

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

REFORMA ADMINISTRATIVA EM RESENDE,
UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL (1988-1996)

Se digitalizado

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

✓
ALEXANDRE GOMES NORDSKOG
RIO DE JANEIRO, 2000

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**REFORMA ADMINISTRATIVA EM RESENDE,
UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL (1988-1996)**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
ALEXANDRE GOMES NORDSKOG**

**E APROVADA EM 09 / 10 / 2000
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**

ASSINATURAS



Luis César Gonçalves de Araújo - Doutor em Administração



Fátima Bayma de Oliveira - Doutora em Educação



Antonio Sérgio da Silva Arouca - Doutor em Medicina

Dedico este trabalho à memória de meu avô materno Oswaldo Gomes, médico devotado à medicina comunitária, conhecido por sua honestidade e firmeza de caráter e à memória de meu avô paterno Erik Nordskog, imigrante norueguês, conhecido por sua bondade e nobreza de sentimentos.

AGRADECIMENTOS

Sinceros e emocionados agradecimentos:

Ao meu orientador e incentivador professor Luis César Gonçalves de Araújo,
da EBAP/FGV;

Aos professores Diogo Lordello de Mello e Jamil Reston, do IBAM;

Às professoras Deborah Zouain e Fátima Bayma, da EBAP/FGV;

Ao engenheiro Mártius Penna Firme;

Ao professor e companheiro Sérgio Arouca;

À digitadora Marcia Guerra;

Aos meus colegas do curso de mestrado da EBAP/FGV;

Aos meus amigos e amigas;

Aos meus pais, Augusto Leivas Nordskog e Norma Gomes Nordskog, a quem
também dedico este trabalho;

À minha avó Victória David Gomes;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
(CNPq);

A Deus.

RESUMO

Este trabalho tem o propósito de analisar criticamente um processo de Reforma Administrativa ocorrido na Prefeitura do Município de Resende – RJ, entre os anos de 1988 e 1996.

Para realizar esta análise, procuramos, através das informações coletadas, verificar até que ponto a Reforma empreendida em Resende avançou, onde retrocedeu e onde permaneceu estática. Partindo deste objetivo central, analisamos a estrutura administrativa adotada para a prefeitura de Resende procurando identificar seus pontos fortes e pontos fracos, tendo sempre em vista o processo e o contexto histórico em que se deu esta Reforma.

Por fim, tentamos construir, com base nos estudos feitos para abordar a experiência de Resende, a idéia de Reforma Administrativa como um evento permanente capaz de modificar e fortalecer a participação dos cidadãos na gestão pública.

A presente dissertação está dividida em três partes: inicialmente tratamos de aspectos organizacionais da esfera brasileira de governo municipal (capítulo I) e posteriormente descrevemos e focalizamos criticamente o processo de Reorganização Administrativa ocorrido na Prefeitura Municipal de Resende (capítulos II e III).

SUMMARY

The aim of this work is to critically analyse a process of administrative reform that happened in the city hall of the municipality of Resende, state of Rio de Janeiro, within the years of 1988 and 1996.

In order to carry out this analysis we tried to verify, through the collected data, to what extent the reform progressed, where it retrogressed, and where it remained static. Starting from this main target, we analysed the administrative structure adopted for the city hall trying to identify its strong and weak points focusing on the process and the historical context in which the reform happened.

At least we tried to establish the idea of administrative reform as a permanent event that is capable of moving and strengthening the participation of the citizens in the public management based on the studies carried out to analyse the experience of Resende.

The present paper is divided into three parts. Chapter I deals with the organizational aspects of municipal government in the Brazilian sphere and, later on, in chapters II and III we describe and give a critical focus on the process of administrative reorganization occurred in the city hall of Resende.

SUMÁRIO

	pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O MUNICÍPIO NO BRASIL	8
1. O Poder Local	10
2. A Cidade e o Município	13
3. O Município na Federação Brasileira	14
4. Competências e Funções Municipais	17
5. O Governo Municipal	18
5.1 – O Líder Local	18
5.2 – Divisão de Poderes Formais	21
5.3 – Relações Intergovernamentais	23
5.4 – Atores Estratégicos Presentes no Governo Municipal	25
5.5 – Participação Popular na Administração do Município	34
5.6 – Papel e Objetivos dos Governos Municipais	38
6. Modalidades de Prestação dos Serviços Públicos Municipais	41
7. Estrutura Administrativa da Prefeitura	46
7.1 – O Que é uma Estrutura Administrativa	46
7.2 – Como se Organiza uma Estrutura de Gestão Municipal	48
7.3 – Reforma Administrativa Municipal e suas Dimensões	52
7.4 – Centralização e Descentralização na Administração Municipal	55
CAPÍTULO II – REFORMA ADMINISTRATIVA EM RESENDE	58
1. O Município de Resende	60
2. Estrutura Administrativa Pré-Constituição de 1988	63
3. Reorganização da Administração Municipal	66
3.1 – Uma Breve História da Reforma Administrativa Ocorrida em Resende	66
3.2 – Dimensão Superestrutural	70
3.3 – Dimensão Estrutural	74
3.4 – Dimensão Instrumental e Dimensão Comportamental	91
4. Impacto da Reforma e as Modificações Posteriores	93
5. Dimensão Analítica e Avaliação Interna de Resultados	97
CAPÍTULO III – ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE RESENDE	108
1. Programa de Reforma Administrativa e suas Dimensões (Tópicos Teóricos)	110

2. Considerações Críticas sobre o Processo de Reorganização Administrativa da Prefeitura de Resende	120
2.1 – Retrospectiva do Processo de Reforma Administrativa	120
2.2 – Crítica à Dimensão Superestrutural	122
2.3 – Crítica à Dimensão Estrutural	125
2.4 – Crítica à Dimensão Instrumental	127
2.5 – Crítica à Dimensão Comportamental	128
2.6 – Crítica à Dimensão Analítica	129
2.7 – Balanço Geral do Processo de Reforma Administrativa	130
3. Reformas Administrativas: Limites e Perspectivas	135
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 148
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 152
 ANEXO 1	 166
 ANEXO 2	 170

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de Governo Municipal	39
Figura 2 – Diferenças Básicas entre Administração Pública e Administração Privada	42
Figura 3 – Organograma Pré-Constituição de 1988	65
Figura 4 – Momentos da Reforma Administrativa	70
Figura 5 – Organograma Geral da Organização Pretendida	78
Figura 6 – Conselhos Municipais	85
Figura 7 – Organograma Geral da Organização Modificada	96
Figura 8 – Sucesso das Entidades x Descentralização e Democratização	107
Figura 9 – Organização Idealizada x Organização Resultante	132

INTRODUÇÃO

Toda a nossa dignidade consiste, pois, no pensamento. Daí é que é preciso nos elevarmos, e não do espaço e da duração, que não poderíamos preencher. Trabalharemos, pois, para bem pensar, eis o princípio da racionalidade.

Blaise Pascal

Todo pensamento que não testemunhe uma consciência da falsidade radical das condições de vida existentes é um pensamento enganado. Abstrair-se dessas condições unipresentes não só é imoral: é falso.

Herbert Marcuse

INTRODUÇÃO

A palavra crítica, derivada do grego *Kritikós*, mais comumente nos remete a idéia de julgamento, de censura, enfim, de um juízo devastador elaborado com determinados critérios de discernimento, que, não raramente, produz controvérsias e discordâncias. A função do cientista social, do pesquisador responsável deve ser de fato, como afirma o geógrafo Milton Santos, desequilibrar, produzir análises críticas sem ter medo das palavras mais contundentes.

No entanto, em um sentido mais existencial, que é precisamente o que nos inspira neste momento, a crítica pode assumir uma feição menos ocupada com a desconstrução mais agressiva de esquemas e modelos, para centrar-se no que é autêntico e no que é inautêntico nas ações humanas, no que é singular (único) e no que é plural (óbvio).

No presente trabalho dissertaremos criticamente sobre um tema que tem sido objeto freqüente de análises e avaliações de muitos pesquisadores e estudiosos: Reforma Administrativa. Tanto no setor privado quanto no setor público, as reformas administrativas têm figurado como componentes prioritários de agendas açodadas; nelas encontram-se roteiros diversos, tais como reengenharia, controle da qualidade total, todos eles direcionados para reestruturação gerencial.

Em se tratando do setor público, no mundo e no Brasil se tem procurado dar resposta e uma indagação inevitável que deriva do tema em voga: qual estrutura administrativa é a mais adequada e melhor? E, inevitavelmente, quando se consegue encontrar uma resposta, abre-se então o espaço para muitas outras perguntas encabeçadas pela seguinte: como fazer?

O problema não reside tanto em fazer a pergunta certa, mas sim dar a resposta certa, o que suscita, sem dúvida, uma série de questões complexas. Estas questões assumem proporções distintas, no que diz respeito à administração pública brasileira, uma vez que o sistema federalista do país é composto por três níveis de governo, como todos sabemos, o federal, o estadual e o municipal. Portanto, em três níveis, se fazem as supracitadas perguntas, em três níveis se acham respostas, e em três níveis florescem questões complexas como decorrência – para desespero de alguns e para o alento de outros!

No nível municipal de governo as perguntas e as respostas sobre reformas administrativas encontram-se condicionadas as peculiaridades interligadas aos municípios e ao poder local e, ainda, aos limites legais impostos pela própria organização governamental brasileira. Há, pois, reservados aos municípios, direitos e deveres que se não dizem propriamente como deve se organizar uma Prefeitura, ao menos dizem como ela não pode ser.

Em Resende, Município situado ao sul do Estado do Rio de Janeiro, em um determinado período compreendido entre os anos de 1988 e 1996, foi instaurado um processo de Reforma Administrativa, cujo a mola propulsora foi,

além do contexto histórico que exigia mudanças, a necessidade subjetiva e objetiva de dar respostas as indagações que mencionamos: qual estrutura administrativa? Como fazer? Eis o problema com que líderes locais e demais atores políticos estratégicos se depararam naquela ocasião e, precisamente, eis o problema que nos instigou em nossas próprias indagações.

Nossas indagações, aliás, se confundem, *ipsis litteris*, com os nossos objetivos neste trabalho. Se estaremos nos concentrando em uma Reforma Administrativa ocorrida no Município de Resende como objeto de estudo, indagamos até que ponto esta Reforma avançou em seus objetivos, ou seja, até que ponto conseguiu concretizar-se, de fato, em termos estruturais e gerenciais no curso do processo instaurado. Verificar, portanto, até onde a Reforma avançou, onde retrocedeu ou permaneceu estática consiste em nosso objetivo final para o presente esforço.

Outras indagações nossas, naturalmente derivadas da primeira, motivaram a elaboração de mais quatro objetivos intermediários: a) analisar a estrutura administrativa adotada como solução em Resende e situá-la historicamente; b) caracterizar a Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende como parte de um processo mais amplo e multifacetado; c) identificar pontos fortes e pontos fracos do modelo administrativo adotado em Resende e também do processo em que se verificou sua elaboração e implantação; e, por fim, exercitando um pouco mais a imaginação e a criatividade, construir, com base nos estudos feitos para abordar a experiência de Resende, a idéia de Reforma Administrativa como um

evento permanente que, em termos de modelagem organizacional, seja uma expressão da vontade dos governantes e dos cidadãos contribuintes.

Para atingir estes objetivos, que não são poucos, nos valeremos de uma abordagem institucional¹ e de um método que se aproxima mais do dedutivo. Não obstante, para escapar um pouco a esta moldura e alargar os horizontes típicos desta abordagem, adotaremos na reflexão final, que antecede as considerações finais do trabalho, uma perspectiva relativizadora e crítica mais afeita a sociologia e ao assim chamado paradigma humanista radical².

Para dar forma a esta dissertação, dividiremos o trabalho em três partes ou capítulos propriamente ditos. No primeiro capítulo realizaremos um estudo introdutório sobre a esfera de governo municipal, focalizando alguns tópicos organizacionais de nosso interesse. No segundo capítulo descreveremos, com base em relatos informais e documentais, o processo de Reorganização Administrativa da Prefeitura de Resende e suas dimensões. E no terceiro capítulo procederemos a uma análise crítica do processo como um todo, salientado que nos concentraremos mais em aspectos qualitativos devido, é claro, a nossas próprias limitações.

Acreditamos firmemente que o trabalho a ser desenvolvido aqui será relevante e válido, tendo em vista a importância crescente das administrações municipais na vida dos cidadãos brasileiros. Além disso, estaremos realizando

¹ Segundo a tipologia apresentada por Celina SOUZA no texto "Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate" in RAP, p. 43-61, Jul./Ago 1998.

² V. José Rodrigues FILHO, "Desenvolvimento de diferentes perspectivas teóricas para análise das organizações" in RAP, p. 163-75, Jul/Ago 1998.

um estudo de caso ocorrido em Resende, o que se carrega de valor para aqueles que, nesta municipalidade, se interessam pelo tema. Outrossim, se admitimos que cada vez mais se desperta para a importância das administrações municipais, torna-se essencial avaliar como atuam e como se organizam.

Oxalá possa ser o texto que se segue uma pequena contribuição para o esclarecimento dos leitores, a quem, em última instância, nos dirigimos e nos submetemos à apreciação crítica.

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O MUNICÍPIO NO BRASIL

Administrar de perto é atingir ao máximo proveito da descentralização. Como desconhecer que no governo do município por si mesmo é onde o administrado mais se avizinha do gerente, e habilita-o para melhor compreender e zelar por seus interesses?

João de Azevedo Carneiro Maia

Rio de Janeiro, 1883

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O MUNICÍPIO NO BRASIL

1. O Poder Local

O poder é um conceito complexo. Se é correto afirmar que ele se estabelece a partir das relações entre pessoas e organizações, não é igualmente correto crer em um consenso sobre uma definição única que esgote o tema. Como tudo em ciências sociais, toda e qualquer conceituação depende da matriz de pensamento onde está inserida, o que, em última análise, nos facultará a possibilidade de enxergar o poder como algo que se conquista, que se detém, que se impõe, que se aceita, que se deseja, que seduz – sem ainda nos esquecermos que cada uma destas instâncias receberá maior ou menor importância de acordo com a ideologia e com o “artesanato intelectual”¹ adotados pelo pensador.

Assim sendo, ao verificarmos a vasta literatura sobre o tema, veremos, dentre tantas orientações, o poder ser definido como:

- Fundamento de legitimidade – carismático, legal ou tradicional – que caracteriza as relações de mando e obediência; capacidade de imposição da

¹ A respeito do conceito de artesanato intelectual. Cf. C. WRIGHT MILLS. A Imaginação Sociológica, p. 211-43.

própria vontade, a despeito da resistência do outro, visando atingir um fim determinado (Weber);

- Capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses e objetivos específicos (Poulantzas);
- Meio utilizado por um homem para se obter uma aparente vantagem futura (Hobbes);
- Expressão do domínio e da primazia de elites sociais (Mosca, Pareto e Michels);
- Capacidade de assegurar o cumprimento de obrigações em organizações coletivas (Parsons);
- Rede produtiva que atravessa todo corpo social e que extrapola a função de reprimir ou punir (Foucault)².

O que nos interessa no presente instante, contudo, não é exatamente realizar uma tomada de posição no tocante a uma das mencionadas orientações teóricas e nem, tampouco, delinear um viés metodológico de trabalho. Nos interessa, isto sim, em um primeiro momento salientar a diversidade e a complexidade que envolvem o tema Poder, para logo em seguida delimitar o universo onde se processará nossa análise institucional.

Assim sendo, imaginemos o poder somente como um dado de realidade que está presente de diferentes formas e com diferentes intensidades nas relações

² V. Michel FOUCAULT, Microfísica do Poder, p. 8, especificamente sobre a definição foucaultiana de poder. Para um estudo mais detalhado sobre outras noções, V. François CHÂTELET et alii, História das Idéias Políticas, passim.

humanas em geral. A sociedade em que vivemos é eminentemente política e por isso há consenso e há também conflito, por isso há poder. Se tomamos como exemplo o Brasil, podemos imaginar relações de poder permeando a totalidade das instituições brasileiras, distribuindo-se pelos três Poderes da República, conformando-se, segundo às regras constitucionais, aos três níveis de governo, extrapolando aqui e ali as normas instituídas, alimentando sempre conflitos de interesses.

O poder, como se pode notar sem dificuldade, interfere de forma direta ou indireta em tudo que fazemos. Há, porém, um âmbito onde o poder assume proporções específicas na vida de um cidadão comum. Estamos nos referindo ao âmbito local; a este espaço onde, de um ponto de vista temporal sincrônico, os indivíduos estão mais próximos das decisões de quem governa e de quem manda. No seio da comunidade as pessoas ou atores sociais, assumem papéis de vizinhos, cidadãos, munícipes. Ali se processam de modo singular – devido às peculiaridades comunitárias – as problemáticas relativas ao poder e por este fato é dado a este sistema o nome de poder local.

O poder local processa em seu bojo uma série de articulações, hierarquias e representações simbólicas distintas. Em regimes democráticos a ação local se distingue não e tão somente por ocorrer entre pessoas que estão mais próximas umas das outras, mas porque se pode identificar de forma menos confusa o agente e o paciente da ação.

Nosso interesse na esfera local está menos adstrito ao problema de quem ou por que motivos manda, domina ou governa. No momento e doravante, estaremos interessados mais em focalizar o problema de como se governa no âmbito local. Não se pode, entretanto, abordar as normas e práticas institucionais que delimitam o governo local sem antes considerar os espaços onde este governo está inserido: a cidade e o Município.

2. A Cidade e o Município

Quem pensa a cidade de uma forma mais imediata, resgata mais comumente em sua consciência a imagem de um complexo repleto de ruas, prédios, casas, construções em geral, carros, postes, luzes, etc. Todavia, mesmo admitindo que suas feições urbanas são as características físicas que lhe atribuem singularidade, pensar e definir a cidade exige bem mais que noções desta ordem.

A cidade, segundo Tânia Fischer, consiste em “um conjunto múltiplo de ação coletiva, construtora de identidades e identificações, (...) uma mega-organização real e virtual, concreta e simbólica”³.

De fato, a cidade vista em profusão escapa a qualquer definição que pretenda simplificá-la. Nela nascemos, crescemos e morremos, socializando conhecimentos, produzindo bens de consumo, convivendo uns com os outros, enfim. Sejam elas megalópoles ou vilas recém-emancipadas, as cidades estão invariavelmente inseridas em uma determinada realidade política, jurídica e

³ Tânia FISCHER. “Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local” in: Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações locais, p. 14.

administrativa. É precisamente esta realidade que possibilita compreender a cidade como figura jurídica do Município – *locus* por excelência do poder local.

No Brasil, o Município corresponde a uma unidade político-administrativa autônoma dirigida e gerenciada por um governo local. Em seu território estão contidos os distritos – vilas e povoados que compõem ou que circundam a cidade – bem como a zona rural. O principal desafio do governo municipal é o de conseguir congregar recursos e esforços para administrar e desenvolver as potencialidades do Município e, por conseguinte, equacionar os seus problemas.

Para administrar um Município, os seus governantes têm necessariamente que compreender uma série de dificuldades e uma outra série de limites. Quanto as dificuldades vale dizer que são muitas e que falaremos sobre algumas delas – mais especificamente a respeito do problema gerencial – no decorrer deste trabalho; mas quanto aos limites, estamos nos referindo diretamente sobre aqueles estabelecidos por lei que dimensionam no Brasil a competência, o papel e a função do Município enquanto Ente governamental presente no seio de um Estado-membro e de uma Federação.

3. O Município na Federação Brasileira

Focalizar o Município de um ponto de vista histórico, considerando suas especificidades e características no seio do federalismo brasileiro, tem sido a preocupação de muitos estudiosos e pesquisadores. Tendo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) como um centro obrigatório de dados e

de Administração Municipal (IBAM) como um centro obrigatório de dados e referências. tais pesquisadores – obviamente filiados a diversos matizes teóricos – adotam diferentes perspectivas de abordagem.

Uma perspectiva que notamos ser bastante usual consiste em avaliar criticamente o Município e a sua conformação funcional no que diz respeito a organização governamental brasileira. Neste sentido os analistas procuram observar as competências municipais, instituídas por força de lei, os recursos destinados ao cumprimento dos deveres municipais e, fundamentalmente, o grau de autonomia perdido ou obtido pelo Município no curso de seu desenvolvimento como entidade de governo e centro de decisões.

A pesquisadora Ana Maria Brasileiro⁴, entretanto, procura demonstrar que o eixo central de discussão não deveria mais concentrar-se na aferição de mais ou menos autonomia, mais ou menos descentralização. O cerne do problema estaria, isto sim, em observar e avaliar o modelo federalista cooperativo adotado no Brasil. Segundo a autora, na medida em que se procura eliminar a competência entre as esferas de governo e se adota a cooperação intergovernamental é preciso resolver uma série de problemas que afetam diretamente o Município: a) o problema das competências concorrentes – que gera duplicidade de esforços; b) o problema da simetria legal – que coloca municípios com características desiguais em situação de igualdade perante o todo, incorrendo em discriminação; c) a dependência financeira de estados e municípios das deliberações federais; d) a

⁴ Ana Maria BRASILEIRO. “Federalismo Cooperativo” in: Simpósio de Relações Intergovernamentais, p. 27-74.

hipertrofia do poder central e o emperramento da máquina administrativa; e) a superposição de áreas territoriais de ação, que provoca conflitos de função entre autarquias federais com estados e municípios; e, finalmente, f) o problema do crescimento urbano acelerado que incorre em aumento de concentração demográfica nas cidades – sem aporte compatível de recursos.

Diogo Lordello de Mello⁵, assim como Ana Maria Brasileiro, defende o federalismo cooperativo, mas, igualmente, reconhece, como a autora, os problemas advindos do modelo adotado no Brasil. Lordello de Mello mostra as dificuldades enfrentadas por municípios devido ao que chama de “síndromes”⁶, e em seu texto “Município e centralização no Brasil” apresenta a seguinte tese – que traz embutida em si as questões da autonomia e da descentralização:

A força de um sistema de governo como o municipal, cuja a vocação essencial é a prestação de serviços à comunidade, depende do grau em que essa vocação possa ser realizada. Daí a importância da municipalização dos serviços públicos, como estratégia de fortalecimento do governo municipal⁷.

A Constituição de 1988 veio contemplar o nível de governo municipal com alguns avanços substanciais, observando e estimulando a filosofia da cooperação entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Nesta Carta finalmente fica claro ser o Município Ente Federativo autônomo e também fica igualmente claro o esforço dos legisladores para definir equilibradamente as

⁵ V. Diogo LORDELLO DE MELLO, “O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países”, in: R.A.P., 27, p. 36-53.

⁶ A respeito dos síndromes (do Município Fictício, da Simetria, da Ambigüidade, da Dependência e da Hipercorreção). V. o texto de LORDELLO DE MELLO, O Município na Organização Nacional. Apesar de ser um texto de 1971, muitas das críticas ali desenvolvidas ainda guardam atualidade.

⁷ Cf. Diogo LORDELLO DE MELLO, “Município e centralização no Brasil” in: Relatório das Atividades, p. 53-71.

competências de cada nível de governo – como nos mostra Toshio Mukai⁸ ao comentar as competências privativas, comuns e concorrentes demarcadas no texto constitucional.

A competência do Município apresentada na Constituição de 1988 dita os termos de sua autonomia político-administrativa. É autônomo o Município porque: a) há eleição direta para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; b) a prestação dos serviços públicos pode ser organizada independentemente, segundo o interesse local; c) os mandatários têm a responsabilidade de instituir, arrecadar tributos de sua competência (IPTU, ISS, Taxas, contribuições de melhoria, mais participação em outros fundos tributários), assim como têm a obrigação de aplicá-los; d) há competência para legislar sobre assuntos diversos de interesse comunitário.

Prosseguiremos na próxima seção apontando outras competências e funções do Município brasileiro.

4. Competências e Funções Municipais

Comparativamente falando, o Município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo. Compete a este Ente, segundo o artigo 30 da Constituição de 1988, as seguintes atribuições gerais, a serem detalhadas de modo específico em sua respectiva Lei Orgânica:

Legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar

⁸ V. Toshio MUKAI. “Competência dos Entes Federados na Constituição de 1988”. in: R.A.P., 184, p. 86-96.

tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual⁹.

Ademais, acrescentam-se uma série de procedimentos relativos à organização da Administração, sobre a publicidade dos atos de governo, a respeito da prestação e dos prestadores de serviços públicos e ainda sobre outras obrigações como defesa civil e assistência social.

Cabe salientar a abundância de funções atribuídas aos municípios no Brasil e lembrar a tese de Lordello de Mello já exposta na seção 3 do presente capítulo. É preciso que haja recursos repassados por via de processo de descentralização para que os municípios possam executar suas funções a contento. Voltaremos a abordar o assunto.

5. O Governo Municipal

5.1 – O Líder Local

O Município enquanto instituição foi introduzido no Brasil há mais de quatro séculos. Em 1532 no litoral do Estado de São Paulo era fundada a Vila de

⁹ Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 30.

São Vicente, inaugurando um percurso histórico de conquistas e derrotas que culminou – após os referidos quatro séculos – em 1988 com a consolidação do Município como entidade de governo autônoma em relação às outras esferas governamentais.

O Município brasileiro tem poderes para arrecadar tributos, legislar, administrar e organizar os serviços públicos, assim como tem poderes para eleger seu governo. Governar, contudo, pressupõe a existência de alguns requisitos pessoais básicos: militância política, representatividade local, capacidade para liderar.

Todo governo é marcado por relações de poder travadas em nível local por atores estratégicos que disputam, de acordo com interesses políticos e econômicos distintos, a condição de liderança. Ser um dirigente sem ser líder não é impossível, mas é sem dúvida difícil e prejudicial para a organização que lidera. Ninguém é líder de si mesmo e sim de um grupo que o apoia e participa espontaneamente de seus projetos.

Focalizar aqui a condição de liderança nos interessa não apenas como introdução aos outros itens que compõem esta seção, mas porque este conceito e suas decorrências tem uma íntima relação com nosso objeto de estudo no presente trabalho.

Segundo Paulo Roberto Motta, liderança é:

1. Habilidade humana e gerencial
2. Alcançável por pessoas comuns
3. Produto de habilidades e conhecimentos aprendidos
4. Forma de comunicação e articulação de uma missão e de futuros alternativos

5. Uso de poder existente nas pessoas para garantir o alcance de propósitos comuns¹⁰.

Nos detendo na apreciação de Motta fica claro que o líder surge na comunidade, entre pessoas comuns, mas se destaca porque tem habilidades, conhecimentos, capacidades e, na seqüência, poder. O líder exerce a liderança porque há pessoas que aderem à suas idéias e opiniões. Para ser líder, portanto, é preciso seduzir.

Pierre Weil nos lembra que os indivíduos rendem muito mais quando interessados. Cabe, pois, ao líder motivar e despertar interesse nos membros de seu grupo. Segundo Weil, a produtividade do grupo será tanto maior quanto for seu interesse e nisso reside a principal diferença entre o líder e o chefe pura e simplesmente: “o chefe se contenta com tarefas; o líder consegue entusiasmo, interesse pelo trabalho e cooperação”¹¹.

No governo municipal ninguém reúne condições mais favoráveis e distintas para ser líder do que o Prefeito. De acordo com Cícero Cantuária,

“O Prefeito deve ser o líder mais atuante do Município. Vive na cidade, convive diariamente com seus munícipes, o que lhe permite ouvir destes, a todo o instante elogios, reclamações, agradecimentos e críticas, conforme sua atuação nas diferentes áreas da cidade”¹².

No entanto há outros líderes, outros atores estratégicos influentes na realidade local e no governo municipal. Antes de nos determos sobre eles

¹⁰ Paulo Roberto MOTTA. Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente. p. 222.

¹¹ Pierre WEIL. Relações Humanas na Família e no Trabalho. p. 64.

¹² Cícero CANTUÁRIA. Administração Municipal: Como Organizar e Administrar uma Prefeitura. p. 20.

especificamente, observaremos a divisão de Poderes formais que se processa no governo municipal brasileiro e focalizaremos alguns aspectos das relações entre Município, Estado-membro e União. Após observarmos os chamados atores estratégicos, trataremos, ainda nesta seção, de dois temas importantes relacionados ao governo municipal: participação popular na Administração Pública do Município e também dos papéis e objetivos centrais dos governos municipais.

5.2 - Divisão de Poderes Formais

Todos os municípios brasileiros estão organizados sob o princípio da separação de Poderes: o Poder Executivo, representado pelo Prefeito e o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal, onde os vereadores se reúnem para legislar.

Ambos Poderes do governo municipal possuem atribuições e competências bem claras definidas por lei. Devem prevalecer, assim, sempre os princípios de harmonia e independência entre os Poderes, tanto no nível municipal quanto nos outros níveis de governo do país, pois, segundo a fórmula que remonta a Locke e Montesquieu, tais princípios são fundamentos institucionais que mantêm o equilíbrio político do regime republicano.

Na Prefeitura todos os departamentos, secretarias, empresas públicas e órgãos estão sob o comando do Prefeito. Ele ou ela é responsável pela Administração Pública e por isso responde perante a Câmara Municipal.

Cabe, ainda, ao Prefeito, sugerir e incentivar uma divisão administrativa racional para seu Município, celebrar convênios, contratar a prestação de serviços públicos, criar conselhos municipais, instituir guarda municipal, propor leis sobre assuntos específicos, prestar contas de seus atos à Câmara Municipal e aos munícipes e, também, dentre outras atribuições, organizar a Prefeitura de forma que possa ser o processo administrativo mais eficiente, transparente e controlado.

O Prefeito, auxiliado pelo Vice-Prefeito, tem poder para agir em nome do Município que governa utilizando para isto a receita orçamentária proveniente da arrecadação de tributos e demais fontes de renda. Deverá, pois, o Prefeito responder pela aplicação dos recursos financeiros da Prefeitura assim como deverá explicitar suas prioridades – em tese já alinhavadas em seu plano de governo discutido com a comunidade antes de sua eleição.

Disfunções administrativas, mau funcionamento da burocracia, prestação de serviços ineficiente, omissão em situações de emergência são indicativos claros de uma gerência deficiente e, por isso, são responsabilidades que recaem política e legalmente sobre o Prefeito. Ao Poder Legislativo local cabe – dentre outras funções como: elaborar a Lei Orgânica do Município; legislar sobre matérias diversas, tais como orçamento anual e plurianual; votar o Plano Diretor

atos do Prefeito, seja através da apreciação de seus gastos, com o devido parecer do Tribunal de Contas do Município ou dos Municípios; ou seja através da verificação e da discussão permanente de suas ações, ou melhor, das ações do Executivo.

5.3 – Relações Intergovernamentais

Falar em relações intergovernamentais no Brasil é certeza de estar penetrando em uma seara marcada por permanentes debates e embates. O tema remete diretamente à organização governamental e ao próprio pacto federativo brasileiro. Quais as dimensões adequadas para o Estado e quais devem ser as competências de cada nível de governo? Eis questões básicas correlacionadas à problemática das relações intergovernamentais que norteam, não raramente, as discussões.

Em diversos trabalhos originados de simpósios, palestras e estudos sobre o tema na atualidade, pode-se notar o reconhecimento da Constituição de 1988 como marco divisor que propiciou um novo padrão de relações entre União, Estado-membro e Município.

Antes da Carta de 1988 vigorava um sistema onde a onisciência das esferas federal e estadual nas atividades governamentais era a tônica principal. Ao Município, considerado como incompetente pela tecnocracia centralista de então, eram reservadas funções ambíguas – sintoma de má distribuição de funções governamentais. Isto resultava em um sistema federalista pouco

funções governamentais. Isto resultava em um sistema federalista pouco equilibrado onde a União, centralizava a maior parte dos recursos, poderes e funções em detrimento dos outros entes.

Recursos centralizados, nas mãos dos técnicos e burocratas subordinados ao Presidente da República em Brasília, ou recursos descentralizados nas mãos dos líderes e profissionais de administração situados nos governos subnacionais? Eis a questão. O ideal proposto pelo chamado federalismo cooperativo é de que ajam relações intergovernamentais construtivas, com funções governamentais bem definidas, repartição equilibrada de rendas, métodos operativos adequados, controle e responsabilidade política por parte de cada Ente envolvido.

O chamado federalismo cooperativo fortaleceu-se a partir de 1988, pois pode-se constatar, ao examinar a Constituição, conquistas representativas neste sentido: a) descentralização financeira de recursos, até então usados para transferências negociadas através de auxílios e subvenções; e b) institucionalização do sistema de competências concorrentes, onde se apresentam mais claramente as competências comuns aos três níveis de governo¹³.

A institucionalização do sistema de competências concorrentes, contudo, merece ser objeto de avaliação constante, pois pode gerar algumas consequências nocivas para o sistema federalista e para os próprios cidadãos contribuintes. Quais consequências são essas? Superposição de comandos e recursos, conflitos

¹³ Dentre outras, são tarefas comuns à União, ao Estado-membro e ao Município: proteção ao meio ambiente, saúde, cultura, ciência, educação, construção de moradias, saneamento básico, produção agropecuária, assistência pública, preservação de patrimônio e combate à pobreza.

institucionais, falta de nitidez sobre a responsabilidade pela prestação de um serviço e duplicidade de esforços.

A Constituição de 1988 ressalta ainda dois aspectos importantes no que tange às relações intergovernamentais: a cooperação financeira e a assistência técnica. De fato, para que possa haver um fluxo consoante de ações e intervenções sociais nos diferentes níveis de governo, é preciso que haja assistência técnica e operacional que suplemente eventuais deficiências e ainda, claro, convênios e transferências negociadas de recursos do nível superior para o nível inferior.

As relações intergovernamentais, todavia, não se resumem a relações verticais, ou seja, entre União e Estados, entre Estados e Municípios e entre União e Municípios. Elas podem e devem ser também horizontais, entre um Estado-membro e outro ou entre municípios. A cooperação intermunicipal, aliás, é justamente uma forma de relação onde os governos locais ganham oportunidade ímpar de formarem entre si alianças em torno de anseios comuns e de dividirem experiências bem sucedidas de políticas públicas implementadas em seus governos.

5.4 - Atores Estratégicos Presentes no Governo Municipal

Estratégia, segundo vasta literatura que trata do assunto, pode ser definida basicamente como um caminho adotado para alcançar determinados objetivos.

Em um governo municipal, atores estratégicos são aqueles que definem a estratégia ou aqueles que podem decisivamente influir sobre ela.

Os atores estratégicos estabelecem entre si relações de diversas naturezas – quais sejam políticas, de poder, administrativas – e do conagraçamento destas relações que permeiam este grupo social, surgem idéias e ações objetivas que estabelecem a identidade e, por que não dizer, o sucesso do governo municipal.

Um ator estratégico não é necessariamente um líder, mas, em se tratando de um governo municipal, podemos afirmar que haverá sempre pelo menos um líder influenciando e aglutinando os demais atores do grupo na busca de objetivos comuns.

No Município, como já vimos, está centrada na figura do Prefeito a expectativa maior sobre os rumos do governo, da Administração, da cidade, do Município como um todo, enfim. O Prefeito é, portanto, o principal ator estratégico presente no governo do Município e recai sobre ele o dever de conduzir a liderança. Porém, existem outros atores estratégicos que desempenham papéis significativos no seio de um governo local e sobre eles faremos alguns apontamentos.

Para efeito de ordenamento e de melhor esclarecimento sobre os componentes deste grupo social, iniciaremos a exposição salientando as características – algumas delas já vistas – do Prefeito enquanto ator estratégico. Em seguida observaremos então outros atores que entendemos serem também

estratégicos, a saber: o Vice-Prefeito, o Vereador, o servidor municipal, o particular contratado, o líder de bairro e o líder de classe.

5.4.1 – O Prefeito

Dentre todos os servidores públicos, o Prefeito é, devido às responsabilidades compatíveis com a investidura de seu cargo, aquele que goza de maior evidência. Em geral o Prefeito é, além de líder político, um líder de opinião, o que faz deste cidadão ou cidadã especial um ser que produz idéias, e que, portanto, será tomado como um exemplo pelos outros munícipes.

O Prefeito administra a Prefeitura, comanda um grupo político desenhado a partir de partidos que o apoiam, representa o Município perante o Estado-membro e o País e, principalmente em pequenas localidades, opera como um conselheiro para problemas de natureza pessoal ou ainda como um orientador e fomentador da iniciativa privada. Em suma, suas funções excedem àquelas funções típicas de seu papel e isto transforma o Prefeito em um ator estratégico que forçosamente deverá demonstrar capacidade para ser um ator polivalente no “teatro municipal”.

Seu principal objetivo em seu âmbito de trabalho é apresentar soluções viáveis, que possam durar, para problemas respectivos à saúde, à pobreza, à educação, dentre outros. Para isso ele deve exercer a liderança sobre sua equipe,

buscando sempre harmonizar realidade dos fatos e execução de projetos com viabilidade orçamentária e prioridade social.

5.4.2 – O Vice-Prefeito

Do ponto de vista legal, além de atribuições que podem variar de acordo com as legislações locais, cabe ao Vice-Prefeito substituir o Prefeito em caso de licença e sucedê-lo no caso de vacância do cargo. Há notícias de vice-prefeitos que atravessam os quatro anos de um mandato reduzidos ao exercício esporádico destas funções, o que os torna subaproveitados.

O Vice-Prefeito torna-se um ator estratégico importante quando consegue superar eventuais veleidades políticas e, em consonância com a Administração Pública e com o Prefeito, consegue desempenhar um papel singular no organograma da organização. Desta forma ele ganha a chance de contribuir para o bom funcionamento administrativo, gerando assim uma situação de equilíbrio capaz de liberar o Prefeito para distanciar-se momentaneamente da Administração Local, a fim de captar verbas públicas ou investimentos privados.

5.4.3 – O Vereador

Os vereadores são eleitos pela população para serem seus representantes no processo legislativo que transcorre na Câmara Municipal. Votar leis relacionadas à competência do Município é sua função precípua. Assim, os

vereadores fixam normas para a Administração Municipal e regras sobre diversos assuntos para observância dos cidadãos: fiscalizam as contas do Município e manifestam-se política e ideologicamente sobre costumes específicos da realidade local onde estão inseridos.

O que faz de um Vereador um ator estratégico é, além de suas atividades legislativas ordinárias, o fato de que este agente político, em geral, representa no governo do Município uma fração expressiva de cidadãos. O Vereador costuma ser um líder de bairro (zonal ou distrital), um líder de classe ou categoria, ou um líder de opinião. Tal representatividade faz do Vereador um crítico social e uma referência dentro da comunidade, que muitas vezes recorre a ele para resolver problemas distintos de suas obrigações laborais formais.

5.4.4 – Servidor municipal

Os servidores municipais são os funcionários públicos responsáveis pela operacionalização da máquina administrativa e burocrática no Município. Em seus estudos sobre a burocracia, Max Weber¹⁴ procurou apontar como principais características deste tipo de funcionário moderno, a impessoalidade e a rejeição de determinados favores e privilégios no exercício de seu cargo público. Ao contrastarmos o tipo ideal (abstrato) de Weber com a realidade de um funcionalismo como o brasileiro, podemos notar de imediato uma forte discrepância, pois práticas de favor e existência de privilégios – característicos de

¹⁴ Cf. Max WEBER, *Ensaio de Sociologia*, p. 229-238.

uma administração patrimonial – continuam tendo espaço na administração burocrática do Estado brasileiro moderno e, diga-se de passagem, de forma ainda mais acentuada no nível municipal de governo.

Assim, pois, os servidores municipais trazem consigo uma imagem comprometida por situarem-se em estamentos governamentais difíceis de controlar e assessorar, onde se consubstanciam práticas alheias às rotinas de trabalho, nem sempre espúrias, mas quase sempre danosas ao funcionamento do aparelho administrativo.

Os servidores municipais são atores estratégicos porque as decisões de governo passam e são tornadas ou não realidade por eles. Pode-se distingui-los em dois grupos que assumem forçosamente uma relação de trabalho e uma percepção do poder distintas: corpo fixo de funcionários, composto pelos funcionários públicos concursados ou de carreira; e o corpo móvel, composto pelos funcionários nomeados e pelos contratados temporariamente como empregados municipais.

Ao determinar a instituição de um regime jurídico único para os servidores municipais, a Constituição de 1988 promoveu um avanço para desobstruir canais de comunicação entre dirigentes e funcionários efetivos ou comissionados. Isto porque a partir de regras trabalhistas uniformes, definidas, em geral, pelo regime estatutário, tornou-se possível enxergar com mais nitidez e exigir com mais afinco a responsabilidade de cada um na estratégia governamental.

5.4.5 – Particulares contratados

Todo Município tem por atribuição central prestar serviços públicos para comunidade local. Há, entretanto, uma diferenciação de natureza conceitual entre serviços públicos propriamente ditos e serviços de utilidade pública. Segundo Hely Lopes Meirelles,

Os serviços públicos propriamente ditos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que sua utilização é uma necessidade coletiva permanente, exigindo freqüentemente medidas compulsórias que independem da vontade dos cidadãos. Por isso mesmo são serviços considerados próprios e privativos do Poder Público, não sendo objeto de delegação a particulares. A defesa nacional, a justiça, a preservação da saúde pública e controle urbanístico são serviços públicos.

Já os serviços de utilidade pública são aqueles que têm sua utilidade reconhecida pelo Poder Público que os presta, ou coloca à disposição da população, sem caráter de compulsoriedade. Por sua natureza esses serviços são passíveis de delegação a particulares. São serviços de utilidade pública os serviços de transporte coletivo, de telefone, de energia elétrica e outros do gênero¹⁵.

Os particulares contratados se inserem na dinâmica da Administração Municipal fundamentalmente como prestadores de serviço, como executores de obras ou como fornecedores de bens, materiais ou insumos. Estes atores são em geral oriundos da iniciativa privada e estabelecem, via processos licitatórios¹⁶,

¹⁵ Hely LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, p. 264-265.

¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 309. A licitação admite cinco modalidades que deverão ser adequadas ao valor e objeto do contrato que o Município pretenda realizar. São estas modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

uma relação de obrigações e deveres com o Poder Público, no intuito de satisfazerem necessidades coletivas em diversos setores.

Estes atores são estratégicos devido a uma variedade de motivos, mas basicamente porque: a) passam a prestar serviços de alta relevância para a comunidade local; b) executam obras infra-estruturais e, ainda, fornecem insumos para setores fundamentais como educação e saúde; c) participam do governo municipal através de mecanismos informais como grupos de pressão; d) são agentes políticos influentes na realidade local; e) relacionam-se com os servidores municipais de diversas formas.

5.4.6 – Líder de bairro

Os líderes de bairro são em geral agentes políticos que representam perante o governo municipal demandas e querências específicas dos habitantes de determinada localidade do Município. Estamos considerando no presente momento como líderes de bairro, aqueles que desempenham esta tarefa via associação de moradores ou de grupos organizados em torno de objetivos comuns à comunidade onde vivem.

Nos municípios pequenos e médios estes líderes ainda conseguem emergir com alguma força política e com certo grau de credibilidade e respeito, o que faz deles atores estratégicos na dinâmica do governo municipal. Eles passam, assim, a operar como intérpretes de anseios populares de determinado local e ainda

como interlocutores ativos capazes de mobilizar as pessoas e atrair a atenção da opinião pública.

Contudo, em municípios maiores estes líderes encontram hoje mais dificuldades para se afirmarem devido a um considerável descrédito experimentado pelo movimento de associação de moradores em grandes cidades, ocorrido em função do constante aparelhamento político das associações e do conseqüente desvirtuamento de seus objetivos mais imediatos.

5.4.7 – Líder de classe

Por líder de classe estamos considerando aqui o representante de uma categoria organizada de trabalhadores. São várias as categorias de profissionais que dedicam-se ao serviço público no Município e que se organizam em sindicatos ou associações. Podemos aqui mencionar os médicos e os professores, por exemplo. Os servidores públicos municipais, em geral, se organizam em um sindicato ou associação de funcionários que mobiliza o conjunto do funcionalismo e defende os interesses salariais e profissionais de todos.

Os líderes de classe emergem do processo político onde facções se contrapõem em função de idéias e táticas sobre ações políticas que não se coadunam. Estes líderes são atores estratégicos em relação aos rumos e aos propósitos do governo municipal porque, além de representarem os interesses de grupos profissionais que têm demandas relacionadas diretamente com o

orçamento municipal, eles interferem na vontade política dos seus representados e também nas ações de dirigentes públicos, uma vez que são detentores de uma parcela de poder.

Em cidades cuja vocação é, por exemplo, industrial, líderes de sindicatos de operários do setor privado têm também influência no desenho e na execução de políticas públicas desenvolvidas pelo governo municipal. Todavia, no presente trabalho estamos interessados em evidenciar aqueles que têm uma relação direta e primordial com a Administração do Município, deixando assim para um segundo plano outros grupos sociais também significativos.

5.5 – Participação Popular na Administração do Município

Após a promulgação da Constituição de 1988 o setor público ingressou em uma fase de profunda reconfiguração estrutural. Através de reformas que incidiram – e continuam incidindo – na presença do Estado no domínio social, econômico e político, o país vem assistindo a uma série de mudanças que têm a privatização como fio condutor.

Especificamente no que se refere à participação popular na Administração Municipal, a Constituição de 1988 trouxe alguns avanços importantes. Em primeiro lugar destaca-se o dispositivo que obriga a Lei Orgânica de todo Município a incluir no decurso do planejamento municipal a cooperação de associações representativas, o que acaba por ampliar o número de participantes

no processo decisório governamental; em segundo, verifica-se a possibilidade de elaboração de leis, via iniciativa popular, mediante manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado; e em terceiro evidencia-se a instituição de dois instrumentos fundamentais para a democracia: o plebiscito e referendo.

Tais avanços refletem a hodierna demanda da sociedade brasileira para fortalecer práticas que, dentro da arena política, ampliem a participação do cidadão para além do mero exercício do sufrágio, levado a cabo nas eleições de quatro em quatro anos. Porém, existem muitas outras formas de representação e participação nas decisões e ações de governo – municipal, estadual e federal – que podem afetar a sociedade ou a comunidade. Vejamos algumas destas formas: a) democracia direta (*town meeting*), o povo vota as leis e exerce o governo; b) práticas democráticas semidiretas, como o plebiscito e o referendium (já citados anteriormente) e ainda o *recall* (destituição de autoridade eleita); c) participação popular direta em sessões legislativas; d) audiências públicas; e) conselhos deliberativos e consultivos; f) órgãos deliberativos de proteção e participação de minorias politicamente organizadas (mulheres, etnias, etc); f) órgãos de apelação e arbitragem; g) *ombudsman* (crítico de ações governamentais); h) órgãos deliberativos como participantes de todos os níveis de governo.

A discussão sobre participação popular na Administração Pública, em especial do Município, enseja controvérsias. Alguns afirmam que a democracia – que emerge como um valor universal neste final de milênio – deve saber

discernir entre governo e sociedade. É o caso, por exemplo, de Miguel Darcy de Oliveira para quem governo é governo, sociedade é sociedade. Segundo ele,

(...) a sociedade já acumulou capacidade de intervenção própria muito grande e precisa acreditar nela – não precisa necessariamente canalizar seu direito de participação para a esfera governamental (...) Um governo eleito, democrático, tem uma legitimidade que precisa ser reconhecida (...). Por outro lado, a sociedade já tem participação feita por si própria¹⁷.

Porém, há aqueles que entendem que o processo democrático deve instaurar e fortalecer formas de participação comunitárias que insiram no governo em si mecanismos de atuação de grupos de pessoas não necessariamente eleitas. Os defensores desta idéia afirmam que, ao contrário de enfraquecer o poder e a liderança dos dirigentes – Prefeito e vereadores no caso do Município – a participação popular legitima e dá respaldo à Administração, conferindo ao governo abertura maior para cidadania. Entre os que assim pensam está, por exemplo, Jamil Reston¹⁸.

No que tange a esta discussão, entendemos que a participação popular em governos democráticos é um caminho necessário e, por complexo que seja, deve ser encarado como uma prioridade. O nível local de governo encontra, por suas características, as melhores condições para articular esta participação, apesar de nuances, peculiaridades regionais, fatores culturais e particularidades humanas

¹⁷ Miguel DARCY DE OLIVEIRA, entrevista à revista Veja de 26-10-1994.

¹⁸ Jamil RESTON, Importância da Comunidade no Desenvolvimento do Município. Apud. Manual do Prefeito, p. 68.

que são pouco generalizáveis e que, por isto mesmo, podem inspirar soluções diferentes para as diversas localidades.

Quanto a esta variedade de soluções possíveis é importante frisar que no Brasil, apesar de cada caso ser um caso, os governos municipais têm muitos pontos em comum e operam com lógicas análogas, diferentemente, por exemplo, dos Estados Unidos da América do Norte, como nos mostra Hely Lopes Meirelles¹⁹. Esta situação, por si só, já condiciona a participação popular a alguns limites que, todavia, não condicionam sua frequência e sua permanência.

Para nós é um fato claro que o administrador público responsável, no caso do poder local o Prefeito, deve exercer seu mandato com sua sensibilidade aguçada no sentido de buscar e colaborar com a participação popular. Ao desenvolver esta prática e os mecanismos que a estabelecem, o Prefeito deve ter consciência que, apesar de eventuais entraves políticos, ele está a fortalecer um método de governar que empolga o poder de maneira mais viva, civilizatória e democratizante. Não defendemos, vale dizer, a participação popular em governos municipais como uma panacéia, mas entendemos que se trata de uma prática a ser perseguida e progressivamente incorporada tanto pelos governos locais quanto pelos outros níveis de governo. No capítulo III do presente trabalho voltaremos ao tema, aprofundando ainda mais nosso entendimento sobre este assunto.

¹⁹ Cf. Hely LOPES MEIRELLES, op. cit., p. 45-62.

5.6 – Papel e Objetivos dos Governos Municipais

É possível encontrar várias abordagens inspiradas nesta ou naquela teoria das organizações que procuram focalizar e entender o governo municipal. De acordo com observações empíricas que pudemos realizar, uma forma de se compreender a instância municipal de governo bastante comum, consiste em abordá-lo como um sistema político.

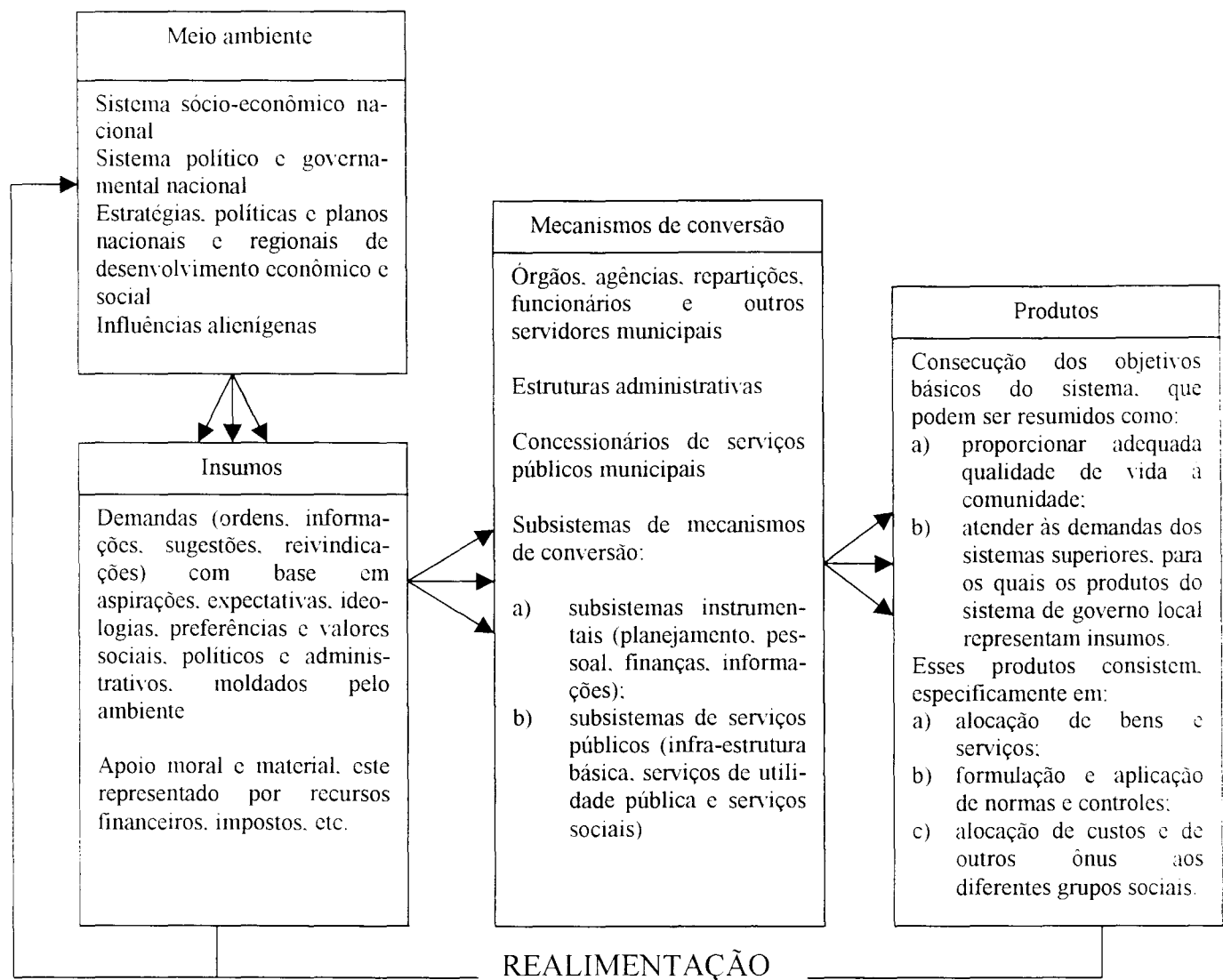
Tal abordagem sistêmica prevê, como nos mostra Diogo Lordello de Mello²⁰, que o governo municipal seja visto como um subsistema do sistema nacional de governo. Nesta condição, ao encarar o governo municipal se faz necessário então considerar aspectos como: o meio ambiente, os componentes do sistema (insumos, mecanismos de conversão e produtos) e a realimentação do sistema. Tal esquema pode ser visualizado na figura 1²¹.

²⁰ Cf. Diogo LORDELLO DE MELLO, "O papel dos Governos Municipais no processo de desenvolvimento nacional" in *R.A.P.*, p. 27-45, jul./set. 1988.

²¹ Figura apresentada por Diogo LORDELLO DE MELLO, *op. cit.*, p. 33.

Figura 1

Sistema de Governo Municipal



Partindo deste ponto de vista eminentemente pragmático – e por isso comum a vários administradores públicos – o sistema municipal de governo tem por papel gerar produtos relevantes, pelo seu valor imediato, para as comunidades locais. Estes produtos figuram muitas vezes como insumos indispensáveis para os sistemas políticos maiores (federal e estadual) e também para o sistema econômico.

Assim compreendido, o governo municipal tem objetivos bem nítidos como prestador de serviços essenciais sem os quais a vida comunal seria bastante difícil. Para que possa desempenhar seu papel e realizar tais objetivos, reclamam os municipalistas condições imprescindíveis, tais como: distribuição racional de funções entre os três níveis de governo; recursos compatíveis com funções ou responsabilidades atribuídas constitucionalmente; competência administrativa e organizacional; descentralização via devolução e delegação.

Entretanto, de acordo com Jamil Reston²², a articulação entre os três níveis – ou sistemas, se admitirmos a mencionada abordagem – de governo tem falhado profundamente, na medida em que se verifica no Brasil um processo de descentralização sem planejamento, onde a União e os estados acabam por se omitir em várias responsabilidades, deixando-as ao encargo dos municípios. Sem apoio técnico e financeiro para os municípios, segundo o citado autor, prestigia-se desta forma um federalismo isolacionista em detrimento de um federalismo

²² Jamil RESTON em carta ao Jornal O Globo de 17/01/97, comentando opinião do Senador Waldeck Ornelas publicada na coluna “Tema em Discussão” em 13/01/97 no mesmo Jornal.

cooperativo, que é por excelência o modelo mais indicado e justo em um país de dimensões continentais como o Brasil.

6. Modalidades de prestação dos serviços públicos municipais

Quando se fala em administração pública e em administração privada nos dias de hoje, concebe-se de imediato duas instâncias específicas (*res pública* e *res privada*) que se diferenciam pela natureza de suas missões, objetivos e funções. Apesar de teóricos e profissionais da administração situarem as fronteiras existentes de uma forma menos rígida²³ do que, por exemplo, há vinte anos atrás, o fato é que as diferenças são claras e objetivas. Vejamos algumas na figura 2, a título de ilustração:

²³ Fala-se hoje em “Administração Pública Gerencial”. Cf. Luiz Carlos Bresser PEREIRA e Peter SPINK, Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, passim.

Figura 2

Diferenças básicas entre Administração Pública e Administração Privada

<div>Faces da administração</div> <div>Características</div>	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ADMINISTRAÇÃO PRIVADA
Gestão	➤ O Estado, através do governo, realiza negócios e serviços que dizem respeito à toda coletividade.	➤ Uma pessoa ou um grupo administra aquilo que lhes pertence, ou seja, realiza seus próprios negócios.
Controle	➤ Sujeita a controle legal e orçamentário, normalmente exercido pelo legislativo. Só se faz o que a lei autoriza.	➤ Sujeita a certa normação legal e aos processos e sistemas que utilizam. É lícito fazer tudo o que a lei não proíbe.
Regra Contábil	➤ Determina o orçamento “a priori” pelo qual suas ações se pautam.	➤ Contabiliza receitas e despesas depois de efetuadas.
Objetivo	➤ Tem como objetivo atender as necessidades coletivas por meio das despesas arrecadadas.	➤ Tem como finalidade a obtenção de lucros através da superação das despesas pela receita.

Analizando o quadro, pode-se notar que o universo da administração pública alicerça-se em regras condicionadas pelos processos legislativo e político, o que impõe, portanto, uma lógica distinta. Sendo assim, há uma série de

princípios, ordenados no Direito Administrativo Público Brasileiro, aos quais deverão se sujeitar as organizações governamentais e os administradores públicos no desempenho de suas funções. Dentre tais princípios destacam-se: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, presunção de legitimidade, especialidade, tutela, autotutela, hierarquia, razoabilidade, motivação e continuação do serviço público.

Da mesma maneira que há um conjunto de princípios e normas legais a serem respeitados na prática da administração pública, há também uma série de modalidades de execução de serviços e obras previstos na lei, que poderão ser adotadas no momento em que se monta uma estrutura de gestão. Passemos, pois, a observar estas modalidades.

O primeiro passo para se entender como organizar uma estrutura administrativa capaz de prestar serviços públicos e realizar obras, é compreender que tanto obras quanto serviços podem ser realizados diretamente (administração centralizada), indiretamente (administração descentralizada) ou, ainda, por particulares (administração delegada).

A administração centralizada é aquela em que se verifica concentração de autoridade e poder de decisão em órgãos ou repartições da estrutura estatal. Nessa modalidade, o Ente Federativo é ao mesmo tempo titular e executor do serviço público, que permanece integrado à administração direta. Uma variação do tipo de administração centralizada e concentrada é aquela em que os serviços ou obras são realizados de forma centralizada, porém desconcentrada, ou seja, de

forma a distribuir, simplificar e acelerar o serviço, sem, contudo, transferir recursos e autonomia ao órgão ou entidade prestadora.

Administração descentralizada é aquela em que se transfere poder de decisão e recursos para entidades autárquicas ou paraestatais que recebem a incumbência de realizar obras, serviços ou atividades de interesse público. Existem basicamente quatro alternativas previstas em lei que podem ser adotadas quando o governo (federal, estadual ou municipal) opta por descentralizar sua administração: autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação. Existem para cada uma destas entidades, características próprias e diferenças quanto, por exemplo, à personalidade jurídica e à composição societária²⁴. Vale assinalar, contudo, que todas as entidades da administração indireta possuem as seguintes características comuns: a) são pessoas administrativas; b) possuem autonomia administrativa e financeira; c) possuem patrimônio e personalidade próprios; d) sujeitam-se à licitação (Lei no. 8.666/93); e) devem estar vinculados a órgãos da administração direta; f) produzem atos de administração; g) a elas se aplica a vedação constitucional para acumulação de cargos públicos (art. 37, XVII, da Constituição Federal); h) o ingresso em seus quadros se dá via concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal); i) seus atos gozam de presunção de veracidade, auto-executoriedade e imperatividade.

²⁴ V. Anexo I. Tabela de organizações governamentais e não-governamentais, elaborada por Mártius PENNA FIRME. "Gestão de governo municipal" (tomo IV) in Cadernos da Reforma Administrativa, p. 21-23.

Por fim, o Poder Público pode ainda recorrer a administração delegada como modalidade de execução de obras ou serviços. Neste caso empresas privadas ou particulares contratados assumem, mediante delegação, a responsabilidade por determinado serviço ou obra pública. Existem três alternativas possíveis de delegação: concessão, permissão e autorização. Tais formas se diferenciam por seu caráter distinto de importância, situação legal, duração e encargos.

Uma vez conhecidas as modalidades de prestação de serviços e de realização de obras, caberá ao administrador público – ao Prefeito, no nível municipal – organizar uma estrutura administrativa levando em consideração as características de cada modalidade, a relação custo/benefício de cada uma delas, bem como as alternativas que compõem seu espectro, tudo isto sem perder de vista os recursos disponíveis, as peculiaridades do âmbito em que se encontra e o contexto organizacional. Não é uma tarefa fácil, como se pode notar.

Entretanto, por difícil e ideal que seja, a boa Administração é aquela que consegue organizar seus serviços e ações de forma ótima, tornando-se capaz de realizar suas finalidades com eficiência, fazendo as coisas bem feitas; com eficácia, fazendo as coisas corretamente; e com efetividade, fazendo as coisas e atendendo as expectativas da sociedade. Este é o desafio do dirigente que, no caso do Município, confunde-se com a figura do Prefeito.

Como pode, então, um Prefeito organizar uma estrutura administrativa ou organizacional compatível com tantas exigências, atendendo as necessidades locais e respeitando as possibilidades que lhes são impostas?

7. Estrutura Administrativa da Prefeitura

7.1 – O Que é uma Estrutura Administrativa

Segundo aponta o Manual do Prefeito, estrutura administrativa, também denominada estrutura organizacional, é precisamente

O produto do trabalho de organização que busca, a partir dos objetivos e atribuições de uma entidade pública ou privada, atingir as seguintes finalidades:

- Dividir adequadamente a carga de trabalho a ser realizada;
- Definir claramente limites de autoridade e responsabilidade;
- Caracterizar relações de subordinação;
- Orientar a alocação dos recursos disponíveis: financeiros, humanos e materiais²⁵.

O desafio com o qual se depara um dirigente é, sem dúvida, complexo. Cabe a ele, auxiliado por outros profissionais, é claro, a responsabilidade de edificar o melhor modelo, a melhor “arquitetura”, a melhor estrutura para operar a organização que dirige. O desafio torna-se ainda maior quando se trata de criar uma estrutura organizacional para uma entidade pública, por exemplo para uma Prefeitura. Neste caso, que é precisamente o que nos interessa, o Prefeito deverá

²⁵ Manual do Prefeito, p. 143.

ter em mente uma série de fatores determinantes que indicarão os rumos a serem tomados.

Em se tratando de administração municipal e mais especificamente da estruturação de um modelo de gestão para um Município, se faz necessário deixar claro alguns pontos de vista importantes que devem ser encarados como premissas para realização deste empreendimento.

A organização administrativa de uma Prefeitura consiste, de acordo com o que se ressalta mais comumente sobre o tema, em um meio para se racionalizar recursos humanos, financeiros, comunitários, materiais e gerenciais que tem como objetivo central realizar obras e prestar serviços, a partir das conveniências e possibilidades do Município.

A melhor maneira de organizar a Administração do Município para prestar serviços e realizar obras é aquela que melhor se adequa às peculiaridades e demandas comunitárias, às possibilidades orçamentárias e à realidade operacional da organização.

Não obstante, mesmo estando claro que não há regras absolutas para elaboração de uma estrutura administrativa, pode o administrador recorrer a técnicas e instrumentos que compatibilizem de forma positiva os recursos disponíveis com fatores históricos, sociais, econômicos, culturais, dentre outros, para assim chegar a um desenho de organização que melhor se alinhe com as necessidades locais.

A solução adotada, vale enfatizar, deverá ter em conta os limites legais consignados nas leis que regem a administração pública brasileira, sejam elas leis locais (Lei Orgânica do Município), estaduais ou federais.

Tendo clareza dos fatos, pode o administrador público organizar uma estrutura administrativa que não escamoteie a realidade, as necessidades e o fortalecimento da cidadania – sem a qual qualquer estrutura de gestão pública isola-se da sociedade.

7.2 – Como se organiza uma Estrutura de Gestão Municipal

Quando se pensa em criar uma estrutura de gestão para uma organização, devem ser levadas em consideração uma série de variáveis que tornam o trabalho mais ou menos complexo. Seja como for, existem técnicas ligadas a estudos sobre as organizações que devem ser adotadas para dar consecução ao trabalho. Tais técnicas relacionam-se, como deixa claro Luis César Gonçalves de Araújo, com três instâncias de um processo de divisão do trabalho: departamentalização ou estruturação, elaboração de organogramas (organogramação) e elaboração de manuais (manualização)²⁶.

Quem organiza uma estrutura administrativa necessariamente departamentaliza, ou seja, cria unidades organizacionais (divisões, gerências, assessorias, conselhos, órgãos) por onde o trabalho é decomposto, formando

²⁶ Cf. Luiz César Gonçalves de ARAÚJO, Organização e Métodos: Integrando Comportamento, Estrutura, Estratégia e Tecnologia, p. 156.

assim grupos de tarefas que desempenham operações correlatas e se unem por linhas de subordinação que delimitam uma hierarquia.

Segundo Luis César Gonçalves de Araújo, são sete os objetivos de um processo de departamentalização: a) aproveitar a especialização; b) maximizar os recursos disponíveis; c) controlar; d) coordenar; e) descentralizar²⁷; f) integrar ambiente e organização; g) reduzir conflitos²⁸.

Por ocasião de um processo de implantação de uma estrutura administrativa em uma Prefeitura, a departamentalização não precisa seguir critérios pré-estabelecidos como, por exemplo, agrupar tarefas e operações por objetivos, por clientela a ser atendida, por processo de trabalho utilizado ou por área geográfica. Há liberdade para se construir um modelo estrutural cuja departamentalização se alinhe com a situação administrativa real da Prefeitura e a proposição de soluções adequadas aos seus problemas.

Entretanto, o administrador municipal ou o profissional responsável pela departamentalização não deve perder de vista algumas recomendações essenciais oferecidas pela literatura especializada, tais como: departamentalizar com clareza; subdividir órgãos no limite exigido pelo volume de trabalho; não dispersar recursos materiais e servidores públicos desnecessariamente; não utilizar a departamentalização como instrumento de compensação salarial ou de

²⁷ No que tange ao objetivo de descentralizar decisões, recursos e autoridade através de um processo de departamentalização, é importante frisar que esta meta aparece intimamente relacionada com procedimentos de delegação de competência. Trata-se de um tema complexo, principalmente quando se refere a organizações públicas, como uma Prefeitura, pois se não há dúvidas que a descentralização é necessária e até mesmo inevitável, há controvérsias em relação ao grau (até que ponto) ela deve ser imprimida e, ainda, a respeito de como realizá-la da melhor forma e com melhor proveito. Este problema será abordado de maneira detalhada no item 7.4.

²⁸ Cf. Luis César Gonçalves de ARAÚJO, op. cit., p. 157-159.

concessão de prestígio político a outrem; não recorrer a esquemas de departamentalização simétricos para problemas diferentes; dimensionar órgãos de acordo com a complexidade ou natureza de suas funções; descentralizar de acordo com as possibilidades e necessidades do Município, procurando evitar conflitos de competência entre órgãos de linha (secretarias municipais) e órgãos de assessoramento (que fornecem subsídios para tomadas de decisão).

Por vezes o nível de complexidade de uma Prefeitura, geralmente de um Município urbano de grande ou de médio porte, exige uma estrutura administrativa que promova processos de departamentalização que integrem atividades-meio e atividades-fim de forma mais compatível com as exigências desta situação-problema. O Manual do Prefeito indica que nestes casos uma solução comumente adotada tem sido a organização por sistemas. Os sistemas são compostos em geral por: órgão central, que exerce funções normativas sobre os demais; órgãos setoriais, pertencentes à administração direta; e órgãos seccionais, que compõem a administração indireta. O mencionado Manual do Prefeito também sugere aos municípios cuja estrutura administrativa tenha assumido um grau de complexidade elevado, a adoção de esquemas que prestigiem a desconcentração – que quer dizer aproximar fisicamente autoridades governamentais do público que têm a atender, por via da criação de administrações regionais ou correlatos²⁹.

²⁹ Manual do Prefeito, p. 147-152.

Ao vislumbrar um processo de departamentalização para uma Prefeitura, a equipe técnica responsável deverá considerar permanentemente as outras duas instâncias que fazem parte de um programa de criação de uma estrutura administrativa: a organogramação e a manualização. No momento em que se departamentaliza, aliás, já se esta gerando um organograma. Ele deverá constar de forma sistematizada em manuais que contenham dentre outras informações, as regras e as normas pelas quais a organização opera.

Um organograma é precisamente um gráfico que reflete a estrutura formal da organização em um momento qualquer. Todos os organogramas se classificam de acordo com técnicas de elaboração, orientadas a partir de determinada base conceitual, que definem a própria estrutura organizacional representada no gráfico. Assim os organogramas podem ser classificados em: estrutural, funcional, militar, radial, matricial, misto, linear, dentre tantos. Não vem ao caso classificá-los todos, basta dizer que, enquanto instrumento operacional, serão tanto melhores quanto melhor permitirem uma compreensão do todo organizacional.

Num momento posterior à departamentalização, à organogramação, à manualização e a devida delegação de competências – que discutiremos mais adiante – a estrutura administrativa da Prefeitura deve ser normatizada por força de lei a ser votada na Câmara dos Vereadores.

Contudo, criar uma estrutura administrativa para uma Prefeitura hipotética ou mesmo para uma Prefeitura que passa a existir em um Município recém-

emancipado não é, a despeito de todas as dificuldades que este Município possa ter, tarefa mais complexa do que reformar ou recriar uma estrutura já existente. Vejamos por quê.

7.3 – Reforma Administrativa Municipal e sua dimensões

Pensar a vida em sociedade de uma forma estática é algo tão absurdo quanto imaginar organizações que não se transformem. As conjunturas mudam, a economia sofre oscilações, novos conceitos e tendências críticas são incorporados às diversas culturas sociais transformando o novo em velho, o adequado em inadequado. Embora seja plenamente seguro que muitas situações e realidades – por exemplo, uma estrutura social e econômica – resistam às transformações, também elas, estas situações e realidades, acabam por se alterar, porque é assim a dinâmica da própria História. Reformar uma estrutura organizacional se faz necessário devido às pressões originadas por novas exigências sociais e individuais. Mais especificamente, como nos mostra Cícero Cantuária,

(...) uma reforma administrativa torna-se necessária, sempre que o organismo institucional demonstra incapacidade de auto-suficiência, em razão da sua destinação e objetivos, identificável quando se constata ineficiência gerencial, dificuldade na geração de informações para processamento e subsídio a decisões, lentidão no fluxo das atividades, descompasso entre a emissão de comando e obtenção da resposta, arritmia do sistema, obsoletismo instrumental, resultados diferentes da expectativa diante dos padrões preestabelecidos no planejamento e alto custo de manutenção do modelo³⁰.

³⁰ Cícero CANTUÁRIA, op. cit., p. 73.

Reformar, portanto, ainda segundo Cícero Cantuária,

(...) é um programa de amplas dimensões, a partir da intervenção técnica na estrutura, nos instrumentos organizacionais, no comportamento administrativo, enfim, na cultura organizacional da instituição, a fim de dotá-la de valores capazes de conferir-lhe autodeterminação quanto ao seu desenvolvimento e desempenho.

Uma reforma administrativa, assim entendida, não se resume ao conteúdo técnico, simplesmente estático de um novo organograma, de manuais, de instrumentos de controle de outros recursos. A abrangência das mudanças em um programa desta natureza exige, antes de tudo, declaração prévia de uma filosofia de governo, explicitadas claramente as diretrizes e objetivos, prioridades e padrões sob o que será exercido o poder, que em se tratando de organismo público, deve considerar o período do mandato, mas não limitar-se a este, uma vez observada a impessoalidade no trato da coisa pública³¹.

A Reforma Administrativa deve produzir resultados que necessariamente têm de ser avaliados levando em consideração os objetivos que se queria atingir, em primeira instância, e, em última instância, a própria satisfação dos interessados maiores – no caso de uma Reforma Administrativa no âmbito local, os cidadãos contribuintes como um todo. Aliás, se faz mister acrescentar, em uma Prefeitura o processo transformador³² que abrange a Reformulação Administrativa de uma estrutura antiga provoca reações em cadeia das mais diversas naturezas, devido às complexidades do poder local, o que exige um

³¹ Idem. ibidem, p. 73.

³² Para Cícero CANTUÁRIA, op. cit., p. 76, a noção de processo de Reorganização ou Reforma Administrativa aparece associada a Lei de Estrutura que, uma vez sancionada, deflagra as mudanças preconizadas pelo Programa de Reforma, ou seja deflagra o processo propriamente dito. Estamos trabalhando, contudo, com uma noção mais ampla de processo de Reforma Administrativa, incluindo neste bojo, além do programa de Reforma e suas dimensões, outros itens e variáveis de natureza histórica e conjuntural que de alguma forma influenciam os rumos deste processo e, ainda, situações práticas resultantes da Reforma, tais como: o impacto gerado pela nova estrutura implantada, suas conseqüências e eventuais alterações no modelo proposto. Estes itens, somados a alguns outros, constituem o universo do que objetivamente denominamos processo de Reforma Administrativa.

esforço ainda maior por parte dos responsáveis pela implementação desta política governamental.

Tudo isso posto, é essencial depreender que reformar uma estrutura administrativa de uma Prefeitura Municipal necessariamente envolve dimensões³³ com as quais se deverá trabalhar no curso de um processo desta natureza. Tais dimensões, que serão devidamente detalhadas no capítulo III do presente trabalho, são precisamente: a) dimensão super-estrutural, que contém os insumos subjetivos, teóricos e legais do programa de reforma; b) dimensão estrutural, que diz respeito à departamentalização e à divisão do trabalho; c) dimensão instrumental, onde se situam os instrumentos e ferramentas usadas para normatizar a reforma; d) dimensão comportamental, que se refere às pessoas comprometidas ou envolvidas no processo; e) dimensão analítica, em que se avaliam resultados e se corrigem falhas.

Um programa de Reforma Administrativa tem de contemplar estas dimensões e os componentes que lhes dizem respeito, sem perder de vista os fatores conjunturais, relativos ao ambiente externo, que pressionam e influenciam os rumos da organização.

No próximo item examinaremos o binômio centralização/descentralização na Administração Municipal, devido ao seu caráter controverso em relação ao

³³ As dimensões de uma Reforma Administrativa são apresentadas por Cícero CANTUÁRIA em seu supracitado livro. Acrescentamos, porém – num claro esforço para criar um sistema metodológico que nos permitisse abordar a Reforma Administrativa ocorrida em Resende – às dimensões estrutural, instrumental e comportamental delineadas pelo autor, outras duas dimensões: a dimensão superestrutural, que reflete a própria mudança de mentalidades, sustentada pelo arcabouço teórico e técnico utilizado para traçar os objetivos da Reforma; e a dimensão analítica, que contém a avaliação do caminho percorrido, objetivando a correção de falhas e erros.

grau de descentralização a ser adotado em uma Prefeitura, grau este que determina modificações substanciais em um modelo de gestão.

7.4 – Centralização e Descentralização na Administração Municipal

Da mesma forma que não há um único caminho para melhor organizar uma estrutura administrativa, não há consenso sobre que grau de autoridade e qual poder de decisão deve ser conferido a cada um em uma organização. Sendo assim, centralizar – concentrar a autoridade no topo da hierarquia, reduzindo os centros de decisão e mantendo-os próximo dos dirigentes – e descentralizar – dispersar autoridade e recursos para as áreas periféricas, permitindo que decisões sejam tomadas por quem está mais próximo da execução – correspondem a medidas que podem ser adotadas em maior ou menor intensidade, variando de acordo com os limites institucionais e com a visão pessoal e estratégica que os “arquitetos” da estrutura organizacional em questão tenham do problema.

Em administração pública esta questão ganha relevo e significação especial porque as funções executivas, exercidas em qualquer nível da estrutura administrativa, possuem uma conotação marcadamente política e, ainda, em razão da complexidade do universo, composto por cidadãos, por onde se estendem as ações e serviços públicos.

De toda forma, há alguns pressupostos de ambas medidas gerenciais que são válidos tanto para a administração pública quanto para a privada: a) centralização: alguns indivíduos decidem; procura-se garantir ao máximo a

unidade da organização, evitando-se setorializá-la; o controle sobre as unidades organizacionais é rígido; e b) descentralização: transfere-se poder de decisão para periferia organizacional; aproxima-se gestores de clientes ou usuários; o controle é exercido de forma regulatória.

Quando se fala em descentralização, o cerne do problema está em definir quais competências serão delegadas e como elas serão gerenciadas. Em administração pública existem atribuições delegáveis e indelegáveis, o que já impõe limites imediatos ao dirigente público. No Município, atribuições indelegáveis são àquelas de competência exclusiva do prefeito, geralmente definidas pela Lei Orgânica ou pela Constituição. Somam-se a estas atribuições legais, outras de caráter mais subjetivo como, por exemplo, a responsabilidade e a iniciativa.

Uma vez conhecidas as atribuições indelegáveis e as atribuições delegáveis na Administração Municipal, passa-se então ao momento de decidir, dentre as competências delegáveis, aquelas que permanecerão sob regime de administração direta (centralizada) e aquelas serão administradas de forma indireta (descentralizada). É neste ponto que os autores divergem. Sendo assim, após criterioso estudo, os classificamos em três grupos: o primeiro grupo reúne autores que entendem que a descentralização é uma possibilidade gerencial que deve ser adotada em certos casos, sem, no entanto, considerá-la uma alternativa indispensável ao sucesso da organização; o segundo grupo é composto por autores que consideram a descentralização uma medida salutar e necessária para

desobstruir administrações marcadas por problemas complexos e crônicos; e o terceiro grupo contém autores que compreendem que descentralizar é uma prioridade, pois consiste na melhor forma de promover democratização da administração – em nosso caso, municipal – desde que haja participação popular nos organismos descentralizados, sejam eles unidades administrativas de bairro (descentralização geográfica ou territorial) ou sejam eles entidades autônomas responsáveis por programas governamentais (descentralização funcional).

Todavia, é importante lembrar que nenhuma organização é centralizada ou descentralizada em sua totalidade. As duas formas variam ao longo de uma escala hierárquica funcional que pode prestigiar mais ou menos este ou aquele modo de administrar. Quanto ao grau de descentralização que deve ou pode ser adotado em uma estrutura administrativa municipal, no momento diremos apenas que apesar de simpatizarmos com a descentralização administrativa, efetuada com devida abertura à participação popular, enquanto uma idéia-força, compreendemos que é preciso observar criteriosamente o quanto é possível e viável implementar um programa que valorize esta prática. Doutra forma pode-se incorrer no grave erro de transformar a descentralização em uma espécie de apanágio da administração de qualidade, o que decisivamente não condiz com a verdade, pois pode-se descentralizar muito sem, no entanto, produzir os melhores resultados.

CAPÍTULO II

REFORMA ADMINISTRATIVA EM RESENDE

Nossa pretensão é preparar o Município de Resende para o III milênio entrando no século XXI, que se inicia a 01/01/2001, com infra-estrutura pronta e bem estar para o povo. Isto sim é a desejada modernidade.

Extraído do Programa de Modernização

CAPÍTULO II

REFORMA ADMINISTRATIVA EM RESENDE

1. O Município de Resende

O Município de Resende, microrregião do Vale da Paraíba Fluminense, situa-se ao sul do Estado do Rio de Janeiro, próximo das divisas com os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Às margens do rio Paraíba do Sul, o Município, fundado por volta de 1747, assumiu no transcurso de sua história uma série de vocações sócio-econômicas que variaram entre a agricultura e a pecuária, o turismo e a indústria.

Composto na atualidade pela cidade e seus diversos bairros, tais como Campos Elíseos, Manejo, Cidade da Alegria, Paraíso e Jardim Brasília, o Município de Resende conta ainda com os distritos de Engenheiro Passos, Pirangaí, Agulhas Negras, Pedra Selada e Fumaça, formando assim o sítio geográfico e urbano que abriga seus 130.000 habitantes.

Resende, que um dia notabilizou-se pelo café produzido em seu território, figura hoje no cenário nacional como um importante pólo de desenvolvimento industrial composto por empresas nacionais e multinacionais, o que constitui, conseqüentemente, sua principal fonte de renda e seu principal mercado de trabalho.

No entanto, para dar prosseguimento e estímulos à sua vocação industrial, a Administração Pública do Município de Resende teve que realizar, no curso dos governos municipais que se sucederam em vinte anos, uma série de empreendimentos a fim de dotar o Município de infra-estrutura básica bem como de sistemas de prestação de serviços e de atendimento público compatíveis com esta realidade.

Embalados por esta perspectiva surgida a partir de demandas novas histórica e socialmente produzidas, atores políticos estratégicos articularam-se para engendrar e produzir mudanças, reformas e reformulações de idéias capazes de dotar o Município de bens, serviços e obras necessárias para seu desenvolvimento.

Surgiram, assim, conjuntos habitacionais, hospital, programas sociais, redes subterrâneas de água e esgoto, malhas rodoviárias e sistemas de prestação de serviços, entre os quais saúde e educação, que destacaram-se por reconhecida qualidade. Por exemplo, o sistema educacional de Resende foi indicado pelo UNICEF como modelo para a América Latina em 1992.

Fez-se necessário neste íterim gerar uma estrutura administrativa e organizacional que se adequasse às exigências daquele período. Mais ainda: tornou-se imperioso reorganizar a Administração Pública Municipal devido às novas prerrogativas concedidas aos municípios pela Constituição de 1988 e também pela influência de novos paradigmas organizacionais e de gestão.

A necessidade, pois, e a inadequação de uma estrutura nitidamente arcaica impeliu os administradores públicos a elaborarem e implementarem uma nova estrutura de gestão, dando início ao processo de Reorganização ou Reforma da Administração Pública do Município de Resende.

Cronologicamente falando, o período em que este processo de Reforma se inicia e tem seu prosseguimento pode ser situado de acordo com momentos políticos distintos definidos precisamente pelos mandados dos governantes do Município de Resende que se sucederam no poder. A saber:

- Noel de Oliveira
- Mandato: 1983/1988
- Partido Político: PMDB

- Noel de Carvalho
- Mandato: 1989/1992
- Partido Político: PDT

- Augusto Leivas
- Mandato: 1993/1996
- Partido Político: PDT

Assim sendo, o ponto de partida da Reforma Administrativa consiste na estrutura gerencial em vigor no mandato compreendido entre 1983 e 1988 e que

se estendeu, com uma ou outra pequena alteração, no mandato subsequente até o ano de 1991, quando foi sancionada a Lei de estrutura que definiu e instaurou uma nova estrutura administrativa. No mandato que se seguiu entre 1993 e 1996 se verificaram, finalmente, os desdobramentos mais significativos da reforma.

No curso do mandato que se iniciou em 1983 e terminou em 1988 subsistiu uma estrutura administrativa bastante simples, obviamente afeita a aquele contexto histórico, que para nós carrega-se de interesse, pois, como já afirmamos, foi o ponto de partida de um processo de Reforma Administrativa que trouxe inovações e que produziu resultados. Dada a importância deste momento, visualizaremos na próxima seção a estrutura administrativa anterior àquela instituída posteriormente em 1991.

2. Estrutura Administração Pré-Constituição de 1988

A Constituição de 1988, como já tivemos a oportunidade de observar, inaugurou um novo tempo e uma nova ordem para a organização governamental brasileira. Antes de 1988, do ponto de vista administrativo, os municípios operavam como uma espécie de repartições administrativas dos Estados Federados. Vigorava, portanto, um modelo de organização governamental nitidamente patrimonial, cujas funções, reguladas somente via Lei Orgânica, eram restritas e confusas.

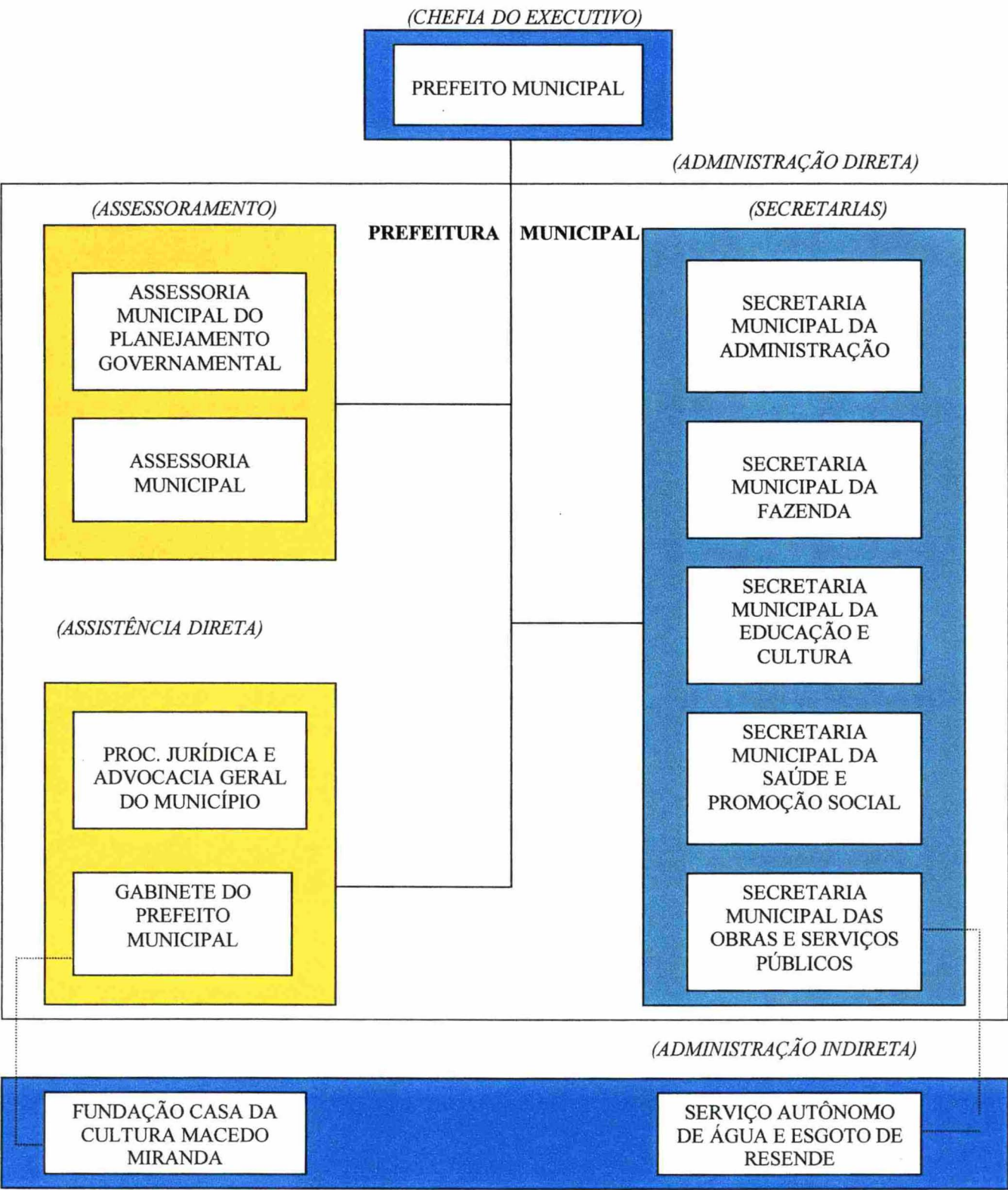
Em verdade, tal modelo, herdado, via de regra, de uma tradição histórica autoritária e clientilista, muito bem explicitada pela literatura em livros como Coronelismo, Enxada e Voto¹, de Victor Nunes Leal, não podia produzir resultados que não fossem pífios, muito aquém das necessidades dos cidadãos. Vale dizer que quase sempre em uma prefeitura o órgão mais importante era a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, responsável por construções e edificações em geral, onde não se distinguia, através de critérios funcionais-programáticos, escola e estrada.

No Município de Resende a situação até o ano de 1991 refletiu esta realidade, tendo sua Administração realizado, salvo algumas modificações pontuais², obras e serviços a partir de uma estrutura administrativa centralizada e antiquada. Tal estrutura, cujo organograma pode ser observado na figura 3, foi, por assim dizer, a “arquitetura” sobre a qual incidiram as mudanças provocadas pelo processo de Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Resende.

¹ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. Alfa-Ômega.

² É o caso da criação da Casa de Cultura Macedo Miranda (CULMAN), em 1989, posteriormente reestruturada com a Reforma Administrativa em 1991.

Figura 3
Organograma Pré-Constituição de 1988



Convenção: — SUBORDINAÇÃO VINCULAÇÃO

3. Reorganização da Administração Municipal

3.1 – Uma breve história da Reforma Administrativa ocorrida em Resende

De acordo com o que já foi devidamente visto anteriormente, reformar estruturas organizacionais significa fundamentalmente substituir ou reformular unidades administrativas e práticas operacionais que, em um dado momento, tornam-se incapazes de responder às expectativas e de satisfazer as necessidades do conjunto de pessoas relacionadas com os resultados da organização.

Em Resende, a motivação inicial daqueles que conceberam e implementaram a política pública condizente à Reforma da Administração Municipal não foi muito diferente da definição exposta. Noutras palavras, o que se quis fazer foi transformar o velho em novo, o ultrapassado em moderno, para, assim, atingir resultados melhores.

A Constituição de 1988, como já assinalado fartamente, operou neste contexto (1988-1996) como um marco de referências obrigatório, e, portanto, preponderante, que além de conceber aos municípios um *status* de Ente Federativo autônomo, impôs medidas diversas a serem incorporadas pelas administrações municipais.

Sendo assim, pode-se visualizar, sem maiores dificuldades, a motivação inicial correlacionada ao contexto que impulsionou a Reforma Administrativa em Resende: reorganizar a estrutura de prestação de serviços e realização de obras, adequando tal estrutura às novas exigências constitucionais e comunitárias.

Coube ao engenheiro Mártius Carneiro da Cunha Penna Firme, consultor de organização e métodos e assuntos estratégicos da Prefeitura Municipal de Resende, a difícutosa tarefa de elaborar um projeto de Reforma Administrativa que traduzisse a riqueza daquele momento histórico e, ainda, que se ajustasse às contingências e às peculiaridades locais. A implementação e a condução deste projeto seria uma tarefa confiada aos prefeitos municipais eleitos no período, bem como dos secretários de governo – em especial os de administração – lembrando que o processo de Reforma Administrativa verificou-se, devido a contingências políticas, no curso de dois governos municipais subsequentes.

Consta que nos anos de 1990 e 1991 foram desenvolvidos estudos sobre o modelo ideal a ser adotado. Tal modelo foi, segundo relatos, submetido à apreciação de atores estratégicos – tais como líderes e partidos políticos, funcionários e servidores públicos, além de outros grupos de interesse – que formaram arenas de discussão por área. Não foram estas arenas, entretanto, que determinaram os rumos e o ritmo da reforma, mas, sim, a lógica da política, da correlação de forças, em suma, do poder.

Uma vez transposta esta etapa de discussões, pôde-se, finalmente, consolidar um modelo e constituir um primeiro documento, denominado Programa de Modernização³, onde se encontra descrito um projeto com princípios técnicos, pressupostos políticos e ideológicos e o próprio formato

³ Programa de Modernização. Administração Noel de Carvalho – Augusto Leivas Nordskog. 1989-1992. Mimeo. Contém Documentos, Leis, Mensagens enviadas ao Legislativo, além de informações gerais sobre a Reforma anunciada.

organizacional da nova estrutura administrativa a ser posteriormente implementada.

O chamado Programa de Modernização, mais que um conjunto de documentos, foi ele mesmo o alicerce para a Lei de estrutura (Lei 1744/91) que, após a aprovação do Legislativo, regulamentou a Reforma Administrativa enquanto política pública em curso. O Município de Resende, contudo, assistiu a uma implementação lenta e conturbada desta nova estrutura que – em virtude de resistências internas, óbices políticos e decorrências mal calculadas – só encontrou sua consecução real⁴ no governo subsequente (1993-1996) ao governo onde se deu sua idealização e legalização.

Por ter sido um governo de continuidade, pôde a Reforma Administrativa encontrar o seu prosseguimento na gestão ocorrida entre 1993 e 1996. Nesta gestão, a estrutura administrativa idealizada e legalizada no governo anterior (1989-1992) foi devidamente implementada, produzindo assim uma série de conseqüências e, obviamente, de resultados que estiveram, em sua maioria, aquém das expectativas e, ainda, que desembocaram em disfunções e dificuldades diversas.

Finalmente no ano de 1995, por motivos de natureza política e administrativa, a estrutura gerencial gerada pela Reforma Administrativa, regulamentada pela Lei 1744/91, foi modificada através da Lei 1889/95, quando foram inseridas na “arquitetura organizacional” outras unidades não previstas no

⁴ No governo que se desenrolou entre 1989-1992 foram aprovados os principais diplomas referentes à Reforma, que, todavia só avançou em sua implementação no governo posterior.

modelo original. Tais modificações provocaram conflitos e divergências internas expressivas porque promoviam o que foi considerado por alguns como uma descaracterização do modelo anterior, uma vez que foram introduzidas unidades organizacionais desarticuladas com os princípios de identidade funcional contidos no Programa de Modernização.

Posteriormente, nos anos de 1996 e 1997, precisamente quando a Câmara de Reforma do Estado e a Presidência da República lançaram em Brasília o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi então realizada, por Mártius Penna Firme, uma análise da Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende, onde se fez uma tentativa de avaliar os custos, os benefícios e os próprios resultados da Reorganização Gerencial.

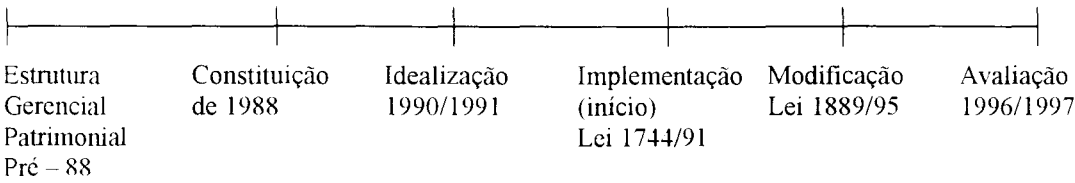
Nunca houve no período de 1989 a 1996 um programa bem estruturado e amarrado de Reforma Administrativa para a Prefeitura de Resende. Esta primeira constatação, que já é a antecipação de uma crítica, se faz necessária para aqui salientarmos que houve, isto sim, um processo impulsionado por demandas e forças diversas que gerou uma reforma, prosseguiu com ela e com seus desdobramentos.

O processo de Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende envolve, portanto, uma série de momentos distintos – sucintamente descritos neste item – que dizem respeito à sua idealização, legalização, implementação, operacionalização, modificação e avaliação. Numa linha temporal progressiva (figura 4), os referidos momentos poderiam ser alinhavados, a título de

ilustração, da seguinte forma acrescidos do marco institucional de referência já mencionado e de seus principais diplomas ou leis:

Figura 4

Momentos da Reforma Administrativa



Apesar de não ter se caracterizado como um programa, a Reforma Administrativa – projeto, leis, ações e consequências práticas – ocorrida na Prefeitura de Resende, pode ser visualizada de acordo com as dimensões teóricas complementares, típicas de um programa de Reforma Administrativa de fato, dimensões estas já definidas no item 7.3, capítulo I, e detalhadas no capítulo III do presente trabalho.

Nos próximos itens desta seção, procuremos apresentar o processo de Reforma Administrativa em sua riqueza e limitações, considerando suas decorrências principais e vislumbrando suas dimensões.

3.2 – Dimensão Superestrutural

A Reforma Administrativa ocorrida em Resende foi elaborada em um contexto de mudanças e avanços no tocante ao Município brasileiro. Dentro deste

ambiente, o projeto de Reforma, no qual se assentou a nova estrutura, foi pensado por Mártius Penna Firme de maneira a adequar a Administração Pública de Resende a este momento, sendo, portanto, esta a motivação inicial e, ao mesmo tempo, um primeiro objetivo da Reforma. Não obstante, no Programa de Modernização são definidos, enquanto fundamentos, outros objetivos que se queria atingir, os quais ora apresentamos de forma sintética:

- Adequar a organização administrativa a uma filosofia política baseada nos valores sociais da cidadania, do municipalismo e da democracia, para atender as necessidades e aspirações da comunidade;
- Atribuir ênfase ao planejamento, coordenação e integração, para ação administrativa mais segura e racional;
- Propiciar agilidade aos órgãos, para uma ação de governo mais dinâmica;
- Estabelecer sistemas de controle e coordenação, para racionalização de ações, minimização de despesas e otimização de resultados;
- Descentralizar a Administração, transferindo encargos a entidades da administração indireta;
- Racionalizar a Administração para simplificar as relações entre os órgãos e entre esses e o público, de modo a possibilitar decisões prontas, execuções rápidas, custos mínimos e benefícios máximos⁵.

⁵ Programa de Modernização, Lei no. 1744, de 16/12/1991, p. 36-37.

O modelo elaborado assumia uma série de características que alteravam substancialmente o modelo anterior, características estas que alicerçavam-se em componentes superestruturais (fontes de inspiração e pressupostos) distintos.

Não houve, e isto fica claro quando se lê o Programa de Modernização e os Cadernos da Reforma Administrativa⁶ – produzidos, posteriormente, no estágio final do processo – uma fundamentação teórica muito sólida e nem, tampouco, uma identificação maior do projeto com conceitos ou idéias ancoradas em um consenso amplo ou em um Plano Geral de Governo.

O projeto de Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende teve como base subjetiva marcos de referência legais, alguns conceitos e idéias-força, concatenações intuitivas e inspiração ideológica não muito bem definida. Estes elementos são precisamente seus componentes superestruturais. Passemos a observá-los:

a) Constituição Brasileira de 1988

Marco histórico de referências. Pode-se dizer que a Constituição Brasileira de 1988 foi determinante na concepção e no desenho da nova estrutura administrativa. Entre outras competências e atribuições, os Cadernos da Reforma Administrativa enfatizam especialmente parágrafos da Carta Constitucional, referentes ao Capítulo da Ordem Social, que preconizam a descentralização

⁶ Os Cadernos da Reforma Administrativa foram produzidos por Mártius Penna Firme nos anos de 1996 e 1997 com o objetivo de reunir informações, dados e esclarecimentos sobre a Reforma Administrativa. São seis tomos que versam sobre temas diversos a respeito da Reforma, trazendo opiniões, organogramas e quadros explicativos.

político-administrativa em ações governamentais municipais e que, ainda, estimulam a participação popular, através de conselhos compostos por membros de organizações representativas da sociedade civil, na formulação e no controle de políticas públicas em geral;

b) Lei Orgânica do Município de Resende (LOM)

A Lei Orgânica do Município consistiu – aliás, como não poderia deixar de ser – em um volume obrigatório de consulta, por ocasião da elaboração do projeto de Reforma. A LOM estabelece regras que separam atribuições delegáveis e indelegáveis, ou seja, distingue aquelas atribuições que devem permanecer sob a responsabilidade direta do prefeito e secretários daquelas que podem ser legalmente transferidas a escalões inferiores, ou delegadas a particulares;

c) Idéia-força de descentralização com democratização

Na idealização no novo modelo, adotou-se a idéia-força de descentralização funcional participativa como uma prioridade. No novo formato, posteriormente elaborado, conselhos municipais, com participação extensiva a membros da sociedade civil, deveriam participar do processo decisório definindo as políticas públicas a serem adotadas pelas unidades descentralizadas;

d) Tratados de Direito Administrativo;

- e) **Referências difusas a autores, artigos e paradigmas da administração,** como o paradigma holístico, donde se extraíram alguns conceitos essenciais como, por exemplo, “mudança organizacional”, “cultura organizacional”, “potencial humano”, “flexibilidade”, “modernização da gestão”, “privatização”, “democratização do Estado”, “empresa pública”, etc.⁷

e) **Ideologia**

Social-democrática ou social-liberal.

3.3 – Dimensão Estrutural

Uma vez entendidos minimamente o contexto, as motivações e os suportes superestruturais, já devidamente explicitados, pode-se começar a apresentar a estrutura administrativa gerada no processo de Reorganização da Administração Municipal de Resende.

A preocupação central – também uma idéia-força, um objetivo e, do ponto de vista gerencial, um princípio técnico – manifesta no Programa de Modernização diz respeito à descentralização administrativa. Afinada com os dispositivos constitucionais que a estimulavam e com a vontade política da elite que então governava o Município de Resende, a descentralização pode ser considerada como o fulcro do modelo organizacional estruturado.

⁷ Cf. Programa de Modernização, op. cit., p. 6-34.

O tipo ou modo de descentralização considerado como mais apropriado foi o de descentralização funcional, ou seja, transferir autoridade, atribuições e recursos para a periferia da organização, onde entidades específicas – de natureza pública, privada ou mista – integradas ao quadro da administração indireta, seriam objetivamente as responsáveis pelo desenvolvimento de programas e pela implementação de políticas públicas. As respectivas entidades, porém, deveriam reportar-se, por força de Lei Municipal⁸ inclusive, a órgãos da administração direta, estes últimos responsáveis pela coordenação e orientação das funções de governo descentralizadas.

A prioridade atribuída à descentralização funcional só atenderia aos objetivos e às expectativas do contexto de então se contemplasse com igual denodo mecanismos de participação popular. Sendo assim, a estrutura administrativa foi elaborada levando em conta esta preocupação, expressa na criação de conselhos deliberativos vinculados às entidades descentralizadas da administração indireta. Neste sentido entendia-se poder gerar descentralização com democratização.

Partindo então desta idéia-força, deste princípio técnico, de descentralização com participação, e de um modo de descentralização adotado – descentralização funcional associada à criação de conselhos deliberativos – o processo de departamentalização foi empreendido dando origem a unidades organizacionais novas, ou reformulando as já existentes, de acordo com as

⁸ V. Lei Orgânica do Município de Resende (LOM), Artigo 79.

competências escolhidas para serem delegadas, gerando assim uma nova divisão de trabalho.

Os grupos de tarefas foram concebidos de forma a vincular as entidades da administração indireta, tomando por base o fator de identidade funcional, aos órgãos da administração direta – secretarias municipais – estes últimos subordinados ao Prefeito Municipal e vinculados a Vice-Prefeitura Municipal.

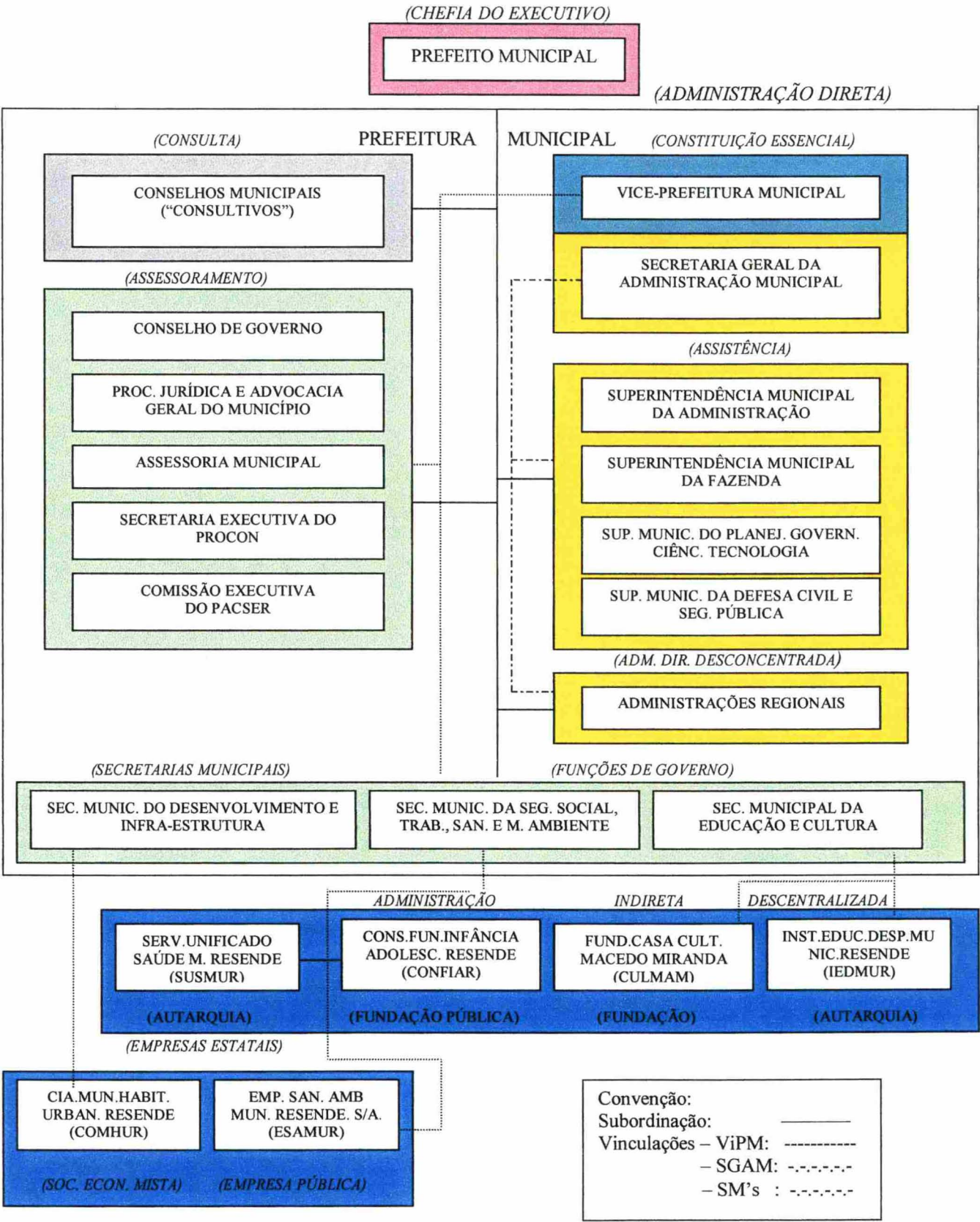
Basicamente, o modelo elaborado foi composto de três núcleos específicos interligados hierarquicamente em uma sucessão caracterizada pelo processo de criação, gestão e desenvolvimento de políticas públicas e programas governamentais. O primeiro núcleo é composto pela chefia de governo, onde se situa o Prefeito Municipal. No segundo núcleo, considerado estratégico, denominado “Prefeitura Municipal”, acham-se os órgãos de linha e assessoramento que compõem a administração direta; e no terceiro núcleo encontram-se as entidades da administração indireta (descentralizada), como pode ser visto no organograma apresentado na figura 4.

O núcleo denominado, em sentido lato, como Prefeitura Municipal, integrado pelos órgãos da administração direta, deveria atuar como núcleo estratégico e político do Executivo Municipal, de maneira que, em princípio, só deveria desenvolver programas, através das superintendências municipais, nas áreas de: administração, finanças, planejamento governamental e ciência e tecnologia. Os demais programas relativos a outras funções deveriam ser desenvolvidos pelas entidades descentralizadas, sob a coordenação deste núcleo

estratégico. Assim sendo, atividades exclusivas e não exclusivas de Estado estariam a cargo da administração indireta descentralizada, enquanto à administração direta caberia coordenar e orientar as funções de governo devidamente descentralizadas.

Como já dito, de acordo com os pressupostos do Programa de Modernização, para cada entidade da administração indireta deveria ser criado um conselho deliberativo a fim de garantir a participação popular e consequentemente a democratização do processo decisório municipal. Estes conselhos deliberativos, de um ponto de vista conceitual, diferenciam-se daqueles meramente consultivos – também presentes na nova estrutura administrativa da Prefeitura – por serem formuladores de políticas públicas. A composição de cada conselho deveria ser paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil e a este colegiado – que deveria ser presidido pelo secretário municipal a quem respectivamente estaria subordinada a entidade descentralizada – caberia elaborar um Plano de Ação Municipal e um Plano de Aplicação de Recursos. Posteriormente, o conselho deveria acompanhar, auxiliar e fiscalizar a execução dos programas resultantes dos planos elaborados.

Figura 5
Organograma Geral da Organização Pretendida



Todas as entidades da administração indireta, com autonomia administrativa e financeira, deveriam ser compostas, além do conselho deliberativo, de um órgão executivo ou diretório. Ao diretório caberia a responsabilidade maior de executar a política pública prevista no Plano de Ação Municipal e orçada no Plano de Aplicação de Recursos, articulados, estes dois planos, pelo respectivo conselho deliberativo.

Em resumo, a cada entidade descentralizada deveria corresponder sempre um conselho deliberativo e um diretório; e toda entidade descentralizada deveria impreterivelmente estar vinculada a uma secretaria municipal (administração direta). O ordenador de despesas, vale dizer, de cada entidade descentralizada deveria ser o presidente do respectivo conselho deliberativo, no caso, o Secretário Municipal.

Além da idéia-força de descentralização com participação, outras duas idéias subsidiárias compuseram o arcabouço de sustentação da estrutura administrativa proposta: a idéia de privatização de alguns serviços para o mercado e a idéia ou princípio técnico da focalização na execução de políticas públicas tidas como prioritárias.

A Lei 1744 de 1991 foi a resultante da etapa de departamentalização. Esta Lei criou e definiu a nova estrutura que foi sendo implementada paulatinamente de acordo com uma estratégia incremental que pretendia aprofundar a descentralização, principal característica do modelo, até chegar a um *status* de plenitude, ou seja, quando estariam sob a responsabilidade da Administração

direta apenas os programas governamentais de administração, finanças, planejamento governamental e ciência e tecnologia.

Como a implementação da nova estrutura tinha que ser gradual, inicialmente foram descentralizadas pela Lei 1744/91 as seguintes funções: educação, esporte e cultura; saúde e saneamento; assistência e previdência sociais (apenas o subprograma “Atendimento às Crianças em Situação de Risco”).

Tinha-se a intenção de, posteriormente, prosseguir descentralizando para outras entidades a serem criadas a responsabilidade de desenvolver programas, correspondentes a outras funções como: agricultura e abastecimento; comunicação; defesa civil e segurança pública; desenvolvimento integrado; energia e recursos minerais; habitação, urbanismo e utilidade pública; indústria, comércio e turismo; trabalho; assistência e previdências sociais; e transporte.

De acordo com o modelo idealizado, na estrutura administrativa a ser implementada deveriam constar os seguintes componentes:

I – Chefia do Executivo

Ocupada pelo Prefeito Municipal e situada “fora” do núcleo estratégico, à chefia do executivo caberia administrar e comandar, de um ângulo “externo”, as demais entidades e os demais órgãos. Esta situação de “exterioridade” tinha por objetivo caracterizar o Prefeito como um agente político e administrativo ocupado apenas com a tomada de decisões não-programadas, com a interrelação

com as outras esferas de governo e, ainda, com demais organizações públicas ou privadas. Além de desempenhar as obrigações exclusivas de seu papel, o Prefeito estaria livre para criar, tomar iniciativas, captar recursos, enfim, concentrar-se no futuro e não tanto no dia-a-dia da Administração Municipal.

II – Administração Direta (chamada “Prefeitura Municipal”)

a) Órgãos da Administração Direta – Assessoramento e Assistência

- Conselho de Governo: colegiado onde deveriam ter assento os secretários municipais, o Procurador-Geral do Município, sob a coordenação do titular da Vice-Prefeitura e secretariado pelo Secretário Geral Municipal. Sua finalidade seria assessorar o Prefeito Municipal na formulação de diretrizes de ação governamental;
- Procuradoria Jurídica e Advocacia Geral do Município (PJAGM): órgão de assessoramento com *status* de secretaria municipal, cujo titular deveria ser o Procurador-Geral do Município. Sua finalidade seria assessorar o Chefe do Executivo em assuntos de natureza jurídica, coordenar e controlar as atividades de setores afins e representar juridicamente o Município;
- Assessoria Municipal: assessores municipais, independentes entre si, que deveriam prestar assessoramento quanto a assuntos e tarefas especiais indicadas pelo Prefeito;

- Secretaria Executiva do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON): secretaria com finalidades reguladas na forma de lei específica;
- Comissão Executiva do Programa de Apoio às Comunidades em Situação de Risco (PACSER): colegiado, não oneroso; deveria atuar em prestação de serviços de utilidade pública;
- Superintendência Municipal da Administração: teria as atribuições de realizar estudos, formular diretrizes, orientar quanto as normas, planejar, coordenar, supervisionar e controlar os assuntos referentes ao pessoal civil, administração, serviços gerais, etc;
- Superintendência Municipal da Fazenda: teria as atribuições de controlar, gerir, auditar e contabilizar as finanças públicas;
- Superintendência Municipal do Planejamento Governamental e da Ciência e Tecnologia: suas finalidades seriam, entre outras, elaborar planos econômicos e de governo; cuidar da organização e modernização administrativas; planejar, coordenar, controlar as atividades de ciência e tecnologia;
- Superintendência Municipal da Defesa Civil e Segurança Pública⁹: teria como atribuições principais salvaguardar a população de riscos eminentes; proteger instalações da municipalidade; e promover ações voltadas para a saúde do trabalhador;

⁹ Órgão integrante, junto com o PACSER, do Sistema Municipal de Defesa Civil e Segurança Pública de Resende (SIDESER), instituído pela Lei Municipal 1792/92, cujo organograma pode ser visto no anexo 2.

- Administrações Regionais: entes da administração desconcentrada que teriam por incumbências planejar, propor, executar e supervisionar ações locais de governo em distritos ou bairros;

b) Órgãos da Administração Direta – Linha:

- Vice-Prefeitura Municipal (ViPM): teria por finalidades coordenar as funções de governo; acompanhar programas governamentais; intermediar relações interinstitucionais; supervisionar tecnicamente as secretarias municipais e outros organismos municipais. Englobaria, entre outros departamentos, o gabinete do Prefeito Municipal;
- Secretaria Geral da Administração Municipal (SGAM): teria por objetivo assistir ao Prefeito de forma imediata, no desempenho das suas funções governamentais de administração e planejamento; defesa civil e segurança pública; comunicação com outras entidades; divulgação dos eventos e atos oficiais, etc;
- Secretaria Municipal do Desenvolvimento e Infra-Estrutura (SMDIE): deveria coordenar as funções de governo agricultura e abastecimento; comunicações; desenvolvimento regional; energia e recursos minerais; habitação, urbanismo e serviços de utilidade pública; indústria, comércio, serviço financeiro e turismo; e transporte;

- Secretaria Municipal da Educação e Cultura (SMEC): deveria coordenar as funções de governo educação, desporto e cultura;
- Secretaria Municipal da Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente (SMSSTSMA): deveria coordenar as funções de governo saúde e saneamento ambiental; trabalho; e assistência e previdências sociais.

c) Órgãos da Administração Direta – Consulta:

- Conselhos Municipais de Natureza Consultiva¹⁰: entes de consulta do poder executivo, vinculados a diversos órgãos da administração direta.

III. Administração Indireta

a) Órgãos da Administração Indireta – Entidades Descentralizadas:

- Serviço Unificado da Saúde do Município de Resende (SUSMUR): autarquia municipal, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomias administrativa e financeira, vinculada à Secretaria Municipal de Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente.

¹⁰ V. figura 6.

Figura 6
Conselhos Municipais

CONSELHOS MUNICIPAIS			
NATUREZA	DISCRIMINAÇÃO	SIGLA	VINCULAÇÃO
CONSULTIVA	Conselho Municipal da Proteção e Defesa do Consumidor	COMPDEC	PMR/SGAM
	Conselho Municipal da Defesa Civil e Segurança Pública	CONDESE	PMR/SGAM
	Conselho Municipal dos Dir. Humanos, da Cidadania, da Liberdade de Criação e Expressão, e da Justiça	DIHLIU	PMR/PJAGM
	Conselho Municipal do Desenvolvimento Econômico	CONDECON	PMR/SMDIE
	Conselho Municipal da Habitação e Urbanismo	COMHURB	PMR/SMDIE
	Conselho Municipal do Transporte e Trânsito	CONTRAN	PMR/SMDIE
	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Dependência Química ou Psíquica de Drogas	COMANTD	PMR/SMSSTSMA
	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	COMPDEF	PMR/SMSSTSMA
	Conselho Municipal do Tombamento e dos Patrimônios Históricos, Artísticos e Paisagístico	“TOMBO”	CULMAM
DELIBERATIVA	Conselho Municipal da Saúde de Resende	CSAUDER	SUSMUR
	Conselho Municipal da Educação e Desporto de Resende	CEDUCAR	HEDMUR
	Conselho Municipal do Saneamento Básico e da Proteção Ambiental de Resende	SABAPAR	ESAMUR
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Resende	CRIADOR	CONFIAR
	Conselho Municipal da Cultura e Comunicação Social de Resende	CULTCOR	CULMAM
AUTÔNOMA	Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente do Município de Resende	TUTELAR	—

A responsabilidade do SUSMUR seria garantir aos munícipes o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, através do desenvolvimento de políticas públicas sociais nessa área.

No SUSMUR deveriam estar agasalhados o Conselho Municipal da Saúde de Resende (CSAUDER) e também o Fundo Municipal da Saúde (FMS) integrante do patrimônio do SUSMUR.

O CSAUDER deveria proceder como um fórum de discussão e negociação, cujas obrigações seriam gerir, articular e delinear planos e ações no que se refere a políticas públicas na área de saúde, daí resultando o Plano de Aplicação de Recursos. O SUSMUR, de acordo com o modelo preconizado pela Reforma Administrativa, deveria conter um diretório que teria por obrigação administrar e executar as políticas públicas aprovadas pelo CSAUDER. Caberia ao diretório do SUSMUR prestar contas dos investimentos públicos ao CSAUDER e ainda a responsabilidade de controlar o FMS.

- Instituto da Educação e do Desporto do Município de Resende (IEDMUR): autarquia municipal, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomias administrativa e financeira, vinculada à Secretaria Municipal da Educação e Cultura.

Seu objetivo central seria prover, promover e fomentar políticas públicas governamentais na área de educação, desporto e cultura, de acordo com as

responsabilidades constitucionais auferidas aos municípios pela Constituição Federal.

Ao IEDMUR deveria estar ligado o Conselho Municipal da Educação e do Desporto de Resende (CEDUCAR) como órgão deliberativo, e, igualmente, um diretório, na condição de órgão executivo.

- Conselho Fundacional para a Infância e Adolescência de Resende (CONFIAR): fundação pública, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, vinculada à Secretaria Municipal de Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente.

Responsável pelo subprograma de Assistência à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco Pessoal ou Social, cumpriria ao CONFIAR articular, via Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Resende (CRIADOR), políticas públicas e programas nesta área de concentração específica e executá-los, via diretório da entidade.

No CONFIAR deveriam estar incluídos dois organismos importantes: o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente do Município de Resende (TUTELAR) e o Centro de Recepção Integrado (CERIN), que teria por objetivo atender diretamente o público alvo da entidade.

- Fundação Casa de Cultura Macedo Miranda (CULMAN): instituída pela Lei Municipal 1607, de 04/04/89, a CULMAN, reorganizada segundo a Lei 1744/91, que instituiu a Reforma Administrativa, deveria operar como

fundação dotada de personalidade jurídica de direito privado, ligada à Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Teria por objetivo básico desenvolver, através de delegação do Executivo, programas governamentais referentes à difusão cultural e aos patrimônios artísticos, históricos e arqueológicos do Município de Resende. Caberia ainda à CULMAN, entre outras, gerir e controlar a comunicação social da Prefeitura de Resende.

Na CULMAN deveria estar abrigado o Conselho Municipal da Cultura e Comunicação Social de Resende (CULTCOR) e seu respectivo diretório. Deveria estar também integrado à CULMAN, um órgão consultivo, o Conselho Municipal do Tombamento e dos Patrimônios Histórico, Artístico e Paisagísticos de Resende (TOMBO).

- Empresa do Saneamento Ambiental do Município de Resende S/A (ESAMUR): a ESAMUR deveria atuar como empresa pública de sociedade anônima vinculada diretamente à Secretaria Municipal de Seguridade Social, Trabalho e Meio Ambiente (SMSTSA).

Como sucessora da autarquia Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Resende (SAAE/R), a ESAMUR teria como obrigação principal desenvolver programas consoantes com as seguintes funções de governo: saúde e saneamento; administração e planejamento. Caberia-lhe assim, dentro da sua esfera de atuação, promover ações, tais como: levantamento ambientais;

abastecimento d'água, saneamento geral e esgotamento sanitário; preservação da fauna e da flora; pesquisas e estudos biológicos.

Ligados à ESAMUR deveriam estar o Conselho Municipal do Saneamento Básico e Proteção Ambiental de Resende (SABAPAR), constituído como conselho de administração, e uma diretoria executiva que se distinguiria dos outros diretórios por ter mandato de dois anos e por seguir normas jurídicas adstritas a esta modalidade de prestação de serviços públicos. Na ESAMUR estariam agasalhados, dentre outros organismos, uma assembléia geral de acionistas enquanto órgão supremo de decisão; um conselho fiscal, eleito pela assembléia geral; e, ainda, um fundo de natureza puramente contábil, o Fundo de Água e Esgoto (FAE), destinado ao provimento de recursos para a integralização do capital da empresa.

- Companhia Municipal da Habitação e Urbanismo de Resende (COMHUR): a COMHUR, criada pela Lei Municipal 1735/91 (que inclusive antecede a Lei 1744/91 que instaurou a Reforma Administrativa), foi idealizada enquanto uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, para atuar, principalmente, em projetos, atividades e programas de habitação e urbanismo.

Vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura (SMDIE), a COMHUR deveria agir como uma empresa concessionária de serviços públicos, tais como: manutenção de logradouros, limpeza, transporte e implantação de projetos habitacionais. Por não possuir responsabilidade de

desenvolver qualquer programa governamental, não foi previsto para COMHUR um conselho municipal, mas, sim, um conselho de administração.

b) Órgãos da Administração Indireta – Conselhos Deliberativos¹¹:

Os conselhos municipais, de caráter deliberativo, deveriam compor todas as entidades descentralizadas da administração indireta – à exceção da COMHUR. Os conselhos deliberativos figuram como a principal decorrência prática do modelo organizacional concebido para Resende, modelo este que preconiza descentralização funcional com participação popular.

De composição paritária, uma cota-metade a ser composta por representantes governamentais – entre os quais o presidente do conselho – e uma outra cota-metade a ser composta por membros da sociedade civil relacionados com a respectiva esfera de atuação do conselho, estes órgãos colegiados teriam por função precípua elaborar políticas públicas correlacionadas às suas esferas de atuação e, ainda, acompanhar e fiscalizar a execução do respectivo programa decorrente, sob responsabilidade da entidade descentralizada específica.

¹¹ V. figura 6.

3.4 – Dimensão Instrumental e Dimensão Comportamental

A Lei 1744 de 16/12/1991 foi, sem dúvida, além de um marco institucional que determinou as alterações a serem feitas na estrutura administrativa da Prefeitura de Resende, o principal instrumento organizacional de referências sobre os órgãos e entidades por ela criados. Uma vez que os rumos assumidos pela Reforma Administrativa no decorrer do processo foram diversos, havendo portanto uma pluralidade de resultados, a Lei 1744 foi, para muitos organismos criados ou meramente ensaiados, a única fonte de inspiração.

Ademais, destacam-se os seguintes instrumentos regulatórios, também concebidos em forma de leis: a Lei 1735, de 17/10/91, de criação da COMHUR, que acabou sendo sancionada antes da própria Lei de Estrutura (Lei 1744), devido a contingências políticas; a Lei 1792, de 29/12/92, de instituição do Sistema Municipal da Defesa Civil e Segurança Pública de Resende

ESER)¹², exigência feita por legislação federal; e, finalmente, a Lei 1795, de 29/12/92, de estabelecimento do Estatuto Municipal das Concessões de Serviços Públicos, regulamentada pelos decretos 28 e 29 de 1994, que merece um comentário à parte.

A Lei 1795 foi concebida enquanto instrumento normativo capaz de propiciar regras para as concessões de serviços públicos municipais e, ainda, para definir critérios para formação e reajustamento de tarifas públicas. Este estatuto, que possuía um caráter pioneiro, tinha por objetivo central estimular a

¹²V. Anexo 2.

privatização de determinados setores e promover a administração delegada. Deveria servir também às empresas ESAMUR, consolidando a concessão para exploração comercial dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, e COMHUR, oferecendo normas para “terceirizações” ou concessões para exploração comercial de serviços de utilidade pública, em especial, limpeza e coleta de lixo, conservação de parques e jardins, iluminação de logradouros, dentre outros.

Examinando outros itens que compõem a dimensão instrumental, à luz das informações contidas nos Cadernos da Reforma Administrativa e à luz de informações colhidas em depoimentos, pode-se concluir que estes itens – quais sejam, regulamentos, procedimentos administrativos, manuais – seguiram sendo ou não utilizados de acordo com a própria lógica conturbada imprimida em todo processo de Reorganização Administrativa. Cabe aqui lembrar que a organogramação do sistema foi feita de forma clara, embora este instrumento, o organograma, que representa graficamente a organização, seja de pouca valia se não estiverem esclarecidas em outros instrumentos, as regras, as normas e instruções que, enfim, formalizam e orientam a organização em questão.

Do ponto de vista comportamental, não consta que tenham sido realizadas práticas e ações governamentais substantivas nesta área. Constam, isto sim, notícias de servidores públicos municipais engolfados na prática do *rent-seeking* (busca de ganhos pessoais) e desorientados pela falta de informação e desconhecimento da organização aspirada. Porém, pode-se considerar a

instituição do Regime Jurídico Único para o funcionalismo municipal, ocorrida na gestão compreendida entre 1993 e 1996, via processo democrático de escolha, como um evento de congregação em prol do bom funcionamento da organização, apesar de independente da Reforma Administrativa.

4. Impacto da Reforma e as modificações posteriores

O impacto provocado pela Lei 1744, que deu início à implementação da nova estrutura, teve diversas conseqüências e produziu diversos resultados. De acordo com os objetivos pretendidos, a implantação da Reforma Administrativa, ocorrida quase que em sua totalidade nos anos que se seguiram entre 1993 e 1996, foi extremamente problemática e confusa.

Esperava-se cooperação entre os organismos criados, absorção da nova estrutura, mobilização dos agentes políticos envolvidos e o que se verificou foi resistência, incompreensão e confrontações pessoais, na medida em que se conseguia implementar um ou outro órgão, uma ou outra entidade descentralizada.

O engenheiro Mártius Penna Firme, formulador da política pública referente à Reforma, em suas ponderações define a fase de implementação da seguinte forma:

O modelo de Aparelho adotado implicava inúmeros e importantes vínculos, bem feitos, entre diferentes organizações e agências públicas, para o sucesso da implementação. Além do mais, por depender, a ação, de certo número de elos na cadeia de

implementação, teria sido necessário um bom grau de cooperação entre as organizações para aquele funcionar, o que, de fato, a bem da verdade não houve. As deficiências que foram se acumulando levaram a um grande prejuízo para o conjunto, que, no entanto, ainda propiciou a política de modernização administrativa empreendida, beneficiando a cidadania¹³.

A Prefeitura Municipal prosseguiu desempenhando suas funções, apesar da fragilidade indubitável constatada na organização resultante da Reforma. Isto quer dizer que conquanto se tenha visto, durante o processo de implantação da Reforma, órgãos e entidades desenvolvendo funções em desacordo com as previstas, falta de integração entre atores políticos estratégicos, e, ainda, organismos e unidades organizacionais preconizados e jamais implementados, as atividades da Prefeitura Municipal prosseguiram sendo realizadas, acomodando-se aqui e ali à estrutura almejada.

A lógica que permeou a implementação da nova estrutura foi caracterizada por Mártius Penna Firme como a lógica da disputa:

De fato, foram as disputas pelo poder efetivo e a habilidade política que moveram as peças, e não a lógica de curso, rotinas organizacionais ou qualidade técnica da alternativa afinal adotada para solucionar a demanda de modernização da Administração Municipal¹⁴.

Isto posto, fica fácil perceber que a organização pretendida distanciou-se, mais em alguns casos e menos em outros, da organização resultante. Se não houve comprometimento dos atores políticos estratégicos, envolvimento dos

¹³ PENNA FIRME, Mártius. *Cadernos da Reforma Administrativa*. Tomo III, p. 13.

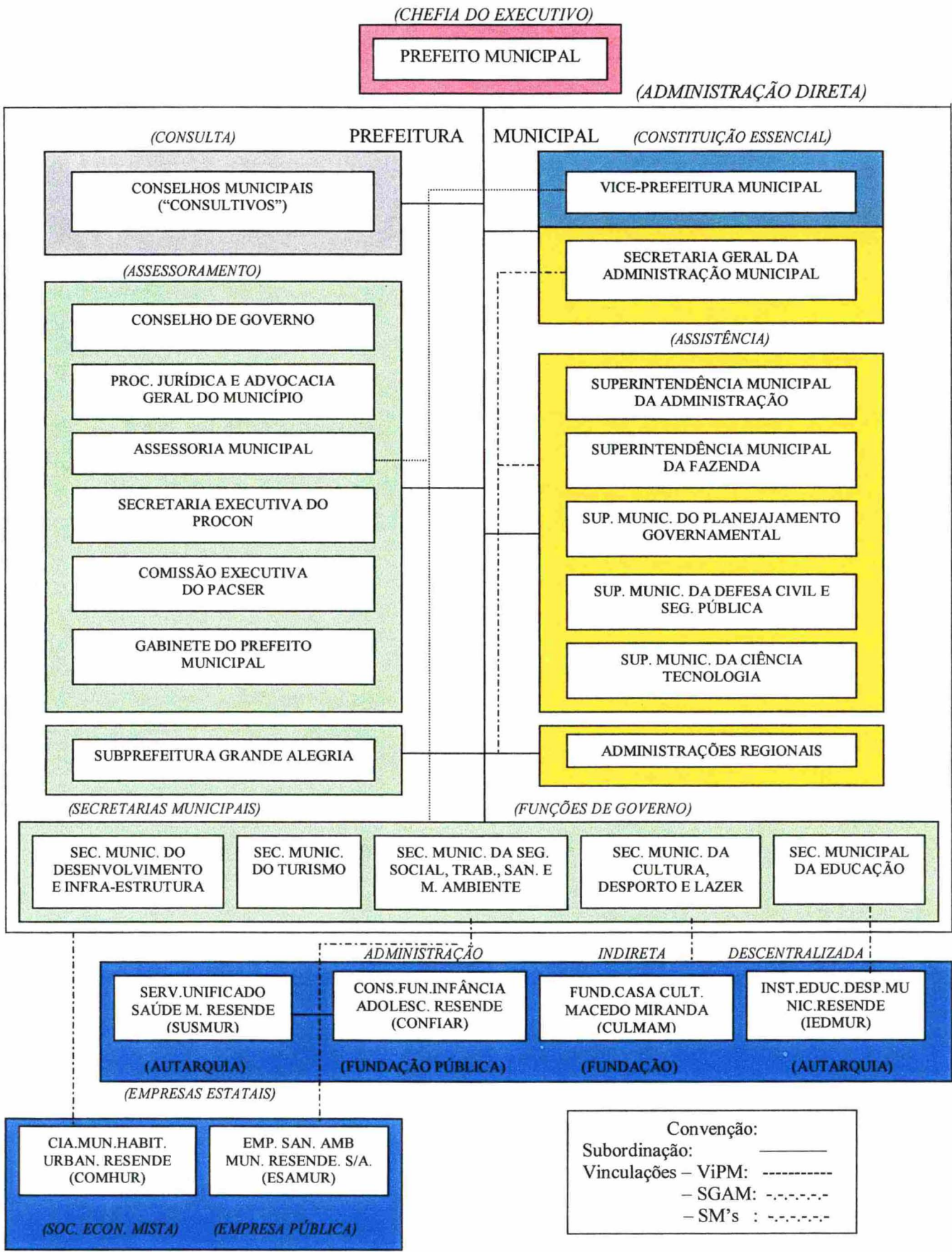
¹⁴ Idem. *ibidem*, p. 12.

servidores municipais, conhecimento pleno dos objetivos a serem atingidos e concordância em relação aos métodos a serem aplicados, como exigir coerência em relação aos rumos assumidos pela organização?

Necessidades de cunho político e pessoal levaram o Prefeito em exercício no período (1993-1996), a modificar a organização (Lei 1889, de 03/07/95), distanciando-a ainda mais do modelo idealizado. Foram acrescentadas à administração direta as seguintes unidades organizacionais, que podem também ser visualizadas no organograma esboçado na figura 7.

- Secretaria Municipal da Cultura, Desporto e Lazer: desmembrada da Secretaria Municipal da Educação e Cultura;
- Secretaria Municipal do Turismo: retirando esta função de governo da Secretaria Municipal do Desenvolvimento e Infra-Estrutura;
- Gabinete do Prefeito Municipal: órgão de assessoramento desmembrado da Vice-Prefeitura Municipal;
- Subprefeitura da Grande Alegria: unidade administrativa de bairro com competências descentralizadas;
- Superintendência Municipal da Ciência e da Tecnologia: desmembrada da Superintendência Municipal do Planejamento Governamental e da Ciência e Tecnologia, transformada em Superintendência Municipal do Planejamento, Execução e Controle Orçamentários.

Figura 7
Organograma Geral da Organização Modificada



São flagrantes os conflitos de natureza estrutural e programática entre a estrutura originada pela Lei 1889 e a anterior. Não se pode, todavia, imputar exclusivamente às modificações propostas por esta Lei todo e qualquer insucesso em relação ao conjunto geral da Reforma Administrativa. A Lei 1889 foi mais uma consequência do que uma causa do desalinhamento de um processo amplo, repleto de deficiências e contrastes.

5. Dimensão Analítica e Avaliação Interna de Resultados

Nos anos em que se procedeu a implementação da Reorganização Administrativa, não consta que os órgãos responsáveis por este assunto e, igualmente, os agentes políticos, envolvidos no processo desde o seu início, tenham se reunido sistematicamente para analisar os resultados da Reforma ou buscar entendimentos em relação a ela. O Conselho de Governo e a Secretaria Geral da Administração Municipal, decididamente, não tiveram papéis de destaque no curso da implementação da Reforma e, tampouco, exerceram controle sobre este processo, promovendo avaliações contínuas e solucionando seus entraves. Devido a este quadro confuso, nunca se pôde aferir com segurança em que medida o atendimento ao cidadão contribuinte de fato melhorou em função da Reforma Administrativa.

Não obstante, Mártius Penna Firme realizou nos anos de 1996 e 1997 uma avaliação pormenorizada do rendimento dos principais órgãos e entidades descentralizadas que compunham o modelo, à luz da realidade vivida. Foram,

desta forma, explicitados razoavelmente onde a Reforma conseguiu avançar e onde não conseguiu, de acordo com seus pressupostos básicos – em especial o da descentralização. Estas informações, somadas a outras que obtivemos em entrevistas informais, nos permitem traçar o seguinte panorama composto pela organização resultante, que, obviamente, contrasta com a organização idealizada.

Passemos, pois, a observar de maneira objetiva as constatações realizadas sobre os resultados da Reforma Administrativa, visualizando a atuação de suas unidades organizacionais, sempre de acordo com a visão de quem esteve diretamente envolvido neste processo:

a) Chefia do Executivo

Os prefeitos municipais que estiveram envolvidos no processo de Reforma Administrativa, durante os dois governos em que ocorreram as respectivas mudanças, não se comprometeram de fato com a Reorganização Administrativa por motivos diversos, quais sejam, de natureza política, administrativa, conjuntural, entre outros.

Eles nunca se situaram “fora” do aparelho de governo como havia sido reclamado, até porque a configuração organizacional aspirada carecia de vários pré-requisitos nunca atendidos.

Os chefes do Executivo Municipal – em especial o do segundo governo (1993-1996), onde se concentrou a maior parte da etapa de implementação – atuaram como elementos de vanguarda que, ora vitimizados, ora prestigiados

pela estrutura resultante, respondiam, em última instância, por tudo quanto se relacionava à Prefeitura Municipal, o que, necessariamente, lhes exigia pragmatismo em relação a nova estrutura e não preciosismo.

b) Administração Direta

Os órgãos de assessoramento e assistência atuaram no desenvolvimento de programas governamentais, segundo Mártius Penna Firme, de forma tradicionalmente burocrática e morosa. Em relação à Reforma operaram menos como aliados e mais como impedidores, quer por desconhecimento, quer por discordância.

O Conselho de Governo, órgão colegiado responsável, entre outras atribuições, pela condução e correção dos rumos da Reforma, jamais se reuniu para este fim. Quanto à Secretaria Executiva do Programa de Atendimento as Comunidades em Situação de Risco e à Superintendência Municipal de Defesa Civil e Segurança Pública, registrou-se precária atuação neste respectivo setor, em virtude da não-implantação do SIDESER (Sistema Municipal da Defesa Civil e Segurança Pública de Resende), previsto com a promulgação da Lei 1792/92.

Os órgãos de linha da administração direta ofereceram, no tocante à Reforma Administrativa, resistência e descaso, com uma ou outra exceção. A Secretaria Geral da Administração Municipal não assumiu a liderança da etapa de implementação da Reforma, resistindo a ela em favor de práticas

centralizadoras. Quanto à Vice-Prefeitura Municipal, constatou-se uma atuação distante dos objetivos da Reforma.

Os departamentos integrados às secretarias municipais, tiveram, segundo consta, rendimento aquém do esperado, obstruindo a Reforma por questões óbvias de manutenção em suas pastas de prestígio e poder. Já as administrações regionais, atuaram de forma absolutamente modesta, uma vez que, isoladas do contexto da Reforma, não tinham maiores atribuições como tinham, por exemplo, as entidades descentralizadas da administração indireta.

Quanto aos conselhos consultivos, aqueles cuja função era única e exclusivamente oferecer informações, pareceres ou dar suporte, cabe dizer, segundo informações colhidas, que não tiveram uma atuação destacada, seja no desenlace da Reforma Administrativa, seja no próprio desempenho de suas responsabilidades. A maioria destes conselhos, sequer foi organizada.

c) Administração Indireta

Na condição de objeto privilegiado da Reforma Administrativa, este estamento apresentou resultados bastante diversos e conflitantes, no que se refere à sua implementação e ao seu desempenho. Observemos, pois, as informações colhidas sobre cada entidade descentralizada.

- **Serviço Unificado da Saúde do Município de Resende (SUSMUR):** o SUSMUR, autarquia municipal vinculada à Secretaria Municipal de Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente, foi palco de controvérsias, enclaves políticos e administrativos. A presidência da autarquia acabou por ser assumida pelo Secretário Municipal de Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente, o que não permitiu a autonomia pretendida pela Reforma.

O Conselho Municipal da Saúde de Resende (CSAÚDER), de natureza deliberativa, foi criado e, segundo consta, avançou em suas proposições, sem, no entanto, contar com a presença do Secretário Municipal desta pasta em sua presidência, como seria o indicado. Intolerância e desentendimentos marcaram as relações entre o CSAÚDER e o diretório do SUSMUR, que, apesar disso, tornou-se um organismo atuante. Isto se deve, em parte, à autonomia financeira conquistada pela autarquia em função dos recursos financeiros por ela capitalizados, provenientes do SUS (Sistema Único de Saúde).

O CSAÚDER acabou por não exercer um papel estimulador e fiscalizador de programas de Saúde devido à centralização destes papéis em outro *locus*.

- **Instituto da Educação e do Desporto do Município de Resende (IEDMUR):** o IEDMUR, autarquia municipal vinculada a Secretaria Municipal da Educação e Cultura, não operou com a autonomia esperada

devido à centralização de suas funções na administração direta (Secretaria Municipal). Todavia, consta que conseguiu bom nível de entendimento entre funcionários e comunidades escolares e um bom desempenho.

O conselho deliberativo preconizado para esta entidade, o CEDUCAR, jamais foi organizado.

- **Conselho Fundacional para Infância e Adolescência de Resende (CONFIAR):** o CONFIAR, fundação pública vinculada à Secretaria Municipal de Seguridade Social, Trabalho, Saneamento e Meio Ambiente, não teve também a autonomia financeira pretendida subordinando-se à gestão financeira centralizada na administração direta.

Contudo, o CONFIAR, avançou de encontro aos objetivos da Reforma, na medida em que democratizou acesso ao processo decisório em relação a política pública sob sua responsabilidade – Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco. O CRIADOR, conselho deliberativo do CONFIAR, foi o fórum onde se desenvolveram os debates sobre este tema, debates estes nem sempre esclarecedores e producentes, uma vez que o CRIADOR resistiu à vinculação entre o Fundo Municipal da Infância e Adolescência a (FMIA) e o CONFIAR, o que incorreu no fato de que os recursos do Fundo nunca foram captados.

- **Fundação Casa da Cultura Macedo Miranda (CULMAN):** a CULMAN, fundação ligada à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, operou como

entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado – uma impropriedade, vale dizer, assumida pelo próprio “arquiteto” da Reforma. Por deter poder extroverso de Estado, com competência de desenvolver programas governamentais, a CULMAN não poderia ter sido entidade de direito privado e sim de direito público.

Em relação aos objetivos preconizados pela Reforma Administrativa, a CULMAN pouco avançou. Não organizou seu conselho deliberativo, o CULTCOR, e não teve condições de desenvolver o conteúdo programas governamentais por falta de recursos retidos na administração direta, o que lhe feriu, em última instância, a autonomia.

Ademais, com as modificações impostas pela Lei 1889/95, foram cindidas algumas de suas competências e prerrogativas.

- **Empresa do Saneamento Ambiental do Município de Resende S/A (ESAMUR):** a ESAMUR, empresa pública (S/A) vinculada à Secretaria Municipal da Seguridade Social, Trabalho e Meio Ambiente atuou com certa autonomia financeira, em função da exploração dos sistemas de água e esgoto. Organizada segundo esta modalidade de prestação de serviços públicos, com vistas a eventuais terceirizações, a ESAMUR não se valeu em momento algum das novas disposições introduzidas pelo Estatuto Municipal da Concessões de Serviços Públicos.

Do ponto de vista administrativo, operou praticamente isolada da administração direta: e no que se refere à participação popular, não teve

estruturado seu conselho deliberativo, o SABAPAR. Tal e qual a CULMAN, a ESAMUR foi organizada impropriamente como empresa privada estatal dotada de poder extroverso de Estado, lhe cabendo assim desenvolver programa governamental e ao mesmo tempo ser agência reguladora e fiscalizadora deste programa.

➤ **Companhia Municipal da Habitação e Urbanismo de Resende (COMHUR):** a COMHUR, sociedade de economia mista ligada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, deveria relacionar-se com órgãos da administração direta através de contratos de execução de obras e acabou, em muitos momentos, prestando serviços ou realizando obras gratuitamente.

Por não terem sido esclarecidas devidamente suas diretrizes e clareados razoavelmente os seus limites, a COMHUR operou como “Secretaria Municipal de Obras”¹⁵, sem critérios objetivos, uma vez que desviou-se de suas funções.

Esperava-se que a COMHUR se valesse do Estatuto Municipal das Concessões de Serviços Públicos o que, via de regra, não aconteceu. Não foram criados também seus conselhos de administração e fiscal, o que subordinou a gestão administrativa desta unidade organizacional à administração direta.

¹⁵ SIC. Cf. PENNA FIRME. Mártius, op. cit., p. 15.

➤ **Conselhos Deliberativos:** como já foi visto na avaliação das entidades descentralizadas, apenas dois conselhos deliberativos foram organizados de fato: o Conselho Municipal da Saúde de Resende (CSAÚDER), ligado ao SUSMUR e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRIADOR), ligado ao CONFIAR. Segundo consta, o CRIADOR destacou-se bastante, oferecendo um exemplo significativo de gestão participativa.

Uma vez que a principal meta ou objetivo da Reforma Administrativa ocorrida em Resende foi, de fato, descentralizar funções da administração direta para entidades da administração indireta, garantindo, via conselhos deliberativos, a participação popular no desenvolvimento das políticas públicas. Mártius Penna Firme entendeu que a melhor forma de avaliar o desempenho dos núcleos organizacionais e de suas unidades seria observar tais organismos correlacionando sucesso administrativo com avanço da descentralização e sucesso político-social com o grau de democratização alcançado.

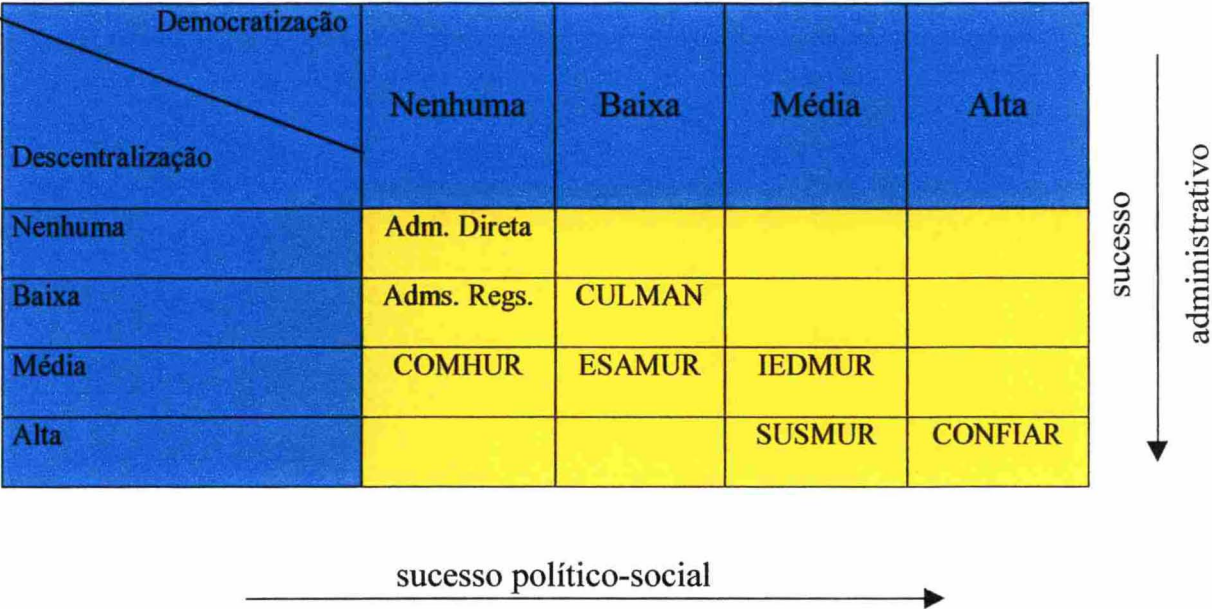
Inspirado em R. Hambleton¹⁶, propôs então um gráfico, que pode ser visto na figura 8, onde sucesso político-social correlaciona-se a sucesso administrativo, de acordo com duas premissas (democratização e descentralização) associadas a estas variáveis.

¹⁶ Citado por Mártius PENNA FIRME no Tomo I dos Cadernos da Reforma Administrativa, p. 22.

A nós, neste momento, cabe dizer que a correlação pretendida por Mártius Penna Firme é no mínimo duvidosa. Quanto ao enquadramento das unidades contidas na estrutura administrativa da Prefeitura de Resende neste esquema, cumpre ressaltar a falta de dados empíricos que possam associar produtividade e qualidade administrativa ao avanço da descentralização funcional, como pretendido no gráfico. Já no que se refere a correlação entre democratização (participação popular) e sucesso político-social estamos de acordo em tese, obstando, talvez, em relação à forma pretendida. Voltaremos a este assunto no capítulo III.

Figura 8

Sucesso das Entidades x Descentralização & Democratização



CAPÍTULO III

ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO

ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE RESENDE

Deve-se ter em mente que não há nada mais difícil de executar, nem de processo mais duvidoso, nem mais perigoso de conduzir do que iniciar uma nova ordem de coisas.

Maquiavel

CAPÍTULO III

ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE RESENDE

1. Programa de Reforma Administrativa e suas Dimensões (Tópicos Teóricos)

Reformar uma estrutura de gestão consiste, basicamente, em promover mudanças administrativas em uma determinada organização, através de um conjunto de práticas objetivas orientadas por um arcabouço teórico e técnico coerente. Neste sentido, reformar, como já visto anteriormente, é um programa composto por dimensões complementares que se interpenetram, constituindo assim um contínuo dinâmico, onde todas as dimensões estão presentes simultaneamente, mantendo, contudo, as características próprias que conferem, a cada uma destas dimensões, especificidade e distinção.

As dimensões de um programa de Reforma Administrativa são fundamentalmente cinco: dimensão superestrutural, dimensão estrutural, dimensão instrumental, dimensão comportamental e dimensão analítica. Passemos, pois, a observá-las com o propósito de contrastá-las com as dimensões objetivas que marcaram o processo de Reforma Administrativa vivenciado em Resende, a ser visualizado criticamente nas seções posteriores.

a) Dimensão superestrutural

- Conceituação

Todo programa de trabalho que visa reformas e transformações em determinada organização – aqui especificamente focalizando o âmbito do Executivo Municipal – possui uma instância, um momento em que se reúnem e se sistematizam, à luz de uma ideologia qualquer, informações, leis, pressupostos legais, insumos subjetivos ou idéias, enfim, que alicerçam o planejamento estratégico da estrutura a ser modificada. A dimensão superestrutural deve originar um amplo debate onde deverão ser confrontados realidade com princípio teóricos e técnicos. A partir disso, um conjunto de objetivos é estipulado para figurar como norte a ser atingido no processo de Reestruturação.

- Componentes básicos

- Leis referência e subsídios legais, tais como a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município, tratados de Direito Administrativo Público, Plano Diretor do Município, etc;
- Plano Geral de Governo, documentos de intenções, projetos sociais distintos, etc;

- Levantamentos sociais realizados em comunidades e bairros – geralmente feitos em período de campanha – que demarquem as necessidades mais prementes da população local;
- Estudos sobre a organização em que constem análises da estrutura administrativa que se quer reorganizar, além de previsões orçamentárias, impacto nas finanças públicas, etc.

b) Dimensão estrutural

- Conceituação

Esta dimensão envolve a própria concepção e elaboração do modelo organizacional a ser adotado. Destarte, devem ser definidas, a partir de estudos já realizados, as unidades de tarefas para conseqüente departamentalização. A divisão do trabalho, tomando por base fatores como identidade funcional, complementariedade operacional e delegação de competências, se dá, no que diz respeito ao universo da administração municipal, de acordo com a filosofia de governo e a concepção de modelo – centralizador ou descentralizador, por exemplo – adotada pelos profissionais responsáveis pela idealização da estrutura administrativa a ser posteriormente implementada.

Toda elaboração de uma estrutura organizacional para uma Prefeitura deve estar ancorada em princípios técnicos discutidos previamente que são, por assim

dizer, a “alma” da nova estrutura. Cícero Cantuária¹ apresenta alguns destes princípios, que podem variar em função de motivações superestruturais distintas: a) nuclearização de atividades comuns a toda estrutura; b) inter-relacionamento entre as áreas; c) flexibilidade estrutural; d) funcionalidade; e) descentralização; f) especialização; e g) ação integrada.

A partir dos mencionados princípios, prossegue-se definindo as unidades administrativas, que passam a constituir órgãos de linha, órgãos de assessoria, entidades descentralizadas, departamentos e outros, que são, precisamente, os próprios componentes desta dimensão.

- Componentes básicos:

- Órgãos da administração direta – consulta. Oferecem à função executiva superior a que pertencem subsídios e fundamentos essenciais à tomada de decisões;
- Órgãos da administração direta – assessoramento. Aqueles cuja função principal consiste em oferecer subsídios, pareceres, estudos ou pesquisas para o devido provisionamento administrativo e para conseqüente tomada de decisões. Exemplos: gabinete do Prefeito, assessorias em geral, Procuradoria Jurídica, coordenadorias e auditorias;
- Órgãos da administração direta – linha. Estes órgãos tem como funções precípua comandar e executar. Entretanto, há casos em que órgãos de linha

¹ Cícero CANTUÁRIA. Administração Municipal: Como Organizar e Administrar uma Prefeitura, p. 76.

assumem responsabilidades de regulação e avaliação de outras entidades que se incumbem de realizar serviços ou obras. Exemplos: secretarias de governo.

- Órgãos da administração indireta – entidades descentralizadas. Como sabemos, a descentralização refere-se a uma medida administrativa e política que distribui funções e recursos para unidades administrativas periféricas, sejam elas entidades autônomas de direito público interno (autarquias e fundações), entidades paraestatais (empresas públicas e sociedades de economia mista); unidades regionais ou unidades de bairro (subprefeituras e administrações regionais);
- Órgãos da administração indireta – conselhos deliberativos. Associados às entidades descentralizadas, prevêm a participação popular na gestão e na formulação de políticas públicas correlacionadas à área de atuação da respectiva entidade.

c) Dimensão instrumental

- Conceituação

Para que se possa normatizar e exercer o controle das ações que coordena, comanda e avalia, no Município, o administrador público precisa recorrer a instrumentos organizacionais de diversas ordens. Tais instrumentos devem conter informações, normas, regras que formalizem a organização ou expliquem, de alguma forma, seu funcionamento.

- Componentes básicos

- Regulamentos: os regulamentos existem enquanto instrumentos legais que regulamentam práticas administrativas ou estatutos que regem o funcionalismo público em geral;
- Formulários: têm por finalidade receber, transmitir e preservar informações em situação de processamento administrativo contínuo;
- Fluxos das rotinas: são as rotinas de tarefas dispostas em sistemáticas que representam o próprio caminho da informação;
- Procedimentos administrativos: regulados por instruções normativas, os procedimentos administrativos são as ações técnicas e práticas que compõem o “fazer administrativo” em cada área de trabalho;
- Arquivos: centros de armazenamento e processamento de informações e dados em geral;
- Manuais: documentos fundamentais elaborados e utilizados para executar tarefas ou funções em cada órgão setorial. Importantíssimos também no processo de treinamento e capacitação das pessoas que operacionalizam os sistemas administrativos da organização em evidência;
- Organograma: representa graficamente a própria estrutura administrativa formal em relevo. Fundamental para a visualização da organização.

d) Dimensão Comportamental

- Conceituação

No âmbito da Administração Municipal, os funcionários públicos são aqueles que, integrados ao chamado ambiente organizacional, reproduzem práticas e desempenham funções que caracterizam o governo do Município. Entrementes, estes agentes – também destinatários dos bens e serviços que operam – possuem maneiras de agir formais ou não, ou seja, possuem um comportamento. Este comportamento – que se desenrola inspirado em uma cultura (dita cultura organizacional) – deve, no curso de uma Reforma Administrativa, impreterivelmente ser focalizado e considerado pelos dirigentes e pelos reformadores.

- Componentes básicos

- Treinamento, remuneração e benefícios. Para operar um sistema administrativo municipal reestruturado, é necessário capacitar o conjunto dos servidores públicos envolvidos no processo de gestão. Não basta, todavia, treiná-los. É preciso identificar de forma clara um plano de carreira e remuneração, e ainda definir benefícios que estimulem e motivem os servidores, tais como: participação cooperativa no trabalho e oportunidades de desenvolvimento e ascensão funcional;

- Legislação do servidor: onde se definem as gratificações, obrigações, horários de trabalho, compensações financeiras por periculosidade e insalubridade, etc;
- Recadastramento de pessoal: medida de subsídio ao planejamento e ao gerenciamento por área. Recadastrar constantemente é um ato normativo necessário ao controle da organização, pois permite identificar quem está e quem não está inserido de fato no quadro funcional;
- Reuniões. Através de reuniões de trabalho ou de confraternização, pode-se desobstruir canais de comunicação, permitindo, assim, uma aproximação maior e um aprofundamento das relações afetivas entre as pessoas.

e) Dimensão Analítica

- Conceituação

Esta dimensão deve contemplar fundamentalmente a análise de resultados do programa de reformas. Não se trata, assim como as outras, de uma dimensão estanque situada no tempo e no espaço em um único momento, mas sim de um processo de avaliação permanente, onde se procura colher dados, indicadores, informações que, enfim, possam atestar a eficiência, a eficácia e a efetividade das instituições e das unidades organizacionais reformadas. É importante lembrar que neste processo não se pode desconsiderar aquilo que é essencial: a satisfação dos cidadãos contribuintes com os serviços e obras realizadas por via da estrutura reformada.

- Componentes básicos

- Planejamento estratégico. Planejamento e análise global da organização, que se realiza de tempos em tempos, com vistas a discutir novas perspectivas, erros e acertos;
- Pesquisas de opinião. Pesquisas internas e externas que têm por objetivo básico averiguar o juízo público com respeito aos rumos da organização e o produto de seus serviços;
- Auditorias. Cumprem a finalidade de auditar contas e procedimentos de determinado órgão ou da organização como um todo. Podem ser formadas comissões de auditoria interna ou contratá-las no setor privado;
- Planos alternativos. A partir de diagnósticos que detectem problemas, os planos alternativos são elaborados para serem discutidos e devidamente implementados para substituir o que não está funcionando bem;
- Debates. Realizados entre dirigentes, funcionários e cidadãos em fóruns apropriados – tais como conselhos, audiências públicas, dentre outros – estes debates devem servir para revisar pontos fracos e pontos fortes de um programa de Reforma Administrativa.

Todo e qualquer programa de Reforma Administrativa, uma vez consideradas suas dimensões complementares, prevê intervenções de distintas naturezas na organização em processo de Reorganização. Pode-se vislumbrar, sem maior dificuldade, que, em curso, um programa de Reforma Administrativa

intervém na maneira de pensar, pois introduz novos valores; intervém no modo de se organizar, em função da intervenção técnica na estrutura administrativa; intervém nas regras e no *modus operandi*, porque altera instrumentos organizacionais; intervém no comportamento administrativo, pois muda práticas e rotinas de pessoas; e, ainda, intervém nas próprias mudanças já realizadas, porque exige uma leitura reativa constante dos dirigentes em relação aos erros e acertos que se manifestam no curso de implementação do programa.

No entanto, um processo de Reforma Administrativa não se resume ao programa de Reforma, suas dimensões e componentes – principalmente em se tratando de uma organização pública. O processo, segundo compreendemos, abrangendo, além do programa, outras variáveis e situações, já, em alguns casos, mencionadas na descrição do processo de Reforma Administrativa ocorrido em Resende feita no capítulo II. Tais variáveis e situações que também compõem o processo em sua riqueza, são fundamentalmente: a) estrutura anterior, sobre a qual incide a Reforma Administrativa; b) contexto histórico, onde ocorre a mudança de mentalidades e reformulação de idéias; c) marcos de referência determinantes (Carta Constitucional, por exemplo); d) implementação e impacto gerado pela Reforma; e) resultados gerados pela nova estrutura já implantada.

Uma vez esclarecida esta noção mais ampla de processo de Reforma – processo este que também sofre influências das conjunturas econômica e política, dentre outras, – avancemos para a próxima seção, onde focalizaremos o processo de Reorganização Administrativa da Prefeitura de Resende.

2. Considerações críticas sobre o processo de Reorganização Administrativa da Prefeitura de Resende

2.1 – Retrospectiva do processo de Reforma Administrativa

Uma estrutura administrativa arcaica, herdeira de um período em que o Município brasileiro sequer era concebido como Ente Federativo autônomo, foi o ponto de partida de um processo de Reforma Administrativa ocorrido na Prefeitura do Município fluminense de Resende.

A Constituição Brasileira, promulgada no ano de 1988, trouxe em seu conteúdo uma série de mudanças no tocante ao tratamento do Município, ampliando-lhe competências, deveres e obrigações. Em Resende, reagiu-se a esta conjuntura apostando-se em uma Reforma Administrativa que adequasse a Administração Pública do Município a esta nova realidade e que permitisse ao Executivo Municipal dar uma resposta mais ágil aos anseios populares.

Foi elaborada, desta forma, uma estrutura administrativa cuja característica principal consistia na descentralização. Neste sentido, propunha-se descentralização como prioridade, com participação popular organizada em conselhos deliberativos paritários, ligados a entidades descentralizadas da administração indireta. Assim, a Prefeitura de Resende, ou seja, seus dirigentes e servidores municipais, passaram a conviver com uma nova lógica que tentava se impor a partir da seguinte estrutura, vista aqui sucintamente:

a) Chefia do Executivo;

- b) Administração Direta: assessorias, órgãos de assistência e consulta, secretarias municipais, órgãos de constituição e administrações regionais;
- c) Administração Indireta: SUSMUR, IEDMUR, CULMAN, CONFIAR, e as entidades paraestatais ESAMUR e COMHUR.

Corporificada fundamentalmente na Lei 1744 de 1991, a nova estrutura, foi sendo implementada em meio a desavenças, disputas, baixa sintonia de propósitos e desconhecimento geral de objetivos. Nunca tornou-se uma instituição de fato; nunca gozou de prestígio real intragovernamental e nunca ganhou visibilidade perante a maioria dos cidadãos resendenses. Sem apoio substantivo no Legislativo e sem comprometimento determinado dos líderes municipais e demais atores estratégicos, a estrutura administrativa propugnada jamais chegou a ser implementada de acordo com todos os seus pressupostos e objetivos.

Do contrário, a estrutura administrativa gerada em um processo conturbado e contraditório de Reforma foi, isto sim, modificada pela Lei 1889 de 1995, o que, em última instância, feriu-lhe princípios e alterou a “arquitetura” da organização contida no projeto original. Os motivos apresentados para a modificação, vale salientar, não foram propriamente os de aperfeiçoamento do modelo proposto anteriormente.

Nos anos que se seguiram a 1995, o engenheiro Mártius Penna Firme, idealizador do projeto de Reforma Administrativa, buscou analisar e avaliar este processo, chegando, dentre outras, à conclusão de que a Reforma Administrativa

avançou onde se conseguiu aprofundar o binômio descentralização/democratização. Associou, por fim, descentralização elevada com sucesso administrativo e democratização elevada – via participação em conselhos deliberativos, contidos em entidades descentralizadas – com sucesso político e social.

2.2 – Crítica à Dimensão Superestrutural

A dimensão superestrutural da Reforma Administrativa de Resende, refletiu, antes de tudo, uma mudança de mentalidade. Espelhada na Constituição de 1988, a proposta que deu origem à Reforma continha, além da incorporação de novos valores, um profundo olhar crítico em relação à estrutura administrativa em vigor até o ano de 1989.

Deste momento inicial salta aos olhos o caráter pioneiro e ousado do projeto de Reforma que pode ser captado em seus respectivos objetivos. Não obstante, deve-se registrar um substancial desalinhamento entre estes objetivos, traçados no Programa de Modernização², e o conjunto dos acontecimentos posteriores que marcaram o processo em seu curso.

Há, basicamente, cinco considerações críticas que gostaríamos de fazer no tocante a esta dimensão. A primeira delas diz respeito a ausência de um plano estratégico³ bem definido, ou seja, um plano capaz de amparar um programa bem

² Programa de Modernização. Administração Noel de Carvalho – Augusto Leivas Nordskog, 1989-1992, mimeo., p. 36-37.

³ Jordi BORJA define plano estratégico como “um projeto de cidade que unifique diagnósticos, concretize atuações públicas e privadas e estabeleça um quadro coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos”. Cf. Jordi BORJA, “As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana” in: *Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais*, p. 98.

estruturado de Reforma Administrativa. Não houve, portanto, este plano, apenas houve um esboço dele, o que incorreu, em muitos momentos, em confusão e ruptura com os objetivos traçados.

A segunda consideração crítica refere-se a ausência de um escopo teórico coerente orientando os pressupostos da Reforma Administrativa, o que, *ipso facto*, fragilizou os aspectos valorativos e ideológicos da Reforma. Noções e conceitos colhidos aqui e ali reforçaram uma perspectiva intuitiva prevalecendo sobre a objetividade metodológica, o que, em última análise, prejudicou a aceitação interna e externa dos ditames do projeto em evidência, voltados para Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal.

A terceira consideração concerne à constatação, já mencionada, da inexistência de um programa resultante desta dimensão. Não houve um programa bem definido de Reforma Administrativa. Houve a iniciativa de se promover uma Reforma, calcada em fragmentos de um programa de fato.

A quarta consideração crítica aponta para o insulamento, ou isolamento, dos preceptores da Reforma Administrativa. Não houve articulação entre os atores políticos estratégicos para compor a dimensão superestrutural da Reforma. A participação popular nestas discussões também não foi significativa e o resultado mais flagrante deste fato foi a desconexão entre o que se desejou fazer e como se fez.

A quinta consideração condiz à idéia-força de descentralização funcional com democratização como prioridade administrativa. Trata-se, sem dúvida, de

um ponto forte da Reforma, embora não consista em uma unanimidade com relação a resultados positivos advindos desta política. Quanto a nós, defendemos que a descentralização é salutar e necessária, que a democratização fortalecendo a participação popular é desejável, mas, preliminarmente, não cremos ser o modelo adotado em Resende a melhor forma de articular este binômio (descentralização/democratização). Isto porque: a) representa alto custo para receita orçamentária do Município, uma vez que entidades descentralizadas nem sempre gozam de imunidade tributária e, ainda, por estar prevista gratificação especial para cada membro ativo, oriundo da sociedade civil, participante em conselho deliberativo; b) porque não se democratiza nada sem que haja uma preparação prévia, onde se discute com os interessados a melhor forma de participar; c) porque antes de gerar mecanismos de participação, como os conselhos deliberativos, é preciso considerar a questão da responsabilização (*accountability*), em síntese, quem vai agir e quais critérios e sanções estão previstos no processo de controle das ações.

Vale dizer ainda que todo modelo que preconiza descentralização como medida desburocratizadora e associativista não pode fugir à realidade de seu tempo, do povo a quem serve, das possibilidades para fazê-lo e dos agentes e funcionários envolvidos nisto. Portanto, há que ser objetivo e realista, o que não parece ter sido o caso em Resende.

2.3 - Crítica à Dimensão Estrutural

A dimensão estrutural da Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende foi, dentre as dimensões que devem compor um programa desta natureza e que necessariamente compõem um processo de Reforma, a dimensão melhor definida e mais prestigiada. Ao pensar em uma estrutura administrativa que refletisse as intencionalidades, os anseios e os objetivos da Reforma, Mártius Penna Firme elaborou um modelo coerente que, salvo um ou outro equívoco já mencionado, correspondeu às expectativas do momento. No entanto, há pelo menos quatro pontos que gostaríamos de abordar, sobre os quais efetivaremos algumas críticas de forma e conteúdo, no tocante a esta dimensão.

O primeiro ponto diz respeito à descentralização radical ambicionada pelo modelo, que o processo de Reforma se encarregou por demonstrar a inviabilidade. Entendeu-se que se poderia prosseguir paulatinamente promovendo a descentralização de funções para entidades da administração indireta até um ápice que seria quando apenas quatro funções (administração, finanças, planejamento e ciência e tecnologia) estariam a cargo da administração direta. Esta proposta, amálgama da própria estrutura administrativa, apesar de original, tem os seguintes entraves: a) é onerosa, e em Resende não teve o amparo de um estudo de viabilidade; b) é complexa, pois exige capacitação e conhecimento por parte dos servidores municipais envolvidos; c) se levada às últimas conseqüências pode incorrer em uma fragmentação excessiva do sistema administrativo, dificultando o controle das ações a ser efetuado por órgãos da

administração direta, o que pode ocasionar, por fim, em crescimento do que se denomina organização informal: d) não permite um dimensionamento preciso do tamanho da organização, já que, em Resende, se optou por um método incremental de implementação gradual das entidades da administração indireta.

A descentralização funcional aspirada pela Reforma Administrativa de Resende estava intimamente relacionada com a idéia de participação popular, o que se refletiu na proposta de criação de conselhos deliberativos associados às entidades descentralizadas. Este é o segundo ponto que gostaríamos de abordar. Assim, vejamos: a) há outras formas de participação popular⁴ na gestão municipal que podem ser adotadas, as vezes, mais adequadas à realidade do Município em questão; b) em Resende não houve nenhum tipo de preparação prévia para o exercício da cidadania via conselhos deliberativos; c) conselhos deliberativos pouco representativos da sociedade civil, mal aparelhados e desorganizados, ou seja, sem regras claras para sua operacionalização, acabam por se transformar em “correia de transmissão” de partidos de oposição ao governo constituído, o que parece ter sido o caso em Resende. Passemos, pois, ao terceiro ponto.

Uma Estrutura Administrativa que permita ao Prefeito estar “fora” das problemáticas geradas pelo dia-a-dia da Administração e da burocracia é a ideal, mas é, ainda, levando-se em consideração o federalismo brasileiro e o sistema político em vigor no país, irreal. Isto porque, basicamente, a população não

⁴ V. CAPÍTULO I, item 5.5, deste trabalho.

identifica, na maioria das vezes, em instituições e sim em pessoas, em políticos, a responsabilidade pelas suas demandas e necessidades. Portanto, se um determinado setor, suponhamos, por exemplo, saúde, não esta atendendo às expectativas, não se cobra diretamente a responsabilidade de um conselho, seja ele participativo ou não; se cobra, de fato, do Chefe do Executivo, que não pode emiscuir-se desta responsabilidade, por mais delegado e descentralizado que esteja o serviço público alvo de críticas.

Quanto ao quarto ponto, gostaríamos de salientar que a composição do modelo não levou em consideração as pessoas disponíveis para o desempenho das funções ilustradas na nova estrutura. Um Prefeito possui um tempo limitado de governo – quatro anos inicialmente, mais quatro se houver reeleição – e um conjunto limitado de colaboradores. Como se pode, por exemplo, criar uma Secretaria Geral de Administração, órgão eivado de responsabilidades técnicas, se não há um agente político de confiança capacitado para exercer o cargo? Muitos problemas verificados no período de implementação da Reforma estão intimamente relacionados com a incapacidade técnica para gerenciar as tarefas compatíveis com a investidura de determinado cargo.

2.4 – Crítica à Dimensão Instrumental

Em uma Reforma Administrativa os instrumentos organizacionais a serem utilizados são de diversas ordens. Assim, regulamentos, formulários e manuais

devem estar em consonância com os parâmetros oferecidos pela nova estrutura, a fim de regularem fluxos de rotinas e procedimentos administrativos.

No Município de Resende, claramente os instrumentos utilizados para corporificar a Reforma administrativa foram bastante precários ou subutilizados. Basicamente, as próprias leis de estrutura ou de regulação constituíram as principais referências sobre a Reforma, além, é claro, do organograma.

Em vista deste quadro, a observação crítica que se impõe é mero fruto de uma constatação: por motivos que variaram entre interesses pessoais, políticos ou de grupos, houve forte desconexão entre objetivos e meios para se atingir resultados mais exitosos, no que concerne à Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende. Tal desconexão aponta inevitavelmente para a flagrante dissociação entre componentes políticos e componentes administrativos, o que, em se tratando do setor público, é fatal.

2.5 – Crítica à Dimensão Comportamental

Do ponto de vista comportamental, o processo de Reforma Administrativa vivenciado em Resende registrou seu maior déficit. A nova estrutura foi implantada, esperando-se que os servidores municipais fossem, aos poucos, absorvendo as mudanças e se adequando às novas rotinas. Ora, não se pode esperar outro resultado desta prática que não o acontecido: de todos aqueles funcionários públicos participantes do processo que tivemos oportunidade de

entrevistar, pouquíssimos tinham conhecimento total e real da estrutura nova e da proposta que a continha.

Não houve um plano sistemático de treinamento, ancorado na manualização do sistema; não houve capacitação técnica dos funcionários-chave em cargos de confiança; não houve iniciativas que conduzissem ao entrosamento dos envolvidos no processo de Reforma; não houve comprometimento capaz de alterar ou reestruturar o que os administradores chamam de cultura organizacional. Tudo isso gerou muita resistência, o que, aliás, já era previsto, provocando o crescimento da organização informal e a sobrevivência residual de práticas fossilizadas remanescentes do sistema anterior.

A falta de liderança construtiva atuando permanentemente neste processo ocasionou ainda maiores rupturas entre objetivos pretendidos e resultados alcançados em relação a implementação da nova estrutura. Destarte, a organização municipal em questão, que já atravessava dificuldades inerentes a processos impostos de cima para baixo, passou a contar com sabotagens políticas e incompreensão, em um quadro competitivo totalmente desguarnecido pelo Legislativo, cujos vereadores se posicionavam de forma alheia à importância da Reforma.

2.6 – Crítica à Dimensão Analítica

A dimensão analítica da Reforma Administrativa ocorrida no Município de Resende encontrou obstáculos de natureza política e administrativa para lograr

consecução, de acordo com o que já foi devidamente explicitado. Portanto, componentes específicos desta dimensão – tais como planejamentos estratégicos, planos alternativos de revisão, debates e avaliações de desempenho e satisfação popular – jamais foram adotados, pelo menos com o objetivo distinto de focalizar a nova estrutura.

Porém, Mártius Penna Firme produziu uma compilação de análises, textos e documentos que compuseram os Cadernos da Reforma Administrativa, cujo conteúdo proporcionou base e substrato para o presente trabalho.

Como já ficou claro em observações anteriores, a dimensão analítica da Reforma ressentiu-se fundamentalmente de: a) lideranças realmente comprometidas com o projeto; b) participação popular organizada no decorrer do processo como um todo; c) controle objetivo sistemático (*ex ante*, durante e *ex post*) do processo de Reforma; d) divisão mais nítida de responsabilidades; e) visão estratégica e planejamento.

2.7 – Balanço Geral do Processo de Reforma Administrativa

O processo de Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende oferece aos seus observadores uma série múltipla de experiências, vivências e resultados diversos. No que se refere estritamente aos resultados atingidos pela Reforma, em termos de consolidação da estrutura administrativa prevista no projeto.

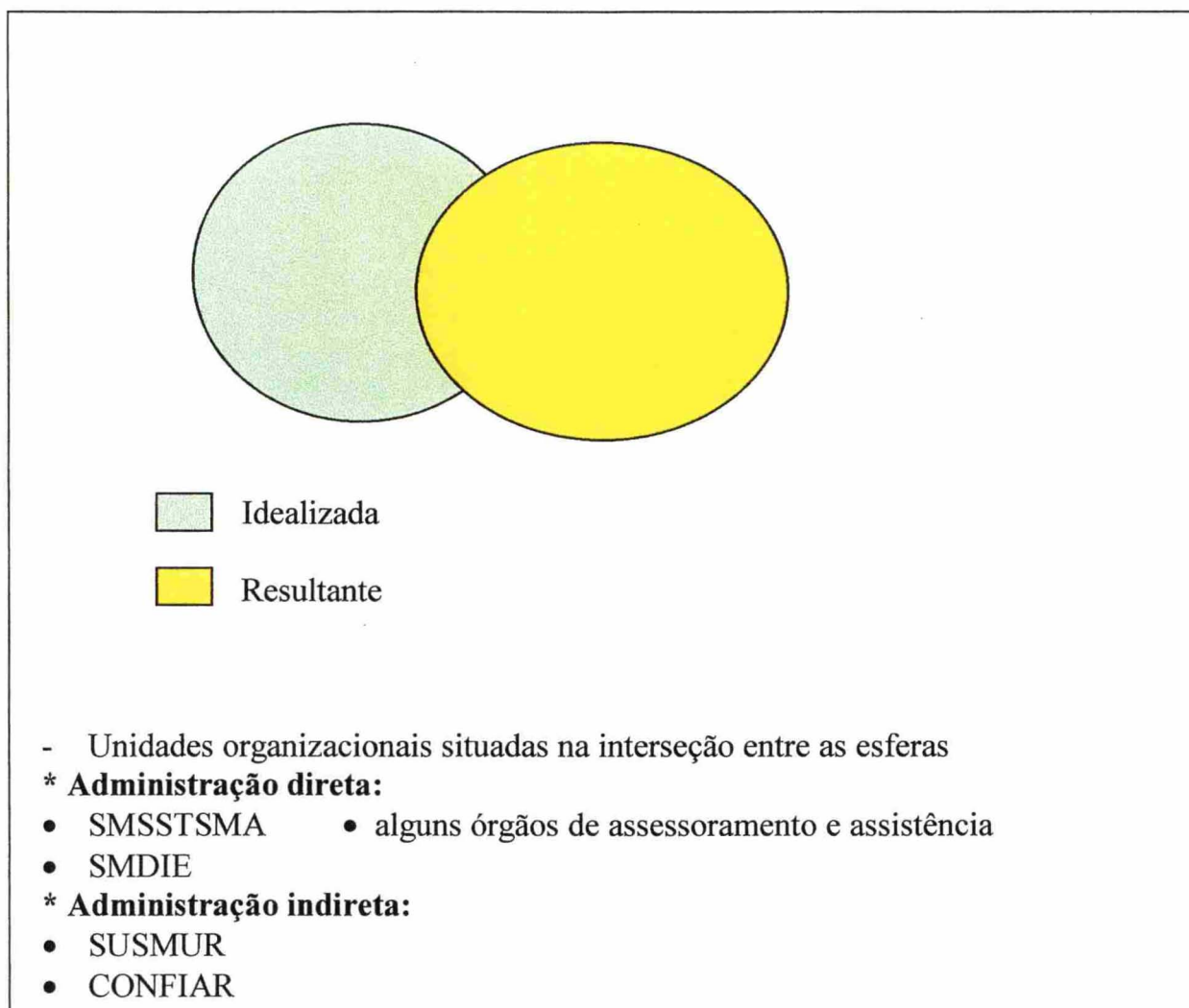
podemos dizer que a organização almejada ou idealizada ficou muito aquém da organização implantada de fato.

Nas descrições e explicações efetuadas anteriormente deixamos claro o quanto os reformadores e líderes envolvidos no processo como um todo falharam em dar consecução aos objetivos da Reforma. Igualmente demonstramos onde a Reforma conseguiu avançar e onde retrocedeu e, ainda, traçamos um panorama crítico – focalizando forma e conteúdo – no que tange às dimensões programáticas do processo ocorrido em Resende.

Como abordamos aspectos tipicamente qualitativos que compuseram o processo em seu decurso, se torna arriscado aferir um diagnóstico – o que, aliás, nunca foi nosso propósito – que reduza a Reforma ao fracasso ou ao sucesso, até porque estamos convictos, como veremos na próxima seção, que um programa reformador que vise realmente a mudança necessita de concepções e ações bem mais ousadas e profundas.

Contudo, é possível traçar, com base nas experiências e conseqüências que relatamos a respeito das unidades organizacionais implantadas ou não – a partir do choque promovido pela Lei 1744 – um quadro gráfico⁵ representativo da realidade experimentada pela organização Prefeitura de Resende enquanto resultante do processo de Reforma. Sendo assim, na figura 9, podemos visualizar uma situação em que a organização idealizada esteve bem distante da organização implantada ou realizada.

⁵ Inspirado no gráfico proposto no livro Gestão de ONGS, Principais Funções Gerenciais, organizado por Fernando Guilherme TENÓRIO, p. 108.

Figura 9**Organização Idealizada x Organização Resultante**

No gráfico, à medida em que diminui a área de contato entre a organização idealizada ou esperada e a organização resultante, fica patente o nível de distanciamento entre o que se quis e o que se conseguiu fazer e, conseqüentemente, pode-se ver até que ponto a Reforma concretizou a nova estrutura. Fica claro, no que tange a implantação do modelo, que a Reforma ficou muito afastada do êxito esperado, alcançando, em um ou outro setor (área de interseção entre as esferas da figura 9), sua configuração organizacional plena.

Como já dissemos não é objetivo nosso elaborar um diagnóstico sobre a Reforma Administrativa de Resende, o que, no entanto, após todo este esforço, não se opõe a nossa intenção de demarcar, dentre vários, dez pontos fortes e dez pontos fracos que anotamos a partir de nossos estudos sobre o processo de Reforma como um todo. Passemos, pois, a observar as duas listagens, que possuem também um teor retrospectivo.

a) Pontos Fortes

- Pioneirismo e ousadia por parte do idealizador da Reforma;
- Adoção da idéia e do princípio técnico de descentralização administrativa;
- Valorização do exercício da cidadania;
- Intenção desburocratizadora;
- Autonomização de setores da administração, possibilitando celebração de contratos de gestão;

- Instituição do Estatuto Municipal das Concessões, por seu caráter inovador e pelo alto nível de detalhamento;
- Enfrentamento de problemas crônicos da administração pública em geral, como por exemplo, a desconexão entre prestador de serviço e beneficiário ou destinatário do serviço;
- Proposta inovadora de participação popular, via conselhos deliberativos ligados a entidades descentralizadas (apesar das dificuldades observadas);
- Assunção de um modelo antipatrimonialista;
- Boa convergência entre proposta de descentralização e modelo idealizado (apesar dos problemas decorrentes).

b) Pontos Fracos

- Ausência de um programa e de um plano estratégico bem detalhado;
- Articulação entre atores políticos estratégicos, em torno dos objetivos da Reforma, extremamente deficiente;
- Marginalização da participação popular na concepção, implementação e controle do processo como um todo, salvo poucas iniciativas;
- Carência de estudos orçamentários que dimensionassem claramente o impacto da organização proposta;
- Sobrevalorização da descentralização funcional em detrimento, por exemplo, da descentralização geográfica que se consubstancia em administrações regionais;

- Valorização de uma só forma de participação popular, via conselhos deliberativos;
- Menosprezo ou negligência em relação aos componentes das dimensões instrumental e comportamental;
- Dissociação entre intenções políticas e pressupostos administrativos;
- Falta de mecanismos para combater a contra-reforma e a resistência à nova estrutura;
- Associação duvidosa entre eficiência e eficácia administrativa e avanço da descentralização, na dimensão analítica do processo.

3. Reformas Administrativas: Limites e Perspectivas

O mundo que se vislumbra neste final de século consiste no ponto culminante de uma era que Eric Hobsbawm chamou a Era dos Extremos⁶. Nos últimos vinte anos, quando não participantes diretos, assistimos atônitos, por vezes horrorizados, a uma série de mudanças e transformações no mundo que conhecíamos e que acreditávamos equilibrado. Vimos, assim, a queda do muro de Berlim; a dissolução da União Soviética, pondo fim ao “socialismo de caserna” e à bipolaridade nas relações mundiais de poder; a “descoloração” das ideologias; a consolidação da hegemonia norte-americana e da sociedade capitalista de mercado; a entronização do neo-liberalismo enquanto conjunto de idéias, valores sociais e políticos; o surgimento de um processo de globalização

⁶ Expressão que dá título ao livro: Era dos Extremos.

econômica: o crescimento do desemprego em massa (“O Horror Econômico”⁷); o fortalecimento das democracias políticas; a crise do modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*); e o enfraquecimento dos Estados Nacionais.

Tudo isto chocou e continua chocando a todos aqueles que acreditavam em soluções capazes de fazer da Terra a morada humana, livre de injustiças, através de transformações radicais. Dentro deste panorama surgiram uma série de iniciativas reformistas em todos os campos e em todas as esferas do mundo social. Reformas administrativas no setor público passaram para a ordem do dia nas agendas de muitos países, tanto os hegemônicos quanto os da periferia, dentre estes últimos, o Brasil. A nova onda previa e prevê, entre várias medidas, desestatização, privatização, qualidade total, em suma, “reinvenção dos governos”⁸.

As propostas de Reforma da administração pública repercutiram no Brasil de forma gradativa. Já na última Constituição, promulgada em 1988, se pode verificar itens que refletem este pensamento de reestruturação da administração pública. Porém, igualmente, a Constituição de 1988 trouxe, em sua essência, o estímulo à participação popular nos governos, em especial nos governos locais. Esta tendência, também observada em outros países, de estímulo a uma democracia que, além de delegatícia, seja, ainda, participativa, consiste em uma esperança para muitos e é hoje um caminho para iniciativas e projetos diversos.

⁷ Expressão que dá título ao livro de Viviane FORRESTER.

⁸ Referência ao livro de David OSBORNE e Ted GAEBLER, *Reinventando o Governo*, que acabou por tornar-se um clássico por defender uma orientação para as organizações públicas típica do setor privado, ou seja, procurar satisfazer aos cidadãos assim como se satisfaz a um cliente.

No Município de Resende, reagiu-se a este ciclo, que no Brasil também promoveu o fortalecimento do poder local, de maneira a dar respostas para novos problemas e novas demandas. Assim, foi reformada a Administração Pública do Município de Resende, propondo-se uma nova organização gerencial para a Prefeitura Municipal.

A Reforma Administrativa da Prefeitura de Resende, cujo processo desdobrou-se entre 1988 e 1996, avançou em alguns pontos consolidando a nova estrutura e permaneceu estática em outros onde não se conseguiu avançar. Configuraram-se, durante o processo, muitas turbulências e conflitos que chegaram a promover alterações no projeto original de Reforma. No entanto, cumpre a nós dizer que, apesar de preconizar a participação popular, via conselhos deliberativos, não se pôde verificar nesta proposta um cunho realmente transformador reclamado pelas sociedades contemporâneas e pelas comunidades locais espalhadas pelo Brasil e pelo mundo. Isto tem sido, aliás, a tônica de processos reformistas em geral, que acabam por se reduzirem a “bolhas administrativas”. No tocante ao Brasil, o que também é válido para Resende. Tânia Fischer afirma que:

Um olhar rápido ao passado, informa-nos que os processos modernizadores nunca resultaram em transformações sociais profundas o que, de resto, nem se poderia almejar, dado o caráter reformista de suas propostas⁹.

E, prosseguindo em sua análise, acrescenta:

⁹ Tânia FISCHER, Reforma Administrativa, ou como Desgastar um Conceito, p. 2.

A mudança do aparato de governo não garante sucesso de qualquer reforma por ter um enfoque reducionista simplificador, que desconhece as razões históricas e conjunturais, que geraram as disfunções administrativas, bem como a complexa rede de relações de poder técnico e político que estão subjacentes a qualquer organização pública¹⁰.

É preciso, fica claro, alargar os horizontes reformistas que anunciam mudanças vagas para novos horizontes que incitem reais transformações. Neste sentido, acreditamos que o viés reformista pode ser um caminho, desde que inclua, no conjunto de medidas e ações a serem empreendidas no setor público, atores sociais que, na condição de cidadãos participantes, possam interferir no processo em todo o seu decorrer. Trata-se, fundamentalmente, de uma postura que assume a prevalência do espaço público.

Tânia Fisher, vale salientar, corrobora esta premissa, na medida em que salienta a necessidade de construção de um vigoroso projeto político, marcado pela continuidade, no que diz respeito à reestruturação do Estado Nacional em crise. Afirma a autora:

A modernização do Estado é tarefa que não se esgota em um governo, que exige continuidade e vigoroso projeto político. Não implica apenas em mudar as estruturas formais ou trocar as pessoas de lugar. Não é um problema mecânico, a ser tratado com jurisdicismo simplista, ou como um problema de redução de custos. Não se trata de dar uma nova forma que a palavra reforma sugere, mas promover efetivas mudanças sociais no aparato do governo para responder às questões estratégicas¹¹.

¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 3.

¹¹ Idem, *ibidem*, p. 5.

Reformas, cremos, só poderão ampliar os limites impostos por várias contingências – até mesmo os próprios limites impostos pelo conceito de Reforma – se forem vetores resultantes de uma dinâmica social nova, por excelência civilizatória, dialógica e participativa. Esta dinâmica deve ser o sustentáculo de um processo de inclusão social e elevação da cidadania a índices cada vez mais substantivos. As mudanças administrativas não podem, dentro desta ordem que propugnamos, ser apenas o produto de objetivos imediatistas. Elas devem ser igualmente o resultado de um extenso, complexo, multidirecional e participativo processo de Reforma Permanente da Administração. Esta idéia de Reforma Permanente remete a uma situação, a uma circunstância em que as normas e organizações públicas são mudadas, reformuladas ou reorganizadas em sintonia com o esclarecimento, a concordância e a vontade da sociedade civil a quem serviços e obras, produzidos por esta ou aquela estrutura administrativa, se destinam. Antes, no entanto, de aprofundarmos esta idéia, se faz necessário realizar um breve estudo sobre algumas reflexões do filósofo alemão Jürgen Habermas, reflexões estas que alicerçam nossa proposição.

Jürgen Habermas é, por assim dizer, o herdeiro de uma corrente de pensamento, que dilatou as fronteiras do pensamento marxista, conhecida como Escola de Frankfurt. Boa parte de seu pensamento fundamenta-se na crítica e na análise da sociedade capitalista contemporânea, onde se verifica um processo de desequilíbrio entre duas instâncias essenciais que a compõem: o sistema e o mundo vivido.

Segundo Habermas, o sistema abrange as esferas da sociedade que compreendem aspectos da realidade regidos por uma racionalidade eminentemente instrumental ou técnica. O sistema é composto por dois subsistemas: o econômico, operado pelo meio do dinheiro e o político, operado pelo meio do poder. Já a instância denominada mundo vivido envolve o horizonte da consciência e o contexto da comunicação lingüística, onde os atores sociais relacionam-se através dos processos de comunicação voltados para o entendimento e também para o consenso, que se pode obter através da fala.

A modernidade, para Habermas, se caracteriza pela criação de um engate, de uma superposição entre as instâncias do sistema e do mundo vivido com a primeira invadindo e colonizando progressivamente a segunda, reorganizando suas práticas de acordo com uma lógica burocratizante e racionalizadora.

Em crise, a modernidade experimenta diversas conseqüências, entre as quais, a privação de poder dos Estados Nacionais. Segundo Habermas, esta privação ocorre principalmente em função de três aspectos:

à perda da capacidade de controle estatal; b) a crescentes déficits de legitimação no processo decisório; c) progressiva incapacidade de dar provas, com efeito legitimador de ações de comando e de organização¹².

Uma solução possível para os impasses promovidos pela crise da modernidade está, segundo o filósofo, na assunção e na valorização de um tipo

¹² Jürgen HABERMAS, "Os limites do Estado" in Folha de São Paulo, Caderno Mais, de 18/06/99, p. 4.

de racionalidade, eminentemente comunicativa, mais afeita ao chamado mundo vivido, preservada em alguns “nichos” da sociedade e institucionalizada em algumas esferas, tais como o direito, a moral, a ciência e a arte. Habermas compreende a Razão Comunicativa – mediatizada pela linguagem – como uma forma de pensar, conceber e se expressar que não se direciona baseada em valores totalitários única e exclusivamente voltados para o lucro. Diferentemente de outros autores marxistas, contudo, Habermas reconhece eficiência no mundo regido pela racionalidade instrumental, eficiência esta que deve, segundo o autor, estar colocada a serviço da emancipação social e política e não contra ela.

Habermas concentra suas expectativas no que denomina espaço público – espaço de uma ação política mais espontânea – *locus* por excelência da ação comunicativa, onde noções de convencimento e entendimento ganham corpo, encontrando uma base sólida de legitimação na justificação racional. Habermas crê ser possível superar cognitivamente e moralmente a sociedade tradicional através da discussão e da argumentação sobre todos os assuntos, produzindo, assim, um poder de vinculação social calcado no livre exercício social desta capacidade.

Segundo Jessé de Souza, para Habermas, o impulso real do processo democrático não consiste,

(...) tão somente um fator de engenharia institucional interna das instituições estatais como tal. Essa engenharia é importante na medida em que possibilita o florescimento de uma esfera pública vigilante das decisões políticas. Toda a sua esperança está depositada na capacidade pedagógica de aprendizado político do cidadão comum. Essa capacidade pedagógica não seria dependente de uma necessidade de resolução consensual dos conflitos políticos (...). A capacidade pedagógica em jogo

na esfera pública não é de que as pessoas irão concordar por meio da livre discussão, nem que conflitos políticos duráveis deixem de existir. O aprendizado é o de que a resolução de conflitos políticos ou do estabelecimento de compromissos políticos torna-se possível no mundo moderno também mediante a argumentação¹³.

Com efeito, Habermas, deixa claro, ao refletir sobre os processos de decisão e valorização da administração pública, que o agir comunicativo pode atuar, desde que bem fundamentado e orientado para esta prática, rumo a transformação desta esfera. Segundo o autor:

O poder gerado de modo comunicativo pode atuar, sem intuito de conquista, sobre as premissas dos processos de valorização e decisão da administração pública, a fim de fazer valer suas exigências normativas na única linguagem que esta fortalece: ele elabora um *pool* de fundamentos que o poder administrativo, ainda que lide com eles de modo instrumental, não pode ignorar, se é concebido conforme o Estado de Direito.¹⁴

Entendemos que as reformas administrativas no setor público carecem, genericamente falando, de uma série de pressupostos que realmente poderiam impulsionar transformações mais profundas, redimindo, assim, tais reformas da redução a modismos gerenciais passageiros. Vejamos alguns destes pressupostos, inferidos a partir dos estudos de autores que nos inspiram, como Habermas, e em outros textos afins: a) vontade política persistente e consistente; b) controle amplo e responsabilização; c) distinção nítida e consensual entre público e privado; d) desenvolvimento organizacional de baixo para cima; e) vinculação

¹³ Jessé de SOUZA, "Executivo e burocracia" in O Estudo da Política, Tópicos Seleccionados, p. 56.

¹⁴ Jürgen HABERMAS, "O que significa socialismo hoje" in Novos Estudos /CEBRAP no. 30, p. 58.

social: f) valorização do entendimento e da aprendizagem política e administrativa.

A redução de reformas administrativas do setor público a modismos, que ignoram quase que por completo os referidos pressupostos, tem sido a regra geral no Brasil. Aliás, somente um processo de Reforma Administrativa amplo, adequado aos três níveis de governo e, segundo pensamos, Permanente, poderá articular de forma plena os citados pressupostos. Ruy de Alencar Matos reforça esta perspectiva quando afirma que:

No contexto da sociedade brasileira, o processo de modernização organizacional não pode restringir-se à visão empresarial. Precisa alcançar dimensão política, visando a transformação da qualidade das relações de poder mantidas entre os participantes organizacionais; entre as organizações e entre estas e a sociedade. (...) A modernização organizacional constitui um processo político-educacional permanente aplicado às organizações sociais no sentido de transformação de suas condições e relações de trabalho, com vistas à redução de custos, à maximização de resultados e à democratização de poder entre os participantes organizacionais e entre estes e seus interlocutores externos.¹⁵

Não obstante, defendemos de forma mais enfática a participação popular no processo de concepção, elaboração, implementação e avaliação de uma Reforma Administrativa. Reforma Administrativa Permanente significa forjar uma mudança de paradigma: reformar a administração passa a ser também uma finalidade enraizada no espaço público e não meramente um meio para se atingir objetivos e resultados limitados. Não há outra saída, por mais complexo que

¹⁵ Ruy de Alencar MATOS. Para que modernizar a organização pública?, p. 52-53.

possa parecer, senão trazer a sociedade civil, os cidadãos para o seio das reformas administrativas, transformando progressiva e pedagogicamente as organizações públicas em organizações sociais, onde mandatários eleitos e servidores públicos agem através de unidades organizacionais que desempenham suas funções na condição de instituições sociais. Plenamente identificadas pela população a quem servem, estas unidades organizacionais – instituídas e administradas com a participação popular, vale frisar – devem ser o fruto de um processo dialógico permanente que ganha, dentre outros, o objetivo de reformar e aperfeiçoar permanentemente estruturas e modelos de gestão desgastados pelo tempo histórico.

Entretanto, como realizar tal empreendimento? Esta perspectiva, que ainda subsiste sob os contornos da utopia¹⁶, não pode configurar-se em uma proposta detalhada no âmbito do presente trabalho; mas podemos, sem dúvida, esboçar alguns parâmetros e situações desejáveis a serem perseguidas no intuito de criar um pano de fundo necessário para esta transformação: a) geração, através do processo educacional, de uma cultura do debate sobre problemas e negócios públicos; b) criação de arenas comunitárias com vistas ao diálogo e a troca de idéias sobre as organizações governamentais; c) promoção de estudos e palestras sobre os métodos de negociação e técnicas do discurso; d) incentivo progressivo ao envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios públicos e na geração de

¹⁶ O termo utopia está sendo utilizado aqui não como um sonho um devaneio descolado da realidade, mas, segundo a acepção cunhada pelo filósofo Ernst BLOCH, para quem utopia é um sonho diurno que possui suas “raízes” incrustadas na realidade. Sobre este tema, V. Pierre FURTER, *Dialética da Esperança*, passim.

políticas públicas: e) estímulo aos diversos mecanismos de participação popular – tais como orçamento distributivo, audiências públicas e os conselhos populares; f) discussão crítica sobre regras que, clara e objetivamente, normatizem a participação popular através dos mecanismos sugeridos; g) progressiva introdução da ingerência popular nos processos de Reforma Administrativa,

Nenhuma esfera de governo está tão capacitada, devido suas peculiaridades, para desenvolver um programa desta envergadura quanto a esfera municipal. O poder local pode articular práticas e ações capazes de mobilizar atores políticos estratégicos com vistas a envolver e comprometer os cidadãos em sucessivos encontros e debates pontuais para discutir o tema Reforma. O aprofundamento destes debates poderia conduzir, sem dúvida, a um *modus operandi* de Reforma Permanente da estrutura administrativa do Município em questão.

As sociedades mudam, as pessoas mudam, as próprias instituições mudam. No Brasil, as regras que regulam as organizações governamentais são constantemente revistas, repartindo novamente funções, encargos e recursos para os três níveis de governo; e, por isso, também, se faz necessário reformar constantemente. É preciso que os cidadãos atuem, não apenas identificando quem presta e como presta os serviços públicos e realiza obras, mas também como tudo isso se organiza. No Município isto pode ser feito de maneira *sui generis*, desde que se conjugue esforços capazes de mobilizar, envolver e comprometer a coletividade.

A experiência vivenciada em Resende ensaiou uma tentativa de introdução de práticas cidadãs – via conselhos deliberativos – na Administração Pública do Município. Tratou-se de um experimento limitado, como vimos, porém meritoso por acenar para este caminho do diálogo, do entendimento e da própria reforma permanente das organizações humanas como um todo. O futuro se projeta obscuro se a regra geral acentuar o individualismo crônico e a exclusão.

Robert Kurz, contudo, em uma análise sobre o Estado moderno, atenta para o fato de que a crise da modernidade e a reprodução voraz do sistema capitalista mundial produtor de mercadorias têm fomentado a queda do domínio estatal sem engendrar alternativas factíveis.

Em toda parte a concorrência econômica e social desenfreada destrói o domínio estatal, sem criar outra forma de vínculo comunitário. Para o século XXI, portanto, delinea-se a tendência de uma desestatização negativa: um número crescente de funções estatais será absorvido por organizações sem controle algum¹⁷.

Defendemos a participação popular já no início do processo de Reforma Administrativa, em sua fase superestrutural, também em função desta tendência de desestatização vertical apontada por Robert Kurz. A participação ostensiva pode estimular uma tensão ideológica produtiva entre democracia republicana e economia liberal.

Sublinhando, entretanto, a escassez econômica, aprofundada nesta nova fase, onde o capital se volatiliza atravessando um mundo sem fronteiras e a

¹⁷ Robert KURZ, “A espera dos escravos globais” in Folha de São Paulo, Caderno Mais, de 13/06/99, p. 8.

globalização generaliza a miséria. Robert Kurz critica a superficialidade das democratizações em voga.

(Na atualidade) se instrumentaliza de maneira francamente pérfida o antigo lema da democratização. Tal como já é praticado em escolas públicas e em algumas instituições sociais, os envolvidos são chamados a “gerenciar por si próprios” a drástica redução de seus recursos. Essa democratização da crise e esse “autogerenciamento da pobreza”, vistos em perspectiva, procuram estilizar de forma política a tendência a deslocar as contradições sistêmicas do capitalismo para o interior dos indivíduos. Isso é tudo que restou dos sonhos de emancipação social da esquerda¹⁸.

A crítica contundente de Robert Kurz nos conduz, inevitavelmente, à reflexão sobre modelos que resplandecem aqui e ali, como é o caso da chamada “Terceira Via”¹⁹, tentando oferecer respostas e alternativas à crise. Caminhando por esta seara, reiteramos nossa proposta de Reforma Permanente, exaltando o aprofundamento da democratização dos meios pelos quais se governa – já no momento de sua concepção – e dos fins para os quais se governa. Entendemos que a fundamentação teórica para uma missão como esta pode ser encontrada no paradigma da Razão Comunicativa, e entendemos, também, ser o Município um espaço privilegiado para este empreendimento. Se os recursos forem poucos e a pauperização engendrada pelo sistema, eminente, ao menos, organizado, participando e adequando os governos à dura realidade, o povo terá como se defender.

¹⁸ Idem. “Ditadores democráticos” in Folha de São Paulo, Caderno Mais, de 21/02/99, p. 8.

¹⁹ Cf. Anthony GIDDENS, A Terceira Via, Reflexões Sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até aqui nos ajudou o Senhor.

I Samuel 7:12

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de Reorganização Administrativa ocorrido em Resende entre os anos de 1988 e 1996 revelou avanços e retrocessos no que diz respeito à configuração da estrutura administrativa pretendida por seus promotores. Registrou-se no tocante aos seus objetivos – fundamentalmente aquele que preconizava descentralização funcional com participação popular, via conselhos deliberativos – alguns progressos assolados, contudo, pelo despreparo e pela falta de coesão política.

A Reforma Administrativa empreendida na Prefeitura de Resende acumulou pontos fortes e pontos fracos. Dentre os pontos fortes relembramos aqui: o pioneirismo, a valorização da cidadania e a própria idéia de descentralização. Quanto aos pontos fracos sublinhamos: a ausência de um programa mais detalhado, a marginalização da participação popular no processo como um todo e, ainda, a despreocupação com variáveis comportamentais correlacionadas aos funcionários públicos.

Não obstante, a Reforma vivenciada em Resende foi uma experiência autêntica no sentido existencial do termo. Ali já se atentava para a necessidade de fortalecer mecanismos de participação popular na Administração Municipal, uma vez que a prática da delegação de poderes, exercitada via sufrágio universal, tem demonstrado sua insuficiência – facilmente visualizada no desgaste da classe política brasileira. A sensibilidade para este fato evidencia-se nos textos e

documentos relativos à Reforma, quase que em sua totalidade redigidos pelo engenheiro e consultor da Prefeitura Mártius Penna Firme.

É seguro afirmar que no século XXI as organizações governamentais brasileiras deverão estar em sintonia com a idéia de que a democracia só poderá sobreviver, neste mundo em que a miséria se globaliza junto ao desemprego, se for permitido à sociedade civil, ao povo, enfim, estar unido aos governos – nos seus três níveis – para enfrentar a crise. Neste sentido, poderão ganhar força idéias como a de Reforma Permanente, ou seja, reorganização administrativa permanentemente assistida pelos reais interessados: os cidadãos.

O caminho que temos que percorrer é duro e difícil. As alternativas, aliás, soam improváveis, tamanha a descrença e a desesperança. Militantes do otimismo, contudo, nós todos, estudiosos de administração pública ou não, devemos estar alertas para colaborarmos com as transformações necessárias. A via da Reforma, por limitada que seja, se impõe como alternativa factível, visto que as revoluções reproduziram totalitarismos ou autoritarismos. Portanto, mobilização democrática, participação política, esclarecimento e entendimento dialógico, eis, aqui, algumas metas. Mãos a grande obra!

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Luis César Gonçalves de. Organização e Métodos: Integrando Comportamento, Estrutura, Estratégia e Tecnologia. 4^a ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.
- ARRIGHI, Giovani. O Longo Século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- ATTALI, Jaques e GUILLAUME, Marc. A Antieconomia: Uma Crítica à Teoria Econômica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- BLOCH, Ernst. "O Homem como possibilidade". Revista Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1967.
- BOFF, Leonardo. Nova Era: A Civilização Planetária. São Paulo: Ática, 1994.
- BORJA, Jordi. "As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana". In: FISCHER, Tânia (org.). Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- BRASILEIRO, Ana Maria. "Federalismo cooperativo". In: IBAM, Simpósio de Relações Intergovernamentais. Rio de Janeiro: IBAM, p. 27-74, 1971.
- CANTUÁRIA, Cícero. Administração Municipal: Como Organizar e Administrar uma Prefeitura. Belém: Cejup, 1995.

- CARVALHO, Eide M. Murta. O Pensamento Vivo de Maquiavel. São Paulo: Martin Claret, 1986.
- CATANI, Afrânio Mendes. O que é Capitalismo. 12^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. A Questão Social no Brasil: Crítica do Discurso Político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CERRONI, Umberto. Política: Métodos – Teorias – Processos – Sujeitos – Instituições – Categorias. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CHÂTELET, François et alii. História das Idéias Políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- COUTINHO, Mário Maia. O Pai do Municipalismo: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia (contendo a monografia completa de “O Município”). São Paulo: Edições O Livreiro, 1962.
- CUIN, Charles-Henry e GRESLE, François. História da Sociologia. São Paulo: Ensaio, 1994.
- DANTAS, José da Costa. “Alienação e participação”. Revista de Administração Pública, vol. 22, no. 2, p. 30-51, abr./jun., 1988.

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel. In: Revista Veja. São Paulo: Abril, 26 out. 1994.

DENTE, Bruno. “El processo de reforma de la administración em Itália”. Itália: GAPP, no. 2, Enero/Abril, 1995.

DOWBOR, Ladislau. O Que é Poder Local. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOWBOR, Ladislau. “Participação comunitária”. Revista Educação Municipal. São Paulo: Cortez, no. 1, Jun. 1988.

DREIFUSS, René. Política, Poder, Estado e Força: uma Leitura de Weber. Petrópolis: Vozes, 1993.

DRUCKER, Peter. “O novo papel da administração”. Coleção Harvard de Administração. São Paulo: Nova Cultural, no. 1, 1986.

DRUCKER, Peter. As Fronteiras da Administração: Onde as Decisões do Amanhã Estão Sendo Tomadas Hoje. São Paulo: Pioneira, 1983.

DUSSEL, Enrique. Ética Comunitária. 2^a ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ECO, Humberto. Como se Faz uma Tese. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

FARIA, A. Nogueira de. Organização e Métodos. 2^a ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos, 1984.

FERLIE, Ewan et alii. A Nova Administração Pública em Ação. Brasília: Editora UNB, 1999.

FILHO, José Rodrigues. “Desenvolvimento de diferentes perspectivas teóricas para análise das organizações”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 32, no. 4, p. 163-75. Jul./Ago., 1998.

FISCHER, Tânia. “Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local”. In: FISCHER, Tânia (org.). Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FISCHER, Tânia. Reforma Administrativa, ou como Desgastar um Conceito. s.e., mimeo, s.d..

FORRESTER, Viviane. O Horror Econômico. 4^a ed. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. 6^a ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FRANCO, Augusto de. Ação Local: A Nova Política da Contemporaneidade. Brasília: Ágora/ Instituto de Política/FASE, 1995.

FURTER, Pierre. Dialética da Esperança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via: Reflexões Sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, Anthony. Para Além da Esquerda e da Direita. São Paulo: Editora UPESP, 1996.

GLASER, Nathan. “Descentralização: um caso de auto-ajuda”. Revista Diálogo. Rio de Janeiro: Lidador, vol. 17, no. 2, 1984.

GORE, Al. “A reinvenção do Governo dos Estados Unidos”. Política e Administração. Rio de Janeiro: FESP-RJ, Vol. 2, no. 1, p. 41-48, Jan/Mar., 1994.

GRUPPI, Luciano. Tudo Começou com Maquiavel: As Concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 15ª ed. Porto Alegre: L e PM, 1998.

HABERMAS, Jürgen. “Os limites do Estado”. Folha de São Paulo, Caderno MAIS: 18 jul. 1999.

HABERMAS, Jürgen. “O que significa socialismo hoje”. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: CEBRAP, no. 30, 1991.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e Ciência como Ideologia. Lisboa: Edições 70, 1987.

HELLER, Agnes et alii. A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOBSBAWN, Eric. Era dos Extremos. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor W. (orgs.). Temas Básicos da Sociologia. 2^a ed. São Paulo: Cultrix, s.d.

KURZ, Robert. “Ditadores democráticos”. Folha de São Paulo, Caderno MAIS: 21 fev. 1999.

KURZ, Robert. “À espera dos escravos globais”. Folha de S. Paulo, Caderno MAIS: 13 Jun. 1999.

KURZ, Robert. “O tédio mortal da modernidade”. Folha de S. Paulo, Caderno MAIS: 28 nov. 1999.

KURZ, Robert. O Colapso da Modernização: Da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise da Economia Mundial. 2^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

Lei Orgânica do Município de Resende. Resende: Câmara dos Vereadores, mimeo, 1999.

LINHARES, Maria Yedda (org.). História Geral do Brasil. 4^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LOPES MEIRELLES, Hely. Direito Municipal Brasileiro. 10^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. “O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 27, no. 4, p. 36-53, out./dez., 1993.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. “O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 22, no. 3, p. 27-45, jul./set., 1988.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. “Município e centralização no Brasil”. In: IBAM, Relatório das Atividades. Rio de Janeiro: IBAM, 1977.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. O Município na Organização Nacional. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MANUAL DO PREFEITO. 9^a ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

MARCELINO, Gileno F. e SOUZA, Eda Castro L. de. “A proposta de reforma administrativa da nova república”. Política e Administração. Rio de Janeiro: FESP, vol. 2, no. 4, 1994.

MATOS, Ruy de Alencar. Para que Modernizar a Organização Pública? se., Mimeo, sd..

MONTEIRO, Jorge Vianna. Entendendo o Modelo de Escolhas Coletivas. Rio de Janeiro: EBAP (mimeo.), out. 1994.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria Geral da Administração. 16^a ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

MOTTA, Paulo Roberto. “Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 23, no. 3, p. 174-94, 1994.

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente. 2^a ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MUKAI, Toshio. “Competência dos entes federados na Constituição de 1988”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 184, p. 86-96, abr./jun., 1991.

NADLER, David A. et alii. Arquitetura Organizacional: A Chave para Mudança Empresarial. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

NASCIMENTO, Kleber. “Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1.0 sem., 1967.

NORDSKOG, Alexandre Gomes. Razão Comunicativa e Agir Comunicativo. (Trabalho apresentado à disciplina Teoria das Organizações). Rio de Janeiro: Curso de Mestrado da EBAP-FGV, 1994.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento Estratégico. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, Fátima Bayma. “Razão instrumental versus razão comunicativa”.
Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,
 vol. 27, no. 3, p. 15-25, jul./set., 1993.

OLIVEIRA, Pêrsio Santos de. Introdução à Sociologia. 4^a ed. São Paulo: Ática,
 1991.

O Município para Candidatos: Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores. 15^a ed. Rio
 de Janeiro: IBAM, 1992.

OPTENER, Stanford. Análise de Sistemas Empresariais. Rio de Janeiro: Livros
 Técnicos, 1971.

OSBORNE, David. “Reinventando o governo”. Revista Diálogo. Rio de Janeiro:
 Lidador, vol. 27, no. 1, 1994.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: Como o
 Espírito Empreendedor está Transformando o Governo. Brasília: MH
 Comunicação, 1994.

PENNA FIRME, Mártius Carneiro da Cunha. Cadernos da Reforma
 Administrativa. Tomo I (O Município no contexto do Estado democrático de
 direito pós-moderno); tomo II (Implantação da Reforma em Resende), tomo
 III (Estado da arte em Resende: avaliação); tomo IV (Gestão de governo
 municipal); tomo V (Ações de governo municipal); tomo VI (Legislação

básica do programa de descentralização da Administração Municipal de Resende). Resende: mimeo, 1997.

PENNA FIRME, Mártius Carneiro da Cunha (org.). Programa de Modernização: Leis, Mensagens e Estatutos Referentes à Reforma Administrativa de Resende. Resende: mimeo, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. Mandonismo Local na Vida Política Brasileira. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

POMPEIANO DA MOTTA, Sérgio. “Governo e teoria administrativa”. O Globo: 03 jul. 1998.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RESTON, Jamil. “Municípios” (Carta ao Jornal O Globo). O Globo, seção de cartas: 17 jan. 1997.

RESTON, Jamil. Importância da Participação da Comunidade no Desenvolvimento do Município. Rio de Janeiro: IBAM, mimeo, 1985.

REZENDE, Fernando e BRASILEIRO, Ana Maria. “A repartição de encargos públicos entre níveis de governo”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 18, no. 3, p. 66-87, jul./set., 1984.

RIBEIRO, Renato Janine. “O governo e a ética da responsabilidade”. Folha de São Paulo. Tendências/debates: 13 dez. 1998.

RODRIGUES, Mário Assis Causanilhas. “Administração pública é RH”. Jornal do Brasil, Empregos: 19 set. 1993.

ROHDEN, Humberto. Pascal. 3^a ed. São Paulo: Alvorada, 1981.

RUBY, Christian. Introdução à Filosofia Política. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

SADER, Emir (org.). O Mundo Depois da Queda. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. 14^a ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

SOUTO, Lúcia. O Renascimento do Espaço Público. Rio de Janeiro: ALERJ, 1999.

SOUZA, Celina. “Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 32, no. 4, p. 43-61, Jul./Ago. 1998.

SOUZA, Jessé de. "Executivo e burocracia". In: RUA, Maria das Garças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (orgs.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SURUAGY, Divaldo. O Constituinte. 3^a ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

TEMER, Michel. "Federação e distribuição de competências". Folha de São Paulo, Tendências/debates: 21 fev. 1999.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). Gestão de ONGS: Principais Funções Gerenciais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Tour Book: Região das Agulhas Negras. Resende: Massmídia Comunicação, 1996.

VERGARA, Sylvia Constant. Sugestão para Estruturação de um Projeto de Pesquisa. Rio de Janeiro: mimeo. 1990.

ZAIDSNAJDER, Luciano. Métodos do Pensamento ou Gerência do Pensamento. Rio de Janeiro: EBAP-FGV. Cadernos EBAP, no. 58, Fev. 1992.

WALDO, Dwight. O Estudo da Administração Pública. 2^a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WEIL, Pierre. Relações Humanas na Família e no Trabalho. 41^a ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. 5^a ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WRIGHT MILLS, C. A Imaginação Sociológica. 3^a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ANEXO 1

Anexo 1

Organizações Governamentais (OGO) de Direito Público, de Prestação de Serviços de Utilidade ou Interesse Público

<div> <div>AMBIENTES</div> <div>TIPOS</div> </div> <div>CARACTERÍSTICAS</div>	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADM. DESCENTRALIZADA DE DIREITO PÚBLICO	
	REPARTIÇÃO	AUTARQUIA	FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PÚBLICO
CONCEITO E DEFINIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Repartição da Adm. Pública em regime estatal desconcentrado 	<ul style="list-style-type: none"> Órgão autônomo criado por lei 	<ul style="list-style-type: none"> Órgão autônomo criado por lei
PERSONALIDADE JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> A mesma da Administração Pública que a acolhe 	<ul style="list-style-type: none"> Própria 	<ul style="list-style-type: none"> Própria
REGIME JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> Direito Público 	<ul style="list-style-type: none"> Direito Público 	<ul style="list-style-type: none"> Direito Público
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> Não tem 	<ul style="list-style-type: none"> Não tem 	<ul style="list-style-type: none"> Não tem
DESIGNAÇÃO DA DIREÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo 	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo 	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo e Conselho Curador
FINALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Organização, prestação e concessão do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Organização, prestação e concessão do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Organização, prestação e concessão do serviço
CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Lei de organização da Administração Pública Direta 	<ul style="list-style-type: none"> Lei geral de organização da Administração Pública ou Específica 	<ul style="list-style-type: none"> Lei geral de organização da Administração Pública ou Específica
PATRIMÔNIO	<ul style="list-style-type: none"> Mantido na Administração Pública Direta 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, inalienável 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, inalienável, afetado à finalidade específica
REGIME TRABALHISTA	<ul style="list-style-type: none"> Estatutário 	<ul style="list-style-type: none"> Estatutário ou CLT, com concurso obrigatório 	<ul style="list-style-type: none"> Estatutário ou CLT, com concurso obrigatório
PRERROGATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade do serviço em nome da Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade do serviço transferida pela Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade do serviço transferida pela Administração Pública
CONTROLES	<ul style="list-style-type: none"> Tutela e controle ordinários da Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Tutela e controle ordinários da Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Tutela e controle ordinários da Administração Pública
RESPONSABILIDADE SOBRE O SERVIÇO	<ul style="list-style-type: none"> Confunde-se com a da Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Transferida pela Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Transferida pela Administração Pública
RECEITA	<ul style="list-style-type: none"> Exclusivamente orçamentária 	<ul style="list-style-type: none"> Orçamentária e operacional 	<ul style="list-style-type: none"> Orçamentária e operacional
CAPITAL E/OU BASE PATRIMONIAL	<ul style="list-style-type: none"> Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Estatal

Organizações Governamentais (OGO) de Direito Privado, de Prestação de Serviços de Utilidade ou Interesse Público

<div> <div>AMBIENTES</div> <div>TIPOS</div> </div> <div>CARACTERÍSTICAS</div>	ADM. DESCENTRALIZADA DE DIREITO PRIVADO		
	FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PRIVADO	EMPRESA PÚBLICA	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
CONCEITO E DEFINIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Entidade sem fins lucrativos, destinadas a prestar serviço de interesse público 	<ul style="list-style-type: none"> Sociedade mercantil-industrial para cumprir função pública relevante 	<ul style="list-style-type: none"> Sociedade mercantil-industrial para cumprir função pública relevante
PERSONALIDADE JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> Própria 	<ul style="list-style-type: none"> Própria 	<ul style="list-style-type: none"> Própria
REGIME JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado 	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado 	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> Não tem 	<ul style="list-style-type: none"> Sócios exclusivamente estatais 	<ul style="list-style-type: none"> Sociedade anônima
DESIGNAÇÃO DA DIREÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo e Conselho Curador 	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo e Conselho de Administração 	<ul style="list-style-type: none"> Nomeação pelo Executivo e Conselho de Administração
FINALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Prestação do serviço sem auferir lucro 	<ul style="list-style-type: none"> Exploração do serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Exploração do serviço
CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Autorizada por lei específica 	<ul style="list-style-type: none"> Autorizada por lei específica 	<ul style="list-style-type: none"> Autorizada por lei específica
PATRIMÔNIO	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público
REGIME TRABALHISTA	<ul style="list-style-type: none"> CLT, com concurso obrigatório 	<ul style="list-style-type: none"> CLT, com concurso obrigatório 	<ul style="list-style-type: none"> CLT, com concurso obrigatório
PRERROGATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação
CONTROLES	<ul style="list-style-type: none"> Interno: Conselho Curador Externo: Ministério Público Sobre o serviço: Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Administrativo: Repartição a que se vincula Financeiro: Idem, mais Tribunal de Contas 	<ul style="list-style-type: none"> Administrativo: Repartição a que se vincula
RESPONSABILIDADE SOBRE O SERVIÇO	<ul style="list-style-type: none"> Direta sobre a prestação, transferida pelo Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Direta sobre a exploração, transferida pelo Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Direta sobre a exploração, transferida pelo Poder Concedente
RECEITA	<ul style="list-style-type: none"> Repasse da Administração Pública, e operacional 	<ul style="list-style-type: none"> Repasse da Administração Pública, e operacional 	<ul style="list-style-type: none"> Repasse da Administração Pública, e operacional
CAPITAL E/OU BASE PATRIMONIAL	<ul style="list-style-type: none"> Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Estatal e privado

Organizações Não-Governamentais (ONG) de Direito Privado, de Prestação de Serviços de Utilidade ou Interesse Público

<div> <div>AMBIENTES</div> <div>TIPOS</div> <div>CARACTERÍSTICAS</div> </div>	ENTIDADES PRIVADAS		
	EMPRESA PRIVADA	FUNDAÇÃO PRIVADA	SOCIEDADE SEM FINS LUCRATIVOS
CONCEITO E DEFINIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Sociedade mercantil-industrial de prestação de serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Entidade sem fins lucrativos, destinada a prestar serviço de interesse público 	<ul style="list-style-type: none"> Entidade sem fins lucrativos, destinada a prestar serviços de interesse público
PERSONALIDADE JURÍDICA	<ul style="list-style-type: none"> Própria 	<ul style="list-style-type: none"> Própria 	<ul style="list-style-type: none"> Própria
REGIME JURÍDICO	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado 	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado 	<ul style="list-style-type: none"> Direito privado
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> Sociedade anônima ou limitada 	<ul style="list-style-type: none"> Não tem 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoas físicas e/ou jurídicas que a criam
DESIGNAÇÃO DA DIREÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Eleição pela Assembléia de acionistas 	<ul style="list-style-type: none"> Eleição pelo Conselho Curador 	<ul style="list-style-type: none"> Eleição conforme estatuto
FINALIDADES	<ul style="list-style-type: none"> Exploração do Serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Prestação do serviço ou atividades auxiliares, sem auferir lucro 	<ul style="list-style-type: none"> Prestação do serviço ou atividades auxiliares, em caráter complementar ou supletivo
CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Ato constitutivo civil ou comercial 	<ul style="list-style-type: none"> Ato constitutivo civil 	<ul style="list-style-type: none"> Ato constitutivo civil
PATRIMÔNIO	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público 	<ul style="list-style-type: none"> Próprio, alienável, com proteção especial em razão da prestação de serviço público
REGIME TRABALHISTA	<ul style="list-style-type: none"> CLT 	<ul style="list-style-type: none"> CLT 	<ul style="list-style-type: none"> CLT
PRERROGATIVAS	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação 	<ul style="list-style-type: none"> Titularidade não recebida, mas com prerrogativas estabelecidas no ato de criação
CONTROLES	<ul style="list-style-type: none"> Sobre o serviço: Poder Concedente Outros: . Fiscal e Direito Econômico 	<ul style="list-style-type: none"> Interno: Conselho Curador Externo: Curadoria das Fundações Sobre o serviço: Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Sobre o serviço: Poder Concedente
RESPONSABILIDADE SOBRE O SERVIÇO	<ul style="list-style-type: none"> Direta sobre a prestação, transferida pelo Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Direta sobre a exploração, transferida pelo Poder Concedente 	<ul style="list-style-type: none"> Mantida pelo Poder Concedente
RECEITA	<ul style="list-style-type: none"> Operacional 	<ul style="list-style-type: none"> Operacional e doações 	<ul style="list-style-type: none"> Operacional e doações
CAPITAL E/OU BASE PATRIMONIAL	<ul style="list-style-type: none"> Privado 	<ul style="list-style-type: none"> Privado 	<ul style="list-style-type: none"> Privado

ANEXO 2

Anexo 2

Sistema Municipal de Defesa Civil e Segurança Pública

Organograma

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

(CHEFIA DO PODER EXECUTIVO)

