderes político e institucional, através do aparato técnico, funcional e financeiro, a gestão dos serviços sociais e urbanos na região ficaria facilitada pela aproximação das necessidades e a participação dos cidadãos. Conforme entendimento da equipe condutora deste processo de reforma, isto seguiria a lógica organizacional, política e administrativa que buscava responder às necessidades demandadas pela população, bem como se adaptaria às características específicas das regiões com sua diversidade e heterogeneidade, o que exigia, portanto, um modelo consolidado e dinâmico capaz de permitir a interação da cidade com o governo. (PBH, 2002).

O Anexo 1, apresenta o organograma da estrutura organizacional após reforma administrativa – 2000, o qual define os níveis político-administrativos da nova estrutura e, de antemão, demonstra uma quantidade maior de órgãos e níveis de governo diversos²⁹.

O Núcleo Central de Governo é composto por:

- *Secretarias Sistêmicas*³⁰ (Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Governo e Planejamento) as quais mantêm interface com todos os demais setores da Prefeitura;

²⁹ Importante acrescentar que este organograma já contempla as alterações posteriores efetuadas: foi criada em nível central a SMASP (Secretaria Municipal Extraordinária para Assuntos de Segurança Pública) e mais a Guarda Municipal; A SMGO (Secretaria Municipal de Governo) foi elevada a 1º nível e *status* de Secretaria de Coordenação, além de mais uma estrutura adjunta de 2º nível; a SCOMPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral passou a ser de 2º nível mas foi criada uma estrutura de 1º nível: Secretaria Municipal de Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação. Além disso, criou-se também mais uma estrutura de 2º nível adjunta à Secretaria de Coordenação de Administração e Recursos Humanos.

³⁰ Secretarias sistêmicas são a Secretaria de Administração, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Planejamento e Governo, que foram transformadas em Secretarias de Coordenação em 1º nível de governo – “Super-Secretarias além de se criarem Secretarias de 2º nível.

- *Secretarias de Coordenação Geral* (Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental) as quais fortalecem o núcleo central de governo, instituindo estruturas de coordenação, garantindo a multidisciplinaridade e intersetorialidade;
- *Secretarias Temáticas* (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Política de Abastecimento, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal dos Direitos de Cidadania, Secretaria Municipal de Administração e Finanças, Secretaria Municipal de Limpeza Urbana, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, Secretaria Municipal de Estrutura Urbana, Secretaria Municipal de Regulação Urbana, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Arrecadações, Secretaria Municipal do Tesouro, Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação) as quais têm as mesmas competências das Secretarias Sistêmicas, propondo ações estratégicas, sendo responsáveis pela definição de políticas, diretrizes, normas, procedimentos e indicadores relativos às políticas que serão executadas a nível regional.

O Núcleo Regional de Governo constitui-se das *Secretarias Municipais de Coordenação da Gestão Regional*, estruturadas em cada uma das 09 (nove) regionais, responsáveis pela execução integrada dos serviços públicos com o enfoque territorial e espacial.

O quadro a seguir (Quadro I) ilustra a conformação das Secretarias Regionais antes e depois da reforma administrativa em 2000. Nele pode-se observar a lógica do investimento dado pelo Governo, comparando antes e depois da reforma, na perspectiva de atendimento a partir da ponta. Em cor preta estão dispostos na coluna 1 as estruturas contidas nas Administrações Regionais (atuais Secretarias Regionais) e, na coluna 2, em vermelho, estão as novas estruturas criadas sendo que, nesta coluna, ainda em preto, estão alguns setores equivalentes que foram mantidos.

Além do maior número de estruturas em se comparando as colunas desse quadro, chamamos atenção ao fato de tais setores agora estarem dispostos dentro de 02 (duas) estruturas em cada uma das Regionais, uma denominada “Secretaria Municipal Regional de Serviços Sociais” e outra “Secretaria Municipal Regional de Serviços Urbanos”. Estas Secretarias, além de estarem contidas na estrutura das Secretarias Municipais de Coordenação Regional teriam o *status* equivalente às Secretarias Setoriais ou Temáticas. Assim, os serviços setoriais de responsabilidade destas Secretarias, que deveriam ser redistribuídos e/ou

implantados nas Regionais teriam, no mínimo, ao nosso ver, certo conflito de competências ou mesmo competências concorrentes na execução dos mesmos.

QUADRO I
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE
COORDENAÇÃO DA GESTÃO REGIONAL –
Antes e depois da reforma administrativa - 2000

| Antes da Reforma - Unidades Administrativas Regionais- 2000 | Depois da Reforma Unidades Administrativas Regionais- 2001 |
|---|--|
| ADMINISTRAÇÃO REGIONAL | SECRETARIA DE GESTÃO REGIONAL |
| Gabinete Administrador Regional Departamento de Manutenção Serviço de Recursos Humanos Serviço de Administração Departamento de Administração e Finanças Serviço de Programação e Controle Serviço de Operações Seção de Manutenção de Parques e Jardins Seção de Desenvolvimento de Recursos Humanos Seção de Pessoal Seção Administrativa e Financeira Seção de Serviços Gerais Seção de Material e Patrimônio Seção de Manutenção de Vias Públicas Seção de Manutenção de Próprios Municipais Departamento de Controle Urbano Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social Departamento de Educação Departamento de Distrito Sanitário Serviço de Licenciamento Serviço de Atividades Econômicas e Sociais Serviço de Feira de Arte e Artesanato Serviço de Apoio Técnico-pedagógico a Escola Serviço de Atenção a Saúde Serviço de Controle de Zoonoses Serviço de Vigilância Sanitária Serviço de Planejamento de Atendimento Escolar Serviço de Fiscalização | Gabinete Secretário Regional Gerência Regional de Orçamento Participativo Gerência Regional de Informações Técnicas Serviço de Atendimento ao Cidadão Gerência Regional de Administração e Finanças Gerência Regional de Recursos Humanos Gerência Regional Administrativo e Financeiro Gerência Regional de Serviços Gerais SECRETARIA MUNICIPAL REGIONAL DE SERVIÇOS SOCIAIS - Gerência Regional de Educação - Gerência de Distrito Sanitário - Gerência Regional de Assistência Social - Gerência Regional de Cultura - Gerência Regional de Promoção de Eventos Esportivos, de Recreações, de Lazer e Feiras Gerência Regional de Planejamento e Atendimento Escolar Gerência Regional Pedagógica Gerência Regional de Programa Bolsa-Escola Gerência Distrital de Regulação, Informação e Epidemiologia Gerência Distrital de Atenção à Saúde Gerência Distrital de Controle de Zoonoses Gerência Distrital de Vigilância Sanitária Gerência Regional de Atendimento Social Gerência Regional de Programas Sociais Gerência Regional de Programas e Ações Culturais |

| | |
|---|--|
| <p>Seção de Licença de Edificações Setor de Atendimento Jurídico Seção de Licença de Posturas e Meio Ambiente Seção de Fiscalização de Rendas Seção de Fiscalização de Posturas e Meio Ambiente Escolas Municipais Policlínicas Centros de Saúde</p> | <p>Gerência Regional de Equipamentos e Programação Cultural SECRETARIA MUNICIPAL REGIONAL DE SERVIÇOS URBANOS - Gerência Regional de Parques e Jardins - Gerência Regional de Manutenção - Gerência Regional de Limpeza Urbana - Gerência Regional de Licenciamento Urbanístico e Ambiental - Gerência Regional de Fiscalização Urbanística e Ambiental Gerência Regional de Obras Gerência Regional de Projetos Gerência Regional de Processos Especiais Gerência Regional de Manutenção Viária Gerência Regional de Manutenção de Próprios Gerência Regional de Parques e Jardins Gerência Regional de Parques e Áreas Verdes I Gerência Regional de Parques e Áreas Verdes II Gerência Regional de Varrição e Serviços Complementares Gerência Regional de Coleta Gerência Regional de Serviços Especiais e Reciclagem Gerência Regional de Licenciamento de Obras Gerência Regional de Licenciamento de Atividades Gerência Regional de Fiscalização de Obras Gerência Regional de Fiscalização de Posturas e Meio Ambiente Gerência Regional de Fiscalização de Limpeza Urbana Gerência Regional de Fiscalização de Atividades em Vias Públicas Parques Escolas Centros de Educação Integral Unidades de Atenção Secundária em Saúde Serviços de Suporte Unidades de Atenção Básica em Saúde Centros Culturais Centros Comunitários</p> |
|---|--|

Por fim, convém assinalar que esta redefinição de órgãos e competências, como previsto neste pressuposto de descentralização político-administrativa, requeria uma atuação

entre tais órgãos de forma integrada e com atribuições definidas para cada um. Para tanto, foram definidos outros pressupostos, como o trabalho intersetorial entre estas estruturas. Um fator importante a ser mencionado é que a estrutura era nova, com novos órgãos, novas competências. O passo seguinte era dar esta dinâmica intersetorial a estas novas estruturas, neste novo modelo o que, convém reiterar, trazia novos níveis de governo com mudanças que exigiriam, ao nosso ver, uma mudança dos vários atores envolvidos na operacionalização deste modelo político-administrativo.

O segundo pressuposto definido na proposta de descentralização intramunicipal de Belo Horizonte foi a *intersectorialidade*. Esta consiste num mecanismo “que privilegia a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais tanto na fase de sua formulação quanto na sua execução e monitoramento” (PBH, 2000:3). Trata-se de condição eficiente de superar a fragmentação no planejamento e na execução das políticas setoriais, evitando a superposição e competição dos diversos programas e ações municipais.

Foi proposto pela equipe condutora da reforma um realinhamento de estruturas orgânicas com uma nova concepção e redefinição de atribuições e competências (projeto político) articulando-se uma nova perspectiva de gestão menos verticalizada e setorial dispendo uma estrutura mais horizontal e integrada das políticas públicas setoriais (projeto de gestão). Uma organização em rede como meio de articular atores dos diversos níveis de governo municipal (central, setorial, regional) dispostos de forma integrada e ampliada constituindo-se numa “gestão matricial”. (PBH, 2001).

Como apresentamos acima quando informamos sobre o desenho orgânico da Prefeitura de Belo Horizonte, além das Secretarias de Coordenação e das Secretarias Temáticas, as Secretarias Regionais, mesmo oriundas das antigas Administrações Regionais, tiveram sua proposta política e de gestão alterada, com mais autonomia e maiores responsabilidades. A intersectorialidade proposta pela equipe condutora da reforma como pressuposto da reforma administrativa dependia desta nova disposição de órgãos, mas, necessitava de um fluxo de funcionamento destas estruturas de forma coordenada; articulada. Uma justificativa para criação das Secretarias de Coordenação era a necessidade de proceder um planejamento coordenado ou um fluxo de trabalho de forma intersetorial entre as políticas setoriais e a execução destas nas Regionais.

A equipe condutora da reforma propôs que houvesse um ponto convergente ou uniforme que garantisse essa atuação intersetorial. Assim, em cada uma das Secretarias Regionais haveria um órgão responsável pela coordenação da execução das ações e políticas planejadas e definidas pelas Secretarias Temáticas (Setoriais), tanto na área de serviços

urbanos como na área de serviços sociais. Foram criadas, como dissemos acima, em cada Regional, as Secretarias Regionais de Serviços Sociais e de Serviços Urbanos, as quais tinham a incumbência de garantir a disposição e a execução dos serviços de modo equânime dentro da região de sua competência. É importante observar que, diante de tantas estruturas, com competências diversas exigia-se a devida organização de pessoal, além de recursos administrativos e financeiros.

A este respeito Santa Rosa (2004) observa que, embora houvesse a preocupação com a redistribuição de recursos humanos, materiais e financeiros, no corpo da lei da reforma este tema foi tratado apenas na questão da redimensão quantitativa de cargos e salários necessários à nova estrutura. (Santa Rosa, 2004:100).

Nosso entendimento é que, para operar esta nova máquina administrativa e tendo como pressupostos a descentralização político-administrativa e o trabalho intersetorial para garantir um atendimento integral à população nas áreas onde vivem, seria imprescindível uma composição de recursos condizentes nas Regionais. O pressuposto da intersetorialidade, portanto, implicaria a conformação de um modelo de gestão capaz de garantir a uniformidade das políticas em nível municipal onde estivessem compatibilizados os papéis de cada instância desde o planejamento até a execução e monitoramento das políticas. Uma outra questão importante ao nosso ver seria o fluxo de funcionamento na execução das ações. Seria importante evitar superposição de ações entre estas várias instâncias bem como definir os processos de trabalho, de modo a garantir o melhor desempenho previsto pela intersetorialidade.

Como terceiro pressuposto do processo de Reforma Administrativa em Belo Horizonte tem-se a *participação*. Foram criados, nas 09 (nove) Secretarias Regionais, os CRPs (Conselhos Consultivos Regionais Populares). Conforme justificativa da PBH, com estes Conselhos, constituídos de 16 (dezesesseis) representantes, sendo 08 (oito) eleitos em Plenária Popular pela PBH e 04 (quatro) técnicos indicados pela PBH e outros 04 (quatro) indicados pela Câmara Municipal – buscou-se reforçar o número de mecanismos de participação popular na administração da cidade (PBH, 2001:7).

Não obstante a importância destes canais de participação, na literatura especializada há importantes críticas sobre a excessiva criação de Conselhos, seu funcionamento e

resolutividade dos mesmos³¹. Não pretendemos neste trabalho discorrer sobre o funcionamento destes conselhos em Belo Horizonte, entretanto, é importante frisar que eles foram novos arranjos criados para se incorporarem, como salientado pela própria equipe condutora da reforma, aos demais sessenta e três (63) espaços já existentes. (PBH, 2001:7).

Importante salientar a respeito desse pressuposto é que a participação aqui é vista como a manutenção dos espaços institucionais de participação popular na Administração. A participação sobre a implantação e a implementação da reforma, conforme mencionado em seção anterior, foi estrategicamente restrita. Assim, o pressuposto da participação na reforma administrativa em Belo Horizonte dizia respeito à manutenção dos conselhos e comissões de participação popular e à criação de mais um canal participativo, qual seja o Conselho Regional Popular (CRP) em cada regional.

O quarto pressuposto apontado na proposta é a *informação*, o qual é definido pela equipe condutora da reforma como “um conjunto de investimentos em inovação e no fortalecimento dos processos de informatização que garantam o fluxo de informação entre o núcleo central e os níveis regionais e entre estes e a população, racionalizando e desburocratizando a prestação de serviços e o atendimento ao cidadão” (PBH, 2000:4). Propunha, portanto, a equipe, uma articulação *informatização/informação* para se estabelecer uma cultura de utilização dos sistemas informatizados na administração pública em geral como ferramentas eficazes na gestão das políticas e serviços públicos. Esta articulação contribuiria não só para superar a cultura clientelista de favorecimento político e pessoal no atendimento ao público como também para estabelecer mecanismos mais eficientes e eficazes para evitar a fragmentação das políticas de atendimento da população rompendo com a burocracia que gera a morosidade operacional, a insuficiência dos bens e ineficácia dos serviços públicos no âmbito municipal.

Como já enfatizamos, o modelo de mudanças proposto e os objetivos ora traçados conduzem, ao nosso ver, a uma *super-reforma*. São objetivos extremamente amplos e para a sua realização seria necessária a incorporação destes por todos os operadores da reforma, especialmente os atores burocráticos bem como de capacidade técnica e operacional

³¹ Luciana Tatagiba (1998), por exemplo, desenvolveu importante estudo sobre os Conselhos Gestores de Políticas (Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social) em algumas capitais do Brasil e apresentou uma série de questões sobre os mesmos que apontam, dentre outras, a ineficiência, a falta de legitimidade dos representantes, as limitações à participação, o controle e limitação da agenda.

(conhecimento, equipamentos, logística, infra-estrutura física), condizentes com a abrangência da reforma administrativa.

Definidos os pressupostos e objetivos pretendidos com a Reforma Administrativa, a equipe que conduziu o processo passou à etapa de delinear os princípios e condicionantes da descentralização. Importante destacar aqui que foram definidos os pressupostos da reforma administrativa e, sendo a descentralização um dos pressupostos daquela, a equipe condutora da reforma, entendendo a complexidade de se institucionalizar um modelo político e administrativo de gestão municipal, ocupou-se em definir algumas condições essenciais para nortear especificamente a descentralização municipal.

Já apontamos anteriormente que, para realização da reforma administrativa de Belo Horizonte, a equipe condutora orientou-se pela descentralização municipal, dentre outras medidas.

Então, a descentralização exigia um conjunto de diretrizes para orientar as ações dos envolvidos nos processos de trabalho além da definição de estratégias para institucionalizar uma nova maneira de agir na Administração Municipal. Entendia a equipe condutora da reforma que, além das determinações legais estabelecidas por ocasião da reforma, seria importante estabelecer *princípios norteadores* para viabilizar a descentralização tanto operacional como politicamente.

Na seção a seguir serão apresentados estes princípios que orientariam a consecução da descentralização municipal, assim como as condicionantes para efetiva realização dos objetivos e metas definidos em tal descentralização.

3.3. Princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal

Segundo a equipe condutora da reforma administrativa em Belo Horizonte, a consolidação deste novo modelo de descentralização político-administrativa visava conciliar estruturas territoriais e estruturas setoriais de planejamento. Ao mesmo tempo procurava combinar a centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas. (PBH, 2002:12). Isso envolvia todas as instâncias de governo e os respectivos órgãos centrais, setoriais e regionais.

Como já dissemos, a nova estrutura político-administrativa foi ampliada com as novas estruturas e os níveis de governo e, por conseguinte, foram instituídas novas competências, atribuições e tarefas. Isto exigia, portanto, a devida formação e capacitação dos agentes operadores destas tarefas (servidores) além dos demais agentes envolvidos (agentes políticos, população) que atuam ou acessam os bens e serviços prestados pela Prefeitura de Belo Horizonte.

A pretensão da equipe condutora da reforma era de que para execução das políticas deveriam ser estabelecidos procedimentos uniformes, o que seria feito em etapas subsequentes com a edição de normas, instruções e decretos. Isto gerou, em certa medida, uma indefinição e mesmo um congestionamento, haja visto o número de órgãos e competências concorrentes.

Compartilhamos com Santa Rosa (*op. cit.*) o receio quanto à limitação dos efeitos pela indefinição e ambigüidade na definição de competências entre as diversas instâncias e atores, o que poderia gerar certa paralisia institucional pela superposição de poderes e responsabilidades (Santa Rosa, 2004: 107). Admite também a autora que o texto da reforma administrativa não trazia os procedimentos, condições e critérios de transferência dos recursos necessários para a operacionalização desta descentralização, o que seria efetivado de modo progressivo e gradual com regulamentações, normas e instruções através de decretos definidos posteriormente à implantação da reforma.

A equipe condutora da reforma administrativa pautou-se pela institucionalização dos princípios como forma de assegurar a promoção da mudança necessária para se operar esta nova e modificada máquina administrativa. Assim, a equipe assumiria o caráter de orientadores obrigatórios a serem adotados na descentralização em Belo Horizonte. Esta institucionalização da reforma em Belo Horizonte visava conciliar as estruturas (de coordenação, setorial e regional) desde a formulação, coordenação e acompanhamento das políticas públicas até sua efetiva execução, gestão e implementação. No entendimento da equipe, o fato de formalizar os princípios da descentralização determinando as competências, atribuições e relações formais entre os atores e órgãos envolvidos garantiria maior eficiência e resolutividade. Estas atribuições e competências, segundo justificativa da equipe condutora da reforma, sempre se deram apenas no plano informal, o que impedia o efetivo cumprimento das mesmas.

Apoiados em North (1994), compreendemos que a institucionalização implica estabelecer regras formais, limitações informais, que são as normas de conduta auto-impostas,

além dos mecanismos responsáveis pela eficácia desses tipos de normas e regras e convenções de comportamento. (North, 1994:13).

A despeito das limitações informais, reiteramos a importância da *submissão à trajetória* da instituição. As relações ou os procedimentos são incorporados pela prática dos agentes, especialmente os servidores, o que interfere decisivamente no processo de mudança institucional. North (*op. cit.*) acrescenta que as *instituições* são as regras do jogo e as *organizações* são os jogadores, ou seja, é necessária uma adesão pelos jogadores às regras deste jogo. O estabelecimento de novas regras tanto como a entrada de novos jogadores traz alterações que, conforme os desdobramentos deste novo cenário, podem comprometer os resultados esperados.

A nossa crítica, que no capítulo seguinte melhor enfatizaremos, diz respeito às limitações da previsão legal e à pouca implicação nos aspectos informais da mudança que se referem dentre outros fatores, aos comportamentos, à competência técnica e aos incentivos à mudança; fatores estes que são de extrema importância aos processos de mudança.

Os princípios que norteariam a implementação da descentralização em Belo Horizonte foram publicados em revista institucional (Revista da Política Social, 2001) passando a ser referência para a equipe condutora e para os servidores e demais agentes operadores da reforma. Tais princípios foram assim enumerados:

- i) “construção de um projeto político e de gestão com a devida reorganização estrutural (administrativa, financeira e de recursos humanos) por meio de um projeto político-institucional adequado”. Segundo este princípio, as novas relações institucionais e gerenciais estabelecidas pela legislação em função da reforma, exigiam, além da reorganização de órgãos administrativos, também a redefinição de atribuições. Seria um projeto *político* porque buscava institucionalizar uma nova prática de gestão nos moldes gerenciais da Administração que, por conseguinte, implicaria uma nova forma de funcionamento e novas relações. Um novo projeto de *gestão* implicava a exigência de fluxos trabalho eficientes e bem articulados posto o número de órgãos e a lógica de funcionamento que envolveria os vários níveis de governo rumo à Regional, mas que envolvia vários atores e várias funções interdependentes.
- ii) “*funcionamento da máquina administrativa pela lógica espacial e territorial a partir dos cidadãos*”. Este princípio reafirma o funcionamento da máquina política e administrativa para garantir o atendimento mais próximo ao cidadão a partir das Regionais. Santa Rosa (*op. cit.*) desdobra este princípio em outros, afirmando que se espera permitir que a prestação dos serviços seja executada dentro do princípio da *intersectorialidade*, por meio de programas integrados e monitorados por canais efetivos de *participação e acesso à informação* para a

população, definindo uma nova forma de gestão do aparato político-administrativo – *colegiada e descentralizada* - entre os níveis central e regional de governo. Seria, portanto, uma disposição de órgãos em uma lógica territorial e espacial mas também articulando as diversas instâncias (central, setorial, regional) de modo a garantir resolutividade e comodidade à população.

iii) “*fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais para o nível regional, expandindo seletivamente algumas funções existentes em nível central*”. A respeito deste princípio, a equipe de implantação da reforma enfatizou bastante a expansão seletiva das funções do nível central rumo ao nível regional mas também estabeleceu como condição para tanto a maior necessidade de coordenação do governo central. A expansão seletiva seria a imediata distribuição de bens e serviços nas Regionais, especialmente os mais urgentes e demandados, para em seguida, gradativamente, os demais fossem incorporados e dispostos nas respectivas regionais. A preocupação da equipe seria garantir um processo de *centralização-descentralização*, articulando a implementação das políticas setoriais pelo nível regional, sem perder o foco no município como um todo e não repassando todo o poder e competências para o nível regional. A intenção era fortalecer o nível central para garantir a eficiente descentralização rumo às regionais. Não se confunde, portanto, com a perda ou retirada das funções do nível central e repasse para as regionais. Isto levou ao próximo princípio.

iv) “*manutenção em nível central das competências normativas e programáticas dadas as especificidades garantindo a equidade e a redistribuição de bens e serviços públicos em todo o espaço urbano, face a seu grau de complexidade e amplitude*”. Entendemos que esta equivalência exigia a compreensão das heterogeneidades, complexidades, carências e potencialidades de cada uma das regionais para formular, implantar, implementar e executar ações em cada uma regional de modo eficaz. Tanto foi a preocupação da equipe condutora da reforma em não desconsiderar a visão mais ampla da cidade de Belo Horizonte que foram criadas as Secretarias de Coordenação, em nível central de governo, subordinando inclusive as Secretarias Setoriais. Conforme descrição em documento oficial da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH, 2002), as avaliações de impactos regionais de cada política, assim como o planejamento e a resolução de conflitos e problemas não restritos à divisão espacial seriam realizados pelo nível central de governo.

v) “*deslocamento de poder, de responsabilidade e de funções, assegurando a participação cidadã, a executividade em âmbito territorial e a distribuição de competências garantido a racionalidade, eficiência e eficácia*”. A equipe condutora da reforma entendia o deslocamento

de poder como a descentralização da decisão da alocação de recursos. Para tanto, a principal ferramenta era o Orçamento Participativo, que garantiria a participação popular ao mesmo tempo que exigia das novas Secretarias Regionais a devida eficiência e eficácia na gestão dos recursos advindos com as novas atribuições da reforma administrativa. Nesta perspectiva, a participação neste processo de descentralização em Belo Horizonte se ateve à otimização do já existente OP e na criação de mais um canal de participação, qual sejam os CRPs (Conselhos Regionais Populares), em níveis regionais.

vi) *“privilégio às instâncias regionais para exercício das competências em matérias de interesse local que permitam respostas ágeis aos cidadãos (gestão de proximidade)”*. Também compreendido como princípio da subsidiaridade, este pretendia a garantia da prestação ou a disposição dos bens e serviços nas instâncias regionais pela necessidade de dar resposta rápida às demandas apresentadas pelos cidadãos, bem como garantir maior eficácia e eficiência, posto que a vinculação territorial causaria maior possibilidade de atendimento às demandas.

vii) princípio da proximidade com a disposição dos serviços mais próximos aos cidadãos observando as escalas geográfica, econômica, financeira e técnica e de poder político. Embora relacionado ao princípio anterior, o que pretendia a equipe condutora da reforma era relativizar o mesmo, tendo em vista os critérios de escala e poder político. O controle, pelo nível central, na escolha dos serviços a serem descentralizados reitera a centralização da definição, coordenação, monitoramento e implementação das políticas. Isso quer dizer que, dependendo da complexidade, importância e impacto de determinadas políticas, estas não seriam descentralizadas ou seriam mantidas pelo nível central (Secretarias de Coordenação ou Secretarias Temáticas). Como exemplo, podemos citar o Programa BH Cidadania que prevê atendimento descentralizado, inclusive com equipamentos regionais e locais, mas que tem sua coordenação, acompanhamento, monitoramento e implementação desenvolvidos pela Secretaria de Coordenação das Políticas Sociais, ou seja, nível central de governo.

viii) *“intersectorialidade como elo de integração das diversas políticas públicas sociais e urbanas nas diversas fases, superando a fragmentação de ações, utilizando estruturas de gestão coordenadas nos diversos níveis”*. A intersectorialidade já foi colocada pela equipe que conduziu a reforma administrativa em Belo Horizonte como pressuposto e agora figura como princípio da mesma. Não obstante certa confusão conceitual, a intersectorialidade, como princípio da reforma administrativa, prevê uma integração matricial das políticas urbanas e sociais para romper com a fragmentação entre planejamento e execução das políticas setoriais, ou seja, aquelas executadas pelas Secretarias Temáticas. Além do fato de que as Secretarias

de Coordenação subordinaram as Secretarias Setoriais ou Temáticas, limitando sua autonomia, também foram criadas as Secretarias Regionais de Serviços Sociais e de Serviços Urbanos, as quais contemplariam pelo menos uma gerência temática, por exemplo, gerência de educação, gerência de saúde, gerência de manutenção viária, gerência de fiscalização etc. Este princípio também previa a criação de estruturas colegiadas de gestão que reuniriam representantes das Secretarias de Coordenação, Temáticas e Regionais.

ix) *“Inovação e fortalecimento dos processos de informatização garantindo participação e acesso a informações, satisfatoriamente, atendendo aos cidadãos, permitindo transparência das ações, produtividade e qualidade na prestação dos serviços”*. O investimento nesta inovação adquiriu um aspecto de institucionalização deste princípio com a criação da Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação e o fortalecimento da PRODABEL (Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte). A pretensão era garantir um eficiente fluxo de informações inter e intra-secretarias, permitindo maior participação da população com a transparência das ações governamentais e, por conseguinte, o controle social da gestão pública. A equipe priorizou o aspecto da transparência da utilização dos recursos orçamentários com a publicação, por exemplo, do Anuário Estatístico da Prefeitura de Belo Horizonte e outras publicações sobre investimentos feitos pela Administração Municipal. Entretanto, entendemos que a modernização administrativa e o acesso à informação compreendem ações mais amplas. Pelas próprias atribuições legais desta Secretaria (Lei 8.146/00, art. 21 e 22) o trato com a modernização e com a informação diz respeito à elaboração e reelaboração de processos de trabalho reduzindo trâmites, flexibilizando ações, evitando superposição de ações e intensificando a ação para os resultados finais, nos moldes gerenciais de gestão, como apregoado pela equipe condutora da reforma. O acesso às informações implicaria investimentos na aquisição e disposição de equipamentos abertos à população além de outros espaços como audiências, consultas.

x) *“Capacitação contínua de pessoal e implementação dos processos de trabalho que melhorem o desempenho de toda a estrutura administrativa”*. Embora figure como um princípio para consecução da reforma, este princípio deveria ser, ao nosso ver, um pressuposto básico da reforma. Como assegura Matus (1993), a gestão dos recursos humanos é condição intransponível para realização de um planejamento em um bom governo. O autor considera que o *alinhamento estratégico* na Administração Pública exige a gestão de pessoal como requisito fundamental para promover quaisquer mudanças na instituição. Para uma estrutura toda reconfigurada, com a inserção de novas estruturas, com novos processos de

trabalho seria conveniente a realização permanente de espaços para formação, capacitação e qualificação.

Definidos os princípios norteadores de execução, a proposta de consolidação da descentralização administrativa previa, ainda, algumas condicionantes da ação da equipe condutora do processo. Delimitados os princípios fundamentais para consolidação do processo de reforma, a equipe procurou estabelecer diretrizes aplicadas em todas as fases do processo e que condicionariam todas as ações. A compreensão era de que “a definição de competências, funções e estratégias de implementação depende de alguns ‘princípios norteadores’ que condicionam e determinam a viabilidade política e operacional do processo de descentralização”. (PBH, 2001). A equipe condutora da reforma, em seu texto-referência dispõe as 05 (cinco) *condicionantes* para viabilizar a descentralização administrativa pretendida.

A primeira condicionante descrita foi a *flexibilidade* das medidas tendo em vista as características específicas e peculiaridades territoriais de cada uma das 09 (nove) Administrações Regionais. Dada a heterogeneidade da realidade em cada uma das Regionais, o processo de descentralização seria variável entre as mesmas e a absorção das novas atribuições se daria de forma gradativa à medida que se estruturassem com todas as condições necessárias para tal. Não foram estabelecidos prazos específicos, havia apenas a previsão de que todas as ações a serem regionalizadas fossem, o mais rápido, transferidas para as respectivas Secretarias Regionais.

A segunda condicionante foi o *gradualismo*, pois a reestruturação prevê etapas de diversas ordens, em diversos graus, o que exige cuidados com as diferenças regionais e respeito às etapas. O gradualismo ora previsto implica diretamente esta flexibilidade, posto que somente quando houver condições para assunção de responsabilidades é que as Regionais iriam efetivamente assumi-las. As novas secretarias criadas, os novos níveis instituídos e as várias mudanças de funções e competências ensejariam a devida estruturação em termos de recursos e de conhecimento para sua realização.

A terceira condicionante para implantação da reforma administrativa em Belo Horizonte foi a *progressividade*, que estabelecia um mecanismo progressivo de implantação e implementação das etapas, observando os diversos aspectos que são implicados. Interligado diretamente aos anteriores, este princípio reitera a necessária preparação política, técnica e financeira dos níveis regionais para receber e realizar as novas funções adquiridas. Começariam pelas funções e projetos prioritários e, progressivamente, os demais se incorporariam às estruturas regionais.

A quarta condicionante estabelecida foi a *transparência no processo decisório*, em que as decisões governamentais seriam definidas em canais de participação democráticos. Este princípio reitera outros já mencionados e reafirma a necessidade de garantia de canais de participação popular na Administração Pública. Esta condicionante remete à quinta e última condicionante prevista, qual seja o *controle, avaliação e monitoramento* como mecanismos articulados nos diversos níveis, viabilizando uma gestão integrada dos processos. Reafirmam, mais uma vez, a necessidade de institucionalização dos canais de participação através de mecanismos formais e institucionais. Citamos como exemplos os Conselhos e, como única novidade na reforma administrativa em Belo Horizonte, foram criados os Conselhos Regionais Populares em número de 09 (nove), um em cada Regional, que se juntariam aos demais já existentes e que teriam apenas caráter consultivo e fiscalizatório. No Conselho Regional, as entidades representativas da região, juntamente com o poder público, vão poder fiscalizar, acompanhar, apoiar e sugerir ações da Prefeitura na sua região. Em cada mês o CRP se reuniria com o Secretário Regional para tratar de questões pertinentes à Regional e de responsabilidade da Prefeitura. Durante o encontro seus integrantes trabalhariam para viabilizar a implantação das sugestões formuladas pela plenária popular e pelos integrantes do Conselho. Além das reuniões mensais do CRP, a cada três meses os representantes das entidades, previamente cadastradas nas regionais, irão se reunir para discutir as ações de cada região e acompanhar o trabalho que vem sendo feito pela Prefeitura. Nesses encontros serão definidos os temas que nortearão a atuação de cada CRP.

Embora tais princípios tenham sido anunciados pela equipe condutora da reforma administrativa como ferramentas para responder às questões de viabilidade técnica e operacional, no nosso entendimento, estes foram mais alguns princípios que sugeriam um modo de agir dos operadores da reforma mas que não ofereceram instruções ou normas operacionais, as quais viriam com o decurso de implementação das políticas através de decretos, instruções normativas conforme previu Santa Rosa (2004).

Observamos a preocupação da equipe em superar a visão tradicional de compreensão de processos de descentralização apenas na dimensão administrativa; a amplitude dos desafios e objetivos propostos conduziram o Governo Municipal a disponibilizar uma estrutura orgânica, no nosso entendimento superdimensionada, criando mais níveis hierárquicos com respectivas vinculações e subordinações e, por conseguinte, acirrando ainda mais as relações de poder na administração.

Não obstante, estes princípios, estratégias e condições acima descritos são, além de sugestão de conduta e postura aos operadores da reforma, normas indicativas de

comportamento mas sem uma exigência formal de cumprimento. Isso justifica a previsão da implementação das ações e projetos através de posteriores decretos, regulamentos, normas e instruções de serviços. Ao mesmo tempo, abre possibilidades às resistências, indefinições e superposições verificadas nas ações que envolvem vários níveis e órgãos do governo, congestionando ou paralisando as ações em certa medida.

Até então descrevemos o modelo proposto com a reforma administrativa em Belo Horizonte – 2000. Pontuamos os antecedentes da reforma e os fatores que motivaram tal iniciativa e também os desafios que esta mudança pretendia encarar. Em seguida, sob os auspícios da restrita literatura existente sobre o processo de reforma administrativa em Belo Horizonte, nos referenciamos com o trabalho de Júnia Santa Rosa (*op. cit.*), além das publicações institucionais da Prefeitura através de suas revistas para descrevermos os objetivos e princípios da referida reforma. Representando o eixo central neste processo de reforma administrativa em Belo Horizonte, seguimos com a descrição dos pressupostos e condicionantes para efetivar a pretendida descentralização político-administrativa.

Neste processo descritivo, procuramos detalhar as principais informações desta reforma administrativa, sobretudo evidenciando aspectos já abordados por alguns estudos similares sobre descentralização municipal para procedermos em uma posterior análise crítica, o que será objeto no capítulo III.

Como apontamos inicialmente neste trabalho, as reformas administrativas vêm sendo objeto de estudo de alguns autores que trazem alguns apontamentos sobre erros ou falhas nos processos de implementação daquelas. Os estudos feitos tanto de forma comparada como nos estudos de caso trazem fatores recorrentes em muitas reformas. Fatores recorrentes, especialmente no Brasil, têm sido abordados pela literatura e, a oportunidade de iluminar o estudo feito por nós em Belo Horizonte com estes apontamentos literários, pode se constituir em um importante e proveitoso trabalho.

Na descrição desta nova organização político-administrativa em Belo Horizonte, instituída pela reforma administrativa – 2000, pudemos identificar algumas questões que entendemos problemáticas para o processo. Assim, mapeamos 03 (três) dimensões que entendemos problemáticas no processo de reforma e descentralização em Belo Horizonte, posto que coincidem com os *gargalos* sobre reformas apresentados por outros autores como também dimensões que pudemos identificar com o estudo feito especialmente no espaço temporal posterior à implantação da reforma em Belo Horizonte. As estratégias de implantação da reforma, os objetivos pretendidos, os mecanismos técnico-operacionais e as condições políticas foram alguns elementos que nos orientaram na escolha destas dimensões.

Por fim, acreditamos que o estudo de caso realizado com base na literatura existente sobre o tema traz melhores resultados se feitos com base em dimensões problemáticas. Ou seja, os problemas verificados tanto na implantação como na implementação do processo de reforma administrativa e descentralização municipal em Belo Horizonte são providentes no sentido de apresentar aspectos que, em alguma medida, demonstram falhas, erros e equívocos em tais processos.

Feita esta descrição, entendemos como necessário apresentar outras informações a respeito do contexto em que foi implantada esta reforma administrativa. O quadro a seguir pretende ilustrar e caracterizar a organização político-administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte em duas gestões anteriores à reforma administrativa 2000 e à conformação posterior a esta. Para fins específicos de conhecimento das gestões anteriores este quadro retrata a composição partidária e as propostas de governo apontando a coalizão de forças e de poder, com o objetivo de fornecer informações sobre as condições gerais antes e depois da formulação e implantação desta descentralização municipal. Ilustra também a estrutura orgânico-administrativa e a relação entre governo e população e entre governo e servidores. Por fim, apresenta uma caracterização em cada gestão analisada dos aspectos gerais das mudanças verificadas.

QUADRO II

**CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS GOVERNOS DA COLIGAÇÃO “FRENTE POPULAR” (GESTÃO
DEMOCRÁTICO-POPULAR) NA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

PERÍODO 1993 / 2004

| | GESTÃO 1993-1996 | GESTÃO 1997-2000 | GESTÃO 2001-2004 |
|----------------------|--|--|--|
| Coligação Partidária | Frente BH Popular (PT, PSB, PC do B, PCB, PV) Patrus Ananias e Célio de Castro | PSB, PMDB Célio de Castro e Marcus Santana | PT Célio de Castro até meados de 2002 e Fernando Pimentel de meados de 2002 até 2004 |
| Propostas de Governo | <ul style="list-style-type: none"> - Democratização e descentralização da Gestão Municipal; - Criação e ampliação dos canais de participação ativa da população - Reestruturação e valorização das Administrações Regionais | <ul style="list-style-type: none"> - “Continuidade” do modelo de fortalecimento Regional - Fortalecimento dos canais de participação - Ampliação dos canais de controle social pela população | <ul style="list-style-type: none"> - Instituição da descentralização municipal com objetivo de instaurar um novo modelo de organização político-administrativa que tivesse por referência o atendimento pelas Secretarias Regionais com mais autonomia e nova composição orgânica. - Criação de novos órgãos de coordenação (Secretarias Regionais) e subordinação das demais Secretarias setoriais e temáticas. |
| Instrumentos de Ação | <ul style="list-style-type: none"> - OP (Orçamento Participativo) - OPR (Regional) - OPH (Habitação) | <ul style="list-style-type: none"> - Comissão Municipal do OP - OP Cidade - Conselho da Cidade | <ul style="list-style-type: none"> - Criação dos CRP (Conselhos Regionais Populares) |

| | | | |
|------------------------------------|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Comissão Política Urbana - COMFORÇA (Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo) | <ul style="list-style-type: none"> - Conferência da Política Urbana | |
| Estrutura Político-Organizacional | <ul style="list-style-type: none"> - Mudanças graduais e pontuais na estrutura político-organizacional | <ul style="list-style-type: none"> - Mudanças pontuais de fortalecimento da área de Planejamento | <ul style="list-style-type: none"> - Reforma ampla e abrangente de toda a estrutura administrativa |
| Mecanismos de participação popular | <ul style="list-style-type: none"> - Preocupação com incorporação de diferentes setores da sociedade na gestão municipal; - Incentivo à criação de múltiplos canais de participação direta (OPR - Orçamento Participativo Regional; OPH – Habitação; Comissão de Política Urbana; Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo) | <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção e implementação dos canais de participação | <ul style="list-style-type: none"> - Manutenção dos canais de participação já existentes (OP, Conselhos e Comissões) - Criação dos CRPs (Conselhos Regionais Populares), consultivos e fiscalizatórios. |
| Relação Governo / Servidores | <ul style="list-style-type: none"> - Imediata implantação de política de reajustes salariais dos servidores | <ul style="list-style-type: none"> - Pouco investimento em políticas de valorização de servidores | <ul style="list-style-type: none"> - Pouco investimento em políticas de valorização de servidores - Institucionalização dos canais de participação com condução do Governo - Alteração dos critérios para acesso aos cargos de recrutamento restrito e limitado. |
| Considerações Gerais | <ul style="list-style-type: none"> - Participação “seletiva ou qualificada” por determinados setores; - Baixa participação de grandes contingentes de população; - Pouca participação movimentos | <ul style="list-style-type: none"> - Limitações diversas para investimentos, especialmente por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal; | <ul style="list-style-type: none"> - Reforma Administrativa ampla alterando todas as estruturas e criando novos órgãos e novos níveis de relação |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | sociais organizados - Potencialização das AR, especialmente pelos canais de participação popular – OP Regional | - Fortalecimento das AR e ampliação da participação popular em políticas setoriais (Saúde, Educação, Assistência Social, Obras, Ambiental) | - Congestionamento de estruturas administrativas nos vários níveis (local, regional central) - Superposição de ações em diferentes níveis |
|--|---|--|--|

Elaboração do autor

Fonte: Santa Rosa (2004); site: www.pbh.gov.br

Este quadro apresenta algumas variáveis para caracterizar tais gestões, identificando os principais aspectos que também interferiram, em alguma medida, no processo de reforma administrativa em Belo Horizonte. Primeiramente informamos sobre a *coligação partidária* que define, por exemplo, os atores políticos que participam das definições do governo, inclusive a reforma administrativa. De modo geral, embora tenha certa modificação na gestão 1997-2000, o núcleo de governo foi mantido, tendo funções e cargos importantes ocupados por agentes da gestão anterior, por exemplo, na Secretaria de Planejamento, Maurício Borges e na Secretaria da Fazenda, Fernando Pimentel. Tão estratégicos foram estes agentes que o primeiro foi o principal agente idealizador e condutor da reforma administrativa de 2000, além de ser mantido no posto de Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, ao passo que o segundo fez composição em chapa eleitoral de 2000 como Vice-Prefeito, juntamente com Célio de Castro; pleito no qual saíram vitoriosos³².

Uma segunda variável se refere às *propostas de governo*, especificamente sobre ações que digam respeito às principais mudanças empreendidas a cada gestão. As propostas de governos condizem com os planos de ação defendidos pelo governo e que nortearão os programas, projetos e serviços. Das gestões anteriores ao advento da reforma administrativa houve a implementação de medidas voltadas para criação de canais de participação e investimentos nas estruturas regionais.

Instrumentos de ação compreendem os arranjos existentes ou criados para viabilizar a vocalização, discussão e deliberação das demandas apresentadas pela população. Nas gestões anteriores à reforma administrativa os principais espaços foram mantidos, como o OP (Orçamento Participativo) e demais orçamentos participativos setoriais além das comissões e conferências municipais. Após a reforma administrativa, foram mantidos estes espaços e a única inovação foram os Conselhos Consultivos Regionais Populares (CRPs) que se juntaram aos canais de participação já existentes e integraram formalmente a estrutura de cada uma das nove (09) Secretarias Regionais.

Como quarta variável constante no referido Quadro III, citamos a *estrutura político-organizacional* que complementa a segunda variável apontando o grau das mudanças efetuadas em cada gestão. A este respeito informamos que nas 02 (duas) gestões anteriores à reforma as mudanças empreendidas foram pontuais e procuravam alterar mais o modo de governar, fomentando a participação popular e criando espaços de discussão e deliberação

³² Em meados de 2002 o então Prefeito Célio de Castro foi acometido de doença e teve que se afastar do cargo e fez com que Fernando Pimentel assumisse o cargo, inicialmente, de forma provisória e, logo depois, definitivamente. Em 2004, em novo pleito eleitoral este concorreu à reeleição e saiu vitorioso novamente.

coletiva, quer em modificar, extinguir ou criar estruturas ou órgãos administrativos. Ao contrário, com a nova gestão a partir de 2001, reiteramos que o novo modelo de organização municipal ocupou o principal lugar nas ações do Governo, como foi demonstrado com a reforma administrativa implantada que alterou, amplamente, a disposição dos órgãos no município.

Como quinta variável constante no Quadro III ora mencionado, temos os *mecanismos de participação* que completam os aspectos abordados na terceira variável mas acrescentam perspectivas de ação diante da participação popular com a busca de incorporação de vários segmentos sociais. A preocupação era tratar a participação não só como forma de legitimar a ação do Governo mas também agregar vários atores estratégicos como a iniciativa privada. Vimos então, que, especialmente na primeira gestão analisada (1993-1996) se deram as mais significativas conquistas em termos de participação e, nas gestões posteriores, incluindo pós-reforma administrativa 2000, pouco se modificou ou se inovou, sendo mantidos os espaços existentes e, de certo modo, tendo até diluído tal participação com tantos espaços.

A *relação Governo/Servidores* figura como a sexta variável e demonstra especialmente a relação em termos de política salarial e condições de trabalho. A gestão Patrus Ananias (1993-1996) nestes termos foi notada pelo investimento nos servidores com aumento salarial de até 300% (trezentos por cento) para determinadas classes de trabalhadores. Nas gestões seguintes, inclusive após a reforma administrativa 2000, foram poucos investimentos nestes sentido, o que se demonstra com os registros de greves de alguns segmentos como da saúde e educação. Outro aspecto diz respeito aos canais de interlocução entre governo e servidores para discussões não só sobre questões salariais mas também as demais condições de trabalho, como informação, fluxos, avaliação e monitoramento das ações e programas governamentais, enfim, valorização da participação dos servidores. A este respeito cumpre esclarecer que a reforma administrativa 2000, como apontamos, definiu uma estratégia restritiva em termos de participação no processo de implantação, inclusive a participação dos próprios servidores.

Por fim, como última variável temos *Considerações gerais*, item que ensaia algumas conclusões nossas no tocante à condução governamental diante da organização político-administrativa do município. Importante destacar que a descentralização municipal proposta em Belo Horizonte propunha como eixo central uma nova organização que tinha como objetivo principal garantir o atendimento à população o mais próximo possível. Houve, portanto, uma redistribuição de órgãos no sentido de garantir maior efetividade de atendimentos nas Regionais. Entretanto, apontamos que em termos de descrição de um

modelo teórico a equipe condutora da reforma em Belo Horizonte procurou fundamentar a proposta neste sentido mas, elaborando melhor a partir das “dimensões problemáticas”, pretendemos analisar esta reforma em Belo Horizonte e seus desdobramentos. No capítulo seguinte explanaremos melhor cada dimensão analítica que consideramos problemática no processo de reforma administrativa em Belo Horizonte.

CAPÍTULO III

4. ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE

Neste capítulo, procuraremos discorrer acerca do processo de implementação do novo modelo proposto com a Reforma Administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte a partir de 2000. Esta reforma se estabeleceu no final da segunda gestão de uma coligação de partidos de esquerda³³, sendo que para o mandato de 2000-2004 já estava definida a candidatura de Célio de Castro e Fernando Pimentel, ambos do PT. A continuidade da coalizão foi confirmada com a eleição destes, prosseguindo com o que se denominou “gestão democrático-popular”, no terceiro mandato consecutivo. Iniciado este período de governos, com Patrus Ananias em 1993, a expectativa com esta reforma em 2000, segundo o Secretário de Planejamento da época, Maurício Borges, era “consolidar o processo de descentralização político-administrativa e garantir maior eficácia e integração das políticas urbanas e sociais da Prefeitura de Belo Horizonte”. (Borges *apud* Santa Rosa, 2004: 93).

O propósito deste capítulo é analisar a implementação desse processo sob a óptica de algumas “dimensões problemáticas” que elegemos como importantes em um processo de reforma administrativa.

Primeiramente, analisaremos a reforma em Belo Horizonte na dimensão da *cultura de organização*, ou seja, na perspectiva de que há uma institucionalização anterior aos processos de mudança instaurados. Assim, já havia regras vigentes e atores que estavam estabelecidos na estrutura da Prefeitura de Belo Horizonte, os quais exerceriam influência em uma nova proposta de mudança.

A experiência prévia de descentralização federativa e as adequações das administrações municipais de algumas cidades a esta nova tendência de gestão são *legados* que condicionaram a formulação e perfil desse novo modelo de descentralização no âmbito municipal. Portanto, devemos considerar que, além da exigência legal, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, há aspectos históricos anteriores à reforma que, em grande medida, influenciam a implantação de novas políticas.

³³ A primeira gestão foi encabeçada por Patrus Ananias e Célio de Castro 1993-1996. A Segunda Gestão teve Célio de Castro e Marcus Santana 1997-2000.

Acreditamos também, conforme afirma Arretche (2002), que o legado das políticas prévias diz respeito ao fato de que processos de reforma são influenciados pela herança institucional dos programas anteriores. Com o propósito de analisar até que ponto a influência histórica ou esta dependência (subordinação à trajetória) interveio na administração municipal em Belo Horizonte, por ocasião da reforma empreendida em 2000, utilizaremos a literatura que aborda a importância da subordinação a trajetória e o lastro histórico e cultural marcante na história do Brasil, explorando os possíveis aspectos no caso da reforma em Belo Horizonte.

Rocha (2002), analisando a mudança institucional a respeito de determinadas políticas sociais, apresenta questões que envolvem a distribuição desigual de poder e, por conseguinte, “cria uma luta política onde evidenciam conflitos entre atores que buscam maximizar seus acessos aos recursos de poder, mantendo ou modificando as estruturas institucionais” (Rocha, 2002:3). Conclui o autor que “em todo processo de descentralização do Estado há um “reequacionamento das estruturas de poder”.

O processo de implementação da reforma em Belo Horizonte engendrou mudanças relevantes nas estruturas e órgãos estatais o que, por sua vez, alterou as relações de poder entre os atores envolvidos neste processo de mudança. Assim, em um segundo momento discorreremos sobre a escala e abrangência da reforma administrativa em Belo Horizonte, sobretudo da abrangência da transformação do aparato estatal municipal proposta.

A nossa pretensão é trazer à tona algumas questões que surgem diante de um processo que propõe uma mudança na instituição, tendo que levar em conta toda a institucionalidade pregressa, utilizando como meio uma reorganização em estruturas orgânicas alterando, inclusive, os níveis hierárquicos e as relações de poder em todo o aparato estatal.

O que propunha a equipe condutora da reforma em Belo Horizonte era enfrentar o desafio de institucionalizar, por meio de reforma administrativa, “novas estruturas político-institucionais, sendo isso condição para que o aparato estatal pudesse responder às exigências e complexidades de uma gestão eficiente” (Santa Rosa, 2004: 111).

Em princípio, consideramos providente a reflexão de alguns autores como Lima Júnior (1998), March e Olsen (1988), Rezende (1999) que sugerem mudanças setoriais ou parciais diante dos obstáculos verificados em outras experiências analisadas. Em especial nesta análise acerca da abrangência da reforma implantada em Belo Horizonte, o volume de mudanças propostas é variável analítica fundamental neste estudo. Conforme detalharemos em seção seguinte, a alteração da estrutura dos órgãos administrativos por ocasião da reforma administrativa em 2000 foi motivo de controvérsias e críticas dentro e fora da Prefeitura.

Assim, a segunda “dimensão problemática” analisada neste capítulo enfatiza o volume de mudanças executadas com a reforma administrativa e a amplitude e complexidade destas mudanças. Isto se dará com a devida articulação da literatura pertinente com o caso da Prefeitura de Belo Horizonte.

Como terceira dimensão analítica, consideraremos a *participação* no processo de mudança da estrutura administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. Como apontado por Santa Rosa (*op.cit*), a estratégia para implantação da reforma em Belo Horizonte foi restringir a participação, não abrindo discussão ampla com a sociedade civil. O processo de reforma se deu com vistas a elaboração de um texto para servir como referência da equipe condutora da reforma e, em seguida, a redação de um projeto de lei na Câmara Municipal e sua devida negociação com os Vereadores, sem nenhuma discussão aberta.

Por fim, o propósito deste Capítulo III é uma análise descritiva e crítica do modelo de descentralização municipal proposto pela reforma administrativa em Belo Horizonte, estabelecendo como núcleo de discussão a cultura de organização vigente na Administração e suas implicações numa proposta de mudança institucional; a escala e abrangência da reforma pretendida tendo em vista a complexidade da estrutura orgânica municipal e as condições de implementação possíveis, além do aspecto da participação no processo de reforma.

4.1. A dimensão cultura da organização no processo de Reforma Administrativa

Uma via analítica apontada por nós desde o início deste trabalho trata da importância da cultura organizacional que marca a Administração Pública no Brasil. Os recorrentes traços culturais como clientelismo, corporativismo, mandonismo, nepotismo, enfim, uma série de elementos que se evidenciam em estudos acadêmicos assim como pela literatura especializada que temos apontado, reafirmam algumas reflexões feitas neste estudo. Estes traços, em nosso entender, são importantes na forma de organização e nas instituições vigentes, posto que podem alterar e definir o funcionamento de determinada organização.

Os atores envolvidos em algum processo de mudança pretendida, como é o caso da reforma administrativa em Belo Horizonte, trazem expectativas e desejos que são mantidos ou alterados conforme as condições ou regras vigentes. Levi (1991) afirma que nesta arena política o objetivo dos atores políticos é manter ou alterar os arranjos institucionais conforme o desejo ou interesses que lhes são importantes, pois “a existência de instituições pressupõe a

distribuição desigual de recursos de poder, o que coloca em diferentes extremos, certos indivíduos ou grupos que buscam limitar a ação uns dos outros ao mesmo tempo que procuram potencializar a sua ação” (Levi, 1991: 84). Um aspecto extraído desta afirmação é que um processo de mudança institucional, dado a dinâmica das relações de poder, implica a um realinhamento das estruturas de poder vigentes.

Nesta perspectiva, o debate sobre a mudança institucional aponta fatores diversos que são intervenientes em uma eventual proposta de mudança qualquer que seja a organização, dentre os quais destacamos a subordinação à trajetória. Não obstante os pressupostos de manutenção ou alteração de determinados arranjos nas relações de poder, Levi (*op. cit.*) ressalta a importância do percurso histórico de determinada instituição, isto é, o itinerário percorrido por determinada organização institui práticas que condicionam ou sujeitam estas a organizações diante de uma eventual mudança. Assim, no caso da reforma administrativa em Belo Horizonte, constatamos uma proposta de reforma administrativa que, como toda mudança institucional, tem o legado histórico que condiciona o processo de implementação de qualquer mudança.

Em Belo Horizonte, especialmente a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, salvo a primeira gestão (1989-1992), as gestões seguintes foram encabeçadas por partidos de esquerda que, em certa medida, mantiveram as propostas de um governo caracterizado como “democrático-popular”, mantendo inclusive as principais *peças* nos cargos considerados por eles mais estratégicos³⁴.

Em que pese a existência de uma proposta nova e reformadora, o processo de implementação desta é influenciado pela trajetória histórica de determinada Administração. Este legado histórico e a lógica das ações desempenhadas no cotidiano das instituições estruturam o funcionamento desta Administração, posto que seus membros criam normas, as quais são fixadas e legitimadas em determinado contexto social. North (1994) afirma que a direção da mudança é determinada pela dependência do curso adotado. Este autor acrescenta que as organizações procuram “formas de se perpetuarem na estrutura vigente e que a *matriz institucional* instalada é organizada para apoiar as políticas concebidas conforme o interesse destas organizações.” (North, 1994:16). Estes movimentos em torno destas mudanças e adequações produzem a *dependência à trajetória*.

³⁴ Desde a gestão Patrus Ananias (1993-1996), os Secretários da Fazenda e de Planejamento, respectivamente, Fernando Damata Pimentel e Maurício Borges Lemos, são mantidos nas gestões seguintes, sendo o segundo, o principal mentor da reforma administrativa 2000.

Contudo, para a análise desse caso concreto, qual seja a reforma administrativa de Belo Horizonte, seria importante conceituarmos o que seja instituição. É preciso compreender o que seja uma instituição para em seguida avaliarmos como se verifica uma possível mudança desta instituição.

North (*op. cit.*) é um autor que estabelece uma definição para o que seja uma instituição considerando as vantagens, desvantagens e importância da mesma. Para ele,

[...] uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões. [...] reduzem certos custos de transação, isto é, os custos de fazer e manter um contrato, mas ao mesmo tempo engendram outros custos. [...] diminuem o grau de incerteza promanada de comportamentos imprevisíveis e, conseqüentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possível. [...] podem aumentar os custos de uma transação ao elevar, por exemplo, o número de parceiros na barganha e interação. (North, 1994: 17-19)

Além de delimitar um conceito, esta definição enfatiza fatores referentes aos custos de uma possível mudança bem como propõem a observação quanto aos imprevistos, e como atacá-los, no decorrer de um processo. Importante destacar que esta definição enfatiza que as regras que regulam comportamentos reiterados constituem a grande questão na discussão sobre instituições e a dependência à trajetória histórica.

Levi (1991) discorrendo sobre instituições e mudança institucional enfatiza as regras para tais mudanças. Para a autora, as regras definem as instituições e regulam os comportamentos recorrentes que perduram e mantêm *duráveis* as instituições o que gera, assim, certa dificuldade de alteração das mesmas. Verificamos então, um importante fator de dependência à trajetória, qual seja a durabilidade das regras e das instituições. Podemos afirmar que, dada a importância das regras que regulam os comportamentos, os fatores que incentivam ou não as mudanças destas regras são fundamentais para verificar as causas de uma mudança institucional.

Em Belo Horizonte, informamos que já havia, em certa medida, a continuidade do modelo de gestão “democrático-popular”, como apontamos, desde 1993. O modelo orgânico-administrativo vigente na Prefeitura de Belo Horizonte perdurava há quase três décadas o que, em certa medida, remete também à institucionalização das relações entre governo e população. Ou seja, havia jogadores e regras de jogo já vigentes há certo tempo; regras institucionalizadas.

Levi (*op. cit.*) observa que a mudança institucional depende da redistribuição dos recursos de poder coercitivo e de barganha na instituição. Este poder é desigual e isto permite

aos atores de maior poder a manutenção e alteração conforme seus interesses, utilizando os meios e recursos coercitivos para tal. Estes atores delimitam as decisões de outros, mantendo os arranjos vigentes conforme seus propósitos e reformando os indesejáveis.

A esse respeito, observamos que a aquiescência ou cooperação com a mudança institucional pressupõe fatores diversos. O primeiro fator diz respeito aos benefícios advindos desta aquiescência. Os indivíduos aderem à mudança quando houver ganhos nesse processo de troca em que os detentores de poder propõem alguma mudança que vão beneficiar estes bem como os atores que não decidem mas influenciam diretamente na implementação da mudança. Um segundo fator é o prejuízo que pode causar a não aquiescência à mudança. Ao contrário do primeiro, este leva em conta as perdas pela não adesão à mudança. Um terceiro e último fator apontado por Levi (op.cit.) é a não-percepção, por parte dos atores subordinados, de nenhuma outra alternativa, ou seja, a adesão à mudança se dá pela falta de opção na conjugação de todos os fatores implicados.

Acrescentamos, porém, um outro fator que é a ação ordenada em sentido positivo à mudança em função da compactuação pelo simples sentimento de ganho ou de dever cumprido ou mesmo pela representação de uma adesão a mudanças que beneficiarão a sociedade de modo geral. Estas mudanças são importantes para determinados atores, mesmo não recebendo algo em troca, nem perdendo nada e nem mesmo agindo por falta de alternativa ou pressionados. É o que denominamos de incentivos simbólicos.

Acrescenta Levi (op. cit.), ainda, o *consenso contingente*, que se trata de um comportamento em que um tipo de consentimento contém o elemento normativo e o elemento utilitário. A autora usa o termo *fairness* para enfatizar a reciprocidade, ou seja, a expectativa que se tem de agir conforme as regras decorrentes da norma, coletivamente informadas e compactuadas. Implica, assim, um agir de maneira que corresponda às expectativas (mútuas) alheias, posto que os outros agentes também agem assim. Em um processo que implique uma mudança institucional há que se considerar os retornos derivados do consentimento e a certeza de que os outros atores estão cumprindo as mesmas normas.

Como descrito no Capítulo II deste trabalho, a reforma administrativa de Belo Horizonte empreendeu mudanças diversas nos vários níveis de governo e em variadas estruturas (órgãos). Traçou diversos objetivos e estratégias de ação para consecução dos mesmos. Uma observação já feita no decorrer desse trabalho diz respeito à disposição dos recursos de poder derivados destas mudanças. Os atores envolvidos no processo de reforma tiveram suas posições alteradas por conta, inclusive, da nova disposição de órgãos na Prefeitura de Belo Horizonte. A equipe condutora da reforma administrativa reiterou várias

vezes o sentido da mesma e seu principal objetivo, qual seja a descentralização político-administrativa rumo à ponta, rumo às Secretarias Regionais.

Nesta perspectiva, convém proceder algumas reflexões sobre a cultura progressiva e vigente em determinado contexto, desconhecendo fatores econômicos, logísticos, não que sejam desimportantes, mas porque na óptica da história e da institucionalização, os fatores culturais têm sido objeto de estudo por parte de muitos autores, como (Schein, 1996; Pettigrev, 1996; Chiavenato, 1999).

Muitos autores analisam a importância dos aspectos culturais de determinado país e aplicados nas instituições até os dias atuais. Em princípio, além dos autores discutidos no primeiro capítulo deste trabalho, mencionamos DaMatta (1993), Chauí (1995) e Nunes (1997) que apontam características nas relações sociais no Brasil como o clientelismo, personalismo, corporativismo, a privatização do espaço público, características estas que se reproduzem no âmbito estatal. Chauí (1995), analisando a cultura política no Brasil, afirma haver um *mito* que sustenta as relações sociais e acaba camuflando o autoritarismo ainda persistente nas relações sociais. Trata-se do mito da democracia nas relações sociais mas na visão apenas da sociedade civil. Para a autora, o Estado encara a sociedade civil como inimiga e obsta quaisquer investidas mais democratizantes, adotando uma postura burocrática e antidemocrática. Conclui esta autora que as relações na sociedade brasileira são notadamente clientelistas, onde os direitos são negociados como favores e estas características se reproduzem no interior da burocracia estatal.

DaMatta (1993) observa a privatização da esfera pública. Reafirma o caráter corporativista da política brasileira como também do nepotismo e clientelismo mas acrescenta alguns aspectos tipicamente brasileiros como a enorme força da tradição personalista e familística em que as relações pessoais têm maior peso do que as leis. Conclui DaMatta (*op. cit.*), que há um desencanto generalizado pela política marcado por um fisiologismo ou clientelismo e que a tradição política e jurídica centralizadora é fator que distancia o Estado da Sociedade e torna as relações autoritárias.

Nunes (1997) aborda o clientelismo apontando sua origem nas sociedades rurais no que diz respeito às relações pessoais entre coronéis e camponeses. Salienta o autor que o clientelismo se pauta nas trocas pessoais e generalizadas com expectativas futuras aparentando uma solidariedade pactuada na reciprocidade mas, ao contrário, tais relações são uma demonstração de exploração, coerção e voluntarismo. Relacionando com o setor público, Nunes (*op. cit.*) conclui que estas relações advindas da relação camponês/coronel se

deslocaram também para as instituições públicas e, atualmente, também são características da Administração Pública.

Reiterando tais fundamentos quanto ao Estado Brasileiro, Santos (1992) caracteriza este Estado como um “híbrido institucional”, isto é, há uma estrutura com várias instituições, vários atores envolvidos, mas nas tomadas de decisões, a estrutura não é levada em conta. Conclui esse autor que há um “hobbesianismo social”, em que o processo de regulação desconsidera aspectos culturais e leva o governo a gerir muito no vazio. Esta remissão de Santos (*op. cit.*) aos aspectos culturais reitera nossos apontamentos acerca da subordinação à trajetória tendo em vista uma existência anterior da estrutura. Também, a expressão *governar no vazio* se refere à restrição do número de participantes nas tomadas de decisões, assim como à inexistência ou ineficiência dos canais de participação popular na Administração.

Inferimos que uma estrutura não está disposta à toa. Ela reflete interesses ou pressões na sua conformação para atender aos interesses diversos. Por ocasião da reforma administrativa em Belo Horizonte, a estrutura de órgãos administrativos montada, as instituições e atores envolvidos e a trajetória histórica da Prefeitura Municipal caracteriza um espaço complexo e que, ao nosso ver, tal estrutura deveria funcionar observando cada aspecto ou setor desta máquina administrativa. Desconsiderar tal estrutura leva aos problemas geradores de *falhas permanentes* nas reformas administrativas pelos motivos resultantes dos entraves culturais, técnicos e políticos, de modo geral, já apontados.

O que dispõem estes autores acima citados se aplicam de forma conjuntural em todo processo de reforma realizado. As mudanças nos níveis de governo, a perda de poder por algumas outras estruturas, a criação de novas estruturas e de novos cargos bem como a distribuição destes cargos foram ocorrências que apontam este cenário modificado ao mesmo tempo que confirmam as tendências sócio-históricas institucionalizadas na Administração Pública.

Entendemos, enfim, que os padrões de comportamento constituem uma manifestação da cultura de uma organização, os quais podem ser entendidos como sendo regras de um jogo, ou seja, estruturas que dão significado às ações. Para avançarmos na análise proposta por este estudo, apresentamos alguns aspectos conceituais de cultura organizacional.

Para Schein (1996) a cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que passam a ser validados e referendados por um grupo que os criou e desenvolveu ao lidar com situações e problemas, constituindo-se assim, em forma correta de perceber, pensar e agir em determinadas circunstâncias de vida dentro de uma organização. Nesta perspectiva, o acúmulo de duas gestões consecutivas e o marco ideológico e prático que caracterizava a gestão de

partidos de esquerda na época da reforma administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) permitia a constatação de pelo menos dois fatores intervenientes em um processo de reforma. O primeiro é que havia uma distribuição de poder imperante na administração em Belo Horizonte posto a vigência de estruturas regionalizadas há quase 30 (trinta) anos. Nas 02 (duas) gestões anteriores – 1993-1996 e 1997-2000) -, conforme Quadro III anteriormente descrito, não foi empreendido nenhum tipo de reforma ampla, sobretudo em relação ao nível de governo e *status* das Secretarias Municipais. O segundo aspecto é a expectativa criada por um governo de esquerda, tanto da população em geral como dos servidores municipais, de uma abertura ampla de participação na gestão pública. Esta criou expectativas de abertura e ampliação de canais participativos (Conselhos, OP) como também expectativas de valorização do trabalhador com melhorias nas condições de trabalho sobretudo na política salarial.

Na primeira gestão petista (1993-1996), conforme ilustra quadro no início deste capítulo, o então Prefeito Patrus Ananias potencializou o OP e ampliou os Conselhos Gestores de Políticas (Saúde, Assistência Social, Emprego, Educação), como também manteve boa política salarial para os servidores públicos. Na gestão seguinte (1997-2000), houve a manutenção dos canais de participação popular mas nenhum investimento novo nos recursos humanos. As alegações por parte do governo eram de restrições legais, dadas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e outras medidas para ajuste fiscal da Prefeitura. Neste período foram registradas muitas campanhas salariais e greves em alguns setores da Administração Municipal. Na gestão 2001-2004, como apontamos, foram mantidos os canais de participação popular e a única inovação foi com a criação dos CRPs (Conselhos Regionais Populares) em cada uma das Secretarias Regionais. No que se refere à política de recursos humanos, pouco se fez e, com as modificações instituídas pela reforma administrativa 2000, podemos dizer que houve, em certa medida, algumas perdas para os servidores municipais³⁵.

Chiavenato (1999) entende que a cultura equivale ao modo de vida das organizações em todos os seus aspectos e ressalta que o conjunto das crenças e hábitos, instituídos por meio de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhadas pelos integrantes de uma organização, formam a cultura organizacional. Este autor, também, define a cultura de uma

³⁵ Pela reforma administrativa 2000, os cargos em comissão antes exclusivos para acesso aos servidores efetivos (concurados), tiveram sua forma de acesso alterada, permitindo que servidores não efetivos (sem concurso), também pudessem ocupar tais cargos. Registre-se que tais cargos eram utilizados, de certo modo, como progressão por mérito e mesmo como compensação visto que muitas classes não tinham planos de cargos e salários, o que restringia as melhorias salariais.

organização como seu universo simbólico, o que lhe dá uma identidade, construída ao longo de sua história e que é aprendida e transmitida, tornando-a conhecida.

Entendemos que, em consonância com as definições anteriores sobre a mudança institucional, Chiavenato (op. cit.) estabelece uma delimitação conceitual de cultura de organização condizente com os pressupostos definidos por North (op. cit.) e Levi (op. cit.) na conceituação de instituição. Desse modo, reafirmamos que a cultura imperante numa organização corresponde a um processo histórico que induz práticas e que numa eventual mudança devem ser considerados por se tratarem de fatores culturais que são internalizados.

Retomando Schein (op. cit.), acrescentamos que a cultura de uma organização se apresenta em três níveis, assim denominados: *artefatos visíveis*, valores que governam o comportamento das pessoas, e os *pressupostos inconscientes*. Os artefatos visíveis representam “o ambiente construído da organização”, o que se vê, o explícito, os padrões de comportamento; os valores que governam o comportamento das pessoas constituem-se em tudo aquilo que é relevante para as pessoas, o que determina a conduta, nem sempre visível e muitas vezes difícil de ser identificada, são valores quase sempre criados e transmitidos pelos fundadores da organização; o nível dos pressupostos inconscientes determina a forma como os integrantes da organização percebem, pensam e sentem, são valores compartilhados que determinam comportamentos.

De acordo com Fleury (1996), para se compreender a natureza de uma organização é fundamental conhecer em que contexto ocorreu sua implantação, quais os propósitos de seu fundador, qual sua visão de mundo, com base em que concepções traçou seu projeto. Daí a importância de conhecer o histórico de uma organização, perceber os valores, as crenças, o visível e o invisível, os processos internos que nela ocorreram, as crises vivenciadas e a forma como estas foram contornadas, de que forma tem-se dado seu crescimento.

A respeito da cultura organizacional na Administração Pública há autores que apresentam algumas observações diante de uma mudança institucional proposta. Carlos Matus (1993), por exemplo, no seu instrumental desenvolvido sobre *alinhamento estratégico* para conceituar governança e governabilidade, afirma que o êxito de um processo de reforma se estrutura em fatores diversificados. Articulam-se, na opinião de Matus (op. cit.), três fatores interdependentes: a) a explicitação do projeto de um bom governo em que o planejamento considere um projeto político e de gestão, estruturado e perseguido na ação governamental; b) a clareza da governabilidade possível no processo e c) que a governança instrumentalize e permita a operação das mudanças pleiteadas.

Primeiro, é necessário haver a explicitação do *projeto de governo*, ou seja, deve-se ter clareza de objetivos e a ciência de que estes não se realizam espontaneamente, ao contrário, exigem vontade política de realizar, além dos problemas a enfrentar e das escolhas do que se pretende fazer. Para Matus, “a qualidade de um plano é dada pela qualidade da escolha dos problemas”. Isto exige escolha de problemas e definição de estratégias.

Segundo, deve-se ter clareza da *governabilidade* - relação de peso entre variáveis que se controlam e as que não se controlam – posto que na definição de um projeto de governo são muitas as variáveis (opinião pública, controle do Legislativo, mídia, servidores públicos etc.). A governabilidade, de certo modo, está associada à legitimidade: quanto mais democrático e participativo o processo, maior é a probabilidade de acompanhamento e implementação de variáveis.

Como terceiro fator de alinhamento no processo de mudança, tem-se a *governança*. Ou seja, as capacidades necessárias exigidas – competência, experiência, liderança, capacidade administrativa, financeira, recursos humanos, dentre outras -. A governança, aqui entendida como o grau de articulação com os atores estratégicos e o marco institucional formal (legislação), é fundamental nos processos de reforma porque dizem respeito às condições intervenientes nas relações que envolvem as práticas e procedimentos governamentais. Implica dizer, portanto, que a capacidade de intervenção e a capacidade operacional do governo está diretamente relacionada ao modelo institucional do processo decisório, à mobilização e participação popular na gestão, assim como à articulação da esfera pública com os atores privados.

Acrescentamos que o pretendido redirecionamento organizacional que visa quebrar a cultura e a estrutura burocrática do setor público, convergindo ao modelo gerencial, deve ter em conta a modernização intelectual e comportamental dos membros da organização. O redirecionamento organizacional e a mudança de comportamento dos servidores e dirigentes públicos são objetivos importantes a serem perseguidos, pois são estruturantes na medida que se espera uma nova forma de gestão pública, com valores e práticas inovadas sem os *desvios* de antes..

Desse modo, uma reforma que pretendia instaurar uma nova forma de gestão a partir de uma reorganização político-administrativa, ou seja, com uma nova disposição de órgãos administrativos e com parâmetros modernos de gestão (Administração Pública Gerencial), teria como elementos prioritários para viabilizar tal mudança, a absorção da cultura característica desta Administração, além da cooperação e participação dos servidores públicos. As estratégias de implantação da reforma administrativa em Belo Horizonte

restringiram tal participação e, em certa medida, desestimulou os servidores, agregado à complexidade das novas estruturas orgânicas, demonstram a necessária correção de fatores tidos como prejudiciais ao andamento da máquina administrativa.

Peter Drucker (1999) em seu livro *Desafios gerenciais para o século XXI* destaca a importância das premissas (valores, crenças) na ação diante do objeto e das funções destas dentro de um processo de mudança. Assevera que, dependendo das premissas adotadas, o modelo de gestão é afetado. O projeto de gestão fica condicionado à dinâmica e à performance institucional diante do aparato burocrático. Deste modo, torna-se imprescindível a absorção da mudança por todos os agentes envolvidos.

Portanto, o sucesso da gestão indica, em princípio, que os atores envolvidos estejam engajados e comprometidos com as metas estabelecidas, que os interesses destes atores condutores do processo de reforma estejam em sintonia e que se tenha uma distribuição de órgãos com atribuições bem definidas, evitando assim os conflitos de interesses e competências, impedindo os fluxos de ação na arena de tomada de decisões.

O processo de Reforma Administrativa em Belo Horizonte, iniciado em 2000, conforme descrevemos no Capítulo II, apresentava uma concepção geral de mudar a qualidade gerencial do Governo Municipal. Propunha a equipe condutora da Reforma, coordenada pelo Secretário de Planejamento da época, Maurício Borges, romper com um ultrapassado paradigma burocrático, incorporando um novo, baseado em uma nova cultura.

As alterações introduzidas nas organizações enfrentam resistência, pois esta é uma forma de os grupos defenderem a *fonte* de seu poder e, por isso, uma variável que dificulta as mudanças na organização.

Mencionamos anteriormente que uma mudança institucional, *a priori*, carece do conhecimento acerca das regras que definem os arranjos institucionais vigentes. Comparado às mudanças empreendidas pela reforma administrativa 2000, em Belo Horizonte, nas 02 (duas) gestões anteriores, as modificações se deram de forma gradual e causaram menor impacto. Não ocorreu qualquer reforma mais complexa, apenas alterações de nomenclaturas de órgãos e criação de algum departamento ou serviço sem grandes mudanças em órgãos e mesmo sem alterações em termos de políticas em recursos humanos. A Reforma Administrativa proposta em 2000 foi a maior verificada em Belo Horizonte, com medidas que atingiram todos os órgãos e estruturas, inclusive, com criação de novas estruturas e mudanças nos níveis de hierarquia. A respeito da escala e abrangência desta Reforma discorreremos melhor no próximo item deste capítulo.

A reforma administrativa 2000 implantada em Belo Horizonte não observou, ao nosso ver, alguns aspectos sobre a subordinação à trajetória. Como apontado por Levi (1991) as *regras* que definem as instituições e regulam os comportamentos mantêm *duráveis* as instituições, o que se constitui como um importante fator de dependência à trajetória, qual seja a durabilidade das regras e das instituições.

Entendemos assim que, com amplas e complexas mudanças, especialmente em níveis hierárquicos e, por conseguinte, na autonomia de gestão de órgãos municipais, a nova conformação destes órgãos administrativos teria também alterada a redistribuição dos recursos de poder coercitivo e de barganha.

A adesão ao processo de reforma administrativa com a devida aquiescência ou cooperação com a mudança institucional não ofereceu os *benefícios* ou ganhos esperados. Considerando que os indivíduos aderem à mudança quando houver ganhos nesse processo de troca, os atores que, embora não sejam decisores mas que influenciam diretamente na implementação da mudança, não obtiveram nenhum tipo de benefício imediato. Para alguns servidores que não dispunham de um plano de carreira, como por exemplo, os servidores da Administração Geral, o que houve foi a promessa do Executivo de apresentar um projeto ao Legislativo. Em termos de salário nada foi oferecido, assim como não houve a menor perspectiva de ascensão a melhorias salariais ou de cargos.

Ao contrário, o que verificamos foram perdas salariais importantes aos servidores, na medida em que tiveram os cargos comissionados, antes exclusivos, reduzidos em 50% (cinquenta por cento), já que aos servidores não concursados foi estendido o direito de acessar a outra metade dos cargos. Em 2000, o número de servidores públicos municipais totalizava 20.259 ativos, dos quais 18.986 eram servidores que possuíam somente cargo efetivo (93,7%) e 1.273 (6,3%) possuíam cargos comissionados, isto é, servidores não concursados que assumiam alguma função de confiança. Estes últimos, em geral, assumiam cargos de escalão mais elevado como Diretoria, Superintendência, Coordenadoria, Secretaria e Regional. Os servidores efetivos tinham a possibilidade, especialmente os que não dispunham de planos de cargos e salários, de assumir algum cargo gerencial (Chefia de Setor, Chefia de Seção, Chefia de Serviço) que proporcionasse melhorias salariais. Estes cargos eram exclusivos para servidores efetivos.

Um primeiro aspecto que salientamos a respeito dos incentivos à adesão dos agentes no processo de mudança institucional diz respeito ao que Levi (*op. cit.*) chama de *coação ou pagamentos paralelos*. No caso em análise – Reforma Administrativa em Belo Horizonte 2000 - tais incentivos ou ganhos que a reforma poderia trazer, deveriam ser suficientes para

obter cooperação por parte dos servidores na reforma. Os servidores efetivos já dispunham de estabilidade e assim não estavam sujeitos à coação por parte de chefias, o que tornou este recurso ineficaz. Do mesmo modo, não havia mecanismos de obtenção de pagamentos paralelos, posto que até mesmo os cargos comissionados, em geral utilizados neste tipo de recurso, tiveram o acesso reduzido em metade aos servidores efetivos. Portanto, a aquiescência por benefícios não foi fator observado pela equipe condutora da reforma administrativa em Belo Horizonte para adesão ou cooperação ao processo de reforma.

Um segundo aspecto observado é que há atores que aderem à mudança devido aos prejuízos porventura causados pela sua não-aquiescência à mesma. No caso de Belo Horizonte confirmam-se alguns prejuízos, como as perdas dos servidores devido às alterações operadas na Administração, dentre elas, a mudança nas regras de acesso aos cargos comissionados. Não havia, portanto, em certa medida, nenhum fator de incentivo ou persuasão ou mesmo coação aos servidores para que aderissem à mudança.

Um terceiro e último fator apontado por Levi (op.cit.) é quando há a adesão de atores subordinados à mudança pela falta de opção na conjugação de todos os fatores implicados. Em Belo Horizonte, as mudanças geradas pela reforma administrativa, dada a nova organização político-administrativa, alteraram esta distribuição de recursos de poder em todas os setores da Administração Municipal. Um avaliação quantitativa em termos do número de cargos comissionados existentes e do número total de servidores, nos permite concluir que as mudanças aos servidores, potencialmente ocupantes destes cargos, não foram tão prejudiciais quanto parece. Entretanto, uma análise geral nos aponta não só problemas quanto aos cargos, mas também às condições de trabalho, política de salários, plano de carreira, capacitação para adequação aos novos processos de trabalho, redistribuição e remanejamento de servidores rumo às Regionais, dentre outros fatores.

Por fim, consideramos que há uma adesão à mudança em função do simples simbolismo ideológico ou de satisfação pessoal e profissional de participar de um processo benéfico à sociedade. Não negamos que seja um importante fator para uma mudança institucional, entretanto, achamos que poucos foram os indivíduos motivados nestas circunstâncias.

A reciprocidade necessária em um processo de mudança institucional, no caso da implementação da reforma administrativa em Belo Horizonte, não se verificou, pelo menos quanto aos servidores públicos que, reiteramos, são os operadores ou executores das mudanças pretendidas. Não houve uma relação de confiança entre os diversos atores envolvidos e os interesses diferentes não foram contemplados de forma equilibrada. A

desigualdade observada entre os atores permitiu mudança nas regras e os atores em condições mais desvantajosas não só questionaram as condições de barganha até então aplicáveis como também alteraram a percepção do tratamento justo e devido. Houve, portanto, uma mudança na consciência do grupo gerada, inclusive, pelo desgaste da confiança e, em alguns casos, por excessos ou abuso de poder e pela quebra da cooperação entre os indivíduos.

Conforme referendado por Levi (op. cit.) as escolhas são estratégicas mas a desigualdade de poder é que condiciona a escolha. Tanto pode haver uma ação movida pelo desafio e pela compactuação como também pode haver uma omissão ou um não-esforço em obedecer às regras. Indivíduos na posição de obediência e que não recebem o justo ou devido por tal obediência acabam forçando os líderes ou dirigentes das instituições a corrigirem este desequilíbrio. Assim, tais líderes tendem a procurar novas formas de implementação, o que pode aumentar os custos da mudança institucional. Tais custos acabam sendo altos e insuportáveis, tendo como resultado o enfraquecimento institucional, o que gera reiteradas reformas. A reforma administrativa em Belo Horizonte implantada a partir de 2000 foi seguida por outra tão ampla e abrangente quanto esta, logo em 2004, ao final da mesma gestão.

Não se pretendeu aqui estabelecer um modelo de reforma. O que nos propomos foi apontar de forma analítica, ilustrada por um caso concreto, qual seja a reforma administrativa em Belo Horizonte, a importância das regras condicionantes em um processo de mudança institucional. Estas regras decorrem de um processo histórico, que se internalizam nos atores envolvidos e não podem ser desconsideradas pois quaisquer mudanças propostas são dependentes do que esteve vigente até então. Não se começa uma mudança institucional a partir de um novo modelo ou de novas regras e estruturas realinhadas administrativamente. Uma mudança institucional mesmo que queira corrigir as instituições vigentes estão, em alguma medida, sujeitas e submissas à sua trajetória.

4.2. Dimensão da escala e abrangência da Reforma Administrativa

Além de aspectos culturais já mencionados, importantes em um processo de reforma administrativa, que propõem mudanças em uma instituição, há outros aspectos, de ordem técnica e estratégica, que são relevantes. Um destes aspectos estratégicos que consideramos importante em nosso estudo é em que escala a reforma administrativa é proposta e qual a **sua** abrangência.

No caso em tela, a reforma administrativa em Belo Horizonte – 2000, a escala desta diz respeito ao número de envolvidos não só no processo em si, como os servidores e agentes políticos, mas também os beneficiários diretos e indiretos dos bens e serviços, ou seja, a população.

Na literatura que utilizamos nesse trabalho encontramos observações sobre as vantagens e desvantagens das reformas mais abrangentes. Autores como Lima Júnior (1998) enfatizam não somente o conteúdo das reformas administrativas no Brasil como também a forma de como se operam. Em análise de alguns processos de reforma no Brasil, desde o Estado Novo até o Governo Fernando Henrique Cardoso, o referido autor argumenta que um dos vícios das reformas e seu suposto fracasso se deve, dentre outros, ao fato da abrangência dos processos reformistas. Para o autor, as chamadas reformas administrativas *globais* são pouco viáveis política e tecnicamente, tanto por motivos de sua eficácia, dada a complexidade de seu processamento, como pela resistência interna observada em estudos comparativos³⁶.

Sugere o mencionado autor que as reformas parciais possam ser mais exitosas pela sua gradualidade, não procurando a totalidade dos propósitos da reforma de uma só vez. Ao setorializar as reformas, estas podem apresentar resultados mais positivos, ou seja, intervenções focadas apenas em determinados setores da Administração apresentam maiores *ganhos incrementais*.

Por ganhos incrementais entendemos aqueles benefícios advindos da mudança proposta, porém, não previstos como principais ou de primeira ordem. Neste caso, não se pretendendo, inicialmente, mudanças totais, os ganhos obtidos na sua realização gradual geram benefícios mais efetivos. Na perspectiva de abordagem de Lima Júnior (*op. cit.*), os ganhos incrementais são os ganhos oriundos de propostas de mudanças feitas em parte ou setor específico de determinada instituição.

Também, os autores March e Olsen (1988), analisando as reformas administrativas ocorridas nos Estados Unidos desde a segunda metade do século XIX até os anos 1980 avaliam que as mudanças mais significativas e efetivas ocorridas na administração pública foram introduzidas gradativamente e em contextos definidos com objetivos específicos e não de forma ampla e abrangente.

Castor (1998) intervém a este respeito afirmando que alguns esforços empreendidos para modernizar a administração nada mais são que um processo de alteração cosmética de

³⁶ Lima Júnior (1999) em seu estudo sobre o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) descreve um estudo comparado desde a era Vargas até meados da década de 1990 e aponta diversos fatores que dificultam ou impedem a implementação da reforma, especialmente, das amplas reformas.

estruturas organizacionais já envelhecidas, com alterações de nomenclatura e reacomodações internas de unidades subdepartamentais. Conclui o autor que se trata de mais um processo de sucessão hereditária do que de deserdamento.

A reforma administrativa implantada em Belo Horizonte a partir de 2000 apresentou uma opção clara por uma reforma compreensiva através de um projeto global que reordenava toda a estrutura da administração pública municipal. Alguns fatos nos levam à observação de um congestionamento da governança municipal em função da exigência de um grau de articulação entre os atores estratégicos envolvidos e as condições intervenientes nas relações que envolvem as práticas governamentais.

As alterações empreendidas pelo novo formato orgânico da Prefeitura de Belo Horizonte pretendiam atacar todas as frentes, o que, a nosso ver, exigia uma contínua avaliação e acompanhamento do processo, além do compromisso de todos os agentes envolvidos com as pretensões da reforma. A abrangência da reforma quer reiterar, especialmente, o volume de mudanças, dada a criação de novas secretarias (Secretarias de Coordenação), que submeteram todas estruturas anteriormente existentes (Secretarias Temáticas), retirando-lhes o *status* de 1.º nível, ao mesmo tempo que transferem a execução de atividades destas para as Secretarias de Gestão Regional, as quais deixam o 2.º nível para integrar o nível central de governo.

Do mesmo modo, houve alterações na Administração Indireta do Município. Estruturas como a SUDECAP, URBEL, SLU foram mantidas mas com atribuições reduzidas ao planejamento, ficando a execução com as secretarias Regionais. Não obstante, estas atribuições ficaram congestionadas tendo em vista a criação de estruturas na Administração Direta com competências concorrentes como as Secretarias de Limpeza Urbana, de Estrutura Urbana, de Meio Ambiente e Saneamento Urbano, de Regulação Urbana. Ou seja, a URBEL, SLU e SUDECAP tiveram suas competências diluídas, passando a responder apenas pelo planejamento das políticas, ficando a execução sob a responsabilidade das Secretarias Regionais. Ao mesmo tempo, foram criadas estruturas equivalentes àquelas na Administração Direta, respectivamente, Secretaria de Estrutura Urbana, Secretaria de Limpeza Urbana e Secretaria de Saneamento e Estrutura Urbana.

Note-se que são três órgãos da Administração Indireta (URBEL, SLU e SUDECAP), que tiveram suas atribuições divididas com novos órgãos criados pela reforma administrativa 2000, tendo como objeto a mesma temática ou área de atuação, mas como parte da Administração Direta.

Assim, estas três estruturas da Administração Indireta (SUDECAP SLU, URBEL) tiveram suas atribuições alteradas sendo que o controle das políticas urbanas habitacionais em Belo Horizonte foi diluído entre vários órgãos. A respeito da URBEL, especificamente, pesquisa de Queiroz (2002)³⁷ informa que o órgão elaborava os projetos, mas a execução das obras passou a ser feita pelas Secretarias Regionais o que, segundo os engenheiros da mesma, provocou uma dissonância entre o processo de elaboração do projeto e sua execução³⁸.

Conforme demonstrado a seguir pelo quadro comparativo (Quadro IV), embora a reforma administrativa tenha objetivado a descentralização de ações, especialmente a execução de ações nas próprias regionais, pelas Secretarias de Gestão Regional, temos que houve uma disposição de estruturas que, em princípio, possibilitou a repetição ou sobreposição de ações. No caso da Administração Indireta³⁹, por exemplo, a pretensão da equipe que conduziu a reforma administrativa em Belo Horizonte foi, expressamente, reduzir a autonomia destes órgãos.

QUADRO III

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE Antes e depois da Reforma Administrativa - 2000

³⁷ Ver dissertação: “*Gestão urbana e política habitacional: qualidade ou quantidade? A trajetória da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte*” Autor: Henrique Queiroz Coelho. Curso: Mestrado em Administração (Cepead/Face), 2002.

³⁸ Destacamos que uma das principais mudanças feitas em um novo processo de reforma administrativa em Belo Horizonte, no início da gestão 2005-2008 – (Prefeito Fernando Pimentel) foi restabelecer a estruturação da URBEL, SLU e SUDECAP como era antes da reforma administrativa 2000, extinguindo também, as mencionadas secretarias temáticas: Secretaria de Estrutura Urbana, Secretaria de Limpeza Urbana e Secretaria de Saneamento e Estrutura Urbana.

³⁹ Como mencionamos no Capítulo I, Administração Indireta são órgãos criados pelos entes federativos (União, Estados e Municípios), com personalidade jurídica própria, autonomia financeira e administrativa para execução de determinados serviços públicos de competência do Estado. Em Belo Horizonte constituem a Administração

| Nível de Governo | Antes da Reforma - Unidades Administrativas – 1999 | Depois da Reforma Unidades Administrativas – 2000 |
|------------------|---|--|
| 1º nível | <p>Gabinete do Prefeito; Gabinete do Vice- Prefeito; ASSCOM; Auditoria; Procuradoria Geral; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal de Esportes; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal Para Assuntos da Comunidade Negra; Secretaria Municipal de Atividades Urbanas; Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal de Indústria e Comércio; Secretaria Municipal Administração e Recursos Humanos; Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria Municipal de Governo e Planejamento; PRODABEL; BEPREM; URBEL; BHTRANS; BELOTUR; SUDECAP; SLU; FZB-BH; HOB;</p> | <p>Gabinete do Prefeito; Gabinete do Vice- Prefeito; ASSCOM; Auditoria; Procuradoria Geral Secretaria Municipal de Coordenação da Administração e Recursos Humanos; Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças; Secretaria Municipal de Coordenação de Governo, Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental. Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Barreiro; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Centro-sul; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Leste; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Oeste; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Nordeste; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Noroeste; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Norte; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Pampulha; Secretaria Municipal de Coordenação de Gestão Regional Venda Nova.</p> |
| | <p>Administração Regional Barreiro; Administração Regional Centro-sul; Administração Regional Leste; Administração Regional Oeste; Administração Regional Nordeste; Administração Regional Noroeste; Administração Regional Norte; Administração Regional Pampulha; Administração Regional Venda Nova.</p> | <p>Secretaria Municipal Administrativas Financeiras da Política Social; Secretaria Municipal Administrativas Financeiras da Política Urbana e Ambiental; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Política de Abastecimento; Secretaria Municipal de Esportes; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal dos Direitos de Cidadania; Secretaria Municipal de Limpeza Urbana; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento; Secretaria Municipal de Estrutura Urbana; Secretaria Municipal de Regulação Urbana; Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal de Arrecadações; Secretaria Municipal do Tesouro; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação; PRODABEL; BEPREM;</p> |

Indireta: Fundação Zoobotânica, PRODABEL, BEPREM, ADEC, URBEL, BELOTUR, SUDECAP, SLU, Hospital Odilon Behrens, BHTRANS.

| | | |
|--|--|---|
| | | <p style="text-align: center;"> ADEC; URBEL; BHTRANS; BELOTUR; SUDECAP; SLU; FZB-BH; HOB; </p> <p> Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Barreiro; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Barreiro; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Centro-Sul; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Centro-Sul; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Leste; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Leste; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Oeste; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Oeste; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Nordeste; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Nordeste; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Noroeste; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Noroeste; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Norte; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Norte; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Pampulha; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Pampulha; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos Regional Venda Nova; Secretaria Municipal de Serviços Sociais Regional Venda Nova; </p> |
|--|--|---|

Elaboração do autor

Fonte: Santa Rosa (2004); PBH (2001, 2002); site: www.pbh.gov.br/modernizacao

Em princípio, esclarecemos que o quadro acima ilustra a conformação das unidades administrativas na Prefeitura de Belo Horizonte antes e depois da reforma administrativa em 2000. A coluna 2 apresenta em destaque as alterações. Em cor azul estão as unidades mantidas mesmo com a reforma. A observação importante neste caso é que o nível de governo ou *status* de algumas unidades foi modificado. As Secretarias Temáticas, antes com *status* de 1º escalão e nível central de governo (Secretarias de Saúde, Educação, Política de Abastecimento, Esportes, Cultura, Assistência Social e Habitação), passaram a ter *status* de 2.º nível de governo, embora tenham sido mantidas no núcleo central. As Administrações Regionais tiveram sua nomenclatura alterada para Secretarias de Coordenação da Gestão Regional e foram alçadas ao nível central de governo com *status* de 1º escalão. Não obstante, foram criadas, também, 02 (duas) Secretarias de Serviços (Sociais e Urbanos) em cada Regional, com *status* de 2º nível de governo, equivalente às Secretarias Temáticas.

Na mesma coluna 2, destacadas em vermelho, constam as modificações introduzidas pela reforma em termos de unidades administrativas. Uma das principais novidades da reforma foi a criação de 05 (cinco) Secretarias de Coordenação, em nível central de governo, subordinando as Secretarias Temáticas e coordenando o planejamento de todas as políticas no município de Belo Horizonte, inclusive para as Regionais. Estas Secretarias de Coordenação

foram objeto de muita controvérsia pelo poder que absorviam em termos de controle de recursos, especialmente, recursos financeiros como também foram objeto de disputa por parte de agentes políticos interessados na projeção dada por estas unidades administrativas.

As Secretarias Municipais de Coordenação, embora formalmente tivessem *status* equivalente às Secretarias de Coordenação Regional, constituíram-se como órgãos de maior concentração de poder no município de Belo Horizonte. Estas estruturas não existiam antes na Prefeitura; e o Governo e a equipe de condução da reforma justificaram sua criação como forma de centralizar ações de abrangência necessariamente municipal, além de centralizar, também, a formulação e planejamento das políticas municipais.

Portanto, mesmo constituindo o nível central de governo e com *status* de 1º escalão, as Secretarias de Coordenação Regional e Secretarias Temáticas estavam submetidas às Secretarias Municipais de Coordenação, já que teriam competências definidas previamente por aquelas, às quais cabiam tais definições. São elas: 1) Secretaria Municipal de Coordenação da Administração e Recursos Humanos; 2) Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças; 3) Secretaria Municipal de Coordenação de Governo, Planejamento e Coordenação Geral; 4) Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social e 5) Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental.

Estas Secretarias de Coordenação, agora em número de cinco (05), receberam novas estruturas, criadas pela reforma, bem como passaram a coordenar estruturas já existentes, perfazendo um total de vinte e sete (27) órgãos com a seguinte conformação:

- Secretaria Municipal de Coordenação de Administração e Recursos Humanos recebeu a nova Secretaria Municipal Adjunta de Administração e Recursos Humanos, além de agregar a BEPREM;
- Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças recebeu 02 (duas) novas secretarias: de Arrecadações e do Tesouro⁴⁰, sendo estas de 2º nível de governo;
- Secretaria Municipal de Coordenação de Governo, Planejamento e Coordenação Geral manteve as Secretarias de Governo e de Planejamento, além da Auditoria do Município, da PRODABEL e da BELOTUR mas também, recebeu a nova Secretaria de Modernização Administrativa e Informação e a ADEC (Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico);
- Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social agregou as antigas Secretarias de Saúde, de Educação, de Política de Abastecimento, de Esportes e de Cultura, da

⁴⁰ Estas 03 (três) novas estruturas substituíram a antiga Secretaria Municipal de Fazenda.

Assistência Social e o Hospital Odilon Behrens, além de incorporar as novas Secretarias Administrativa e Financeira da Política Social e Secretaria dos Direitos de Cidadania, sendo todas estas estruturas com *status* de 2º nível;

- Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental agregou as já existentes Secretarias de Habitação, a BHTRANS; a SLU, a SUDECAP, a FZB-BH, a URBEL, além de receber as novas Secretaria de Limpeza Urbana, de Estrutura Urbana, de Meio Ambiente e Saneamento Urbano e de Regulação Urbana, sendo todas estas agregadas a 2º nível de governo⁴¹.

Como assevera Ckagnazaroff (2002) a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte iniciou seu processo de modernização ao elaborar e implantar a reforma administrativa, que define o seu conceito organizacional e seus princípios de gestão, cujo embrião passava pelo “controle dos gastos públicos, pelo fortalecimento da participação popular nas decisões de governo e pela descentralização das ações, através das administrações regionais, que assumiriam a execução da prestação de serviços na ponta e buscariam aproximar o cidadão da administração.”(Ckagnazaroff, 2002:9-10). Para tal, foram criadas cinco secretarias de coordenação geral, as quais citamos acima.

Desta feita, conforme visto no quadro acima, houve uma alternância hierárquica entre as Secretarias Temáticas e as Administrações Regionais, que passaram a se denominar Secretarias de Gestão Regional. O que verificamos nesse contexto é que as mudanças causadas por esta nova formatação de poder dentro da Prefeitura trouxeram também dificuldades na implementação da reforma. Houve perda de poder para aqueles gestores que anteriormente eram secretários municipais e que após a reforma passaram a ter *status* secundário ou adjunto. Perdas estas verificadas pelos atrasos no fornecimento de mão-de-obra e recursos para a operacionalização de funções sobre a responsabilidade passada às Secretarias de Coordenação Regionais. Por exemplo, a Secretaria Municipal dos Direitos de Cidadania, a Secretaria de Esportes e a Secretaria de Cultura mantiveram suas ações principais em nível central, inclusive o atendimento direto à população, mesmo tendo a previsão legal de criação de Gerências afins em cada Regional.

Os obstáculos ora apontados em termos de implementação da descentralização político-administrativa rumo às Regionais, reafirmam, em certa medida, a resistência por parte da Secretarias Temáticas pela perda de poder gerada e a falta de definição clara de papéis, o que gerou superposição de ações entre as gerências das Secretarias Regionais e suas

⁴¹ Esta nova conformação substituiu as extintas Secretaria de Atividades Urbanas e de Meio Ambiente.

equivalentes nas Secretarias Temáticas. Reiteramos a preocupação inicial da equipe condutora da reforma quando afirmaram existir um receio de que a lacuna ou morosidade de regulamentação de serviços definindo atribuições para cada órgão causasse uma *paralisia institucional*, o que, no nosso entendimento, em certa medida, se verificou.

A Secretaria Municipal de Assistência Social apresentou maior evolução, não obstante os problemas de descentralização de ações. Contando com um aporte de recursos do Governo Federal, garantido por meio de convênio, esta Secretaria conseguiu implantar o Programa BH Cidadania, que previa a descentralização regional e o atendimento local em cada região do município. O Programa BH Cidadania tinha sua coordenação desenvolvida pela Secretaria de Coordenação da Política Social e o acompanhamento e implementação conduzidos pela Secretaria de Assistência Social. Além desta secretaria, em nível regional, as Secretarias de Coordenação Regional também tinham responsabilidades com a gestão e execução do programa. Para tanto, organizaram os SOSF (Serviço de Atendimento Sócio-Familiar), junto às Secretarias Municipais Regionais de Serviços Sociais, fisicamente contido nos espaços da Secretaria Regional e integrado aos demais serviços prestados nesta. Além destes órgãos e gerências, em nível central e regional, para concretização do BH Cidadania foram implantados núcleos locais em cada uma das nove (09) Secretarias Regionais, denominados NAF (Núcleos de Atenção Familiar). A definição destes núcleos seguiu um estudo feito pela Prefeitura Municipal que mapeou as principais áreas que apresentavam os piores índices em termos de vulnerabilidade social (IVS) e qualidade de vida urbana (IQVU)⁴². As áreas-piloto definidas para implantação dos NAFs foram: 1) *Independência* - Secretaria Regional Barreiro; 2) *Santa Rita de Cássia* - Secretaria Regional Centro-sul; 3) *Cruzeirinho* - Secretaria Regional Leste; 4) *Cascalho* - Secretaria Regional Oeste; 5) *Arthur Sá* - Secretaria Regional Nordeste; 6) *Senhor dos Passos* - Secretaria Regional Noroeste; 7) *Jardim Felicidade* - Secretaria Regional Norte; 8) *Santa Rosa* - Secretaria Regional Pampulha; 9) *Apolônia* - Secretaria Regional Venda Nova. Nestes locais, todas as ações empreendidas pelo Governo Municipal seriam canalizadas para garantir a acessibilidade aos bens e serviços sociais.

Muitos foram os benefícios gerados com a implantação do BH Cidadania mas não podemos reduzir o processo de descentralização político-administrativa pretendida com a reforma administrativa 2000, a este projeto. O BH Cidadania ordena os principais serviços da

⁴² O estudo feito pela Professora Maria Inês Pedrosa Nahas, em 2000, - *Sistema de Indicadores Intra-urbanos de Belo Horizonte para Gestão e Monitoramento da Qualidade de Vida Urbana: 1993-2000*, apontou as UP (Unidades Produtivas), áreas que apresentaram os índices mais baixos em termos de acesso aos bens e serviços públicos essenciais.

Secretaria de Assistência Social, em que pese todas as demais secretarias, órgãos e gerências envolvidas. Não há, por exemplo, projetos das demais temáticas sociais, assim como não há incorporação de projetos desenvolvidos pelas Secretarias Temáticas de serviços urbanos nas áreas-piloto do BH Cidadania. Outra questão é que, desde a implantação, o BH Cidadania não foi ampliado para as demais áreas das Regionais, ou seja, não se implementou o plano de expansão seletiva prevista pelo programa e nos princípios da descentralização municipal.

Além disso, permanecem alguns problemas acerca do BH Cidadania, sobretudo quanto ao conflito de competências ou mesmo pela sobreposição de ações. Há equipes de trabalho do BH Cidadania na Secretaria de Coordenação da Política Social, como há uma equipe na Secretaria de Assistência Social, assim como há a equipe de coordenação e execução na Secretaria Regional, além da equipe executiva nas áreas-piloto em cada Regional. Este programa movimenta diversos recursos (financeiros, materiais, humanos) e há dificuldades operacionais em sua implementação como a lotação de servidores, responsabilidade sobre a dotação orçamentária, alocação de recursos financeiros, enfim, uma série de questões que demonstram certo congestionamento administrativo.

Ckagnazaroff (*op. cit.*) acrescenta que a reforma administrativa tentava romper uma estrutura cultivada no tradicional modelo burocrático, buscando resolver questões como: a distância do usuário em relação ao órgão que executa, ao órgão que faz o planejamento e em relação às decisões da alta gerência. Este modelo, segundo ele, se caracterizava por um alto nível de disfunção, ausência de objetivos, controle deficiente de gastos, carência de informação, equipes de trabalho desmotivadas e potencial criativo disperso, o que deveria ser combatido pela reforma em Belo Horizonte, estabelecendo um modelo de simplificação administrativa e processual, de comunicação e informação ágil e precisa, suportada por uma base de dados informatizada e disseminada, para apoiar o planejamento, o controle e o acompanhamento dos serviços. (Ckagnazaroff, 2002:10)

Outra análise de Ckagnazaroff (*op. cit.*), complementa nossas afirmações quando apontamos que houve modificação no caso dos servidores, acerca do acesso aos cargos de melhor remuneração. Muitas carreiras como as da Administração Geral não dispunham de plano de cargos e salários e a única forma de melhoria salarial seria assumir um cargo em comissão que remunerasse melhor. Apesar da ampliação do número de órgãos foram criados apenas mais 152 cargos em comissão. O quadro abaixo (Quadro VI) ilustra a distribuição de cargos antes e depois da reforma demonstrando, inclusive, que um fator de estímulo a mudança, a melhoria salarial, não foi observado no processo de mudança realizado em Belo Horizonte por ocasião da reforma administrativa.

Conforme se verifica na lei que instituiu a reforma administrativa (Lei N.º 8.146/01), os cargos anteriormente exclusivos de servidores de recrutamento limitado, ou seja, servidores efetivos (concurados), foram abertos para servidores de recrutamento amplo (não concursados).

Conforme publicação no Diário Oficial do Município, de 29 de dezembro de 2000, o provimento de cargos em comissão na Administração Direta do Poder Executivo de Belo Horizonte passava a obedecer os termos abaixo citados.

Art. 85 - O provimento dos cargos em comissão do Quadro da Administração Direta do Poder Executivo dar-se-á sob as seguintes regras:

I - no caso de cargos de 1º e 2º graus hierárquicos e dos cargos de Consultor Técnico Especializado, de Assessor, de Assistente, de Coordenador, Diretor e de Chefe de Gabinete, por recrutamento amplo; (*Nova redação do inciso dada pela Lei nº 8288, de 28 de dezembro de 2001*)

II - no caso de cargo de Depositário, Diretor e Vice-Diretor de Estabelecimento de Ensino, por recrutamento limitado; (*Nova redação do inciso dada pela Lei nº 8288, de 28 de dezembro de 2001*)

III - nos demais casos, por recrutamento limitado e amplo, na proporção de 65% (sessenta e cinco por cento) e 35% (trinta e cinco por cento), respectivamente, podendo este último percentual atingir 50% (cinquenta por cento), com redução proporcional do primeiro, desde que o acréscimo seja destinado, exclusivamente, a servidor da Administração Indireta. (*Nova redação do inciso dada pela Lei nº 8288, de 28 de dezembro de 2001*) (Lei Municipal 8.142 de 29/12/2000)

Assim, conforme temos defendido acerca da importância da inclusão dos agentes estratégicos nos processos de reforma administrativa, não houve preocupação por parte da equipe condutora da reforma em Belo Horizonte, quanto à participação e cooperação por parte dos servidores, especialmente no tocante aos incentivos para estes aderirem a tal processo. Os propósitos de uma mudança institucional em determinada organização passam, ao nosso ver, necessariamente, por uma atribuição de ganhos aos envolvidos no processo, especialmente, aos agentes operacionais, responsáveis pela execução das tarefas.

Retomando os autores mencionados na seção anterior que tratam da redistribuição de poder e suas implicações em determinada organização, temos como questão importante na reforma em Belo Horizonte a *subordinação à trajetória*, neste caso especialmente sobre o tratamento dado aos servidores no transcorrer das Administrações anteriores, tanto pelas medidas de valorização tanto em condições gerais de trabalho como em termos salariais. Conforme justifica Resende (*op. cit.*), que a inobservância desses aspectos pode gerar resistência a todo processo por confrontar interesses ou provocar perdas para agentes essenciais para promover uma mudança institucional.

Conforme verificamos no quadro abaixo (Quadro VI), o número total de servidores da Prefeitura foi reduzido, entretanto, o número de cargos comissionados foi ampliado e o

número de servidores efetivos a ter acesso aos cargos comissionados, proporcionalmente, também reduziu.

QUADRO IV

DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS NA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE Antes e depois da reforma administrativa - 2000

| CARGOS | ANTES DA REFORMA – 2000 | | DEPOIS DA REFORMA - 2000 | |
|--------------------------------|-------------------------|-------------|--------------------------|-------------|
| | Qde | % | Qde | % |
| Servidores com cargo efetivo | 18.986 | 93,7% | 18.573 | 90,3% |
| Comissionado sem cargo efetivo | 322 | 1,7% | 642 | 3,1% |
| Comissionado com cargo efetivo | 951 | 4,6% | 1.361 | 6,6% |
| TOTAL | 20.259 | 100% | 20.576 | 100% |

Elaboração do autor

Fontes: Anuário Estatístico PBH – 2000; Carvalho Neto & Garcia, 2004

Como aduz Matus (*op. cit.*), uma estrutura administrativa deve responder a um projeto político e de gestão. A nova conformação de órgãos advinda com a reforma que criou novas secretarias, por exemplo as Secretarias de Coordenação, estabelecendo novos níveis hierárquicos; que também transformou órgãos autônomos da Administração Indireta como SLU, URBEL, SUDECAP em órgãos com atribuições de cumprir apenas parte dos projetos urbanos do município. Criaram inclusive secretarias municipais temáticas: Secretarias de Limpeza Urbana, de Estrutura Urbana, de Meio Ambiente e Saneamento Urbano, de Regulação Urbana, na estrutura da Administração Direta, com atribuições idênticas e complementares àquelas elevando o número de órgãos em quase o dobro da estrutura existente.

Do mesmo modo, com a ampliação de níveis hierárquicos e, por conseguinte, unidades administrativas tanto em nível central como em nível regional de governo, e as novas atribuições assumidas, especialmente, a execução pelas Secretarias Regionais exigia, no nosso entendimento, uma reordenação de recursos humanos e financeiros condizentes com o trabalho.

Mesmo tendo *status* de primeiro escalão, as Secretarias Regionais, em termos de recursos financeiros e humanos, o planejamento e o controle, as definições ficaram

centralizadas nas Secretarias de Coordenação. A execução dos serviços nas Secretarias Regionais, portanto, ficou condicionada às definições do centro do governo.

A lógica centralização/descentralização apontada pela equipe condutora da reforma administrativa em Belo Horizonte como um princípio essencial, apresentou problemas relevantes no processamento dos serviços. A condução dos processos de formulação de políticas a serem implantadas no município e a definição das competências de cada uma das demais Secretarias (Temáticas e Regionais) colocaram as Secretarias Municipais de Coordenação como referência centralizadora. Em termos operacionais, por exemplo, informamos que a elaboração de todo o orçamento municipal ficou centralizado na Secretaria Municipal de Coordenação de Governo, Planejamento e Coordenação Geral. Isso inclui o orçamento de todos os órgãos da Administração Municipal. Em termos de execução financeira, ou seja, no cotidiano da Administração realizando as despesas previstas neste orçamento, também as Secretarias de Coordenação Municipal eram responsáveis pelas liberações de recursos. Em outras palavras, as Secretarias Temáticas e as Secretarias de Coordenação Regional só tinham autonomia para executar despesas previamente definidas pelas Secretarias de Coordenação Municipal através de decretos municipais mensais ou trimestrais.

O aparente paradoxo apresentado por Santa Rosa (*op. cit.*) e pelo próprio Secretário de Planejamento de Belo Horizonte à época, Maurício Borges Lemos, passou a figurar como um obstáculo concreto em termos operacionais. A previsão destes de que esta operacionalização se daria por regulamentos, decretos e instruções de serviços se mostrou pouco eficientes e na contramão com os princípios gerenciais que pautaram a reforma administrativa em Belo Horizonte. A centralização devido ao controle, formulação e planejamento de políticas passou a inviabilizar a descentralização da gestão, coordenação e execução das políticas na medida que as ferramentas processuais para isso não respondiam à dinâmica e às demandas das regionais. O atendimento *a partir da ponta* não pode ser tomado apenas como uma perspectiva do texto-referência elaborado pela equipe condutora da reforma em Belo Horizonte. Entendemos que a *ponta*, ou seja, as Secretarias Regionais, para cumprimento de suas atribuições poderiam ter maior autonomia tanto política quanto administrativa e financeira. Estas considerações ilustram algumas dificuldades em termos operacionais como também apontam, em alguma medida, a inviabilidade técnico-operacional apontada por Lima Júnior (1998), no Capítulo I deste trabalho.

Por fim, em que pese o conteúdo inovador em termos de modelos gerenciais da proposta de reforma administrativa em Belo Horizonte, o envolvimento de todos os níveis no

processo é determinante numa pretensão de mudança institucional. Observando também a abrangência das mudanças pretendidas e a escala em que se pretende operar tais mudanças, é possível avaliar, em princípio, que uma reforma administrativa não se trata apenas de uma mudança que diz respeito ao governo, mas sim, uma política que diz respeito também ao Estado, ou seja, governo, servidores e população.

4.3. Dimensão da participação no processo de reforma administrativa

4.3.1. Algumas considerações sobre *poliarquia* e participação

Estabelecer um modo justo de garantir a participação dos membros de uma comunidade nos processos decisórios é uma questão clássica da democracia. Desde Atenas no século V a.C. até os dias atuais, há a preocupação dos governos democráticos em assegurar formas de viabilizar a participação procurando criar canais próprios para isso, implementando os já existentes bem como mobilizando a população para estimular a participação.

No Brasil, após a Constituição Federal de 1988, a participação tornou-se um tema obrigatório em se tratando de Administração Pública. Com a descentralização político-administrativa, os Estados e Municípios passaram a constituir Conselhos Gestores, os quais tinham previsão legal e condicionavam o recebimento de recursos financeiros. A esse respeito, há importante literatura sobre a participação popular na gestão pública⁴³. Os estudos sobre as experiências do Orçamento Participativo e os Conselhos de Direitos são exemplos de alguns temas em que figura a participação. Cumpre esclarecer, porém, que embora bastante abordado, ainda há muito que se estudar os mecanismos de participação popular na Administração Pública, sobretudo sobre sua implementação. Há discussões importantes sobre o Orçamento Participativo tais como o aumento do volume de recursos que são dispostos, a ampliação para outras atividades não somente de parte de investimentos. Na mesma via, os Conselhos Gestores também são objeto de crítica e propostas de implementação. A vinculação estreita com o Governo e a definição das agendas, a baixa qualificação técnica dos membros da sociedade civil, dentre outras, são questões que têm sido objeto de estudo.

⁴³ Avritzer (2001, 2002), Avritzer e Navarro (2003), Tatagiba (1999), Santos Junior (2001).

Acreditamos que a participação popular na administração pública não pode ser analisada como uma questão isolada dos demais setores do Estado. Tampouco deveria ser reduzida a uma questão meramente jurídica, relacionada unicamente à definição de instrumentos normativos de participação ou como algo institucionalizado, como no caso das políticas sociais previstas na Constituição Federal de 1988. A participação popular é também uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico, constituído de um conjunto de leis que alteram determinada estrutura burocrática, é incapaz, sozinho, de induzir a participação popular.

Sem embargo, neste trabalho, nos ocupamos de explorar a participação diante de um processo de mudança da própria Administração, não somente nos seus arranjos ou órgãos com a criação de novos canais de participação em políticas específicas com saúde, educação, assistência social etc., mas, de forma geral, no processo de reforma administrativa. Aqui, entendemos que as políticas de reforma administrativa também são políticas públicas, as quais seguem as mesmas orientações em termos de estratégias de implantação e implementação.

A partir da descrição da reforma no Capítulo II inferimos aspectos que julgamos importantes em um processo de mudança: a amplitude da reforma administrativa com o número de órgãos criados; a estratégia de implantação e sua coerência com a trajetória institucional da Prefeitura de Belo Horizonte (subordinação à trajetória) e também a estratégia de restrição à participação da população. Em um processo de mudança tal como propôs a reforma administrativa em Belo Horizonte, a participação é um dos quatro pressupostos e um condicionante para todo o processo.

Entretanto, conforme veremos a seguir, a participação apontada no texto da reforma administrativa refere-se, basicamente, à participação institucionalizada, ou seja, aos canais de participação da população na Administração através de Conselhos Setoriais (Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente) e Comissões (Fiscalização do Orçamento Participativo, de Transporte, de Cultura). A preocupação dos condutores da reforma foi com a garantia de espaços onde a população pudesse ser consultada, informada e, em alguma medida, deliberar acerca de determinada política.

A participação pode conter um aspecto de representar uma “bandeira” empunhada tanto por governo como pela população organizada, mas de difícil operacionalização. Na perspectiva normativa, a participação assume a posição de uma ferramenta essencial, especialmente no contexto das democracias modernas. Desta forma, a participação se estabelece como uma exigência nas Administrações atuais e norteia todas as ações desenvolvidas por estas. No caso específico de Belo Horizonte, a participação se destacou

como “uma condição imprescindível para consecução da reforma administrativa, representando uma inversão de prioridades a favor da democratização e uma nova forma de gestão”, conforme fonte oficial (Revista da Política Social – PBH, 2001:5).

A participação pressupõe também um lado operacional. Além da visão normativa que coloca a participação, de certo modo, como um fundamento da democracia, importa saber como fazer funcionar a participação na sociedade. Trata-se da participação como algo empírico ou seja, posto em prática. É especialmente nesse contexto que há os maiores problemas em termos de efetivação da participação.

Robert Dahl (1989) aponta que um dos grandes problemas nas democracias atuais é como garantir a participação diante do número de membros de uma sociedade moderna, das distâncias e das diversidades populacionais. Isto remete a uma questão apontada por Dahl, qual seja a *escala* da participação nas democracias. Defende este autor que,

Quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (Dahl, 1989: 110).

Dahl preserva a noção de *democracia* para denotar um “sistema ideal” e emprega a noção de *poliarquia*⁴⁴ como uma aproximação com o mundo real (empírico). Para ele, a democracia não se baseia em nenhuma forma específica de democracia – direta, representativa, semi direta, indireta – mas em arranjos entre sistemas competitivos e não-competitivos e o grau de democracia entre os sistemas competitivos. Para ele, um sistema político se transforma efetivamente em poliárquico quando, além dos pré-requisitos democráticos comuns (liberdades básicas, rotatividade no poder, respeito à minoria e à oposição, etc.) ele é também competitivo (do ponto de vista eleitoral) e representativo (do ponto de vista da participação), ensejando, desta forma, o controle recíproco dos atores políticos.

⁴⁴ O termo Poliarquia foi cunhado por Robert Dahl para superar os limites analíticos e as divergências existentes nas abordagens correntes no estudo das organizações políticas reais. Dahl, através do termo Poliarquia, introduziu a idéia de graus de democracia - que pode ser compreendida como a efetivação da soberania popular e da igualdade política. Para Dahl, a teoria democrática, a qual se liga a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes, se traduz empiricamente na poliarquia, a qual implica organização política e na qual estão reunidos os mecanismos procedimentais capazes de conciliar participação e representação por meio de instituições (Dahl, 1989:80).

Segundo Dahl (*op. cit.*), a solução para os impasses da participação nas modernas democracias se deu pela *representação*. Através de processos eleitorais os cidadãos dos Estados Nacionais selecionam representantes dentre vários candidatos que irão defender os interesses da comunidade em instâncias especialmente projetadas para este fim. Ressalva, porém, o autor, que nem sempre os eleitos irão corresponder às demandas da massa eleitoral e há uma desvirtuação da democracia gerando, por exemplo, a formação de grupos ou elites políticas que defendem uma agenda diversa da pretendida pela população, deixando de lado o objetivo inicial para o qual foram delegados, sendo esta a dimensão obscura da democracia representativa. (Dahl, 1989: 130).

Fazendo um resgate para fundamentar seu estudo, nas considerações acerca do tema democracia, este autor informa que as reformas democráticas começam na Inglaterra a partir do século XVII, com a instauração de um governo misto e do Parlamento. Mesmo assim, as instituições democráticas inglesas somente se consolidariam por volta do século XIX, com a adoção do sufrágio universal. Os Estados Unidos já aparecem como país depositário dos valores democráticos: buscando uma alternativa à solução inglesa – um regime parlamentarista que mantém como garantia de sua legitimidade a instituição da monarquia –, os fundadores norte-americanos projetam um sistema de *freios e contrapesos* entre os três poderes aperfeiçoando o modelo de governo misto. Desde então, o modelo republicano norte-americano seria tomado como referência para uma democracia em larga escala. Aliados ao sufrágio universal, os princípios de autonomia moral do indivíduo, direitos fundamentais e livre iniciativa definiriam o modelo de democracia apreciado nas sociedades modernas.

De acordo com Dahl, (*op. cit.*), não há dúvida de que a participação é uma dimensão fundamental dos regimes *poliárquicos*. As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. Assevera esse autor que devemos nos voltar para a competência dos cidadãos para governar sob a justificativa mais plausível de que, “entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado” (Dahl, 1989:89).

No entanto, o seu real significado para o caráter poliárquico de um dado regime só pode ser de fato avaliado se, ao lado da participação, levarmos em consideração também o grau de contestação pública (ou competição política) existente. Como lembra Dahl, “É desnecessário dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de ‘participar’ é

despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública” (Dahl, 1989:29).

Sugere o autor, que as considerações sobre *Poliarquia*, embora aplicadas aos Estados Nacionais, podem ser também utilizadas para se pensar unidades políticas menos abrangentes que os Estados nacionais (estados e municípios) e mesmo organizações não-estatais, como sindicatos, empresas e igrejas (Dahl, 1989:34).

Transportando esta discussão sobre a participação e o papel do Estado para o âmbito municipal, destacamos Dowbor (1995) que reitera a necessidade da descentralização, da desburocratização do Estado, também por meio da ampliação da participação popular nas decisões e controle das ações governamentais. Acredita o autor que estas mudanças possibilitam maior distribuição e deslocamento do poder para outros espaços e camadas da população.

Ricci (2001) afirma que as práticas participacionistas no Brasil, ainda são marginais na cultura política. Explica que este fenômeno é a ausência de uma concepção mais acabada de gestão participativa, indicando uma nova engenharia política que induza à reforma administrativa de natureza participacionista, desmontando as estruturas burocráticas de gestão. (Ricci, 2001:12). Aqui, entendemos que o autor sugere um estabelecimento de fluxos de trabalho eficientes e modernos, além de uma estrutura enxuta e mais gerencial.

4.3.2. A participação cidadã conforme texto-referência da Reforma Administrativa

Como descrevemos em Capítulo II, a reforma administrativa em Belo Horizonte pretendia consolidar uma prática política e de gestão pública descentralizada que ampliasse a possibilidade da participação popular (Santa Rosa, 2001:5). De acordo com o texto da reforma (Lei 8.146\00), as principais formas de participação popular se davam através dos Conselhos Setoriais, dos Conselhos Regionais e do Orçamento Participativo. Com a reforma foi instituído mais um canal de participação, os Conselhos Consultivos Regionais de Participação (CRP). Conforme justificativa da Prefeitura de Belo Horizonte, “a intenção era reforçar os mecanismos de participação popular que já perfaziam sessenta e três (63) canais institucionais entre conselhos e comissões no âmbito municipal e regional”. (PBH, 2001:7)

O texto-referência elaborado pela equipe condutora da reforma em Belo Horizonte ensejou outras publicações como o estudo de Santa Rosa (2004), além das revistas institucionais (PBH, 2001, 2002, 2003) que descreviam vários aspectos desta reforma. Nestes

textos, a participação assumiu uma perspectiva de criação e manutenção de canais participativos. Cabe destacar, porém, que embora já existissem vários espaços, a institucionalização dos CRPs pretendia referendar o deslocamento do poder de decisão rumo às regionais no contexto da reforma. Entendia, portanto, a equipe condutora da reforma, que “a autonomia política e administrativa dada às Secretarias Regionais deveria vir acompanhada de certo controle, participação e fiscalização por parte da população.” (PBH, 2001:6)

Um aspecto importante sobre os CRPs e anterior à sua implementação, diz respeito à estratégia da equipe condutora da reforma em Belo Horizonte. Embora figurasse a *participação* como um pressuposto da descentralização, por definição do Secretário de Planejamento Maurício Borges, “as discussões sobre os CRPs seriam feitas à época do encaminhamento do projeto de lei da reforma à Câmara Municipal, especialmente por envolver Vereadores e demais atores políticos de base regional.” (Santa Rosa, 2004: 98). A estratégia a ser adotada pela equipe condutora da reforma era também evitar conflito de interesses, posto que a atuação dos Conselhos, em certa medida, supriria a fiscalização feita pelos Vereadores e, especialmente os conselhos deliberativos, são vistos com restrições por parte dos parlamentares. De certo modo, explica o fato de deixar tais discussões para o final e especialmente, terem estes conselhos (CRPs) apenas poder consultivo.

Na proposta de reforma administrativa em Belo Horizonte a equipe condutora estabeleceu como meta a consolidação de um modelo de “gestão comprometida com a participação e equidade na prestação dos serviços públicos.”(Revista Política Social – PBH, 2000:5). Um dos desafios que a reforma administrativa em Belo Horizonte procurou vencer foi “ampliar e reestruturar os mecanismos previstos de participação, integrando efetivamente a participação cidadã nas etapas de planejamento, coordenação, gestão, controle e execução das políticas públicas” (idem). Por outro lado, devemos considerar que ao justificar a criação das Secretarias Municipais de Coordenação e seu papel centralizador, a equipe condutora da reforma reafirma o fortalecimento das capacidades administrativas e institucionais destas Secretarias em nível central na coordenação e regulação das políticas setoriais. Mais explicitamente, o depoimento do Secretário de Planejamento Maurício Borges afirma que “um dos primeiros objetivos da reforma é centralizar, sobretudo, concentrando a coordenação e planejamento das políticas”. (Borges apud Santa Rosa, 2004:93)

Não se verificam, portanto, espaços participativos que garantam a prevista *participação cidadã* contida no texto, sobretudo nas etapas de planejamento e coordenação de políticas públicas. Convém, assim, resgatar os dilemas apresentados por Dahl (*op. cit.*) na operacionalização da participação quando reitera a distância entre o *ideal*, como foi previsto

no texto da equipe condutora da reforma, e o *operacional*, que são as ocorrências imprevistas ou conjunturais que obstam a efetivação do ideal. Ao nosso ver, portanto, o paradoxo da previsão sobre participação não foi somente aparente e incongruente com o texto, pois estava clara a opção pela centralização na definição, planejamento e formulação de políticas públicas através das Secretarias de Coordenação Municipal. A participação através dos espaços previstos se daria quando tais “políticas já estivessem sendo implementadas nas Secretarias Regionais, especialmente, pelos CRPs”. (Revista Pensar BH/Política Social - PBH, 2002b:26).

Também a participação foi destacada pela equipe condutora da reforma na descrição dos princípios e condicionantes da descentralização político-administrativa em Belo Horizonte. O pressuposto era de que o funcionamento da máquina administrativa a partir da ponta colocaria a aproximação territorial desta com o cidadão (princípio da proximidade) como importante via à participação. Esta, portanto, se daria através dos “canais efetivos e institucionalizados de participação e acesso à informação”. (Revista da Política Social - PBH, 2001: 6). Os condicionantes e os objetivos, conforme citados no capítulo anterior, também trazem a participação como algo a ser garantido e ampliado para que se efetivem o controle nas ações do governo e a transparência nos processos decisórios.

Quanto à participação dos servidores, desde o início do processo de reforma administrativa de Belo Horizonte, ficou definida a postura do governo e da equipe condutora da reforma. A orientação foi de restringir esta participação dos servidores, não abrindo discussões devido ao “receio das conseqüências do impacto político da Reforma ferir os interesses do funcionalismo e da própria base de sustentação partidária de governo, num ano de eleições municipais”. (Santa Rosa, 2004:88-89).

Entendemos que na Administração Pública, e estendendo ao caso de Belo Horizonte, talvez de importância crucial é a participação dos agentes burocráticos, ou seja, os servidores públicos, tendo em vista que estes são os agentes diretos na realização dos objetivos e metas traçadas em um processo de reforma. A execução ou *o colocar em prática* cabe aos servidores e, deste modo, são atores estratégicos na implementação de uma reforma administrativa.

Já enfatizamos no Capítulo I alguns fatores importantes no êxito ou fracasso dos processos de reformas, onde discutimos também os incentivos e estímulos à adesão dos agentes envolvidos e à cooperação em tais processos. A relação entre os incentivos oferecidos e os resultados obtidos nos processos de reforma, embora não sejam determinantes, mantêm em alguma medida, relação com os desdobramentos verificados no processo de mudança da Prefeitura de Belo Horizonte.

Cheibub (1999) argumenta que a inexistência de canais institucionalizados de negociação entre governo e as organizações de representação dos servidores públicos condiciona negativamente o estabelecimento de uma relação de confiança capaz de produzir uma ação cooperativa entre ambos para implementar uma reforma administrativa.

Em Belo Horizonte, ao nosso ver, esta afirmação ilustra a postura adotada pela equipe condutora da reforma administrativa, em não abrir à discussão tal proposta à população e aos servidores. Acreditamos, também, que esta restrição à participação, somada ao fato das perdas dos servidores em função da diminuição de cargos comissionados que estes, exclusivamente, acessavam, comprometeu a cooperação para atingir os objetivos traçados e, por conseguinte, a implementação da reforma em Belo Horizonte.

Pressman e Wildawisky (1984) e Seidman (1998) apud Resende (1998) mostram que os dilemas de implementação das políticas de reforma administrativa se relacionam diretamente aos dilemas de ação coletiva, a qual envolve vários atores em vários níveis de decisão. As reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos e, usualmente, demandam um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas. Sugerem ainda os autores que, diante de reformas que visam às mudanças mais profundas nas instituições, nas relações de poder e nos mecanismos burocráticos, nem sempre os atores estratégicos se convencem ou cooperam “espontaneamente” para os ganhos ofertados nos processos de reforma. Os dilemas de implementação se explicam pelo fato de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, podendo atrair uma considerável resistência dos interesses organizados dentro da máquina burocrática.

As reformas operadas na esfera da administração pública no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990 perseguiram os modelos gerenciais com a democratização política e desdobramentos além do estreitamento de relações entre Estado/Sociedade. Esta certa “abertura” na administração pública e os moldes gerenciais da ação governamental exigem, ao nosso ver, um necessário alinhamento de interesses especialmente entre elites políticas e elites burocráticas.

Ampliando esta concepção dos autores acima citados, avaliamos que a não-cooperação dos agentes envolvidos com o processo, estabelece obstáculos às mudanças pretendidas. A participação dos servidores no processo de mudança desencadeado pela reforma administrativa é ponto importante posto que a sua não-possibilidade enseja resistência e deslegitimação do processo de mudança.

4.3.3. Comparando o caso Belo Horizonte com experiências empíricas similares

Outra informação constante no texto-referência da reforma administrativa em Belo Horizonte – 2000 expressava que “esta reforma não foi resultado de uma adaptação de algum modelo teórico, nem mesmo de um plano de estudos para sua implementação e que a equipe condutora do processo de reforma teve como embasamento as experiências de algumas cidades como São Paulo, Fortaleza, Barcelona.” (Revista Pensar BH/Política Social - PBH, 2002a: 12).

Algumas experiências de reforma administrativa foram tomadas pela equipe para incorporar elementos que referendassem as estratégias adotadas de participação restrita no processo; é o caso da cidade de Fortaleza. Também, para exemplificar com fundamentos de obstáculos às reformas, o Secretário de Planejamento Maurício Borges cita a cidade de São Paulo reafirmando sua intenção de impedir discussões amplas⁴⁵.

Assim, a Reforma Administrativa em Belo Horizonte foi conduzida de maneira restrita quanto à participação, interna e externamente. Entretanto, convém informar que mesmo pautando estratégias baseadas em experiências de outros municípios, os processos de reforma não obedecem a uma lógica mecânica de incorporação de modelos. As experiências ora mencionadas apontam métodos diferentes quanto aos adotados em outros municípios, como Campinas, por exemplo, do mesmo modo que Belo Horizonte é um contexto diferente e os resultados também não refletem somente o modelo e estratégia adotados.

Outra experiência de reforma considerada em Belo Horizonte foi executada na cidade de Fortaleza, tomada pela equipe condutora da Reforma na Prefeitura de Belo Horizonte como um referencial para não abrir a discussão à ampla discussão.

Contudo, salientamos que em Fortaleza, além de ter havido a participação (representativa) dos servidores públicos no processo de reforma, através dos grupos de trabalho intersetoriais, também houve uma legitimação das mudanças com a participação nas etapas subseqüentes, inclusive na produção de regulamentos e outros instrumentos jurídicos. Ao mesmo tempo, a valorização da participação buscava transformar a concepção original através da experiência e da crítica das pessoas que vivenciam a administração municipal (JUNQUEIRA E INOJOSA, 1997).

⁴⁵ Em São Paulo, como entende o Secretário Maurício Borges Lemos, a Prefeita Luiza Erundina não obteve êxito em sua Reforma Administrativa porque “abriu” à participação de muitos atores, o que desgastou o processo fazendo com que a aprovação só ocorresse na gestão posterior da Prefeita. (Borges apud Santa Rosa, 2004:92)

A experiência de Fortaleza aponta também que, para a implementação da reforma administrativa, no tocante às novas estruturas criadas bem como ao novo fluxo de trabalho envolvendo estas e as estruturas antigas, foram compostas equipes multiprofissionais e específicas, onde a equipe que conduziu o processo discutia em conjunto o processo de implantação e implementação com metas, indicadores, desenvolvimento e resultados. Como asseveram os autores, além de um projeto de reforma coerente foi preciso também vontade política do governo e habilidade nas negociações com todos os atores envolvidos, especialmente o funcionalismo público.

Esse processo de mudança não se viabiliza apenas com um bom projeto, com a vontade do Prefeito de mudar, são necessárias negociações entre os diferentes atores sociais presentes na arena política. É necessário ganhar aliados. Neste particular é importante envolver o servidor, valorizá-lo, ganhá-lo para a idéia do projeto. Sem seu compromisso não se concretiza a mudança na cultura da organização das práticas administrativas. Além disso a proposta do Prefeito é de buscar a eficácia da gestão pública sem penalizar os servidores. Daí a necessidade de sensibilizá-los e comprometê-los com a mudança. Esse processo está em curso através da realização de seminários para discutir a proposta e organizar trabalho conjunto, para disseminar a reforma, no conjunto da administração municipal (Junqueira & Inojosa, op. cit. 1997:3)

Acrescentam ainda os autores que uma mudança de estrutura pode determinar uma nova maneira de gerenciar, mas não sua eficácia. Esta vai depender da mudança que se conseguir realizar na cultura da organização, nos seus valores, fazendo com que seus servidores compartilhem da construção dessa nova realidade social.

Uma experiência que remete à questão da participação ampla se deu em Campinas – São Paulo na gestão 1993-1996. A Prefeitura optou por uma estratégia rápida de implantação sem gastar tempo com detalhes ou articulações políticas. O programa foi implantado logo no primeiro dia de governo com alterações na estrutura organizacional e estrutura de cargos e carreiras. Embora tenham sido mantidas as 06 (seis) Secretarias Setoriais, os níveis hierárquicos foram reduzidos e os cargos flexibilizados. Além disso, as secretarias de Ação Regional tiveram sua estrutura alterada com a criação de 02 (dois) departamentos (Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Social) encarregados de atividade-fim, com o necessário recebimento de recursos materiais e humanos para cumprir suas atribuições descentralizadas.

Fundamentando a estratégia diante da implantação da reforma administrativa em Campinas, João Carlos Vaz (1995) afirma a continuidade, a participação e a necessidade de que a descentralização seja um processo contínuo e gradual para que se realize a necessária mudança na cultura da organização, já por vezes mencionada nesta dissertação.

A estratégia adotada em Campinas mostra que a descentralização não deve ser vista como um modelo de gestão pré-definido a ser implantado de uma só vez. Na verdade, o que é possível fazer é implantar um *processo de descentralização*, que vai se estendendo por muitos anos e requer um acompanhamento constante e um aprendizado permanente por parte dos servidores, dos dirigentes municipais e dos cidadãos. Deve ser fruto de discussão e vivência de novas situações e relações de poder. O verdadeiro objeto de intervenção são as pessoas e não o organograma da prefeitura (VAZ, DICAS N.º 44, 1995).

Como outro exemplo, gostaríamos de mencionar o caso da reforma administrativa em Santo André, São Paulo. Iniciada na gestão do Prefeito Celso Daniel, a reforma administrativa da Prefeitura de Santo André estabeleceu como metas, dentre outras, a participação dos servidores na concepção, produção e avaliação do serviço e a capacitação dos servidores para a gestão pública. O processo envolveu a participação dos servidores em todas as fases do processo e estes passaram por treinamentos contínuos, além de assumirem responsabilidades diretas em várias atividades. Battaglia (2000) informa que a maior mudança conseguida com a reforma em Santo André com resultados efetivos para a população foi o Desenvolvimento Organizacional. Para ele, a investida na melhoria da qualidade de trabalho a partir de diagnósticos e mudança de procedimentos executados pelos próprios funcionários, além do investimento nas condições do ambiente de trabalho com valorização das pessoas, estímulo à participação dos servidores desenvolveu uma nova cultura organizacional na Prefeitura de Santo André.

Subjacente a isto, no decurso da reforma administrativa, houve grande incentivo à participação dos servidores com discussões técnicas assim como encontros para treinamento e atividades de lazer com mais de 4 mil servidores. Foi criada pela Prefeitura a Escola de Formação em Administração Pública Paulo Freire, que desenvolve os cursos regulares de informática, cursos de qualidade no atendimento ao público e programas de escolarização em suplência para funcionários. Todos esses cursos incluem um módulo básico sobre o papel da administração pública. Battaglia (2000: 9)

Conclui Battaglia (*op. cit.*) que o sucesso da reforma administrativa implantada pela Prefeitura de Santo André se deve à estratégia de atuação simultânea frente às linhas de ação previamente definidas e à participação dos funcionários, os quais precisam estar engajados no mesmo processo e ter os mesmos interesses definidos pela Administração.

Como visto, a participação é um elemento ainda muito problemático nos processos de mudança institucional. Há possibilidades e entraves, conforme demonstram algumas experiências. O que podemos apontar em termos de participação dos servidores é o que já

vem sendo previsto por alguns autores que estudam as reformas administrativas. Já citamos Rezende (*op. cit.*) e o reiteramos quanto à possibilidade de resistência por parte de alguns atores envolvidos nas reformas que têm seus privilégios ou direitos ameaçados ou não são incluídos no processo.

Nas Administrações que empreenderam reformas, sobretudo nas cidades de Santo André e Campinas, mesmo não sendo o único fator determinante do sucesso ou não das reformas, a participação dos servidores e da população foi, pelo menos, entendida como crucial o engajamento dos funcionários públicos em todas as fases do processo de reforma. Acreditamos que a mudança institucional pode se dar por vários motivos: pelos ganhos, pelas perdas, ou mesmo pelo sentimento simbólico de ganhos e que os atores ou agentes burocráticos têm papel efetivo na reforma por serem, especialmente, os propulsores das mudanças pretendidas. No caso de Belo Horizonte, ao tratarmos da abrangência da reforma, apontamos que muitos servidores, especialmente, os servidores efetivos (concursados) sofreram mudanças importantes que determinaram seu tipo de relação com tal reforma.

4.3.4. Percalços à participação na reforma administrativa em Belo Horizonte

Importante reiterar Caiden (1999) quando afirma que as reformas são tentativas de desinstitucionalização e esbarram em ambientes altamente institucionalizados. Convém sublinhar que a Reforma Administrativa de 2000 em Belo Horizonte foi a mais ampla em quase trinta (30) anos de vigência do antigo modelo (Quadro II), que sofre apenas pequenas alterações sem alterar os níveis hierárquicos intragovernamental. Assim, o ambiente na Administração do município era bastante institucionalizado e, portanto, resistente a uma proposta de mudança tão abrangente.

Este novo modelo político-administrativo de Administração em Belo Horizonte mostra a existência de múltiplos atores e centros de decisão em âmbito municipal e regional, o que pode gerar limitação sobre a *performance* da Administração, podendo comprometer a resolutividade e eficiência dos processos. Os efeitos disso podem se dar pela indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre as diversas instâncias, levando a certa paralisia institucional devido à superposição de poderes e responsabilidade.

Como advertiu Santa-Rosa (2004) a despeito da descrição do novo modelo político-administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte, a diversidade de atores, ampliados também em decorrência da criação de novas instâncias governamentais e de novos cargos e funções,

constituiu a questão central a ser observada na dinâmica desejada em um modelo gerencial de Administração Pública. Não se tendo bem definidos papéis e atribuições nestas várias instâncias de decisão, o desempenho na realização das demandas apresentadas pela população pode ser comprometido.

[...] Na nossa avaliação, a questão central a ser observada no novo modelo é a multiplicidade de atores e centros de decisão criados no âmbito regional e a limitação que podem gerar sobre os efeitos esperados de maior resolutividade e eficiência do processo de descentralização municipal. Esses efeitos podem ser limitados pela indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre as diversas instâncias e atores, podendo levar a uma paralisia institucional devido à superposição de poderes e responsabilidades. (Santa-Rosa, 2004:107)

A autora ressalta que a “Proposta de Consolidação da Reforma” e a própria lei da Reforma (Lei N.º 8.146/00) não definiram os procedimentos, condições ou critérios de transferência dos recursos humanos, técnicos, materiais e financeiros em direção às Secretarias Regionais.

Além da demora por parte dos Secretários setoriais em fornecer mão-de-obra para operacionalizar os serviços nas Regionais, os próprios servidores que deveriam ser transferidos para estas se mostraram resistentes com a mudança de lotação, em parte pela comodidade geográfica de trabalharem em geral no centro da cidade, outros pela própria insegurança da mudança de chefia e de região de trabalho desconhecida.

Em resumo, a reforma não atacou a desmotivação das equipes de trabalho apontadas por Ckagnazaroff (2002), como mencionamos em Seção 3.2 deste capítulo, bem como não houve a pretendida valorização, treinamento e re-qualificação de servidores. haja vista a restrição à participação dos servidores na discussão e implantação da reforma, a morosidade na descentralização dos serviços e servidores rumo às regionais, o que comprometeu também o estabelecimento dos novos fluxos de trabalho necessário à nova conformação orgânico-administrativa.

Outro foco de resistência se deu com servidores que exerciam cargos classificados como de terceiro escalão, como as gerências e diretorias. A inexistência de uma política de cargos e salários que contemplassem muitos destes servidores, além da alteração no acesso aos cargos comissionados, antes exclusivos de servidores efetivos, depois ampliados para acesso dos servidores não efetivos, provocou resistência à mudança proposta pela reforma. A preterição de servidores em um processo de mudanças tão diretas a estes, especialmente em termos salariais, é um motivo importante de resistência à mudança bem como um mecanismo destes servidores para pleitear melhorias ou garantir incentivos.

É consenso que reforma administrativa é um processo complexo, que envolve muitos atores e interesses diversos, como também prescinde de uma contextualização acerca das instituições vigentes. Exige-se, portanto, uma construção de estratégias próprias do contexto onde se operaram tais mudanças. Imprescindível criar condições políticas e operacionais para colocar em funcionamento uma estrutura modificada.

Em Belo Horizonte, por outro lado, a restrita participação desde o início do processo com a formulação e, posteriormente, em sua implementação, desencadeou ao nosso ver, alguns entraves à reforma administrativa. A perda de privilégios no acesso aos cargos, exclusivamente, de acesso restrito aos servidores; a inexistência de um plano de cargos e salários para algumas importantes classes de trabalhadores; a preterição das discussões sobre a reforma; a falta de treinamento e capacitação diante de uma nova, maior e complexa estrutura de órgãos, programas e serviços, são substanciais fatores que nos permitem concluir que, em Belo Horizonte, talvez a estratégia restrita de participação aos servidores não tenha sido a mais eficaz.

Em certa medida, alguns fatos ilustram apontamentos feitos por nós neste trabalho, sobretudo quanto à amplitude da reforma administrativa em Belo Horizonte. Ao final da gestão em que se implantou a reforma administrativa (2001-2004), houve uma nova Reforma (Lei N.º 9.011 de 1º de janeiro de 2005) que teve como foco a redução do número de órgãos administrativos. Podemos afirmar que, dentre outros fatores, a constatação de dificuldades de funcionamento da máquina burocrática foi importante para esta nova mudança. Esta nova reforma visou mais a abrangência e o número de estruturas. Ela desfez e alterou a disposição de órgãos vigentes até então, extinguindo alguns (Secretaria Municipal de Limpeza Urbana, de Estrutura Urbana, de Meio Ambiente e Saneamento Urbano e de Regulação Urbana) como reorganizou estruturas como a URBEL, SUDECAP, SLU, restabelecendo suas competências anteriores à reforma de 2000. Quanto à participação dos funcionários, esta nova reforma também foi restrita. A justificativa, entretanto, foi de que se tratava apenas de alguns ajustes ao processo anterior (Reforma Administrativa - 2000). Mas, esta não é nosso objeto de estudo, ficando o convite a um posterior trabalho de pesquisa.

CAPÍTULO IV

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou examinar, no cenário da reforma administrativa de Belo Horizonte - 2000, o processo de implementação da descentralização municipal e os percalços encontrados em um processo amplo de mudanças tal qual foi este ocorrido no município de Belo Horizonte. O modelo de organização político-administrativo proposto com tal reforma tinha como cerne a disposição de órgãos administrativos descentralizados e participativos, capazes de oferecer um atendimento territorializado e eqüitativo em todo o município, a partir de uma distribuição de estruturas político-administrativas nas nove (9) Secretarias Regionais já existentes.

Este processo de descentralização alterou amplamente a dinâmica vigente na Prefeitura de Belo Horizonte até então. A forma de desenvolvimento deste processo demonstrou resultados inesperados e diferentes da expectativa dos propositores e condutores da reforma. Buscamos examinar os apontamentos feitos pela literatura referente aos temas reforma e descentralização considerando especialmente seus aspectos conceituais, históricos, culturais e institucionais no contexto brasileiro. Fizemos uma descrição minuciosa do modelo proposto em Belo Horizonte evidenciando seus objetivos, pressupostos, princípios, além da nova distribuição de órgãos no município. Como etapa fundamental deste trabalho, procedemos uma análise crítica de todo o processo de reforma em Belo Horizonte a partir de três “dimensões problemáticas” que elegemos no decurso deste estudo, as quais contemplam os aspectos recorrentemente apontados como questões relevantes em um processo de reforma.

Como ponto de partida de nossa análise recorreremos à literatura para apontar alguns elementos marcantes na cultura política e administrativa brasileira que perduram até os dias atuais na Administração Pública. Alguns autores apontam certas características persistentes como clientelismo, mandonismo, nepotismo que têm se mantido na *cultura de organização* do país. Abordamos os aspectos processuais no processo de implementação das políticas de reforma trazendo à tona algumas experiências empíricas registradas por alguns autores bem como a literatura produzida sobre tais processos. São apontadas características recorrentes nos processos de reforma analisados sobretudo quanto aos problemas de operacionalização das reformas pretendidas.

A contextualização no caso brasileiro é fundamental e utilizamos também alguns parâmetros colhidos em outras experiências na América Latina, no intuito de especificar melhor as questões problemáticas ora apontadas. Na seqüência, tecemos considerações sobre o modelo de “Administração Pública Gerencial”, o qual, segundo os condutores da reforma, embasou o processo de Belo Horizonte. Os parâmetros deste modelo têm sido utilizados, de modo geral, por muitos Governos, também em Belo Horizonte, como uma tendência que apresenta resultados mais positivos na gestão pública. As considerações feitas ressaltam as características deste modelo pontuando aspectos peculiares do Brasil na implementação desta forma gerencial de administrar, apresentando também os principais elementos considerados na reforma empreendida em Belo Horizonte. Em se tratando de uma reforma administrativa que desencadeou a descentralização no município de Belo Horizonte, tratamos também de elaborar um conceito de descentralização municipal apontando necessariamente os eventuais equívocos conceituais e semânticos. Buscamos caracterizar alguns conceitos utilizados nas reformas administrativas como descentralização, desconcentração, delegação, como um esforço para melhor caracterizar o modelo definido pelo governo municipal de Belo Horizonte. Em Belo Horizonte já havia uma distribuição de órgãos e serviços em nove (9) espaços – Administrações Regionais – e, mesmo assim, a nomenclatura utilizada pela equipe condutora da reforma foi *descentralização municipal*, o que pressupõe, portanto, um *arranjo* específico de organização que envolve aspectos políticos, administrativos e institucionais. Como forma de reforçar esta abordagem, utilizamos como referências conceitos de autores de outras áreas de conhecimento, como Direito e Ciência Política, que elucidam melhor cada um dos conceitos ora mencionados, sugerindo também uma necessária correção na utilização de tais termos.

A trajetória histórica de uma organização é fator importante em quaisquer processos de mudança, sobretudo quando se trata de mudança das instituições ou regras vigentes nessa organização. A história do Estado brasileiro aponta períodos que, em certa medida, alternam momentos de centralização e descentralização na forma de governar. Estes momentos fixam características e regras específicas que condicionam os agentes, os quais institucionalizam tais regras fazendo com que estas perdurem nas organizações. Diante de um processo de mudança, estas regras podem ser mudadas e isso pode implicar perdas para os agentes envolvidos, o que desencadeia muitos desdobramentos nem sempre esperados pelos promotores das mudanças.

Assim, entendemos que em processos que alterem uma estrutura vigente, marcada por determinadas regras e que agregue agentes importantes na promoção das alterações pretendidas, a *dependência à trajetória* é fator relevante para se planejar e implantar novas

regras ou instituições. As mudanças abruptas que desconsiderem tais aspectos, ao nosso ver, já trazem indicativos de altos *custos na implementação* dessas mudanças e, talvez, uma previsível frustração, por parte dos que pretendem tais mudanças, dados os poucos ou insignificativos êxitos alcançados.

A literatura que utilizamos e as experiências citadas apresentam conclusões sobre a importância de minimizar resistências aos processos de reformas, a começar pela forma de se implantá-las e das estratégias de adesão ao processo. São importantes os referenciais para construir uma proposta de reforma, como foi a reforma de Belo Horizonte que se baseou nos parâmetros *gerencialistas* de Administração Pública, contudo, há que se verificar também outras importantes “variáveis” na consecução das mudanças desejadas, como por exemplo: as regras vigentes até então e, se for o caso, a cuidadosa mudança delas, os custos, prejuízos e benefícios para todos os agentes envolvidos na mudança, a *governabilidade* sobre os fatores que intervêm na mudança, a avaliação e acompanhamento sistemático sobretudo na fase de implementação das mudanças, a clareza dos processos de trabalho porventura renovados e a garantia da participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo.

Prosseguindo nesse estudo, após as considerações teóricas e históricas sobre os processos de reforma, mais especificamente, sobre descentralização municipal, focamos nosso estudo sobre a reforma administrativa implantada em Belo Horizonte a partir de 2000. Ao nosso ver, etapa imprescindível foi a descrição do modelo proposto pelo governo municipal empreendedor de tal reforma. Nesta etapa, buscamos apresentar todas as informações sobre esta reforma, coletando as mesmas de fontes oficiais como o texto-referência da reforma, as revistas da Prefeitura de Belo Horizonte e as produções literárias sobre o caso de Belo Horizonte. O objetivo era apontar todo o contexto que envolveu a reforma em Belo Horizonte desde o nascimento da idéia até a concretização da mesma. Para tanto, dispomos o texto o mais fiel e objetivo possível descrevendo os antecedentes da implantação desta reforma como a herança das Administrações anteriores, a iniciativa da proposição da reforma, as estratégias escolhidas pelo Governo para implantação da mesma, a postura face aos vários agentes envolvidos em tal processo de reforma. Também, apresentamos os objetivos pretendidos pelo Governo ao implantar esta reforma, os desafios a serem vencidos através desta, os pressupostos, princípios e condicionantes para efetivação desta reforma, todos estes conforme definições da equipe condutora da reforma e do Governo Municipal. Enfatizamos bastante a nova disposição de unidades administrativas demonstrando, comparativamente, com a estrutura anterior.

Por mais que a equipe condutora da reforma em seus registros tenha enfatizado que, para o processo em Belo Horizonte, não fora utilizado nenhum modelo realizado em outra cidade, ao final, mesmo com critérios próprios, em Belo Horizonte fez-se um “novo modelo de organização político-administrativa”, como consta expressamente em documento institucional. (Revista Pensar BH/Política Social, 2003: 12).

Para proceder uma análise crítica como propomos neste trabalho, a descrição desse modelo de organização político-administrativa tornou-se essencial. Embora esta etapa precedesse a análise crítica, já na descrição identificamos algumas questões problemáticas. Por exemplo, não ficaram claros os problemas que o modelo anterior apresentava e que este novo modelo procurou corrigir para justificar a implantação de uma reforma administrativa. Do mesmo modo, por mais que o Governo e a equipe condutora tenham negado a adaptação de um modelo teórico de reforma existente previamente, as experiências empíricas de cidades como Fortaleza, Barcelona, São Paulo, são citadas de modo recorrente nos documentos oficiais.

Os objetivos e pressupostos da reforma administrativa como disposto nas revistas mencionadas são amplos e gerais e a descentralização, por mais que fosse colocada como o eixo fundamental da reforma, foi tratada como mais um pressuposto juntamente como participação, intersetorialidade e informação. Entendemos que a descentralização, não só por ser o eixo principal, se diferencia dos demais pressupostos, posto que *intersectorialidade, participação e informação* constituem aspectos necessários à efetivação da descentralização. Assim, a descrição oficial do modelo apresentou ambigüidades, inclusive semântica, na exposição, não deixando claro se a reforma administrativa era a própria descentralização ou se a descentralização era um importante aspecto mas não o único nem o mais importante.

No caso da descentralização, como em Belo Horizonte já havia a distribuição regional de órgãos administrativos (Administrações Regionais), entendemos que o que ocorreu foi o realinhamento das unidades administrativas com atribuição de novas competências. Ousamos afirmar que houve o incremento do modelo vigente com desconcentração de ações e serviços. As atuais Secretarias Regionais receberam os serviços para execução mas a formulação, implantação e acompanhamento das políticas foram mantidos em nível central, como era antes, nas Secretarias Setoriais ou Temáticas e, com a reforma administrativa – 2000, sob coordenação das Secretarias Municipais de Coordenação.

No que se refere ao novo desenho de unidades administrativas, inferimos que talvez não fosse o número de unidades administrativas que era o problema, mas a capacidade e autonomia existente na execução das atribuições e competências exigidas para estas. O

principal fator a ser reformulado seria os fluxos de trabalho e estes deveriam ser mais ágeis para responder às demandas da população. Na medida que se criam novos órgãos, novas responsabilidades e novos níveis hierárquicos, sem descrever as atribuições e competências de cada órgão, os fluxos de trabalho correm o risco de ficarem congestionados. Expressamente a equipe condutora da reforma externalizou esta preocupação quando apontaram que os fluxos de trabalho seriam gradativamente construídos através de decretos, instruções e portarias. Esta implementação, ao nosso ver, se deu de forma precária e permitiu a agudização de muitas questões problemáticas que a reforma apresentava.

Ainda na descrição da reforma administrativa, inferimos que os princípios e condicionantes da descentralização municipal, além do fato de terem sido amplamente divulgados aos servidores, especialmente, já que estes deveriam aplicá-los no cotidiano, estes princípios e condicionantes figuraram como diretrizes gerais que deveriam ser absorvidos pelos implementadores da reforma. A ausência de definição de atores e suas respectivas competências abre espaço para indefinições, ambigüidades e sobreposições de ações e serviços.

Estas foram algumas iniciais percepções que extraímos da descrição do processo de reforma administrativa de Belo Horizonte – 2000. Reiteramos que na elaboração sistemática das “dimensões problemáticas” sob as quais examinamos esta reforma, procuramos descrever os percalços enfrentados no seu processo de implementação.

Na análise crítica do processo de reforma administrativa em Belo Horizonte pudemos avaliar, de modo mais criterioso, alguns entraves orientando-nos, metodologicamente, pela eleição de algumas questões que se transformaram nas nossas “dimensões problemáticas”. Foram elas: a dimensão da *cultura de organização*, da *escala e abrangência* da reforma e da *participação*. Entendemos que estas dimensões proporcionaram uma análise bastante fundamentada, posto que a literatura e as experiências analisadas apontavam fatores semelhantes aplicáveis ao caso de Belo Horizonte que clarificaram o estudo. A interface da descrição feita no Capítulo II com as abordagens realizadas no capítulo anterior, foi importante como referencial para este trabalho na medida que ofereceram elementos.

Finalmente, podemos afirmar que a reforma administrativa implantada em Belo Horizonte apresentou problemas que poderiam ter sido antecipados ou evitados. A estratégia de restringir a participação da população, dos servidores e de outros agentes externos nas discussões sobre a reforma, deveria ter sido melhor avaliada. Posto que se tratava de novo modelo e considerando que em Belo Horizonte os *arranjos* de participação popular como Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas já demonstravam a importância

e a incorporação por parte da população destes canais de participação, a participação era uma condição a ser observada. Em princípio, talvez o melhor fosse a abertura à discussão. Contudo, sabemos que em se tratando de participação, a escala pode se tornar um fator complexificador da participação popular. Portanto, sendo a Prefeitura de Belo Horizonte eleita por uma aliança de partidos de esquerda, ficou difícil lidar com a exclusão da participação. Além do mais, como mencionamos no Capítulo III, a própria participação deveria ser tratada em dois aspectos: a participação dos servidores públicos e a participação da população em geral.

Estas considerações nos fazem crer que a reforma se deu de maneira abrupta e até pouco democrática, tendo em vista a trajetória histórica a respeito da participação na gestão, o que prejudicou seu funcionamento no tocante à *governabilidade*, à legitimidade do processo e à adesão de agentes como os servidores públicos, os quais fazem a *máquina* administrativa funcionar. Não se observou, enfim, a cultura de organização vigente na Administração e nossa compreensão é de que uma pretendida mudança, em quaisquer organizações, depende da trajetória histórica característica dessa organização. Enfim, definições como o grau de participação no processo de reforma, quais os agentes que iriam participar, além de fatores como a *governabilidade* e *governança* foram em Belo Horizonte questões nebulosas.

Pelo histórico da Administração em Belo Horizonte e pelo retrospecto das Administrações anteriores, de partidos de esquerda, a partir de 1993, a opção por uma reforma ampla e abrangente talvez não fosse o fator mais indicado. Não só a literatura pertinente e as experiências empíricas exploradas apontavam, como também não havia precedentes no município de Belo Horizonte de amplas reformas. Os processos de mudanças parciais já vêm sendo bastante discutidos e há uma tendência pelas reformas parciais ou graduais. Algumas políticas setoriais já se encontravam em um estágio de descentralização bastante avançado como a saúde, educação e, em certa medida, a assistência social. O necessário seria a intensificação das ações no sentido de ampliar tal descentralização na perspectiva da proximidade dos cidadãos no acesso aos serviços públicos.

A respeito das políticas urbanas como limpeza urbana, obras, habitação e estrutura também já havia uma situação definida em termos de atribuições, posto que estas eram executadas pelos órgãos da Administração Indireta e contemplavam todo o município. Assim, a postura mais adequada seria a otimização dos serviços, como forma de melhorá-los a partir da disposição dos órgãos e serviços existente o que, como afirma Lima Júnior (1999), poderia ser apenas uma mudança *incremental*. Nosso entendimento era de que poderiam ser identificados os problemas na execução destas políticas e fosse viabilizada melhor maneira de

implementar tal execução o mais próximo do cidadão, como prescrevia a proposta da reforma. Para as questões problemáticas seriam definidas ações *incrementais* para adequar tais serviços de forma que as mudanças pudessem ocorrer de modo gradual ou setorializado. As vantagens desse tipo de mudança podem ser atribuídas à complexidade da política setorial a ser descentralizada e os necessários cuidados, às desigualdades e disparidades regionais que exigem um tratamento específico em cada uma das nove Regionais, à quantidade de agentes envolvidos no processo e à escala de munícipes usuários da referida política, enfim, estes fatores poderiam ser melhor trabalhados em se tratando de uma área específica. Nesta mesma perspectiva de análise, poderíamos até sugerir que talvez pudesse este novo modelo orgânico-administrativo ter alcançado maiores êxitos se a divisão territorial já existente fosse utilizada de modo estratégico, por exemplo, iniciando a implantação de tal modelo por uma Secretaria Regional determinada e, gradualmente, estendida às demais. Nossa avaliação é de que se torna mais fácil na implantação, desenvolvimento e a reorganização de determinada política se iniciar por um setor ou local específico, do que a correção *total*, de uma só vez.

Outrossim, a quantidade de unidades administrativas criadas, os níveis de governo definidos e as mudanças no *status* dos órgãos e dos agentes responsáveis pelos mesmos foram objeto de muitas reflexões. A orientação do Governo e da equipe condutora da reforma em reforçar o nível central de governo para que este coordenasse a descentralização, na lógica centralização/descentralização, não alcançou a performance esperada. Isto fica claro quando se considera que já houve tentativas de reforma antes mesmo de sua implementação. A principal delas foi a mudança instituída pela Lei N.º 9.011/2005, a qual buscou alterar, sobretudo, a quantidade e a disposição das unidades administrativas, seu *status* e as relações de poder, implicando decisões como extinção de órgãos, criação e resgate de outros.

Houve a centralização de unidades administrativas no nível central com o maior número de Secretarias, maior centralização dos recursos financeiros, posto que às Secretarias de Coordenação cabiam as competências orçamentárias e financeiros de todos os órgãos da Administração Municipal. Fato também notado se deu no deslocamento dos recursos humanos em direção às Secretarias Regionais, os mesmo que tiveram participação reduzida na discussão da reforma. Além de certa dificuldade dos Secretários Setoriais em descentralizar seus serviços para as Regionais, pela aparente perda de poder, contaram com a resistência de muitos servidores públicos em tal mudança. Os cargos comissionados, *a priori*, criados para suprir parte das novas funções e demandas advindas da reforma foram insuficientes e em quase sua totalidade foram também centralizados nos órgãos do núcleo central de governo e não nas Secretarias Regionais. Além disso, tais cargos são exclusivos para funções de

assessoramento, direção e chefia. Esta variedade de níveis de governo, *status* e unidades administrativas agudeceu as *relações de poder* na Administração Municipal, o que tornou mais complexa esta reforma administrativa.

Não concluímos, mas consideramos, finalmente, que a reforma administrativa de Belo Horizonte - 2000 foi abrupta, e, de certo modo, equivocada na adoção das estratégias diante da população e dos servidores, assim como foi pretensiosa na amplitude de objetivos esperados e de difícil desenvolvimento, face ao volume e complexidade de mudanças propostas. A institucionalização da reforma, por meio de legislação específica, surte pouco efeito já que a *mudança institucional* é afeta a vários fatores, muitos deles informais.

Ousamos até considerar que se tratou mais de um processo de desconcentração de ações e serviços públicos do que, realmente, de uma descentralização municipal na concepção defendida no capítulo I. Quanto aos êxitos, por certo foram parciais ou pontuais em alguma política setorial ou em alguma Secretaria Regional específica.

Por fim, lembramos que as “dimensões problemáticas” por nós analisadas devem ser consideradas em seu conjunto para maior compreensão do processo de mudança. Sobre a participação especificamente, mantém-se um dilema: em que medida ela pode ser um entrave à mudança ou, em que medida ela pode ser um fator facilitador. Não encontramos uma resposta sobre o grau ideal de participação nos processos de mudança institucional. De qualquer modo concluímos que esse dilema só pode ser respondido observando as demais dimensões: cultura de organização e a escala, conjuntamente, e em cada caso.

Este estudo contém algumas explicações adicionais e pode servir como um estímulo a novos trabalhos que possam avançar nesta perspectiva de discussão. Questões como a resolutividade das demandas ou melhoria do atendimento gerados pela *participação* e novos e modernos instrumentos de participação são atraentes objetos que podem se constituir em novo objeto de pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. e COUTO, Cláudio G. (1996), A redefinição do papel do estado no âmbito local”, edição, São Paulo, em Perspectiva.
- _____ (1998), Os Barões da Federação. Os Governadores e a redemocratização Brasileira, edição, São Paulo, Hucitec.
- _____ (1999), O Impasse da Federação Brasileira: o cenário político e financeiro e suas conseqüências para o processo de descentralização, *Cadernos CEDEC*, São Paulo, 58: 38.
- _____ e COSTA, V. M. F. (1998), Reforma do Estado e o Contexto Federativo do Brasil, edição, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung.
- AFFONSO, R. B. (1995), “A Federação no Brasil: impasses e perspectivas” in: A. R. B. AFFONSO e P. L. B. SILVA, (orgs), *A Federação em perspectiva, Ensaios Selecionados*, São Paulo, FUNDAP.
- ANDRADE, Ilza A. L. de (1998), “Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda”, in: J. A. SOARES (org.), *O Orçamento do Município no Nordeste Brasileiro*, São Paulo, Paralelo.
- ARRETCHE, Marta. (1993), “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31: pgs..
- _____ (1997), “O sistema brasileiro de proteção social: em direção a um modelo descentralizado”, 3ª edição, São Paulo, em Perspectiva.
- _____ (1999), “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 40: 111-141.
- _____ (2002), “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”, *Revista Dados*, 45, 3: 431-458.
- AVRITZER, L. (2000), “Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: Manus.
- _____ e NAVARRO, Z. (orgs.) (2003), “A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo”, edição, São Paulo, Cortez.
- ALLEN, H. (1995). Descentralização para o desenvolvimento, In: XXVII Congresso Mundial dos Municípios. Rio de Janeiro, pgs.
- AZEVEDO, S. & MELO, M. A. M. (1997), A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12, 35, pgs

AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Virgínia R. dos Mares (2000). “Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana”, in: L.C.Q. RIBEIRO, (org.), *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*, Rio de Janeiro, Revan.

_____ (1997), “Por que é difícil a mobilização em defesa da Reforma Urbana?”, *Revista da ANSUR*, vol., no: pgs.

_____ (1995), “Governança em Belo Horizonte”, *Revista do IPPUR, UFRJ*, 3, 3: pgs.

_____.(1994), "Planejamento, Cidades e Democracia", in: E. DINIS; J. S. L. LOPES e R. PRADI (orgs), *O Brasil no Rastro da Crise*, São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC.

_____ ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. (1997), “A Reforma do Estado e a Questão Federalista: Reflexões sobre a proposta Bresser-Pereira”, in: E. Diniz e S. de Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia*, Brasília, Universidade de Brasília.

BARRETO, H. M. S.; DELGADO, I. G. e OLIVEIRA JR, L. B. de. (2002), Os Municípios brasileiros e a reforma administrativa., Petrópolis, XXVI Encontro Anual da ANPOCS, paper.

BATTAGLIA, H. P. (2000), *Programa de Modernização Administração*, Prefeitura Municipal de Santo André, Livre Mercado.

BONAVIDES, Paulo. (2000), *Ciência Política*. 10: pgs.

BORJA, Jordi. (1986), *Descentralización y participación*, Ayuntamientos Democráticos. Madrid,.58: pgs.

_____, (1984) “Descentralización: una cuestión de metodo”, *Revista Mexicana de Sociologia*, 4: .5-33.

BOSCHI, Renato Raul (1999), “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, *Dados*, 42, 4: 655-690.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996), *Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Edição, Brasília, MARE/ENAP.

_____ Luiz Carlos (1998), *Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado*, in: L. C. B. Pereira e P. Spink, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencia*, edição, Rio de Janeiro, FGV.

_____ (1996),”Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, 47, pgs.

_____ (1998), *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, 34/ENAP.

- _____ (2001). “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”, in: P. S. Pinheiro, I. Sachs e J. Wilhelm, (orgs), *Brasil: Um Século de Transformações*, São Paulo, Companhia das Letras.
- _____ (2000), A Reforma Gerencial do Estado de 1995, *Revista de Administração Pública*. Vol, no: 34 .
- CACCIA BAVA, S. (1996). “Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? São Paulo em Perspectiva, 10, 3: 53-59.
- CASTELLS, Manoel e Jordi BORJA, “As cidades como atores políticos”, *Novos Estudos*, 45: 152 – 166.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos, FAFICH/UFMG.(1997), “Desigualdade Social e Políticas Urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH”, CNPQ, CEURB, Belo Horizonte.
- CHAUÍ, M. (1995), “Cultura Política e Política Cultural”, *Estudos Avançados*, 9, 23: 71-84.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. (1995), “Descentralização de Belo Horizonte – Resistências Institucionais – um caso de Estudo”, *Revista de Administração Municipal*, 215: pgs.
- CROIZIER, M.(1981), “*O Fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações com o sistema social e cultura*”, edição, Brasília, UnB.
- DAHL, R. “*La democracia y sus criticos*”, edição, Barcelona, Pardós.
- DAMATA, Roberto, “Uma reflexão sobre o Público e o Privado no Brasil”, *Caderno de Ciências Sociais*, 3, 3: 51-59.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs.) et al, “*Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*”, edição, cidade, UNB, ENAP.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela.(1999), *Direito Administrativo*. 11ª edição, São Paulo, Ed. Atlas.
- DÜRKHEIM, Émile, (1985), “*As Regras do Método Sociológico*”, edição, São Paulo, Nacional.
- DUARTE, N. (1966), “*A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*”, edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- EISENSTADT, S. N. (1974), “Modelos de Modernização e Desenvolvimento: com possível aplicação à América Latina”, in: C. Mendes (org.), *Crise e Mudança Social*, Rio de Janeiro, Eldorado Tijuca.
- FAORO, Raimundo. (2000), “*Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*”, edição, Porto Alegre, Globo.

- FREY, Klaus. (1996), "Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal", *in: Lua Nova*, N.º 37, Rio de Janeiro.
- GAETANI, Francisco. (1998), "A Reforma do Estado no Contexto Latino-Americano: Comentários sobre Alguns Impasses e Possíveis Desdobramentos", *Revista do Serviço Público*, vol, no: 85-104.
- _____ (2000), "La Intrigante Reforma Administrativa Brasileña", *Revista Del CLAD: Reforma y Democracia*, 16: p. 83-105.
- GOHN, M. G. (2000), *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular*. *in: XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós graduação em Ciências Sociais*, no. do evento, Petrópolis (RJ), título da publicação, local, editora
- HOLANDA, Sérgio Buarque. (2000), *Raízes do Brasil*.....
- JACOBI, Pedro. (1990), "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate", *Lua Nova*, 20: 121-143.
- JENKINS, Kate. (1998), "A reforma do serviço público no Reino Unido", *in: L. C. B. Pereira e P. Spink (orgs.), Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- JUNQUEIRA, L. A. P. (1998), "Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal". *Revista de Administração Pública*, 32(2): pgs.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P.; INOJOSA R. M. ; KOMATSU, S. (1998), "Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza", *in: El Tránsito de La Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública*. Cidade, UNESCO/CLAD.
- KEINERT, Tânia M. M. (1994), "Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas", edição, São Paulo.
- KLIKSBERG, B. (1988), "Um novo paradigma em gestão pública". *Revista do Serviço público*, 116, 2:pgs.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes (1999), "Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", *Tempo Social*, 11, 2: 63-81
- LANE, Jan-Erik. (1993), "*The Public Sector: concepts, models and approaches*", edição, London, Sage.
- LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (orgs.). (1993), "*Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*", edição, São Paulo, HUCITEC/ANPUR
- LEAL, Victor N. (1986), "*Coronelismo, Enxada e Voto*", edição, Alfa-Omega, São Paulo.

- LEVI, M. (1991), “Uma lógica da mudança institucional”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 34, 1:79-99.
- LIMA JR., O. B. (1998), *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*, in: Seminário Desarrollo Político Comparado de Argentina y Brasil, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella/IUPERJ, Mar.
- LOBO, T. L. de S. (1988), “Descentralização: uma alternativa de mudança”, *Revista de Administração Pública*, 22, 1:14-24.
- _____ (1990), “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental”, *Cadernos de Pesquisa*, 74: pgs.
- MARINI, Caio. (2002), “O contexto contemporâneo as administração pública na América Latina”, *Revista do serviço Público*, 53, 4: pgs.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. (1997), *Poder Municipal – Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*, 1ª edição, Belo Horizonte: Ed. Del Rey,
- _____”*Direito Constitucional – Tomo I*”. (2000), 1ª edição, Rio de Janeiro, Mandamentos.
- _____e ROBERT, Cíntia. (2000), “*Teoria do Estado, Democracia e Poder Local*”, 2ª edição, Rio de Janeiro, Lumem júris.
- MATUS, C (1993), *Política, planejamento e governo*. Brasília, , IPEA,(Situacional), Caracas, Venezuela, Fundación Altadir, 2.
- MARCH, James e OLSEN, Johan. (1989), “*Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*”, Nova York, The Free Press.
- MARCELINO, G. F. (1989), “Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras”. *Revista do Serviço Público*, 117, 2: pgs.
- MEIRELLES, Hely Lopes. (1996), “*Direito Municipal Brasileiro*”, 8ª edição, São Paulo, Malheiros.
- MELO, Marcus André B.C. de (1996). “Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo social’: efeitos perversos da descentralização”. *São Paulo em Perspectiva*, 10,.3: pgs.
- _____ (1997), “*Gestão Urbano-metropolitana, Neomunicipalismo e Empresarialismo Local*”, edição, Recife, UFPE.
- _____ (1999), “*Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*”. Edição, Recife, Massangana.
- _____ (1996), “Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal”, *Revista do Serviço Público*, 120, 1: 67-82.

- MINOGUE, M.; POLIDIANO, C. e HULME, D. (1998), *“Beyond the new management: changing ideas and practices in governance*, Massachussets, Edward Elgar Publishing Inc.
- MOISES, José Alvaro. (1982), “Contradições Urbanas, Estado e Movimentos Sociais”. *in: _____(org.) Cidade, Povo e Poder*, São Paulo, Paz e Terra.
- NABUCO, Maria Regina. (1994), *“A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil”*, edição, São Paulo, ANPUR
- NORTH. D.C. (1994), *“Custos de transação, instituições e desempenho econômico”*, tradução de Elizabete Hart, edição, Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
- NUNES, Edison. (1996), “Poder Local, descentralização e democratização: um encontro difícil”, *São Paulo em Perspectiva*, 10, 3: 32-39.
- NUNES, E. (1997), *“A Gramática política do Brasil”*, edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- OLIVEIRA VIANA, F. de (1974), *“Instituições Políticas Brasileira”*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted (1994), *Reinventando o Governo*, edição,. Brasília, MH Comunicação
- ORLANSKY, Dora. (1998), “Las políticas de descentralización”, *Desarrollo económico*, 38, 151: pgs.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. (1998), Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. Trabalho introdutório ao livro organizado pelos autores, O público Não-Estatal na Reforma do Estado, patrocinado pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD e pelo BID, a ser publicado em português pela Editora FGV e em espanhol pela Editora Paidós. Caracas, CLAD.
- _____.(2000), “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”, *Revista de Administração Pública*, vol, n: pgs:
- _____.(1998), “Reforma da Nova Pública: agora na agenda da América Latina, no entanto”, *Revista do serviço Público*, 53, 1: Pgs.
- PRZERWORSKI, Adam (1998), "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal", L.C. B. Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (2000), “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Planejamento, novembro de 2000, mimeo, 12 p.
- _____. (2001), “Pensar BH”, *Política Social*. 0: pgs.

_____ 2002^a, “Pensar BH”, *Política Sócial*, 2: pgs:

_____ 2002b, “Pensar BH”, *Política Urbana e Ambiental*, 1: pgs.

PIMENTA, Carlos César. (1995), “Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais,” *Revista de Admnsitração Pública*, vol, n.: 171-187.

PUC-MG (2004), *Normas relativas à parte formal da apresentação da dissertação de mestrado*, não publicado, p.4.

PUTNAM, Robert D. (2000), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, 2^a edição, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

REZENDE, Flávio da Cunha (1997), “Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)”, *Dados*, 40, 3: 413-440.

_____ (1998), “A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado”, *Revista Reforma Gerencial*, 4: 27-28.

_____ (2002). *A reforma do Estado em perspectiva comparada*, in: Seminário Balanço da reforma no Brasil: a nova gestão pública, no. do evento, Brasília, editora

_____ (2002b), “O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais”, *Revista do serviço Público*, 53, 3: 51-71.

RICCI, R. (2001), Contradições na implementação das ações de participação, in: Seminário Aprofundando os aspectos da participação, no. do evento, Projeto Democracia Participativa/UFMG e Instituto Cultiva, editora, Belo Horizonte.

ROCHA, C. V. (2002), “Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de minas gerais e mudança institucional, in: 3º Encontro Ancional da ABPC – Associação Brasileira de Ciência Política. Área Estado e Políticas Públicas. Painel: Reformas institucionais e nas Políticas Públicas: Experiências de Governos Subnacionais, UFF - Nitéroi

SANTA ROSA, Júnia Maria (2004), no. de pgs., *Descentralização Municipal: o novo modelo de organização político-administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG, mimeo.

SANTOS. W. G. (1992)., “Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro”, in: L. P. Velloso (coord), *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (1996), *Reforma Urbana*, edição, Rio de Janeiro, FASE.

_____ (2001), *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal do Brasil*, edição, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ-FASE e Ed. Revan.

SCHWARTZMAN, S. (2001), *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para discussão, 8ª edição, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública

_____ (1998), Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização, FEA/USP, São Paulo.

SOUZA, Celina. (1999), “Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração pública”, in: A.M. Melo (org.), *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*, Recife, Massangana.

_____ CARVALHO, Inaiá M. (1999), “Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdade”, *Revista da Cultura Política*, 48: 187-212.

_____ (1998), “Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”, *Dados*, 41, 3: 569-592.

SPINK, P. e CLEMENTE, R. (orgs.) (1997), *20 experiências de gestão pública e cidadania*, edição, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

_____ (1998), “Possibilidades técnicas e imperativos políticos em setenta anos de reforma administrativa”, in: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (orgs.), *Reforma do estado e administração pública gerencial*, edição, Rio de Janeiro, FGV.

_____ CLEMENTE, R. e KEPPKE, R. (1999), “Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança”, *Revista de Administração*, 34, 1: 61-69.

TATAGIBA, L. “Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”, in: E. Dagnino (org), *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

TEIXEIRA, João Gabriel e SOUZA, José Moreira de. (1997), “Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte 80-91”, in: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, no. do evento, Caxambu, editora.

TENDLER, Judith (1998), *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*, edição, Brasília, ENAP

_____ (1999). “Mitos da Reforma de Estado e a Descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil”. In: MELO, Marcus André (org.) *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp. 33-72.

VAZ, João Carlos. (1995). “Superando o governo centralizado” in: 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal, São Paulo, Pólis, pp. 99-100.

SANTOS, B. M. (2003), “Município, Poder Local e Políticas Públicas em Direitos de Cidadania”, no.pgs, Monografia de conclusão de curso Especialização em Direitos Humanos. Centro de Estudos Superiores – Companhia de Jesus, não publicada.

ANEXO I – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE



