

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

**O GERENCIALISMO NO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: O
CASO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA EMPRESA DE
URBANIZAÇÃO DO RECIFE.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

JOÃO BATISTA DE SOUSA FARIAS

Rio de Janeiro-2010

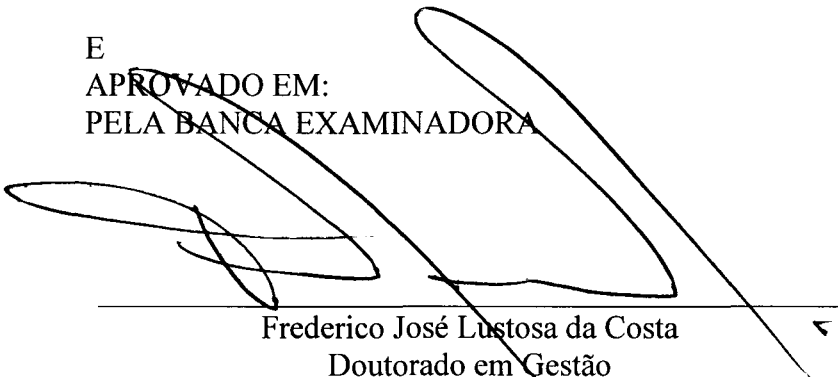
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

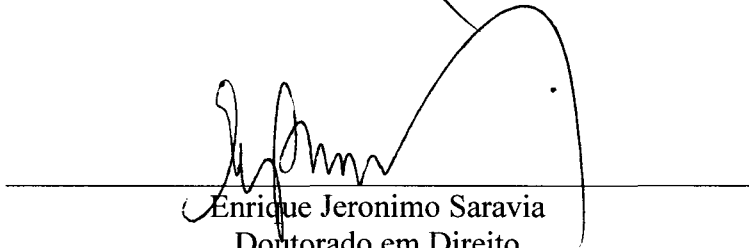
**O GERENCIALISMO NO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: O CASO DA
REFORMA ADMINISTRATIVA NA EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE**

APRESENTADA POR: JOÃO BATISTA DE SOUSA FARIAS

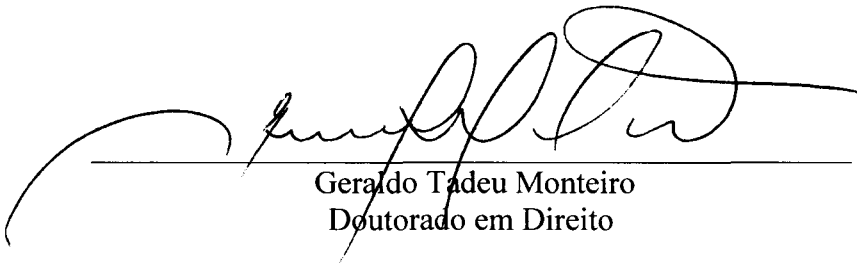
E
APROVADO EM:
PELA BANCA EXAMINADORA



Frederico José Lustosa da Costa
Doutorado em Gestão



Enrique Jeronimo Saravia
Doutorado em Direito



Gerardo Tadeu Monteiro
Doutorado em Direito

*À minha esposa, Adriana,
pelo amor e apoio incansável à realização deste trabalho.
À minha filha, Joana,
fonte inesgotável de alegrias e de motivos para buscar um mundo melhor.*

AGRADECIMENTOS

Especiais aos meus pais, Inácio e Zaira, pela ajuda material e intelectual, que muito contribuiu para o êxito desta minha caminhada acadêmica, mas acima de tudo pela dedicação e carinho que sempre tiveram comigo e, principalmente, pelos valores humanistas transmitidos.

Aos colegas de mestrado, pela convivência amigável e troca de conhecimentos enriquecedores.

A coordenadora Eliane, da Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, pela condução e organização do curso em Recife.

Ao professor orientador Frederico Lustosa da Costa, sempre prestativo e esclarecedor na orientação deste estudo.

Aos demais professores da EBAPE/FGV, que tive o privilégio de ser aluno.

A URB – Recife e seus funcionários, que tive a honra de administrar.

A Maria das Neves, minha ex-secretária, pela sua inestimável ajuda na realização da pesquisa de campo.

RESUMO

O tema desta dissertação é a reforma do setor público brasileiro, com foco na reforma administrativa de inspiração gerencial, implantada em 2005 na principal empresa pública da capital pernambucana, a URB – Recife. O objetivo final do estudo foi o entendimento dos impactos na gestão da empresa, advindos de tal reestruturação, recorrendo-se parcialmente às percepções que dela tiveram seus funcionários e o corpo de gerentes, conforme reveladas por pesquisa *ad hoc* aplicada. O estudo foi contextualizado num histórico sumário da administração burocrática no Brasil, destacando-se as iniciativas de reforma na era Vargas, com o surgimento do DASP, quando se tentou a implantação da burocracia clássica de inspiração weberiana, fazendo-se igualmente referência à segunda grande reforma do Estado brasileiro, realizada no regime militar, regulada pelo Decreto-lei nº 200/67 e considerada a primeira tentativa de reforma de cunho gerencial. No governo Fernando Henrique Cardoso, foi tentada a terceira grande reforma, influenciada pelas idéias econômicas e políticas dos anos oitenta e noventa do século passado em países industrializados, cujos governos apostavam então nos valores e estratégias do mercado, como a solução mais adequada para os problemas econômicos e sociais, e nas técnicas de gestão do setor privado, para tornar mais eficiente a administração pública. Ao lado da concepção administrativa de vertente gerencial, no Brasil das duas últimas décadas, prosperaram idéias de administração societal, inspiradas em experiências de orçamento participativo, iniciadas na Prefeitura de Porto Alegre em 1989 e hoje espalhadas por centenas de municípios. A reforma da URB – Recife em 2005, também foi analisada quanto à evolução de sua estrutura desde sua instituição em 1973 e as diversas alterações de atribuições e de modelos de gestão ocorridos no período. Concluiu-se, tanto com base na avaliação das respostas à pesquisa referenciada, como pelas próprias observações do autor do estudo, que a reforma focada teve resultados predominantemente desfavoráveis ao desempenho desejável da instituição.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Reforma Administrativa; Vertente Gerencial; Vertente Societal ou Participativa.

ABSTRACT

This thesis is about the reform of the Brazilian public sector which is on administrative reform of management inspiration established in 2005 at URB – Recife (the main public company of Recife, capital of Pernambuco). The ultimate purpose of the study was to understand the impacts on management of the mentioned company. These impacts came from the administrative reform, drawing in part to perceptions that it had employees and the body of managers, as revealed by ad hoc applied research. The study was contextualized in a historical summary of bureaucratic administration in Brazil, highlighting the reform initiatives in the Vargas era, with the emergence of DASP, when he tried the deployment of classical inspiration Weberian bureaucracy, is also making reference to the second major reform of the Brazilian State, held at the military regime, regulated by Decree-Law No 200/67, and considered the first attempt to reform stamp management. The government of Fernando Henrique Cardoso, has tempted the third major reform, influenced by economic ideas and policies of the eighties and nineties of the last century in industrialized countries, whose governments then gambled on the values and strategies of the market as the most appropriate solution to the problems economic and social, and management techniques of the private sector to become more efficient public administration. Beside the design aspect of administrative management, in Brazil the past two decades, flourished ideas of societal management, inspired by the experiences of participatory budgeting, initiated in Porto Alegre City Hall in 1989 and now spread across hundreds of municipalities. The reform of URB - Recife in 2005, was also analyzed for changes in its structure since its establishment in 1973 and several changes of roles and management models that occurred in the period. It is concluded, both based on the evaluation of responses to the survey cited, as the author's own observations of the study, that the reform had focused predominantly results unfavorable to the desirable performance of the institution.

Key-words: Reform of the State; Administrative Reform; Managerial approach; Societal or Participatory approach.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Distribuição por região e por número de habitantes, de 140 cidades brasileiras que adotavam orçamento participativo, na gestão 1997-2000.....	31
Tabela 2	Distribuição por região, de municípios brasileiros que adotavam a gestão orçamentária participativa em 2005.....	34
Tabela 3	Distribuição por categoria, dos funcionários da URB – Recife em 1992.....	48
Tabela 4	Distribuição por categoria, dos funcionários da URB – Recife com cargos ocupados e vagos em 2007.....	51
Tabela 5	Respostas dos funcionários à primeira pergunta do questionário.....	65
Tabela 6	Respostas dos funcionários à segunda pergunta do questionário.....	66
Tabela 7	Respostas dos funcionários à terceira pergunta do questionário.....	66
Tabela 8	Respostas dos funcionários à quarta pergunta do questionário.....	67
Tabela 9	Respostas dos funcionários à quinta pergunta do questionário.....	67
Tabela 10	Respostas dos funcionários à sexta pergunta do questionário.....	68
Tabela 11	Respostas dos funcionários à sétima pergunta do questionário.....	68
Tabela 12	Respostas dos gerentes à primeira pergunta do roteiro de entrevista.....	70
Tabela 13	Respostas dos gerentes à segunda pergunta do roteiro de entrevista.....	70
Tabela 14	Respostas dos gerentes à terceira pergunta do roteiro de entrevista.....	71

Tabela 15	Respostas dos gerentes à quarta pergunta do roteiro de entrevista.....	71
Tabela 16	Respostas dos gerentes à quinta pergunta do roteiro de entrevista.....	72
Tabela 17	Respostas dos gerentes à sexta pergunta do roteiro de entrevista.....	72
Tabela 18	Respostas dos gerentes à sétima pergunta do roteiro de entrevista.....	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição dos partidos que adotavam orçamento participativo em 140.cidades brasileiras, na gestão 1997-2000.....	31
-----------	---	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. FUNDAMENTOS DA REFORMA DO ESTADO NAS VERTENTES GERENCIAL E SOCIETAL OU PARTICIPATIVA, E OS IMPACTOS QUE PROVOCAM NO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....	15
2.1 O Projeto Inacabado da Administração Burocrática no Brasil.....	15
2.2 O Gerencialismo na Administração Pública Brasileira.....	22
2.3 A Administração Pública Societal ou Participativa.....	29
2.4 Limites e Possibilidades de Cada Abordagem.....	34
3. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA E MODELO DE GESTÃO DA EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE.....	44
3.1 De 1973 a 1988: Criação e Expansão das Atividades.....	44
3.2 Da Constituição de 88 Até a Reforma Administrativa de 2005: Fragmentação e Enxugamento da Estrutura e de suas Atribuições.....	47
3.3 Características do gerencialismo na reforma de 2005.....	55
4. CONSEQÜÊNCIAS DA REFORMA NA ATUAÇÃO DA EMPRESA: PERCEPÇÕES DO CORPO FUNCIONAL E GERENCIAL.....	58
4.1 Condicionantes da Mudança Organizacional.....	58
4.2 A Visão dos Funcionários.....	62
4.3 A Visão dos Gerentes.....	69
4.4 Percepções Coincidentes e Divergentes.....	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	83
7. ANEXOS.....	91

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro sempre foi alvo de críticas quanto a sua estruturação, forma de atuação e efetividade dos resultados que são esperados pela população. De um lado, cobra-se agilidade e economicidade na prestação do serviço público; de outro, exige-se maior transparência nas ações e participação popular nas decisões sobre os destinos dos recursos públicos.

O tema da reforma do setor público continua contemporâneo em termos de preocupação e prioridade, tanto para os meios políticos, nas suas plataformas e ações governamentais, quanto em estudos acadêmicos na área da administração.

A necessidade, por todos declarada, de modernizar e tornar mais eficiente o serviço público se faz acompanhar, por conseguinte, de cobranças e pressões permanentes de parte de sociedade civil organizada.

O imperativo de adequar as estruturas administrativas e de dotar o setor público de instrumentos e instâncias compatíveis com os novos tempos de globalização e revolução científico-tecnológica, bem como de uma maior exigência por transparência e controle social, tem resultado em constantes iniciativas de aperfeiçoamento do Estado brasileiro, em todos os níveis governamentais, ora dando ênfase aos aspectos gerenciais e financeiros, ora priorizando a participação popular nas decisões das políticas públicas.

As principais transformações ocorridas no Estado brasileiro no século XX, por meio das duas grandes reformas, na Era Vargas (década de 30) e no governo militar (década de 60), e pela mais recente, ocorrida nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (década de 90) continuam a suscitar estudos acadêmicos e debates políticos.

Muito já se escreveu sobre os impactos da utilização de medidas e instrumentos gerenciais na administração pública brasileira, a partir dessa última tentativa de reforma do nosso aparato estatal. Esse tema ainda permanece em discussão no atual governo Lula,

com menor ênfase nos aspectos financeiros e institucionais; porém continua a exercer influência sobre as reestruturações administrativas nos âmbitos estaduais e municipais.

Apesar de o atual governo da Prefeitura do Recife ter um perfil de esquerda, exercendo, em seu terceiro mandato, uma gestão participativa de ampla aceitação, praticou uma reforma administrativa em meados de 2005, início de seu segundo mandato, cuja linha de orientação em muito se inspirou na vertente gerencial, notadamente na estruturação de seus órgãos e em novas atribuições de certos cargos de chefia.

Nesse sentido, convive sob a influência, aparentemente ambígua, de duas vertentes. De um lado, desenvolve a administração pública do tipo societal ou participativa, com reconhecido sucesso, em âmbito nacional, de seu programa de orçamento participativo; de outro, aplicou uma reforma administrativa de influência inegavelmente gerencial, cujas consequências se pretendeu avaliar neste estudo.

Na Empresa de Urbanização do Recife, conhecida como URB - Recife, uma das principais empresas públicas da capital pernambucana, órgão vital para a realização de obras de infraestrutura urbana na cidade, essa reforma administrativa se processou de forma profunda e bastante polêmica.

Diante de tal realidade, levantou-se a seguinte questão, que esta pesquisa pretendeu investigar com base na percepção do corpo funcional e gerencial da empresa: quais os resultados na gestão da URB – Recife, decorrentes da adoção de reforma de cunho gerencial, num governo cuja marca era a gestão participativa?

Objetivos

O objetivo final do presente estudo foi compreender os impactos na gestão da URB – Recife, causados por reforma de base gerencial, num governo cuja marca era a gestão participativa.

Com esse intuito, foi necessário traçar os seguintes objetivos intermediários: a) analisar a evolução histórica da modelagem organizacional da URB – Recife, à luz dos

movimentos de reforma do Estado brasileiro; b) identificar consequências das reestruturações anteriores, na gestão operacional e dos recursos humanos da empresa; c) identificar erros e acertos, do ponto de vista do seu corpo funcional, na concepção e implementação da reforma gerencial adotada em 2005; e d) verificar a existência ou não de resistências à implementação da mudança, na visão de gerentes e funcionários.

Aspectos Metodológicos

Trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva, porque se procurou expor as transformações na modelagem organizacional da URB – Recife à luz dos movimentos de reforma do Estado Brasileiro, com ênfase na reestruturação de vertente gerencial ocorrida em 2005 na Prefeitura do Recife. Explicativa, porque se pretendeu demonstrar e analisar as consequências dessa reforma na percepção e opinião dos gerentes e funcionários.

O estudo utiliza meios bibliográfico, documental e de campo, pois foram realizadas entrevistas e aplicados questionários na própria empresa, fundamentando-se em material publicado em livros, revistas e redes eletrônicas. Por outro lado, para que o levantamento histórico da organização e de sua composição atual fosse feito, registros oficiais, relatórios e pareceres da empresa foram acessados. Trata-se, ainda, de um estudo de caso por estar circunscrito a uma única instituição.

Na pesquisa bibliográfica, os dados foram obtidos mediante a leitura de literatura relacionada à Reforma do Estado, em especial as reformas administrativas adotadas em outros países e no Brasil, existentes em livros, revistas, dissertações e redes eletrônicas.

Na investigação documental, foram coletadas informações em documentos internos da empresa, que revelavam as transformações ocorridas ao longo de sua existência, em especial aquelas relacionadas à sua reestruturação mais recente e aos impactos positivos e negativos sentidos na sua gestão.

Para o estudo de caso, considerou-se como universo da pesquisa de campo, os oito gerentes e os 620 funcionários efetivos que se encontravam lotados e desempenhando suas

funções nas três diretorias remanescentes da URB - Recife. Ou seja, foram desconsiderados aqueles servidores que, embora efetivos, encontravam-se cedidos a outros órgãos públicos (municipais, estaduais ou federais), em situação de licença sem vencimento ou licença médica.

A amostra selecionada foi do tipo não-probabilística por acessibilidade e por tipicidade, com base na definição de Vergara (2006), e foi composta, respectivamente, de 05 gerentes, dentre os 08 existentes, para realização de entrevistas individuais abertas e semi-estruturadas, representando 62,5% do quadro gerencial; e 45 funcionários, dentre os 620 funcionários lotados na sede, para aplicação de questionários fechados, representando 7,25% do quadro funcional.

Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos pela facilidade de acesso a eles, e pela representatividade em relação à totalidade dos membros da empresa. Além disso, foram contemplados, na medida do possível, tanto os gerentes quanto os funcionários, proporcionalmente à sua vinculação nas três diretorias remanescentes da empresa e, no caso dos funcionários, considerando, ainda, a participação proporcional dos níveis administrativo, técnico e superior.

Assim, foi utilizado, complementarmente, o enfoque fenomenológico, ou seja, levantando-se as impressões e percepções das experiências vividas pelos sujeitos (gerentes e funcionários) por alguma forma de relato, seja falando numa entrevista, seja escrevendo de próprio punho, para posterior interpretação à luz das correntes de pensamento abordadas no referencial teórico. Utilizando-se ainda da *análise de conteúdo* preconizada por Bardin (2004), foram identificados os temas que emergiram da transcrição das entrevistas.

Em seguida, foram agrupados os temas em conjunto de essências, para que se pudessem definir as categorias pertinentes aos propósitos da pesquisa, refletindo a percepção dos participantes sobre as conseqüências da aludida reforma. Finalmente, foram confrontados os resultados obtidos com base nas teorias que deram suporte à investigação.

Partindo do pressuposto que todo método tem suas limitações, vale destacar as mais relevantes relacionadas aos métodos escolhidos para a realização da coleta e o tratamento dos dados. É importante deixar claro que o pesquisador não teve a intenção de generalizar

os resultados da pesquisa, por se tratar de um estudo de caso e por se utilizar complementarmente o método fenomenológico.

Nessa perspectiva, os resultados não são generalizáveis estatisticamente, pois se trabalha com uma amostra intencional, composta por sujeitos escolhidos em virtude de certas características que os habilitam a fazer parte da amostra. Neste caso, se poderá apenas falar de generalização lógica.

Quanto ao estudo de caso, muito embora Yin (2001) defenda ser um método apropriado para se compreender fenômenos sociais complexos, tais como processos organizacionais e administrativos, e venha cada vez mais sendo utilizado nas ciências sociais e na pesquisa em administração pública em particular, esse método pode gerar uma compreensão tendenciosa do fenômeno estudado, na medida em que analisa um ambiente específico que pode não ser passível de reprodução em outra organização da mesma categoria.

Não obstante, considerou-se que tais métodos foram pertinentes e adequados para alcançar o objetivo final do estudo.

O estudo pretendeu, portanto, se concentrar no resgate das transformações estruturais ocorridas na URB – Recife, desde sua criação em 1973, em decorrência dos movimentos de reforma do Estado brasileiro, buscando, essencialmente, compreender os impactos na gestão da empresa resultantes da última reforma praticada em 2005, no olhar dos seus gerentes e funcionários.

Considerou-se afinal relevante analisar um caso concreto de transformação do aparato estatal, especialmente no âmbito municipal, de maneira a proporcionar uma contribuição diferencial para o conhecimento da administração pública brasileira, tendo em vista que habitualmente tais estudos enfocam na sua maioria a esfera federal.

2. FUNDAMENTOS DA REFORMA DO ESTADO NAS VERTENTES GERENCIAL E SOCIETAL OU PARTICIPATIVA, E OS IMPACTOS QUE PROVOCAM NO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

2.1 O Projeto Inacabado da Administração Burocrática no Brasil

Antes de discorrer sobre os movimentos de reforma do Estado, ocorridos nas últimas décadas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento como o Brasil, e o modo pelo qual essa dinâmica influenciou e continua a afetar as transformações no poder público, inclusive no nível local, convém lembrar que a teoria política revela distintas concepções sobre o Estado, tal como ele se apresenta até os dias de hoje, não obstante sua constante mutação ao longo da Era moderna.

Contudo, via de regra, as iniciativas de modificar e adequar o Estado por meio de reformas administrativas, tanto as iniciadas no período posterior à grande depressão do início do século passado, que produziram o *welfare state*, como aquelas geradas após a crise econômica mundial na esteira das duas crises do petróleo, o que tem prevalecido como fator político-econômico indutor é, precisamente, a visão (neo) liberal que preconiza as funções do Estado a serviço do desenvolvimento capitalista, a despeito das enormes críticas e resistências dos que enxergam, como alternativa, outra função para o ente estatal.

Vários autores reconhecem que, até 1930, a administração pública no Brasil não chegava nem perto do que se poderia chamar de uma burocracia profissionalizada. O que imperava era a lógica clientelista e patrimonialista.

No Brasil do século XX, houve, inicialmente, duas iniciativas de reforma do Estado. A primeira foi em 1936, no Governo Vargas, através da criação do Conselho Federal de Serviço Público Civil, transformado em 1938, no Estado Novo, em Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, quando se almejou a implantação da burocracia clássica, mediante a superação do patrimonialismo herdado do Estado colonial e mantido no período imperial.

Nas palavras de Rezende (2004: 48)

o ímpeto reformista foi uma tentativa de implantar estruturas gerenciais e de coordenação que fossem capazes de trazer racionalidade para a organização e a gestão do orçamento e dos recursos humanos (...) Todavia, a principal intenção da reforma era restaurar a performance do aparato burocrático, tornando-o competente para gerenciar e organizar o crescimento do Estado nacional brasileiro.

Para Saravia (2003), nesse período se processou uma transformação profunda na administração pública brasileira, quando o antigo Estado patrimonialista começou a incorporar várias características dos Estados modernos, que fazem parte do modelo racional-legal weberiano.

Na conceituação de Max Weber, esse modelo incluía, como atributos da burocracia moderna, a impessoalidade, a hierarquia de autoridade, a divisão do trabalho, participantes tecnicamente competentes, além de regras para o preenchimento de cargos e remunerações distintas. Esses componentes, estando presentes de maneira intensa nas organizações, se constituiriam, então, no tipo ideal de burocracia.

Com o paradigma burocrático do DASP, iniciou-se a instituição no Brasil da administração racional e condicionada legalmente. As principais características dessa reforma pioneira foram as mudanças ocorridas na gestão dos recursos humanos e orçamentários, bem como a criação de novas funções e órgãos públicos, expandindo consideravelmente o papel social e econômico do Estado intervencionista.

O DASP tinha autonomia e autoridade para conceber e programar as políticas de recrutamento e de organização das carreiras, através de concursos públicos anuais, visando à formação de uma elite profissional, que deveria ocupar as posições de comando na nova burocracia brasileira.

Em 1939, com a institucionalização do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, foi possível a regulação desse novo padrão de recrutamento no serviço público federal.

Apesar de alguns reflexos e sem nunca se completar a reforma burocrática, a partir do DASP, inegavelmente, foi que se deu um importante passo para a construção de uma administração pública mais profissionalizada, utilizando-se de novas estruturas organizacionais e da formação incipiente de um corpo permanente de pessoal.

No entanto, em seu estudo crítico sobre as diversas reformas administrativas ocorridas no setor público do Brasil e nos países do primeiro mundo, Rezende (2004) enxerga, como principais aspectos negativos da reforma na era Vargas, a natureza excessivamente centralizadora do DASP, bem como seu amplo escopo e natureza dos objetivos.

A pretendida modernização da burocracia brasileira se processou de forma pouco homogênea e seus resultados práticos foram dúbios, pois o Governo Vargas acabou adotando uma estratégia dual; de um lado conseguiu-se que alguns órgãos funcionassem dentro dos padrões meritocráticos, enquanto outros setores estiveram mais permeáveis e sujeitos ao uso do clientelismo.

Além disso, a expansão acelerada e a transformação do papel do Estado não permitiram que mecanismos satisfatórios de controle fossem introduzidos, o que impossibilitou uma boa articulação entre a formulação e a implementação das políticas públicas.

No governo Kubitschek, tomaram-se outras iniciativas orientadas para modernização do Estado, dando continuidade à criação de uma burocracia organizada pelo mérito iniciada pelo DASP, mas repensando seu papel diante da nova burocracia que estava sendo construída. Para isso, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), cuja função era retomar tendências das reformas propostas no Governo Vargas.

A rápida demanda por descentralização gerou dificuldades adicionais para a formação de um modelo racional de organização burocrática. Tentou-se então minimizá-las com a criação de fundos específicos para uma eficiente alocação dos recursos públicos, porém a descentralização acelerada resultou num aumento indesejado de poder das agências administrativas, permitindo às forças políticas reiniciarem a adoção de práticas clientelistas, e relegando-se a segundo plano a busca pela racionalidade e a eficiência administrativa.

Segundo Rezende (2004), o Presidente Kubitschek também acabou enveredando, a exemplo de Vargas, por priorizar alguns poucos órgãos que estavam destinados a

promover as principais políticas do Plano de Metas, que pretendia construir “50 anos em cinco”, visando alcançar o desenvolvimento econômico do país.

Aconteceu no período militar a segunda grande reforma do Estado brasileiro, considerada como a primeira tentativa de reforma de cunho gerencial.

Isso se deu a partir da Constituição de 1967, mas, principalmente, com a instituição do Decreto-Lei nº 200/67, quando se aliou descentralização, via autonomia da administração indireta, sob o regime de trabalho celetista, e princípios de racionalidade administrativa, via orçamento e planejamento.

A intervenção pública nas áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, focada na ampla provisão de bens e serviços em moldes empresariais, com a introdução de ganhos de eficiência e racionalidade, seria o objetivo central desta pretensa reforma gerencial.

Segundo Bresser Pereira (2006:244),

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática (...) Colocou-se toda ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada ...

O setor público brasileiro dividiu-se, então, em dois grandes tipos distintos, em matéria de natureza jurídica, fontes de recursos e autonomia de decisão: a administração direta, com seus ministérios e secretarias, e a administração indireta ou supervisionada, por meio das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Foi nesse período que se iniciou, no Estado brasileiro, primordialmente no nível federal, a grande proliferação de empresas e organizações descentralizadas, voltadas para a produção dos mais diversos bens e serviços, considerados, naquela época, de interesse público. Esse fenômeno igualmente influenciou a criação de entidades estatais, tanto nos níveis estaduais quanto municipais pelo Brasil afora.

Para se ter uma idéia desta proliferação, Rezende (2004) lembra de estudo realizado pela antiga Secretaria de Administração Pública em meados dos anos 80, apontando que, das 440 empresas públicas federais surgidas entre 1939 e 1983, 267 (60%) foram criadas no período militar.

Para Bresser Pereira, ex-ministro da Administração e Reforma do Estado do Governo FHC, essa reforma ficou pela metade e fracassou, tendo esbarrado na prática clientelista do regime militar, através da estratégia oportunista de contratação dos escalões superiores da administração pelas empresas estatais, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados via concursos públicos.

Houve então um progressivo abandono da exigência de concursos públicos para o ingresso no funcionalismo da administração descentralizada, especialmente nas empresas estatais que tinham autonomia para contratar e indicar seus próprios dirigentes sem a devida coordenação dos ministérios superiores.

A descentralização e a expansão da burocracia estatal não se fez acompanhar, portanto, de mecanismos eficazes de controle associado à performance. A administração central ficou enfraquecida em sua missão de formular políticas públicas, pois parte considerável das decisões acabava sendo tomada pelas próprias empresas estatais.

A falta de controle da administração central sobre a administração supervisionada ocasionou a expansão desmedida dos gastos públicos e a consequente elevação assustadora do endividamento estatal brasileiro.

A partir de dados do Banco Central e do FMI, Giambiagi e Além (2008) estimaram que, de pouco mais de US\$ 3 bilhões, no início da década de 60, a dívida pública brasileira passou para acima de US\$ 50 bilhões, no início da de 80. Ou seja, viu seu valor aumentado em mais de dezesseis vezes em apenas duas décadas.

Na opinião de Rezende (2004:57), o controle dos ministérios sobre as entidades subordinadas não se dava nos padrões de serviços. Para ele, “... *tal modelo não funcionou como previsto, trazendo sérios problemas para o funcionamento do setor público, que viria a ser uma das razões centrais para a crise fiscal do Estado nos anos 80...*”.

Para Rezende (2004), ocorreu na reforma de 1967 um sério problema de descontinuidade, em termos de concepção e implementação. Na sua visão, não foi possível efetivar-se o que havia sido planejado inicialmente para a modernização do Estado. O citado autor conceitua este fenômeno como uma “falha sequencial”, defendendo inclusive que tal complicação sobreveio nas demais reformas do Estado brasileiro.

Nesta reforma, a falha se explicaria pela incapacidade de se associar descentralização à performance, de modo a se instituir regras e procedimentos eficazes de controle por parte de administração central, e que fossem devidamente associados à natureza específica do Estado brasileiro e suas funções.

Em outras palavras, os órgãos da administração indireta nunca foram efetivamente controlados pelo governo central por seus resultados, mas apenas no plano jurídico-formal, e sobre o orçamento, o que reduziu sobremaneira os ganhos de eficiência pretendidos com a descentralização.

Segundo Costa (2008: 852), ainda que tenha havido distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas,

não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social. A modificação do estatuto do funcionalismo de estatutário para celetista e a criação de instituições da administração descentralizada visavam facilitar as pretensões intervencionistas do governo.

Ainda no período militar, no Governo Figueiredo (1979-85), foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, com o intuito de simplificar o funcionamento do aparelho burocrático de Estado. Essa iniciativa não logrou os resultados a que se propunha, principalmente pela perda acentuada de sustentação política que a ditadura militar vivenciava em seus momentos finais.

Nos dois governos iniciais do período da redemocratização, houve certa paralisia no que diz respeito a medidas voltadas ao aperfeiçoamento e à reforma do Estado brasileiro. No curto Governo Collor (1990-93), foi iniciado o denominado Plano Brasil Novo, em que

a administração central acabou suportando uma reestruturação sem critérios racionalizadores.

Conforme Tenório e Saravia (2007: 118), o governo federal

sofreu uma drástica redução não só na sua estrutura organizacional, como também no quadro de pessoal. (...) Aliada a uma pretendida reforma administrativa, acentuou-se o processo de privatização das empresas estatais já iniciado, em 1981, pelo Programa Nacional de Desestatização. Na realidade, essa pretensão de reforma desestruturou o aparato administrativo, agravando a sua ineficiência, provavelmente pelo fato da dispensa de 112 mil funcionários públicos e pela aposentadoria de outros 45 mil.

Bucci (2006) considera que a atuação da burocracia brasileira, de um modo geral, é marcadamente heterogênea e fragmentada, com uma eficiência, quando existente, que está muito mais a serviço de interesses particulares, que em benefício da melhoria e ampliação dos direitos coletivos.

Tal realidade não é apenas resultante de deficiências de gestão, de inadequação de meios ou procedimentos jurídicos, dificuldades inerentes à administração burocrática, mas reflete, culturalmente, a nossa herança colonial e escravista, através da apropriação privada da estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Em sua opinião, não se deve esquecer que a matriz da organização burocrática é a mesma para as grandes empresas capitalistas e para a administração estatal. Portanto, há problemas específicos do Estado que ela não soluciona inteiramente.

Ainda segundo a referida autora, o Brasil e os demais países da América Latina nunca viveram verdadeiras burocracias, havendo ainda hoje uma crítica aberta a essa forma de organização, muito influenciada pela hegemonia intelectual do mundo anglo-americano.

Santos (2006), em um de seus mais célebres livros, critica a atuação da (incompleta) burocracia brasileira, com sua extrema rigidez, distância e formalismo, em que o cidadão comum (o que ele chama de sociedade civil estranha) é atendido em balcões de serviços muitas vezes inacessíveis, enquanto que o cidadão conhecido e de boa referência (a que ele

chama de "sociedade civil íntima") é tratado com extrema flexibilidade, intimidade e informalidade.

2.2 O Gerencialismo na Administração Pública Brasileira

Os anos 80 e 90 foram marcados pelo surgimento de novos paradigmas da administração pública nos países do primeiro mundo, com a emergência da *new public management* ou nova administração pública. A gênese dessa transformação tem origem na crise de 1973 com o primeiro choque do petróleo, quando se passou a questionar o modelo intervencionista estatal. Seria o fim da era "dourada".

Destacam-se, na adoção dessa abordagem, os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher na Inglaterra, dentre outros países como Irlanda e Nova Zelândia, cada um com suas especificidades em termos de medidas e instrumentos de reforma do Estado.

Segundo Galbraith (1989: 257),

governos confessadamente conservadores estão no poder em diversos grandes países industriais, tendo havido o recrudescimento particularmente vigoroso da retórica de mercado nos Estados Unidos com o presidente Ronald Reagan e na Grã-Bretanha com a primeira-ministra Margaret Thatcher. Isso é algo plausível e previsível. A retórica de mercado dos atuais conservadores está firme e convincentemente alicerçada nos interesses econômicos; e o compromisso econômico com o mercado clássico é com o seu papel penetrante na consciência pública está integralmente a serviço destes interesses...

Deu-se ênfase, nesses países, às análises e críticas de caráter neoliberal a partir de três dimensões. Dimensão econômica: superação do modelo Keynesiano; dimensão social: superação do *welfare state*; e dimensão administrativa: superação da chamada burocracia "weberiana". A crise do Estado foi explicada por quatro fatores socioeconômicos: crise econômica mundial; crise fiscal; ingovernabilidade; globalização e tecnologia.

Surgia então, a proposta de uma administração pública gerencial ou gerencialismo, numa tentativa de absorver as experiências da administração empresarial, que vivia num ambiente de transformação naqueles tempos de intensa globalização.

Abrúcio (2006) destaca o exemplo do gerencialismo britânico, que não enveredou por um caminho retilíneo, mas onde se podem evidenciar três fases distintas: o Gerencialismo puro; o *Consumerism*; e o *Public Service Orientation – PSO*.

Há intercâmbio entre as 03 teorias, com uma substancial mudança ao longo do tempo, desde o gerencialismo puro até o PSO. Embora haja diferenças entre elas, não são mutuamente excludentes. Ao contrário, percebe-se que houve uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria.

O Gerencialismo puro teve como principais objetivos redução dos custos do setor público e o aumento da sua produtividade, através da privatização das empresas e da desregulamentação, com a diminuição dos gastos e o aumento da eficiência governamental.

Esse novo modelo fundamentou-se na definição das responsabilidades de cada funcionário das agências governamentais; na definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo; e numa maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Foram três os mecanismos para definir as responsabilidades tanto das agências governamentais quanto dos funcionários públicos: a adoção da administração por objetivos, com a comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado; a descentralização administrativa, dando maior autonomia às agências e aos departamentos; e a delegação de poderes aos funcionários (*empowerment*).

A principal crítica a esse modelo é que ele subestima o conteúdo político da administração pública, pois a confunde com administração privada. Na gestão pública estão em jogo valores como equidade e justiça, que não podem ser medidos ou avaliados apenas por intermédio dos conceitos de gerencialismo puro.

No *Consumerism*, introduz-se o conceito de qualidade no setor público baseado no princípio de que os serviços públicos devem estar mais direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente afetado. Adotou-se o mecanismo do *Citizen's Chart*,

que consistia na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos junto aos consumidores.

Impunham-se, então, três medidas para o desmonte do aparelho burocrático: a descentralização administrativa através da delegação de autoridade, pois se estaria mais próximo do consumidor, portanto mais fiscalizado pela população; a competição entre as organizações do setor público; e a adoção de um novo modelo contratual.

Como crítica ao modelo pode-se considerar que o consumidor de serviços públicos é distinto do consumidor dos bens de mercado. Determinados serviços públicos têm caráter compulsório, assim não permitem escolha, a exemplo de hospitais e serviços policiais. O consumidor distingue-se do cidadão.

Mecanismos como o *Citizen's Chart* só enfatizam um aspecto da cidadania, o de controlar as políticas públicas. O consumidor é um cidadão passivo. Nesse modelo de competição, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, pois confere a alguns consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que a outros.

Na última fase do gerencialismo britânico, o *Public Service Orientation* traz idéias e práticas das primeiras tendências, porém introduz temas republicanos e democráticos: participação política, justiça, equidade, *accountability*.

Nesse modelo, a principal diferença está no entendimento de que o conceito de cidadão é distinto do de consumidor, pois àquele se dá uma conotação coletiva. O planejamento estratégico governamental não pode ficar confinado à burocracia, deve ser discutido num processo de debate público.

O PSO repensa a competição entre as agências governamentais, ressaltando a possibilidade de cooperação entre elas, de modo a se obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Desta forma, tentou-se conjugar a idéia de *accountability* com o binômio justiça/equidade, exigindo, por conseguinte a formação de uma nova cultura cívica.

Não obstante, seu principal problema foi ter sido concebido segundo parâmetros do poder local, onde os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos. Uma das principais origens dessa deficiência é a concepção extremamente otimista com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem todos os problemas do setor público na esfera local.

A experiência da Nova Zelândia foi uma das que, ao mesmo tempo, influenciaram na concepção gerencial que viria a ser adotada no Brasil, especialmente nas medidas e instrumentos de ajuste fiscal. É notório, por exemplo, que nossa Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sancionada em 2000, se espelha quase que integralmente no *Fiscal Responsibility Act*, promulgada em 1994 naquele país.

Para Cysne e Sobreira (2007: 314), a

experiência da Nova Zelândia faz ressaltar o aspecto da reforma da administração pública na direção do gerencialismo (new public management), aproveitando da iniciativa privada o que for aplicável no setor público, com ganhos de desempenho e, como consequência, ganhos fiscais. A aproximação do padrão da contabilidade pública do padrão da contabilidade privada aumenta a transparência, na medida em que permite que os analistas da iniciativa privada acompanhem melhor as contas públicas.

Nesse período no Brasil, segundo análise de Bresser Pereira (2006), ocorreu um retrocesso administrativo no Governo Sarney, pois a Constituição 1988 acabou reforçando a burocracia da administração pública, quando deu início à implantação do Regime Jurídico Único dos servidores públicos da União.

No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tentou-se a terceira reforma do Estado. Seus defensores entendiam haver uma crise do Estado: fiscal e burocrática. Para eles, a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado nacional. Seu novo papel seria o de facilitar que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva.

Essa concepção gerencialista de reforma do Estado brasileiro foi formulada em 1995 pelo antigo MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, criado especialmente para esse fim, mediante um ambicioso plano denominado de Plano Diretor

de Reforma do Estado, que teria a função de orientar os princípios e as linhas gerais de ação a serem seguidas pela reforma.

À frente dessa “ousada” empreitada estava o economista e professor Luiz Carlos Bresser Pereira, mentor intelectual e ministro responsável por sua implementação.

A reforma do Estado defendida nessa concepção envolveria aspectos políticos - os que se relacionam com a promoção da governabilidade - econômicos e administrativos - aqueles que visam aumentar a governança.

Os objetivos eram, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, no médio prazo, tornar mais eficientes e modernas as administrações públicas, voltando-se para o atendimento dos cidadãos. Essa modernização da administração pública tinha como pressuposto a busca do fortalecimento da administração direta e a descentralização acentuada da administração indireta.

Predominava, naquele período, uma retórica gerencialista que difundia a caricatura do administrador burocrático, sempre associado à ineficiência, ao descomprometimento e à pouca atenção ao usuário dos serviços públicos, enquanto se pintava uma representação altamente favorável ao novo gerente, eminentemente empreendedor, criativo e atento ao cliente.

Havia, finalmente, como objetivo preponderante desta proposta de reforma, que definia uma nova matriz institucional e um novo papel estatal correspondente, o desejo de introduzir um modo mais adequado de organizar o tão descentralizado Estado brasileiro que se expandira de maneira descontrolada desde a reforma de 1967.

Nesse sentido, em termos de organização administrativa, a abordagem gerencialista vislumbra, no capitalismo contemporâneo, três tipos de propriedade: a privada, a pública estatal e a pública não-estatal. No caso do Estado brasileiro, a proposta de Bresser Pereira (2006: 261) “... é que a forma de propriedade dominante seja a pública não-estatal”.

O núcleo estratégico do Estado estaria em suas atividades exclusivas - legislar e tributar, enquanto que aquelas não exclusivas deveriam pertencer à administração

descentralizada, através da implantação de agências autônomas e de organizações sociais controladas por contratos de gestão. Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado que ainda estivesse sob a égide do Estado deveria ser privatizada.

Embora recusasse o postulado “neoliberal” dessas medidas, o governo Fernando Henrique reconhecia que o fenômeno da globalização, com sua competição crescente entre os países, havia tornado as burocracias públicas atrasadas, praticamente obrigando-as a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados, na competição administrada e no controle social direto.

Não se pretendia adotar um modelo de administração pública gerencial de uma hora para outra, através da aplicação direta dos princípios da administração de empresas privadas, nem do abandono das categorias da burocracia clássica de uma só vez. Para os defensores da reforma gerencial, seriam necessárias apenas assimilações e adaptações de tais princípios que ajudassem a administração brasileira a cumprir sua finalidade.

É sabido que muito se avançou na tentativa de adoção desses princípios, durante aquelas duas gestões federais.

Várias empresas foram de fato privatizadas, mudou-se a legislação previdenciária e administrativa visando o enxugamento da máquina pública e o combate ao déficit fiscal, implantaram-se diversas agências reguladoras de serviços públicos, entre outras medidas. Não obstante, pouco se conseguiu avançar na instituição de organizações sociais, principalmente no que diz respeito ao controle, via contratos de gestão.

Essas limitações ocorreram também nos entes estaduais e municipais que enveredaram pelo mesmo modelo de reforma do Estado, desde o fim daquele governo até os dias de hoje.

Apesar do atual governo Lula se diferenciar, em muitos aspectos, na idéia de reforma do Estado, a abordagem de administração gerencial defendida por Bresser Pereira ainda continua influenciando vários governos estaduais e municipais, dos mais diversos matizes ideológicos.

Antes de abordar, no próximo capítulo, a reforma administrativa adotada na Prefeitura do Recife, focando os aspectos de sua concepção e os resultados obtidos na URB - Recife, objeto específico desta pesquisa, convém destacar alguns exemplos de reformas administrativas sob a influência da vertente gerencial em outros municípios brasileiros.

Em Florianópolis, no governo da prefeita Ângela Amin (1997 – 2000), quase que simultânea à experiência federal de reforma do Estado, adotou-se explicitamente um modelo de gestão de viés gerencial, utilizando-se como modelos de referências nacionais o caso do Governo do Maranhão e da Prefeitura de Juiz de Fora e outros modelos de referência em nível internacional (Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos e Europa).

Analisando aquela experiência, Yuki e Yukimura (2004: 139) defendem que

uma nova concepção de modelo de gestão tornou-se relevante, (...), seguindo o movimento da Nova Gestão Pública e pela opção de criar algo novo e desvinculado de uma proposta de manutenção do modelo burocrático. Em outras palavras, não se queria um modelo oportunista de manutenção do status quo, através do projeto de estruturas organizacionais, baseadas numa definição ampla das funções e cargos e por meio de decretos e projetos de lei, como era a prática normal no setor público...

Para esses autores foi necessária a evolução de um modelo burocrático para um modelo gerencial, através de um processo de desdobramento amplo para repensar a estrutura organizacional, na consolidação do modelo e cultura gerencial.

Outra experiência que se pode destacar é a reforma administrativa ocorrida na gestão da prefeita Rosalba Rosado em 2001, no Município de Mossoró, Rio Grande do Norte. Também, sob influência da experiência federal, nesse caso, a reforma se deu no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (2001 – 2004), e tinha-se a perspectiva da administração municipal tornar-se moderna, flexível e eficiente através do modelo de gestão gerencial.

No geral, essas reformas administrativas limitaram-se à dimensão estrutural ou institucional, dando ênfase às relações formais de subordinação, níveis de hierarquia e controle.

2.3 A Administração Pública Societal ou Participativa

Duas foram as concepções brasileiras de administração pública geradas nessas duas últimas décadas, que se desenvolveram concomitantemente.

De um lado, a administração pública gerencial, de orientação centrista, baseada no Plano Diretor de Reforma do Estado do MARE; de outro, a administração pública societal ou participativa, baseada nas experiências de orçamento participativo engendradas pelos governos de esquerda do PT na Prefeitura de Porto Alegre, a partir de 1989. Essa última, muito mais como uma reorientação de processos de governo e administração do que propriamente como exemplo de reforma do Estado.

Surgiram, igualmente, numa conjuntura mundial de crise fiscal do Estado do bem-estar social, com o desenvolvimento do receituário neoliberal que defendia a adoção de práticas gerenciais na administração pública, associado a uma crise política de esgotamento da democracia representativa nos principais países desenvolvidos.

Simultaneamente, os movimentos de luta das sociedades locais pleiteavam o restabelecimento da democracia nas nações latino-americanas, já que, naquela época, muitas delas vivenciavam governos autoritários, como o Brasil, sofrendo as consequências de sangrentas ditaduras militares.

As primeiras experiências surgiram no final da década de 70 e início de 80, em municípios pequenos e médios como Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Vila Velha (ES). Porém, foi verdadeiramente a partir da implantação do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre (RS) em 1989, funcionando até os dias de hoje, que tal prática se consolidou e serviu de espelho para diversas outras iniciativas pelo Brasil afora.

Vários autores se debruçaram para analisar a experiência de Porto Alegre. Genro e Souza (1997) entendem que o orçamento participativo contribui para se buscar um novo conceito de democracia no qual a conquista do governo por meio do voto popular, não esgota a participação da sociedade. Ao contrário, permite iniciar um novo processo,

gerando dois focos de poder democrático: um originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação.

Para Fedozzi (1999: 154),

o método do orçamento participativo, ao primar por regras universais de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades reivindicadas pelas comunidades, estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da justiça de gabinete (Weber, 1992) como prática tradicional que caracteriza a gestão patrimonialista.

Municípios de todo porte passaram a adotar este “modelo de gestão”, inclusive em capitais como São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Goiana (GO), Recife (PE), Fortaleza (CE), dentre outras, mas também foi aplicado em governos estaduais, a exemplo do Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal e Pernambuco, com maior ou menor amplitude de discussões e deliberações sobre o destino dos recursos públicos.

O que se convencionou chamar de orçamento participativo vem a ser as experiências práticas, institucionalizadas ou não, a partir da iniciativa do Poder Executivo, de participação mais direta da população na definição e indicação de recursos via orçamento público, em prioridades programáticas por ela escolhidas.

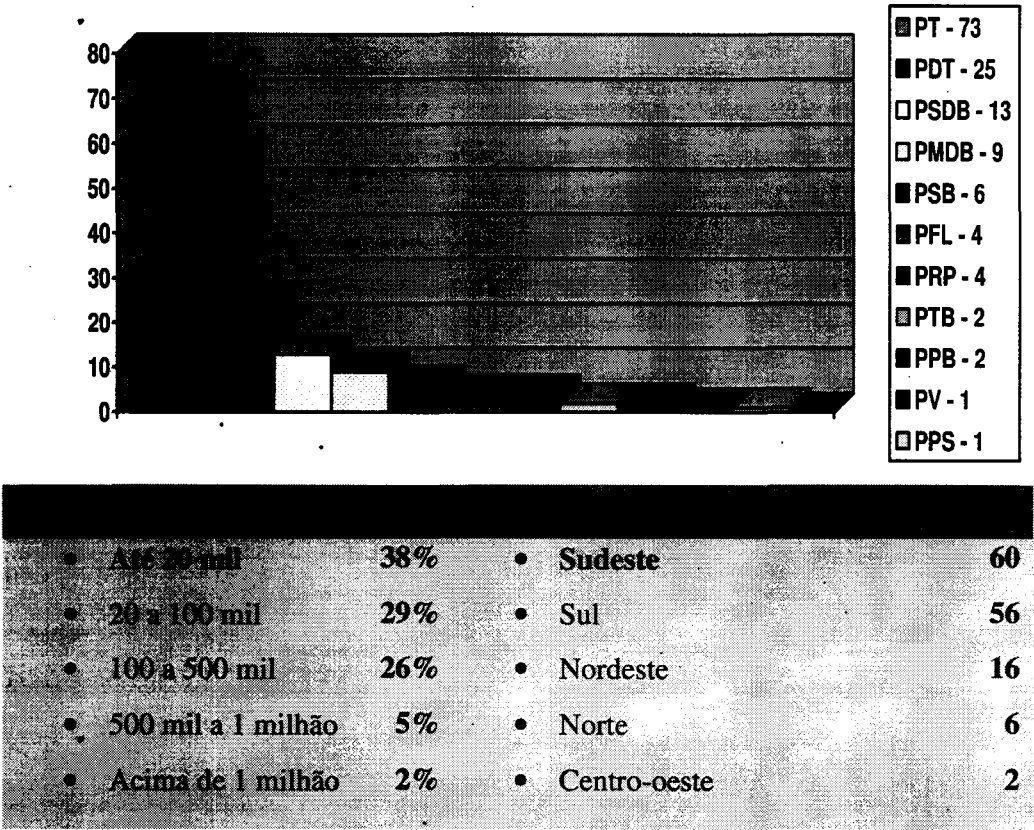
Pode-se afirmar que essas experiências contribuíram e vêm contribuindo para a difusão e enraizamento de valores fundamentais de cidadania como princípio republicano da coisa pública, num país pouco habituado a vivenciar relações institucionais de transparência e participação entre Estado e sociedade. Ao contrário, nossa realidade está mais edificada e associada a padrões de dominação patrimonialista e oligárquica de gestão pública.

De acordo com Tenório e Saravia (2007: 126), ainda é insignificante no Brasil a relação entre Estado e sociedade. Para esses autores, inclusive, dever-se-ia inverter a ordem das palavras para: sociedade e Estado. Eles entendem que

o sujeito do processo democrático, e portanto decisório das questões nacionais, não deve ser só o Estado, o mercado ou a interação entre Estado e capital, mas sim a sociedade civil exercendo uma soberania popular que controle o Estado e o capital.

Estudo conduzido pelo Instituto Pólis do Rio de Janeiro e publicado no caderno de política do Jornal “O Estado de São Paulo” em 03 de março de 2001, na reportagem intitulada “Orçamento Participativo atrai do PT ao PFL”, revelou que, já na gestão de 1997-2000, 140 prefeituras adotavam tal modelo, ainda que diferenciados, de consulta popular para investimentos públicos municipais.

Essas iniciativas vincularam-se, inicialmente, a governos de vertente esquerdista, atraindo posteriormente gestões dos mais diversos matizes ideológicos, com praticamente todos os partidos sendo representados à frente dessas experiências, conforme podemos observar no gráfico a seguir:



Seminário Internacional sobre democracia participativa promovido pela Prefeitura de Porto Alegre, com o apoio do Instituto Banco Mundial, BID, ONU, dentre outras instituições, no mês de novembro de 1999, teve a participação de 121 cidades de 21 países (Brasil, França, Hungria, México, Canadá, El Salvador, Equador, Senegal, entre outros), demonstrando que, já naquele ano, esse tema era uma preocupação mundial.

Há de se ressaltar, também, a formação recente de inúmeras redes sociais, governamentais ou não-governamentais, que proporcionam importantes trocas de experiências no que se refere à adoção de modelos de democracia participativa no Brasil, a exemplo da Rede Brasileira de Orçamento Participativo e suas ramificações por região - nordeste, sudeste, sul, norte e centro-oeste, assim como internacionais, a exemplo do Observatório Internacional de Democracia Participativa – OIDP.

Sobre a relevância destas redes, Santos e Avritzer (2003: 74) defendem que

as experiências do orçamento participativo têm surgido em várias cidades do Brasil e de outros países da América Latina, que as experiências mais recentes têm ganho com a experiência das mais antigas e que há mesmo redes de cidades, especialmente no âmbito das cidades do Mercosul, com o objetivo em comum de discutir as diferentes experiências e modelos de democracia participativa, seus limites e seus potenciais. A força da globalização contra-hegemônica no domínio da ampliação e do aprofundamento da democracia depende em boa medida da ampliação e aprofundamento de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais.

Do ponto de vista jurídico, a Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição-cidadã, além de recentes instrumentos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e o Estatuto da Cidade vieram fortalecer e propiciar ferramentas institucionais de melhor controle social sobre o Estado, incentivando também a proliferação das práticas de gestão orçamentária participativa.

Na LRF, Lei complementar federal nº 101/2000, podemos destacar os seguintes dispositivos, que comprovam o avanço em matéria de mecanismos que permitem à sociedade maior transparência, controle e fiscalização sobre a gestão pública:

*Art. 48. São instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público**: os planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as **versões simplificadas** desses documentos.*
*Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo nosso)*

No Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, um capítulo específico é consagrado à gestão democrática da cidade, destacando-se aí o seguinte dispositivo:

*Art. 44. No âmbito municipal, a **gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do artigo 4º desta Lei, incluirá a **realização de debates, audiências e consultas públicas** sobre as*

propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (grifos nossos)

Analisando uma experiência concreta por duas gestões consecutivas (1997-2000 e 2001 – 2004) de *administração participativa*, assim oficialmente denominada, no Município de Camaragibe, em Pernambuco, Tenório e M. Filho (2006) concluíram que neste caso, a situação institucional de participação foi induzida e planejada, ou seja, não foi constituída de “fora” para “dentro”, a partir dos movimentos sociais da sociedade civil. Por isso, não se configurou como exercício pleno de *cidadania deliberativa*, na definição de Habermas, pois a criação dos espaços ou instâncias públicas não foi iniciativa da *soberania popular*, mas do sistema administrativo e de seu gerenciamento de turno.

É importante salientar que existe uma gama enorme de modelos adotados, com diferentes metodologias de funcionamento e abrangência na definição e aplicação de recursos a partir da indicação popular.

Todavia, com base no estudo de Carvalho e Filgueiras (2000), que analisa as experiências das cidades paulistas de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, no período de 1997 a 2000, pode-se resumir algumas características a serem observadas nas iniciativas de orçamento participativo ou gestão orçamentária participativa: a) divisão da cidade em regiões e microrregiões; b) realização de assembléias/plenárias em função do calendário orçamentário anual; c) consulta para definição de prioridades/demandas regionais e temáticas; d) eleição de representantes para instâncias de decisão (fórum e conselho) e de fiscalização (comissão de acompanhamento de obras); e) adoção de critérios técnicos (indicadores) para escolha das obras e serviços.

Pesquisa do IBGE, publicada em 2007 e disponível na internet, sob o título: “Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2005” revela, dentre outras conclusões, que se multiplicaram tais experiências em todos os Estados e regiões da Federação, onde pouco mais de 70% de nossos municípios estava aplicando naquele ano alguma forma de gestão orçamentária participativa; senão vejamos no quadro abaixo:

Regiões	Municípios	
	Total	Que implementavam a gestão orçamentária participativa
		4.010
Norte	449	321
Nordeste	1.793	1.091
Sudeste	1.668	1.124
Sul	1.188	1.062
Centro-oeste	466	412

Apesar da maior parte dessas experiências se dar ao nível dos municípios e, muito restritamente, adotadas em gestões estaduais, o atual governo federal, na sua primeira gestão, tomou a iniciativa de promover em parceria com articulações de entidades não governamentais (INESC, Fórum Brasileiro de Orçamento – FBO, ASA, RMA, GTA, Rede Cerrado), audiências públicas e seminários onde foram apresentadas as propostas coletadas da sociedade para inclusão no Plano Plurianual – PPA, para o período 2004 a 2007.

Faz-se necessário ainda ressaltar importante experiência ocorrida em 2006, desta vez adotada através da iniciativa da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, com a participação de representantes do Fórum Brasil de Orçamento.

Foram realizados cinco seminários em Assembléias Legislativas, contemplando todas as regiões brasileiras, nas cidades de Florianópolis, Belo Horizonte, Brasília, Recife e Manaus, onde se deu oportunidade à sociedade civil organizada de apresentar sugestões com propostas e reivindicações a serem incluídas no Orçamento Geral da União - OGU de 2007.

2.4 Limites e Possibilidades de Cada Abordagem

No Brasil, vários são os autores que criticam a abordagem gerencial, tal como ela foi transposta para o âmbito da administração pública, entre outros motivos porque obedeceu,

prioritariamente, ao imperativo orçamentário, dando ênfase exagerada à necessidade de reduzir gastos.

Muitos desses autores consideram que a natureza do processo decisório, bem como a natureza ampla das políticas de reforma, combinadas com a resistência e reduzido grau de cooperação entre os órgãos públicos em geral, foram fatores determinantes que explicam o insucesso das reformas administrativas no Brasil e também na América Latina.

Rezende (2004) analisou a reforma gerencial adotada no âmbito federal, identificando, dentre outras razões para o seu insucesso, uma reação e resistência organizada por parte dos atores estratégicos, que deveriam compor a Câmara de Reforma do Estado, inicialmente prevista para conduzir o processo interno de mudança.

Neste caso, ele identifica a “falha sequencial” dessa reforma justamente na não implementação da mencionada instância de coordenação, bem como no forte e predominante interesse no ajuste fiscal por parte dos órgãos centrais de controle, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, que visavam primordialmente à redução e ao controle dos custos da burocracia.

Por outro lado, ele lembra que havia grandes conflitos de interesses entre as referidas agências controladoras, no que diz respeito ao aumento da performance pretendido com a criação das organizações sociais e agências executivas, principais inovações do ponto de vista da mudança institucional. Tais divergências estavam ligadas, sobretudo às questões que envolviam o redesenho e a redefinição das formas de controle e delegação.

Nas suas palavras (2004: 70):

Para as agências controladoras, a performance dependia muito da redução dos custos com a burocracia, o que, fundamentalmente, estava condicionada à habilidade de o MARE ter maior controle sobre a administração pública. Nesse sentido, esses atores eram muito favoráveis à ampliação do controle e à manutenção da lógica burocrática de mais controle. Para eles, a descentralização proposta pelo MARE era antagônica à questão da performance.

Em estudo sobre reforma regulatória, Peci (2007) identifica dois movimentos relacionados à criação de agências reguladoras no bojo da reforma do Estado praticada pelo MARE: o processo de enxugamento do papel do Estado na economia – ou a reforma

de desestatização – e o conjunto de mecanismos de reforma administrativa que almejava à flexibilização da gestão pública.

Segundo a mesma autora, o problema é que essa reforma alienou o processo de formulação de políticas da sua implementação. Por falta de quadros, de orientação, de capacidade decisória e sem receber prioridade política, dentre outros motivos, as estruturas criadas para desempenhar o papel de formulador não conseguiram alcançar os resultados almejados.

Em sua opinião (2007: 165),

foi dada prioridade aos objetivos econômicos, em detrimento de outras metas de reforma gerencial, relativas à consolidação da governança e governabilidade do Estado brasileiro. A extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado em 1998, a descontinuidade no processo de implementação de conjuntos de projetos contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o uso de decretos presidenciais, além de outros fatos, ilustram bem esse ponto. Enquanto o Programa Nacional de Desestatização ganhava cada vez mais força política no governo e o setor privado avançava em áreas de infra-estrutura, como energia e telecomunicações, a reforma gerencial fracassava por falta de apoio governamental, por incapacidade de sobrepor-se ao predomínio do enfoque econômico.

Em outro estudo sobre regulação, Peci (2007) reforça o argumento da falta de prioridade dedicada aos aspectos da flexibilização da gestão pública, por não terem sido adotadas na totalidade as estratégias recomendadas pelo Plano Diretor.

Observa, no entanto, que esse tema desempenhou papel importante de difusão na administração brasileira de termos como autonomia, independência e flexibilidade de órgãos públicos, conceitos como responsabilização e busca por resultados, além de um conjunto de medidas que visavam aproximar a administração pública da administração privada.

Medeiros (2006) também destaca que, em termos gerais, os resultados obtidos pela reforma ficaram muito aquém dos objetivos traçados pelo Plano Diretor. Não obstante, ressalta que na sua dimensão cultural, houve grande avanço na inserção do tema da reforma da administração pública na agenda de debates do país.

Pesquisando sobre mudanças organizacionais e o *new public management*, Seabra (2001) assinala, igualmente, que o Plano Diretor deixou a desejar no intento de

proporcionar mudanças nos arranjos intra-organizacionais, pois não forneceu um relato detalhado das características das tais organizações, referindo-se apenas à introdução de uma “cultura gerencial”.

Já de acordo com Tenório e Saravia (2007), o governo Fernando Henrique repetiu os equívocos anteriores de excessiva centralização na condução da reforma, através da MARE, e a prática do “insulamento burocrático”, especialmente naqueles órgãos voltados para a economia.

Observou-se uma forte atuação dos principais entes econômicos federais - Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional e BNDES – donde o gerenciamento da economia só se tornou viável pelo fortalecimento do Legislativo e Executivo, sobretudo do poder Executivo, mediante o abuso na edição e reedição de medidas provisórias.

Embora ressalve aspectos positivos trazidos pela introdução do *new public management* na administração pública brasileira, como colocar definitivamente em pauta a necessidade de reformar o aparelho do Estado, Saravia (2003) discorda da tentativa de adaptação de modelos e exemplos aparentemente exitosos (Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos e países escandinavos) à realidade administrativa brasileira.

Avançou, então, o entendimento da incapacidade de um modelo baseado na competição adaptar-se à realidade de países com cultura política extremamente diferente daqueles, para os quais tais modelos foram originalmente concebidos. Se a lógica é competitiva, ou seja, obedece à “mão invisível” do mercado, isso não garante necessariamente a produção do melhor bem público.

Por outro lado, Madureira e Rodrigues (2006) levantam uma série de incoerências e mesmo algumas contradições do *new public management*. Nesta linha de raciocínio, esses autores censuraram seus pressupostos teóricos de que a gestão empresarial seria, por natureza, mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente dos variados propósitos e formatos organizacionais.

Além do mais, os citados autores lembram que a vertente gerencial, apesar de proclamar a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas

fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, na prática acabou mantendo o poder hierárquico altamente centralizado.

Criticando o paradigma gerencialista, Costa (2009), autor já mencionado, ressalta que, nos países democráticos e, especialmente, naqueles marcados pela desigualdade social, a questão central é que a relação entre Estado e sociedade não pode ser pautada apenas pelas regras do mercado, visto que envolve outros fatores bem mais complexos, como a equidade e o direito de participação ativa nas decisões sobre a alocação de recursos.

Nesse sentido, ele entende que não pode haver uma autêntica reforma do Estado e da Administração Pública sem a afirmação da cidadania decorrente de uma maior aproximação entre Sociedade e Estado, que requer, por sua vez, a transferência de responsabilidades para o nível local das decisões e ações, mediante um radical processo de descentralização político-administrativa.

Em sua tese de doutorado sobre direito administrativo e políticas públicas, Bucci (2006) faz menção à falsa oposição entre administração burocrática e administração gerencial. Ela acredita que a reforma gerencial baseada nas experiências norte-americana e inglesa produziu diretrizes de difícil adaptação ao direito público brasileiro, cuja base é a tradição burocrática francesa.

Nesse sentido, ignorou-se o fato de que a gestão dos serviços públicos segue uma lógica diversa da de mercado. Ignoram-se também vários aspectos ligados à burocracia, como segurança jurídica, imparcialidade administrativa e responsabilização judicial de autoridades e funcionários, sem os quais não poderá haver mercados eficientes.

Ainda segundo Bucci (2006), a necessidade de modernização do Estado, tendo em vista as limitações do aparato administrativo, foi quase uma unanimidade na sociedade brasileira nestas duas últimas décadas.

Não obstante, a autora critica veementemente a idéia do cidadão como cliente da Administração. Na sua visão, esse paralelo enfraquece o sentimento da Administração

como coisa pública, gerida pelos integrantes da coletividade e para a realização de seus interesses.

Ou seja, o cidadão é o titular dos interesses protegidos e servidos pelo Estado, de maneira que ele estaria mais próximo da figura do sócio do empreendimento privado que do cliente.

Salientando que a crítica apresentada ao gerencialismo não nega a necessidade de reforma do setor público brasileiro, Klering e Andrade (2006: 88) entendem que

propostas como flexibilização, empowerment, qualidade, atendimento das necessidades dos clientes e outras não podem ser simplesmente transplantadas para o setor público. Esses métodos e técnicas gerenciais estão imbuídos de características nitidamente ligadas aos princípios adotados pelo mercado competitivo; logo, partem de um ponto de vista diferente do contexto público e podem trazer efeitos perversos.

Portanto, na opinião desses autores, devem ser consideradas as diferenças existentes entre ambos os setores, evitando-se a adoção cega no setor público de práticas advindas do setor privado.

Ainda para Costa (2000), a reforma gerencial brasileira esqueceu a dimensão política de democratização do Estado. Faltaram-lhe medidas que proporcionassem mudanças nas suas relações com a sociedade, no sentido de afirmar-se como sustentáculo da ordem igualitária e fiador de direitos de cidadania. Na sua concepção, infelizmente, não se criaram mecanismos efetivos de participação e controle social sobre a gestão pública como forma de dar maior efetividade às políticas governamentais.

O mesmo autor (2007: 140) analisou, posteriormente, que a citada reforma gerencial acabou trazendo em seus fundamentos uma agenda negativa, na medida em que avaliava a crise do Estado, como sendo essencialmente uma crise fiscal. Portanto, esta interpretação estava longe de considerar em seu diagnóstico as características do contexto brasileiro, o que contribuiu “para o estabelecimento de objetivos desarticulados e inalcançáveis”.

Na realidade, ele defende que praticamente todas as tentativas de reforma do Estado brasileiro se depararam com a falta de condições políticas para se realizarem exitosamente, mormente em seus objetivos declarados de democratização e modernização. No caso da

reforma gerencial, ela se orientou fundamentalmente para a abertura comercial, a privatização, a liberalização dos mercados e o ajuste fiscal.

Em sua opinião (2007: 153),

tentaram enfrentar apenas o problema do esgotamento financeiro do Estado brasileiro, dando uma solução conjuntural a problemas estruturais do processo de extração e alocação de recursos. Esse tipo de reformas é incapaz de alterar as relações entre Estado e sociedade, valorizando o interesse do cidadão enquanto consumidor de bens públicos, incorporando a sua participação, superando a neutralidade burocrática e mudando o sentido da responsabilidade pública.

Além disso, sustenta o autor que se impõe agora uma reforma democrática, através da qual se estabeleceria uma agenda positiva para o Estado brasileiro, ainda que, na sua visão, isso só possa ser realizado pelo próprio Estado.

E essa reforma, necessariamente, implicaria num sistema político aberto e inclusivo, que fosse capaz de permitir controles sociais efetivos, assim como a eliminação de privilégios, concessões e permissões nefastas ao interesse da coletividade.

Tenório e Saravia (2007: 126) defendem que

a relação do Estado com a sociedade brasileira mudou a partir dos anos 1970. Até então, ela se dava por conta de um Estado autoritário, que propunha modernizações weberianas ou gerencialistas e guardava os ranços de um patrimonialismo que se estende até os dias de hoje. É só observar, por exemplo, o comportamento de dirigentes e/ou funcionários corruptos, bem como os aproveitadores alojados no Legislativo e Judiciário. A mudança da relação entre Estado e sociedade é consequência de uma maior participação da sociedade civil, através de reclamos e proposições...

Em relação às experiências de administração societal ou participativa, é possível, inicialmente, destacar certos aspectos positivos, que contribuem favoravelmente para uma transformação e reforma do Estado brasileiro, no sentido de que ele possa ser mais “apropriado” pela população e mais “permeável” ao efetivo controle social: a) estímulo à participação popular no acompanhamento e definição de políticas públicas; b) maior transparência quanto ao conhecimento do funcionamento da “máquina” pública e na destinação de seus recursos; c) contribui para uma postura menos “arrogante” do funcionalismo diante do controle social.

Quanto aos aspectos negativos, que neste caso são limitadores da tão desejada modificação e adequação do poder público, visando o fortalecimento e consolidação de

uma democracia deliberativa, destacam-se: a) parcela reduzida dos recursos orçamentários disponíveis para definição pela população; b) “programa” ou “modelo de gestão” sujeito à influência ou manipulação de grupos políticos (Executivo e Legislativo); c) prática participativa quase que restrita ao Executivo, não alcançando a aplicação dos recursos nos Poderes Legislativos e Judiciários.

Em livro publicado sobre gestão pública, como resultado de tese de doutoramento, Paula (2007) procura tecer uma análise comparativa dos modelos de administração pública gerencial e o que ela denomina de administração pública societal.

Na sua visão, esta última se desenvolveu simultaneamente no Brasil com a vertente gerencial, inspirada nas alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local, como os conselhos gestores e o orçamento participativo, cujas raízes remontam aos anos 70 e 80, e nas políticas públicas praticadas pelas Frentes Populares nos anos 90.

Ainda que tivesse a intenção de fazer uma crítica ao modelo gerencial hegemônico, a autora deixa claro que não tinha a pretensão de afirmar que se deve evitar a transferência de idéias e ferramentas utilizadas na administração de empresas para o campo da gestão pública.

Seu objetivo era tentar demonstrar que há outras opções para conduzir a gestão pública mais adequadas ao interesse público, pois há experiências bem sucedidas que viabilizam o exercício dos direitos políticos através da participação popular.

Após analisar a fundo as duas vertentes que atualmente convivem na realidade de permanente discussão sobre a readequação e modernização do Estado brasileiro, suas conclusões sugerem um importante paralelo entre os limites e pontos positivos de cada um destes modelos de gestão analisados.

Nesse sentido, ela aponta na vertente gerencial dois aspectos relevantes: a) alguns de seus métodos vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro; e b) que tal modelo possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e a métodos de gestão.

Em contrapartida, possui três consideráveis limitações: a) centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; b) enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão; e c) programou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país.

Quanto à vertente societal, ela também enxerga dois aspectos positivos: a) procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; e b) está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Por outro lado, também apresenta três limites: a) não tem uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado; b) não elaborou mais sistematicamente alternativa de gestão coerente com seu projeto político; e c) não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública.

Em poucas palavras, há um contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial e a abertura e dinamismo da administração pública societal.

A autora ressalta ainda que, apesar das aparentes complementaridades, há enormes diferenças entre as origens e projetos políticos de cada um dos modelos, que repercutem sobremaneira na forma como conduzem a organização e a gestão pública.

Apesar de reconhecer que a adoção de algumas ferramentas advindas do setor privado na administração pública venha contribuindo para melhores resultados na sua gestão, a referida autora critica dois mitos da vertente gerencial: a eficiência dos “modismos gerencialistas” e a transição para a organização pós-burocrática.

Em sua opinião, há, na realidade, o surgimento de uma “burocracia flexível”, que vem sendo emulada no setor público, originando um Estado gerencial.

Corroborando este entendimento, Vasconcelos (2004) afirma que organizações do tipo pós-burocrático são particularmente raras de acontecer, pois até mesmo os grandes defensores deste conceito, admitem que, como tipo ideal, elas não existem.

Paula (2007:171) lembra ainda que, no atual cenário político brasileiro *“tem se observado é a manutenção dos arranjos institucionais impostos pela última reforma e a reprodução das práticas gerencialistas”*.

Na sua visão, frustrou-se a expectativa do atual governo federal, fundado numa aliança nacional-popular, de ter como marca propostas e ações da vertente societal, pois até o momento o que se observa é a continuidade das propostas da vertente gerencial.

Por outro lado, a despeito dos limites e deficiências da vertente gerencial, não há, atualmente, nenhum movimento articulado com o intuito de estabelecer uma nova reforma do Estado. Assim, com a ausência de uma elaboração de proposta alternativa da vertente societal para o aparelho do Estado, contribui-se diretamente para a permanência e disseminação da proposta gerencial.

3. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA E MODELO DE GESTÃO DA EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE

3.1 De 1973 a 1988: Criação e Expansão das Atividades

A URB - Recife foi criada no início da década de 1970, auge da expansão da administração indireta no setor público brasileiro, que se deu, maiormente, no governo federal, por meio da criação de inúmeras autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, ocorrendo do mesmo modo nos âmbitos estaduais e municipais.

Enquadrada na categoria de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, suas atribuições englobaram, ao longo do tempo, a maior parcela das funções municipais destinadas à formulação, ao planejamento e à execução de políticas públicas de urbanização, nas áreas de habitação, saneamento, limpeza pública, controle urbano, regularização fundiária, defesa civil, bem como na contratação ou execução direta de obras novas do sistema viário da cidade.

A URB - Recife foi então instituída em 1973, através da Lei Municipal nº 10.930/73, tendo seus estatutos sido aprovados em 15/05/73, através do Decreto Municipal nº 10.033/73. No ato da sua criação foi revogada lei municipal de 1963 que autorizava a constituição da Companhia de Urbanização do Recife.

Sua principal finalidade inicial era implantar planos urbanísticos e executar serviços de caráter econômico, além de outras atribuições a seguir destacadas:

Art. 1º (...)

- b) Incumbir-se da execução indireta de obras de urbanização e serviços de caráter rentável, ou auto-financeáveis, planejados pelos órgãos técnicos da Prefeitura do Recife ...*
- c) Promover estudos e projetos de urbanização e serviços públicos ...*
- d) Realizar operações e serviços públicos que lhe estejam afetos ...*
- e) Recuperar terrenos desapropriados pelo Município, procedendo sua urbanização ...*
- f) Proceder o remanejamento urbano de áreas deterioradas após desapropriadas pelo Município ...*
- h) Celebrar, (...), convênios ou contratos com concessionários de serviços públicos responsáveis por obras de infra-estrutura em áreas a serem urbanizadas;*

Na política de pessoal, para o ingresso de funcionários na empresa, não eram exigidos amplos requisitos técnicos ou profissionais. Seu primeiro estatuto previa apenas a realização de testes, sem especificar o detalhamento destes, podendo ainda ser dispensados a critério da Diretoria.

A partir da Lei Municipal nº 12.397/76 e do Decreto Municipal nº 10.852/76, nova atribuição foi acrescida ao estatuto da empresa, incumbindo-lhe também dos serviços de limpeza urbana, inclusive, quando conveniente, da industrialização dos resíduos sólidos coletados.

Criou-se naquele momento, na Diretoria Executiva da empresa, as quatro instâncias responsáveis pelos diversos serviços até então instituídos: Diretoria da Presidência, Diretoria Administrativa, Diretoria Técnica e Diretoria de Operação.

Após pouco mais de três anos do primeiro estatuto, modificavam-se os critérios para admissão de pessoal, desta feita mediante processos seletivos, cujas regras deveriam seguir pelo Regulamento de Pessoal da empresa. A referida lei estabeleceu ainda que, além do pessoal próprio contratado sob o regime da CLT, os funcionários públicos municipais postos à sua disposição sem ônus para o Município teriam suspensas suas relações estatutárias.

O Decreto Municipal nº 11.221/79 permitiu à URB – Recife a exploração direta e indireta, a título precário ou gratuito, do estacionamento de veículos em vias e logradouros públicos do Município.

Novo estatuto foi aprovado pelo Decreto Municipal nº 11.332/79, encarregando, desta vez, a URB – Recife de apoiar tecnicamente a Secretaria de Planejamento e Urbanismo, e, sobretudo, implementar a política de desenvolvimento urbano do Município. Por outro lado, ficaria responsável, a partir de então, por toda a política e execução do controle urbano, através da programação, supervisão e execução das atividades de disciplinamento da ocupação e uso do solo urbano.

Em decorrência das novas atribuições, promoveu-se considerável ampliação na sua estrutura organizacional. Criaram-se novas diretorias e modificaram-se as anteriores

existentes. A nova configuração contaria então com: Diretoria da Presidência, Diretoria de Administração e Finanças, Diretoria de Programas Especiais, Diretoria de Planejamento Urbano, Diretoria de Controle de Construções e Instalações, Diretoria de Apoio Técnico e Diretoria de Limpeza Urbana.

Em termos de política de pessoal, foram introduzidos princípios meritocráticos (*remuneração compatível com as atribuições, responsabilidades e qualificações; e escalonamento para as carreiras do pessoal técnico e administrativo*) e de avaliação de resultados (*permanente avaliação de produtividade individual e coletiva; e sistemas de incentivos e critérios de premiação, com vistas ao aumento da produtividade*). No entanto, passou-se a adotar critérios menos rigorosos de admissão, pois a regra básica seria *entrevista ou concurso de provas* (grifos nosso).

Além disso, permitia-se que, havendo vaga no quadro de pessoal da empresa, servidores postos à sua disposição poderiam optar pelo seu ingresso nela, desde que houvesse autorização da Diretoria Executiva. Era, igualmente, permitido que os servidores públicos postos à disposição da empresa, que tivessem seus órgãos extintos, poderiam ingressar no seu quadro de pessoal, bastando para isso se submeter e ser aprovado em teste de seleção.

No mesmo ano, a Lei Municipal nº 14.091/79 estabeleceu novas diretrizes básicas para os serviços de limpeza urbana, criando parâmetros para a sua execução e fiscalização, também a cargo do URB – Recife.

Dois anos depois, no Decreto Municipal nº 11.898/81, alterando o art. 23 do estatuto então vigente, ficou instituído que o Secretário de Planejamento e Urbanismo acumularia o cargo de Presidente da URB – Recife, devendo ainda, expressamente, indicar para nomeação pelo prefeito, os demais diretores da empresa.

Nova alteração na sua estrutura organizacional ocorreu por meio do Decreto Municipal nº 11.981/81, desta vez reduzindo a composição de sua Diretoria Executiva para cinco diretorias, assim distribuída: Diretoria da Presidência, Diretoria de Administração e Finanças, Diretoria de Planejamento Urbano, Diretoria de Controle Urbanístico e Diretoria de Limpeza Urbana.

Em 1984, via Decreto Municipal nº 12.849, dois importantes serviços sociais do Município foram unificados e transferidos para a Secretaria de Planejamento e Urbanismo: Serviço de Ações Comunitárias – SAC e Grupo de Articulação Comunitária – GRACO. Destaca-se, aqui, o fato de os servidores da URB – Recife que lá desempenhavam suas funções, serem também transferidos para a administração direta, naquela secretaria.

Ainda naquele ano, o Decreto Municipal nº 12.869 introduziu alterações no estatuto da empresa, modificando, mais uma vez, seu organograma, ao acrescentar a Diretoria de Obras.

Por sua vez, também naquele mesmo ano, o Decreto nº 12.934 ampliou novamente as competências legais da empresa, ao permitir-lhe a produção e comercialização de bens e serviços. Tal medida visava adequá-las à atribuição de coordenação do Projeto Recife, que previa, dentre outras ações de urbanização, a implantação de unidades produtivas.

Foi somente através da Lei Municipal nº 14.727 de 1985 que os serviços de limpeza urbana deixaram de ser responsabilidade da URB – Recife, passando para a Empresa de Obras Públicas da Cidade do Recife. Consequentemente, extinguiu-se a Diretoria de Limpeza Urbana, sendo transferidos todos os seus funcionários para aquela empresa, com sucessão trabalhista.

3.2 Da Constituição de 88 até a Reforma Administrativa de 2005: Fragmentação e Enxugamento da Estrutura e de suas Atribuições

Com o advento da Constituição Federal de 1988 intensificou-se o processo de retirada de atividades da empresa, que inicialmente eram transferidas a órgãos da administração indireta; a partir de então se concentrou na assunção de outras competências legais por parte da administração direta.

Antes que se aprofundasse o processo de fragmentação e enxugamento da estrutura organizacional e de suas atribuições, houve, ainda, uma última inclusão de novas

atribuições em 1989, pois com a publicação do Decreto Municipal nº 14.636, incumbiu-se a empresa, também, da execução de obras de habitação de interesse social.

Para cumprir essa nova missão, alterou-se mais uma vez sua estrutura administrativa, mediante a criação da Diretoria de Habitação e Programas Especiais.

Ainda em fevereiro de 1992, foi realizado o último Concurso Público da URB - Recife, por uma necessidade específica da Diretoria de Controle Urbano, para o cargo de Atendente nas unidades regionalizadas.

Por sua vez, regulamentando a Lei Municipal nº 15.662/92, o Decreto Municipal nº 15.985, de novembro do mesmo ano, fixou o quantitativo de servidores do quadro de pessoal da empresa, assim distribuídos:

Níveis	Quantidade
Superior	502
Técnico	914
Administrativo	424
Vigilante	271
Motorista	109
Quadro Suplementar Superior	13
Total	2.233

A partir de dezembro de 1992, através da Lei Municipal nº 15.738, efetuou-se ampla reforma administrativa na Prefeitura.

Quanto à URB – Recife, o maior impacto dessa reforma foi a retirada da responsabilidade sobre o disciplinamento, uso e ocupação do solo urbano, transferindo-a para a administração direta, na Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental - SEPLAN. Igualmente lhe foi retirada a atribuição de execução de obras de habitação, que, neste caso, se transferiu para a Secretaria de Infra-estrutura e Serviços Públicos, órgão a que a empresa passaria a estar subordinada.

Em janeiro de 1993, o Decreto Municipal nº 16.150, regulamentando a citada lei, definiu as novas estruturas organizacionais de toda a administração indireta da Prefeitura, bem como seu respectivo Quadro de Cargos de Direção e Chefia.

Em virtude dessas mudanças, todo o acervo mobiliário, de automotores, documentais e mapoteca, de interesse do controle urbanístico, bem como os bens imóveis onde funcionavam as unidades regionalizadas foram cedidos à aludida secretaria.

Por outro lado, cerca de quatrocentos servidores da empresa que desempenhavam suas funções na Diretoria de Controle Urbano, extinta com aquela lei, foram logo a seguir cedidos à SEPLAN, ficando-lhes assegurado o vínculo empregatício na URB – Recife, e a manutenção de todos os direitos, salários, vantagens e benefícios, com ônus para o órgão cedente.

Somente em outubro do mesmo ano é que o estatuto da empresa, via Decreto Municipal nº 16.412, se ajustou às mudanças previstas naqueles últimos instrumentos legais. A Diretoria Executiva passaria a ser constituída por: Diretoria da Presidência, Diretoria de Administração e Finanças, Diretoria de Programas Especiais, Diretoria de Projetos Urbanos e Diretoria de Obras.

Sobre a política de pessoal, considerando as exigências para investidura em cargo ou emprego público previstas na Constituição de 1988, pela primeira vez se normatizou no estatuto da empresa, que apenas mediante concurso público se daria a admissão de servidores.

Ainda em dezembro de 1995, através do Decreto Municipal nº 17.207, modificava-se novamente o estatuto da empresa, alterando a estrutura organizacional da Diretoria Executiva para: Diretoria da Presidência, Diretoria Administrativa e Financeira, Diretoria de Programas Especiais, Diretoria de Integração Urbanística, Diretoria de Projetos Urbanos e Diretoria de Obras.

A nova Diretoria de Integração Urbanística ficaria responsável, dentre outras funções, pela coordenação do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, para o qual foi criado um Fundo Especial, sob a gestão orçamentária e financeira da URB – Recife. Este fundo visa custear as ações de urbanização e regularização fundiária daquelas áreas carentes do Município.

Nova reforma administrativa foi aplicada na Prefeitura do Recife através da Lei Municipal nº 16.282/96, quando a URB – Recife retornou sua subordinação à pasta de planejamento, passando, esta, a se denominar Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente.

Mais uma vez, em junho de 1997, através do Decreto 17.653, foi autorizada a cessão de outros quarenta servidores da empresa, além dos quatrocentos anteriormente cedidos, ocupantes de cargos técnicos e administrativos, para a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, mantendo-se, igualmente, todos os seus direitos e vantagens, e pagamento pela cedente. Não obstante, previa-se a partir daquele decreto, o ressarcimento por parte da Prefeitura da despesa com pessoal cedido pela empresa.

A partir de 2000, com o Decreto Municipal nº 18.711, foi retirada da empresa e transferida à Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife – CTTU, a responsabilidade sobre a exploração dos estacionamentos em logradouros públicos.

Nesse ato transferiram-se também todos os equipamentos, *softwares*, banco de dados, contratos, projetos, bens móveis, materiais de expediente e uniforme anteriormente pertencente à URB – Recife, utilizados no mencionado serviço.

Assumia, no ano de 2001, novo governo no Município, à frente, pela primeira vez na administração da capital, o Partido dos Trabalhadores – PT, implementando mais uma reforma administrativa, através da Lei Municipal nº 16.662, fato que, habitualmente, ocorre em início de qualquer gestão municipal.

Novas secretarias foram criadas, como a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã e a Secretaria de Saneamento. No caso da URB - Recife, embora permanecesse vinculada à Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, passou a manter estreita relação com a primeira secretaria, mencionada acima, em virtude da necessidade de permanente diálogo e negociação dos projetos de obras públicas, demandadas pela população através do orçamento participativo.

Como consequência dessa reforma, o estatuto da empresa teve que ser, outra vez, adequado pelo Decreto Municipal nº 18.994/2001, especialmente no que se refere à

transferência do Departamento de Saneamento da Diretoria de Obras para a nova Secretaria de Saneamento. Vários cargos comissionados e funções gratificadas tiveram que ser extintos ou remanejados no âmbito da própria empresa.

Ocorreu em julho de 2005, via Lei Municipal nº 17.108, início de nova gestão, a reforma administrativa de vertente gerencial, objeto principal desta pesquisa, ainda que estivesse à frente da municipalidade em seu segundo mandato, um governo de viés claramente esquerdista, com instrumentos de gestão e práticas democráticas e participativas, bastante difundidas e consolidadas.

Na URB – Recife, a partir dessa reforma, suas funções ficaram concentradas na execução indireta de obras de edificação, urbanização e de serviços públicos, efetuando, quando necessário, o remanejamento urbano de áreas deterioradas e programas de desapropriação associados a tais serviços.

A partir do Decreto nº 21.393 de outubro de 2005, aprovou-se novo estatuto alterando a estrutura organizacional da empresa.

A Diretoria Executiva possuía, antes, cinco níveis hierárquicos, ou seja, cada diretoria dispunha de três níveis de subordinação: departamentos; divisões e setores - sendo reduzida, após a reforma administrativa, para apenas um nível: gerências de área (Anexo I - Organograma anterior à reforma, com destaque para a Diretoria Administrativa Financeira).

A Diretoria Executiva ficou, por conseguinte, reduzida a: Diretoria da Presidência, Diretoria Administrativa e Financeira, Diretoria de Projetos e Diretoria de Obras (Anexo II – Organograma completo após a reforma).

Uma medida de efeito controverso que se pode destacar foi a previsão de extinção em toda a prefeitura, após um ano da sanção da lei, de todos os cargos de simbologia CS, CSEC e CTOR, que correspondiam às chefias de setores e de apoio administrativo. No caso da URB – Recife, os ocupantes dos referidos cargos, em sua grande maioria servidores do quadro da empresa, permaneceriam recebendo a gratificação por mais um ano, ainda que os setores e as funções houvessem sido extintos.

Contudo, decorrido menos de um ano da implementação da reforma, houve uma leve reversão em algumas situações definidas na lei original, quando a Prefeitura recriou cargos, ainda em dezembro de 2005, pela Lei Municipal nº 17.160, para suprir parcialmente as deficiências posteriormente detectadas.

Por outro lado, com essa nova lei, a extinção dos cargos acima mencionados, prevista para acontecer em um ano, não ocorreria mais em prazo definido. Eles só se extinguiriam à medida que seus ocupantes fossem se aposentando, pedindo exoneração ou falecendo.

Isso ocasionou uma grande distorção do ponto de vista administrativo e funcional, pois muitos funcionários (a maioria antigos chefes de divisão), não foram contemplados com gerências operacionais, embora permanecessem à frente das atividades, enquanto que os chefes de setores, anteriormente subordinados às divisões, continuaram percebendo suas gratificações, mesmo sem responderem por novas gerências de serviços.

Somente em março de 2006, através do Decreto nº 21.762, é que foi aprovado novo estatuto e organograma da empresa, incluindo os cargos recriados na última lei, assim distribuídos: um de simbologia DS1 em substituição a um DS2, para a Assessoria Jurídica; um de simbologia DDR (gerência de programa), para a Diretoria de Obras; três DDP (assessoramento) para Presidência e Diretoria Administrativa e Financeira; e dois DDI (gerência de serviço), para Diretoria de Projetos e Diretoria Administrativa Financeira.

Durante os trinta e seis anos de existência da URB - Recife, várias foram as normas legais editadas, que ensejaram diversas reformas administrativas, ora repassando atribuições e responsabilidades a outros órgãos da administração indireta da Prefeitura, ora as transferindo para instâncias da administração central.

Essas reorganizações ensejaram, entre vários efeitos, modificações profundas na gestão do corpo funcional da empresa, com algumas consequências nefastas, tanto de ordem jurídico-trabalhista, quanto da administração dos seus recursos humanos.

Desse ponto de vista, a última reforma administrativa analisada, reforçou, indiretamente, tais problemas, na medida em que a tendência de transferir funções e

servidores.a outros órgãos se repetiu, sem atacar a questão das disfunções geradas em reformas anteriores.

Diante de tantas reestruturações, seu quadro funcional ficou bastante envelhecido, não havendo ingresso de novos servidores, praticamente, nos últimos vinte anos, ocorrendo apenas o concurso público em 1992, para funções do controle urbano, que, logo em seguida, seriam transferidas para a administração direta, conforme já mencionado acima.

Em 2007, foi apresentação, pela direção da empresa, um pedido de autorização para realização de concurso público, que na ocasião relatava a seguinte situação:

Considerando o tempo de criação da empresa e o tempo de serviço de parte dos funcionários, alguns com problemas de saúde; (...) Considerando a diminuição do quantitativo de pessoal por aposentadoria, demissão e óbito; (...) o quadro de pessoal atual (Ref. Abril 2007), demonstrado abaixo, observa-se que houve uma redução de cerca de 50% do efetivo, nos últimos 15 anos; (...) gerando cargos em disfunção e/ ou extinção;

**QUADRO RESUMO
DISPONIBILIDADE DO QUANTITATIVO - CARGOS**

		QUANTITATIVO			VAGAS CONCURSO
		TOTAL	ATUAL		
			EXTINÇÃO/ DISFUNÇÃO	ATIVO	
1	NS + QS	515	13	284	68
2	NT	914	180	374	47
3	NA	533	69	175	34
4	Vigilante	271	0	101	45
			262	934	
		2233	452	1196	194

FONTE: GARH/DAF

O fato de haver transferido inúmeros funcionários para outros órgãos da municipalidade, que assumiram atribuições anteriores da URB – Recife, gerou, segundo relatórios da Assessoria Jurídica da empresa, dentre outras consequências administrativas para a empresa, inúmeros processos judiciais na Justiça do Trabalho, via de regra para se pleitear diferenças salariais em virtude de alegados desvios de função, acarretando, anualmente, enormes prejuízos financeiros com sentenças desfavoráveis.

Para agravar essa conjuntura, procedendo a análise da Prestação de Contas do exercício de 2003 da empresa, o Tribunal de Contas de Pernambuco rejeitou sua

aprovação, em decisão tomada somente em 2007, pela alegação principal de excesso de funcionários cedidos, ao passo que a empresa contratava outros serviços externos, enquanto continuava arcando com a despesa daqueles servidores.

Assim argumentava o relator do processo nº 0402468-0 daquela corte de contas:

Os defendentes esforçam-se em contestar as conclusões da auditoria quanto ao excessivo número de servidores da URB colocados à disposição de outros órgãos em confronto com o número de pessoal a serviço daquela empresa por meio de contratos de terceirização, trazendo opiniões sobre a natureza jurídica da mesma, quanto ao poder discricionário do gestor, transcrevendo lições de doutrinadores nacionais, assim como fazendo paralelos sobre a época em que os servidores foram colocados sob o regime citado e de quem é a responsabilidade dos atos respectivos. Até que seria razoável a colocação de funcionário que fosse técnico em determinado serviço para o órgão que herdasse a execução do mesmo, mas desde que igualmente fosse transferido a este o ônus da cessão. (...) Não é o que ocorre na URB - Recife, que possui 555 funcionários à disposição de outros órgãos, que corresponde à cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do seu quadro próprio, mantendo a responsabilidade quanto ao pagamento dos seus vencimentos. E o que é pior: necessita de pessoal no seu quadro, tanto que celebra pactos de terceirização. (...) É esta situação que a auditoria definiu como duplicidade de pagamento, ou seja, a URB arca com o ônus dos servidores colocados à disposição e também procede ao pagamento do pessoal (terceirizado) que necessitou frente a sua carência de pessoal. A duplicidade de pagamentos citada pela auditoria chama-se tecnicamente de despesa antieconômica. Não se trata de considerar apenas a formalidade do ato e sua adequação às normas legais, mas também a sua conveniência, oportunidade e economicidade. Quanto à responsabilidade pelas cessões ocorridas é importante ressaltar que a condição de gestores e ordenadores de despesas da URB - Recife confere aos mesmos a prerrogativa de revisão dos atos praticados antes da investidura em seus respectivos cargos, assim como daqueles praticados por outros administradores, não sendo os mesmos obrigados a acatar quaisquer atos, ainda que estejam revestidos das formalidades legais previstas. O erro de outros não justifica a inércia diante das decisões a serem tomadas.

Somente neste ano de 2009, na 28ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 29 de julho, obteve-se a aprovação, com ressalvas, daquela Prestação de Contas, acatada por unanimidade, através do Recurso Ordinário nº 0703244-4, utilizando-se, fundamentalmente, como argumentos de defesa, dentre outras abordagens, o relato de todo o histórico das modificações e cessões ocorridas ao longo dos anos, conforme descrito também neste capítulo.

Na transcrição das notas taquigráficas do julgamento, percebe-se que o Conselheiro Relator do processo compreendeu bem, comungando com o entendimento do Ministério Público de Contas, que as sucessivas reformas administrativas ocorridas na empresa foram as verdadeiras causas da situação atual do seu Quadro de Pessoal. Segue-se parte das alegações ali contidas:

O Procurador acima mencionado entende deva ser conhecido o recurso. Acompanho seu entendimento, (...) Nosso Procurador não entende ser possível a responsabilização do Diretor Presidente da URB porque essas cessões de servidores decorriam de Decretos do Prefeito, então, não poderia haver a responsabilização do Diretor da URB, inclusive, diz da complicação jurídica, qual ato ele usaria para se sobrepor a um decreto municipal. Então, com relação à responsabilização do Diretor Presidente da URB, ele não vê como ser possível (...) porque servidores da URB eram cedidos a outros órgãos e se contratava essas empresas para suprir aqueles serviços que seriam passíveis de serem prestados por aqueles servidores cedidos, e então se falou em antieconomicidade; mas nosso Procurador diz que antieconomicidade não, porque aqueles servidores que foram cedidos estavam prestando um serviço à municipalidade. A grande parte, 95%, era para a própria Prefeitura da Cidade do Recife (...) Parece-me que este encaminhamento dado pelo Procurador é o mais consentâneo com a realidade. Aquele serviço foi prestado em outro órgão.

Portanto, tais contextos serviram para demonstrar que os gestores que estavam à frente da empresa no ano auditado, não podiam ser responsabilizados por um suposto excesso de cessão de pessoal, que, na realidade, era fruto de inúmeras reformas e reestruturações ocorridas na Prefeitura do Recife como um todo, por decisões de prefeitos e secretários anteriores, aprovadas, segundo o caso, no Legislativo Municipal, com reflexo profundo na gestão administrativa e de pessoal da URB – Recife.

3.3 Características do gerencialismo na reforma de 2005

Inicialmente, como prova da inspiração do gerencialismo na reforma administrativa de 2005, destacamos algumas diretrizes contidas na lei que lhe deu origem (Lei nº 17.108):

Art. 1º...

I – otimização da estrutura e do funcionamento da administração com vistas ao atendimento mais eficaz das demandas apresentadas pela sociedade;

II – racionalização da estrutura administrativa, adaptando os órgãos que compõem a administração às prioridades do governo;

...

VI – Adequar a estrutura administrativa ao modelo de gestão participativa regionalizado, integrando as políticas públicas no processo de planejamento, desenvolvimento, monitoramento dos programas, projetos e ações; (grifos nosso)

Analisando essa última diretriz, observa-se, claramente, por outro lado, a dupla influência em seus propósitos legais, na medida em que busca uma reestruturação dos órgãos da prefeitura para adequá-la, ainda mais, ao modelo de gestão participativa iniciado na primeira gestão, coligando-se a mecanismo de caráter gerencial, pautado no acompanhamento de ações.

Em segundo lugar, nos anexos da referida lei, definiram-se, sinteticamente, as competências e atribuições dos cargos comissionados e funções gratificadas, constantes tanto da administração direta quanto indireta, que a partir daquele dispositivo legal deveriam ser uniformizadas.

Destaca-se, neste caso, como elemento de inspiração gerencial dessa reforma administrativa, a estruturação de gerências em todos os níveis hierárquicos intermediários da prefeitura, através da implantação de gerências de área, operacionais e de serviços, com ênfase no planejamento estratégico, na avaliação de desempenho e no acompanhamento de resultados, típicos da abordagem gerencial, como se pode observar:

13- Gerentes:

I - Gerente de Área, (...): Comandar uma equipe voltando-se para estratégias, planejamento e acompanhamento de resultados, mediante orientações gerais e diretrizes amplas. (grifo nosso)

II - Gerente Operacional, (...): Comandar uma equipe viabilizando ações específicas, orientar em técnicas apropriadas para ações determinadas, executar ações de operação concreta e bem definida.

III - Gerente de Serviços, (...): Comandar a execução direta dos serviços no próprio local mesmo da ação, com tarefas de resultados imediatos, seguindo orientações específicas, executando ações qualificadas e reportando resultados imediatos.

Compete ainda, de forma generalista, a todos os gerentes:

a) orientar, acompanhar e fazer cumprir as delegações da Diretoria e instâncias superiores, quanto à execução de demandas específicas da área sob sua gestão;

b) orientar a equipe sob seu comando na execução das atividades delegadas, acompanhando seu desempenho e provendo meios para efetivação das ações propostas; (grifo nosso)

c) participar de reuniões e prover a área de informações pertinentes, relevantes para o desempenho de suas atribuições;

d) prestar apoio às Diretorias, Assessorias e conforme lhe seja solicitado, no que concerne a subsidiar-lhes as ações e planejamento;

e) exercer atividades específicas quanto à elaboração de projetos e captação de recursos;

f) desenvolver outras atividades correlatas que lhe venham a ser atribuídas.

Por último, outra influência do gerencialismo, observada na reforma, foi a adoção do *downsizing* na reestruturação da URB – Recife. Utilizando-se desse mecanismo, a reforma administrativa em questão reduziu consideravelmente sua estrutura organizacional.

Eliminaram-se, inicialmente, duas diretorias - Diretoria de Integração Urbana e Diretoria de Programas Especiais, procedendo, também, à transformação de todos os departamentos em gerências de área, bem como à eliminação de todas suas divisões e setores. Essas alterações corresponderam à extinção de cerca de 70% dos cargos comissionados e funções gratificadas da empresa.

Na realidade, a proposta unificada da reforma administrativa, de estruturação dos organogramas em Diretorias, gerências de área, gerências operacionais e gerências de serviços, prevista para todas as unidades administrativas da Prefeitura, secretarias e entidades subordinadas – fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economias mistas – não foi adotada integralmente na URB – Recife.

Conforme se pode observar, não foram previstas gerências operacionais que, em tese, substituiriam as antigas divisões, ou parte delas, nem gerências de serviços, que, também, em tese, substituiriam os antigos setores, prevendo-se apenas, na Diretoria de Obras, algumas gerências de serviços destinados à fiscalização de obras.

Apesar de se estipular, na lei, medidas tidas como gerenciais, não foram, oficialmente, instituídos mecanismos de controle que pudessem aferir e avaliar, tanto o desempenho funcional quanto o institucional dos órgãos da prefeitura. Nesse aspecto, muito do caráter gerencial restou, apenas, na proposta legal da reforma administrativa.

4. CONSEQUÊNCIAS DA REFORMA NA ATUAÇÃO DA EMPRESA: PERCEPÇÕES DO CORPO FUNCIONAL E GERENCIAL

4.1 Condicionantes da Mudança Organizacional

Ao se analisar a evolução histórica e administrativa do Estado brasileiro no século XX, por meio dos diversos movimentos de reforma, e, posteriormente, analisando-se os limites e possibilidades da abordagem gerencial e da abordagem societal ou participativa, foi possível formar um melhor juízo das circunstâncias que condicionaram as transformações e reestruturações na URB - Recife. Assim, partes dos objetivos intermediários traçados puderam ser atingidas para a solução do problema da pesquisa.

No entanto, para alcançar os objetivos finais do estudo, fez-se necessário, também, considerar alguns condicionantes que são apontados nos estudos e teorias organizacionais.

Esses estudos estão voltados tanto para o campo da administração, como da sociologia e da psicologia. Gibson Burrell e Gareth Morgan publicaram em 1979, uma das obras essenciais para a teoria das organizações, intitulada *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Para esses autores, em muitos aspectos a teoria das organizações é um campo confuso e normalmente apresentado como tendo, pelo menos, três linhas de desenvolvimento.

A primeira se dirige ao estudo das organizações formais e se constrói sobre o trabalho da escola clássica de administração e da teoria administrativa. É considerada como ortodoxa e tende a adotar teorias e modelos de funcionamento organizacional, cujas preocupações administrativas estão centradas em resultados práticos.

Oposta à perspectiva administrativa, a segunda abordagem é descrita, às vezes, como sociologia de organizações, na maior parte construída sobre os fundamentos de Max Weber.

Como terceira linha de desenvolvimento está a abordagem que se preocupa com o estudo de comportamento de indivíduos dentro das organizações. Essa perspectiva foi

construída sobre o trabalho do movimento das relações humanas e, na maior parte das vezes, aborda o assunto do ponto de vista psicológico.

Segundo os citados autores, essas três linhas de pensamento exerceram significativa influência uma sobre as outras e, muitas vezes, são reunidas e denominadas de “comportamento organizacional”. Abraçam, portanto, teorias de organização, teorias do indivíduo na situação de trabalho e o modo pelos quais ambas se relacionam com o ambiente social mais amplo.

Outros autores, como Laurence e Lorsch, enxergam as formas organizacionais como sendo complexas e estreitamente vinculadas ao ambiente no qual as organizações estão inseridas, particularmente naquilo que diz respeito à tecnologia ali empregada.

Quando se trata especificamente de mudança em organização pública, no desafio de sua modernização, diversos são os atores existentes, como funcionários, outras organizações públicas, terceiros, empresas privadas e a própria sociedade demandando por seus direitos.

Para Pires e Macedo (2006), a realidade do desenho organizacional brasileiro comporta formas complexas e níveis hierárquicos múltiplos. Por outro lado, além de sofrer com um alto grau de paternalismo na ocupação de cargos e funções, caracteriza-se por estruturas altamente estáveis, que resistem, de forma generalizada, a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias.

Assim, sendo as administrações públicas organizações, em geral, bastante complexas, antes de se implementar um processo de mudança, impõe-se compreender bem as características da estrutura a ser alterada (bem como as estruturas de organizações de natureza semelhante) e os problemas relacionados a tal estrutura.

Para isso, será indispensável elaborar um novo modelo de gestão que explicita, com clareza, tanto para os administradores como para os demais servidores, a nova lógica de funcionamento da organização.

Para Hall (2006), o enxugamento de níveis hierárquicos (*downsizing*) e o aperfeiçoamento dos sistemas de informações gerenciais contribuíram para o potencial por menos complexidade em muitas organizações. Daí porque as organizações são alvo de pressões contraditórias que as fazem oscilar entre maior ou menor grau de complexidade.

Segundo o citado autor, apesar da complexidade ser uma característica estrutural básica de muitas das organizações públicas e privadas e, por isso mesmo, vinculada ao destino da organização e aos destinos dos indivíduos no âmbito da organização, se ela optar por uma forma inapropriada ou for incapaz ou não estiver disposta, por qualquer razão, a adaptar sua estrutura a situações alteradas, ela, provavelmente, logo enfrentará problemas.

No campo do planejamento estratégico, vários autores advogam que a mudança organizacional deve ser gerenciada, tendo em vista a resistência natural do ser humano e, portanto, das organizações, aos processos de mudança.

Quando a mudança é concebida e implementada de cima para baixo, pode-se descrevê-la em cinco etapas, que podem ocorrer simultaneamente ou em sequência. Três delas se dão no *hardware* da organização (estratégia, estrutura e sistemas) e as outras no *software* (comportamento e mentalidade dos funcionários).

Para os estudiosos dessa corrente de pensamento, a descrição começa com a reestruturação, que significa redução de porte (*downsizing*) e eliminação de camadas, seguida do esmagamento da burocracia.

O fenômeno do *downsizing* foi bastante utilizado a partir dos anos 80, com o aprofundamento da globalização da economia mundial, sobretudo nas grandes corporações multinacionais, cujo objetivo central era a adequação das complexas estruturas organizacionais e a redução de custos operacionais, através do “enxugamento” dos níveis hierárquicos inferiores.

Esse fenômeno está associado, também, à mudança de paradigma na organização do trabalho, que exige que ele não seja mais implementado de forma singular, mas numa dimensão mais ampla. Isso resultou em significativas mudanças organizacionais, mediante

a diminuição das diferenças hierárquicas e questionamentos das escalas intermediárias que passariam a desempenhar função de puro mando.

Segundo alguns autores, essa medida consiste na simplificação estrutural e diminuição dos níveis funcionais e hierárquicos de uma organização; diminuição operacional de suas atividades, devido à redução, temporária ou permanente, do mercado consumidor; redução de cargos e funções na estrutura organizacional, proporcionando agilidade às linhas de comando e, desta forma, tornando mais eficientes as comunicações e a interação entre os dirigentes e os dirigidos. Esse princípio também significa minimização do tamanho da empresa, objetivando atender às rápidas mudanças e evoluções dos mercados.

Há outros autores que percebem essa técnica como sinônimo de desemprego, redução ou dispensa sistemática de empregados. Analisando as causas e formas do desemprego, e classificando-o como uma das causas do desemprego estrutural nos dias de hoje, Moura (1998: 95) afirma que “*o fenômeno do downsizing (redução dos níveis de chefia e dos efetivos, em geral), (...) acarreta desemprego apreciável*”.

Para Tenório (2004), as discussões sobre *flexibilidade organizacional* já provocam mudanças na realidade gerencial brasileira, pois tem sido objeto de prática tanto no setor privado quanto no público, através da redução de níveis hierárquicos, diminuição nas funções de chefias, introdução de sistemas participativos e abertos de decisão, dentre outros.

Ainda segundo os estudiosos do planejamento estratégico, após os estágios de reestruturação e de esmagamento da burocracia, há um estágio de delegação de poderes aos funcionários, o qual dá origem a outro de aperfeiçoamento contínuo e, em consequência desses quatro, a cultura é fundamentalmente mudada.

Segundo Mintzberg (2007), esse processo de mudança não é tão simples e natural como pode aparentar no esquema descrito acima, muito pelo contrário. Ele entende que uma organização pode mudar, facilmente, um único produto ou indivíduo, mas mudar uma visão ou estrutura sem mudar mais nada é tolice, apenas um gesto vazio.

O autor defende, então que, quando crescem as pressões dos custos, não se podem achatar drasticamente as organizações e, de um momento para outro, delegar poderes a todos aqueles que tiveram anos de condicionamento tradicional de comando e controle. Essas são mudanças, em longo prazo, de cultura, sistema, hábitos e aptidões.

Madureira e Rodrigues (2006), autores já citados, lembram ainda que, num contexto de mudança organizacional, seja na administração pública ou privada, muito mais relevante é a forma como os funcionários a percebem e interpretam, do que a justificativa que os dirigentes dão a ela. Essa percepção será então determinante para a definição da conduta de aceitação ou distanciamento, produzindo maior ou menor resistência às modificações introduzidas.

Não obstante, há autores como Hernandes e Caldas (2001), que não enxergam as resistências como necessariamente prejudiciais. Afirmam que, ao contrário do que é divulgado e defendido, a resistência pode ser uma reação saudável e positiva, na medida em que o agente da mudança nem sempre tem razão.

Além disso, eles entendem que, do ponto de vista interno das organizações, é um mito gerencial o consenso de que os empregados são os atores com maior probabilidade de resistir às mudanças. Para eles, essa versão encobre, na verdade, a resistência dos superiores hierárquicos.

É considerando tais condicionantes de mudança organizacional que se pode, finalmente, compreender de que modo os servidores e gestores intermediários da Empresa de Urbanização do Recife assimilaram e avaliaram as transformações recentemente ocorridas.

4.2 A Visão dos Funcionários

A amostra selecionada foi composta de 60 servidores a serem abordados para participar da pesquisa, respondendo aos questionários fechados, dentre os 620 funcionários lotados à época na sede da empresa. Essa amostra contemplaria os empregados públicos, na medida do possível, proporcionalmente à sua vinculação nas três diretorias

remanescentes da empresa e, considerando, ainda, a participação proporcional dos níveis administrativo, técnico e superior.

De acordo com informações da Gerência de Área de Recursos Humanos, o quadro de pessoal da empresa era formado, na ocasião, por 934 servidores, assim distribuídos: 284 de nível superior, representando 30,40% do total; 374 de nível técnico (médio), representando 40,04% do total; e 276 de nível administrativo (fundamental), representando 29,55% do total.

Além disso, dos 620 funcionários lotados na sede, 30,48% deles desempenhavam suas funções na área fim da empresa, ou seja, na Diretoria de Obras – DO (18,77%) e na Diretoria de Projetos – DP (11,71%). Os demais (69,52%) exerciam suas atividades na área meio, ou seja, na Diretoria Administrativa e Financeira – DAF (60,78%) e na Presidência (8,74%), que inclui, ainda, a Assessoria Jurídica e a Comissão Permanente de Licitação.

Assim, foram escolhidos: a) 18 funcionários de nível superior, sendo 12 da área meio, ou seja, 10 lotados na DAF e 02 lotados na Presidência, e 06 da área fim, ou seja, 04 lotados na DO e 02 lotados na DP; 24 funcionários de nível técnico, sendo 17 da área da área meio, ou seja, 14 lotados na DAF e 03 lotados na Presidência, e 07 da área fim, sendo 04 lotados na DO e 03 lotados na DP; e c) 18 funcionários de nível administrativo, sendo 12 da área meio, ou seja, 10 lotados na DAF e 02 lotados na Presidência, e 06 da área fim, ou seja, 04 lotados na DO e 02 lotados na DP.

Convém lembrar que, dos 60 funcionários definidos e abordados para compor a amostra, somente 45 se propuseram participar da pesquisa. No entanto, apenas 39 deles devolveram, tempestivamente, seus questionários respondidos, o que representou ao final, em relação ao total de funcionários lotados na sede, 6,3% do universo da pesquisa.

É importante frisar que tal percentual pode ser considerado como suficientemente representativo do público-alvo estudado, levando-se em conta que as pesquisas de opinião pública adotam, em geral, percentual de participação bem inferior.

A aplicação de questionários aos funcionários foi realizada entre os meses de maio e junho de 2009, obedecendo ao cronograma de atividades estabelecido para a pesquisa de campo.

Nesta etapa, a coleta de dados obedeceu às seguintes fases: 1ª) abordagem junto àqueles que se pretendia aplicar o questionário, explicando-lhes os propósitos da pesquisa acadêmica; 2ª) distribuição dos questionários para quem aceitou respondê-los anonimamente, sendo acordado sua devolução para, no máximo, 30 dias; e por último, 3ª) recebimento do questionário respondido, em envelope fechado, por uma terceira pessoa, assistente do pesquisador.

Em seguida, para captar o entendimento do corpo funcional e de gerentes da empresa, mediante, respectivamente, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, foram estipuladas algumas categorias teóricas, fundamentadas nas vertentes gerencial e societal ou participativa, apresentadas no capítulo 2, e nos estudos relacionados à mudança organizacional, resumidos, no início deste capítulo, a serem finalmente analisadas e associadas às categorias-síntese obtidas de ambas as respostas.

Foram concebidas sete questões/perguntas a serem adotadas e aplicadas, tanto nos questionários (Anexo III), quanto no roteiro de entrevistas (Anexo IV), de maneira a possibilitar a comparação das distintas percepções.

Três questões compõem a primeira categoria teórica. As perguntas estão fundadas na concepção gerencial e visaram identificar a percepção dos funcionários e gerentes nos aspectos relacionados à performance, ou seja, qual a avaliação que se fazia sobre melhoria de desempenho da empresa e dos próprios funcionários, após a implantação da reforma em 2005.

Três outras questões compõem a segunda categoria teórica. As perguntas estão fundadas na abordagem societal ou participativa e visaram levantar os aspectos relacionados ao envolvimento do corpo funcional e de gerentes, tais como comunicação e participação, na concepção e implementação da reforma administrativa.

Pelo fato de se vivenciar, naquele momento em seu segundo mandato, um governo que adotava uma gestão democrática, externamente proporcionando a participação dos variados segmentos da sociedade local na destinação dos recursos públicos, através do Orçamento Participativo e, internamente, pautando-se pelo diálogo com os seus servidores, via Mesa Permanente de Negociação, pressupunha-se que os funcionários e gerentes fossem, de alguma forma, incluídos no processo de formulação e implantação da reforma.

Embora o viés gerencialista da reforma administrativa não fosse necessariamente percebido pelos funcionários e gerentes, essas perguntas foram formuladas com o objetivo de identificar se os sujeitos da pesquisa avaliavam como contraditório o modo pelo qual haviam sido concebidas e postas em prática tais mudanças.

Finalmente, uma última questão compõe a terceira categoria teórica. A pergunta está fundada nos estudos organizacionais e visou levantar os aspectos relacionados à resistência natural das pessoas ou funcionários de uma organização, aos processos de mudança.

Tabulando as respostas, verificou-se o seguinte resultado da primeira categoria teórica “performance/avaliação de desempenho”.

Primeira pergunta: Houve melhoria no desempenho dos funcionários?

RESPOSTAS	(%)
Houve considerável melhoria	2,60
Houve melhoria	2,60
Houve pouca melhoria	28,20
Não houve melhoria	46,10
Houve piora	20,50

Conforme tabela acima, quase um terço (28,20%) dos respondentes considera que houve pouca melhoria no desempenho dos funcionários, como consequência da reforma administrativa, enquanto que 46,10% deles consideram que não houve melhoria no desempenho dos funcionários; 20,50% dos respondentes acham que houve até mesmo

piora; apenas 2,60% deles avaliam que houve melhoria e também outros 2,60% entendem que houve até mesmo considerável melhoria no desempenho do corpo funcional.

Segunda pergunta: Houve melhoria no desempenho da empresa?

RESPOSTAS	(%)
Houve considerável melhoria	5,10
Houve melhoria	10,20
Houve pouca melhoria	20,40
Não houve melhoria	54,10
Houve piora	10,20

Conforme tabela acima, 20,40% dos respondentes consideram que houve pouca melhoria no desempenho da empresa, como consequência da reforma administrativa, enquanto que 54,10% deles consideram que não houve melhoria alguma no desempenho da empresa; 10,20% dos respondentes acham que houve até mesmo piora; 10,20% deles avaliam que houve melhoria e apenas 5,10% entendem que houve até mesmo considerável melhoria no desempenho da empresa.

Terceira pergunta: Considerando aspectos positivos (acertos) e negativos (erros), selecione a opção que, na sua análise, representa melhor o processo de reestruturação?

RESPOSTAS	(%)
Houve muitos aspectos positivos	2,60
Houve tanto aspectos positivos quanto negativos	41,00
Houve poucos acertos	17,90
Houve muitos aspectos negativos	38,50

Conforme tabela acima, mais de um terço (41,00%) dos respondentes consideram que houve tanto aspectos positivos quanto negativos na reforma administrativa, ao passo que 38,50% deles consideram que houve muitos aspectos negativos; 17,90% dos respondentes avaliam que houve poucos acertos; e apenas 2,60% entendem que houve até mesmo muitos aspectos positivos no processo de reestruturação da empresa.

Quanto à segunda categoria teórica “envolvimento do corpo funcional e de gerentes na implementação da reforma”, obteve-se o seguinte resultado.

***Quarta pergunta:** Como foi a participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação?*

RESPOSTAS	(%)
Houve bastante participação	2,60
Houve suficiente participação	10,20
Houve pouca participação	7,70
Não houve nenhuma participação	79,50

Conforme tabela acima, a grande maioria (79,50%) dos respondentes considera que não houve nenhuma participação, enquanto que apenas 10,20% deles consideram que houve suficiente participação dos funcionários e chefias; 7,70% dos respondentes avaliam que houve pouca participação e apenas 2,60% entendem que houve bastante participação no processo de reestruturação.

***Quinta pergunta:** Como foi realizada a comunicação a respeito do processo de mudança aos funcionários da URB - Recife?*

RESPOSTAS	(%)
Houve bastante comunicação	2,60
Houve suficiente comunicação	15,40
Houve pouca comunicação	23,08
Não houve nenhuma comunicação	58,90

Conforme tabela acima, quase dois terços (58,90%) dos respondentes consideram que não houve nenhuma comunicação, enquanto que apenas 15,40% deles consideram que houve suficiente comunicação aos funcionários; 23,08% dos respondentes avaliam que houve pouca comunicação e apenas 2,60% entendem que houve bastante comunicação a respeito do processo de mudança.

Sexta pergunta: *Selecione entre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da URB – Recife, com a reforma administrativa de 2005, a que você considera mais importante?*

RESPOSTAS	(%)
Extinção de diretorias	38,50
Transformação dos departamentos em gerências	25,60
Alteração de atribuições entre diretorias	17,90
Eliminação de níveis hierárquicos (divisões e setores)	17,90

Conforme tabela acima, mais de um terço (38,50%) dos respondentes consideram mais importante a extinção de diretorias, ao passo que 25,60% deles consideram mais importante a transformação dos departamentos em gerências; 17,90% dos respondentes avaliam como mais importante a alteração de atribuições entre diretorias e outros 17,90% entendem ter sido a eliminação de níveis hierárquicos (divisões e setores).

Por fim, na terceira categoria teórica “resistências aos processos de mudança”, obteve-se o seguinte resultado.

Sétima Pergunta: *Selecione uma ou mais possíveis resistências ao processo de reestruturação?*

RESPOSTAS	(%)
A redução de gratificações e vantagens salariais	39,60
A nova estrutura organizacional	18,70
A implantação de novos sistemas de controle	16,70
A delegação de responsabilidades	10,40
A outras razões	14,60

Conforme tabela acima, mais de um terço (39,60%) dos respondentes consideram ter havido maior resistência à redução de gratificações e vantagens salariais, ao passo que 18,70% deles consideram a resistência à nova estrutura organizacional; 16,70% dos

respondentes avaliam ter havido maior resistência à implantação de novos sistemas de controle, enquanto que apenas 10,40% deles avaliam maior resistência à delegação de responsabilidades; finalmente, outros 14,60% entendem ter havido outras razões.

Vale destacar que, dentre os 14,60% respondentes que alegaram outras possíveis resistências ao processo de reestruturação, 50,00% descrevem a própria ausência de participação e suficiente comunicação como fatores causadores da resistência; enquanto que 40,00% deles apontaram a implantação de sistema eletrônico de controle de frequência dos servidores; e apenas 10,00% alegaram o fato das gerências de área continuar cobrando responsabilidade dos antigos chefes no gerenciamento das divisões extintas.

4.3 A Visão dos Gerentes

No caso dos gerentes, a realização das entrevistas se deu no mês de julho de 2009, também obedecendo ao cronograma de atividades estabelecido para a pesquisa de campo. Contudo, dos 08 gerentes existentes na empresa, que se pretendia fazer compor a amostra, juntamente com parcela dos funcionários, somente 05 aceitaram se submeter às entrevistas, o que representou ao final 62,5% do quadro gerencial.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, individuais, com duração média de 30 minutos, cujo roteiro já mencionado acima, estabeleceu, igualmente, sete perguntas assemelhadas àquelas adotadas no questionário fechado aplicado junto aos funcionários.

Para o tratamento dos dados das entrevistas utilizou-se a técnica *análise de conteúdo*, do tipo classificado como temática ou categorial, na vertente semântica, cujo enfoque se debruça sobre significados, em vez de inferências estatísticas.

Bardin (2004: 153) como criador deste método, preconiza que a *análise de conteúdo* tem como primeiro objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos, e consiste em “*operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias, segundo re-agrupamentos analógicos*”.

Apresenta-se então o resultado das entrevistas dos gerentes, no mesmo formato do tratamento de dados dos funcionários, com as categorias-síntese (obtidas das respostas) agrupadas pela categoria teórica com que se relacionam. Os números entre parênteses referem-se: 1º) à quantidade de verbalizações obtida pela categoria e 2º) ao número de entrevistas em que esteve presente.

Na primeira categoria teórica “performance/avaliação de desempenho”, obteve-se o seguinte resultado.

Primeira pergunta: Houve melhoria no desempenho dos funcionários? Por quê?

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Houve pouca melhoria	(02/05)
Não houve melhoria	(03/05)

Conforme tabela acima, (03/05) considera-se que não houve melhoria no desempenho dos funcionários, como consequência da reforma administrativa, pela falta de clareza sobre as mudanças, que gerou perda de recursos na empresa, e nos funcionários insatisfação, sentimento de insegurança, desmotivação e perda de identidade profissional, pois até o servidor mais qualificado que antes se interessava em ocupar chefias, hoje isto não mais ocorre; enquanto que (02/05) se entendeu que houve pequena melhoria no desempenho dos funcionários, em função da nova estrutura física das gerências e pelo fato da extinção de alguns cargos, haver ocorrido redistribuição de atividades com alguns funcionários assumindo outras responsabilidades.

Segunda pergunta: Houve melhoria no desempenho da empresa? Por quê?

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Não houve melhoria	(03/05)
Não souberam informar	(02/05)

Conforme tabela acima, (03/05) considera-se que não houve melhoria no desempenho da empresa, como consequência da reforma administrativa, apesar do esforço das gerências criadas, que acabaram assumindo responsabilidades das chefias dos setores menores, havendo concentração de tarefas e sobrecarga de trabalho. Na visão desses gerentes, quem concebeu a reforma administrativa não conhecia a empresa; enquanto que (02/05) não souberam informar se houve melhoria no desempenho da empresa.

Terceira pergunta: Relacione os aspectos positivos (acertos) e negativos (erros) do processo de reestruturação.

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Houve aspectos positivos	(03/05)
Houve também aspectos negativos	(04/05)

Conforme tabela acima, (03/05) consideraram que houve aspectos positivos na reforma administrativa, especialmente pela criação de gerências com novos espaços de trabalho, e pela otimização de algumas tarefas com a fusão de atividades; (04/05) consideraram que houve também aspectos negativos no processo de reestruturação da empresa, destacando a extinção de diretorias, sem definir para onde seriam repassadas suas atividades; a redução drástica de divisões e chefias de setor, que continuaram com suas gratificações sem poder de decisão, sendo imprescindível a criação de gerências operacionais; e a falta de participação dos funcionários na construção do processo de mudança.

Quanto à segunda categoria teórica “envolvimento do corpo funcional e de gerentes na implementação da reforma”, obteve-se o seguinte resultado.

Quarta pergunta: Como foi a participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação?

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Não houve participação	(05/05)

Conforme tabela acima, (05/05) entenderam que não houve participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação, ou não foi tão efetiva quanto necessária, desconsiderando seus anseios e opiniões.

Quinta pergunta: Como foi realizada a comunicação a respeito do processo de mudança aos funcionários da URB - Recife?

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Não houve comunicação	(05/05)

Conforme tabela acima, (05/05) responderam que não houve informação/comunicação formal por parte da direção da empresa, ou seja, o repasse das informações não foi realizado de forma clara e participativa, de maneira que os funcionários foram pegos de surpresa, gerando insatisfação e desmotivação.

Sexta pergunta: Descreva as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da URB – Recife?

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
Extinção de diretorias, divisões e setores, e a transformação dos departamentos em gerências.	(03/05)
Reformulação de competências e fusão de algumas funções.	(01/05)
Transferência de funções e estrutura da extinta DIUR para a SPPODUA.	(01/05)

Conforme tabela acima, (03/05) destacaram extinção de diretorias, divisões e setores, e a transformação dos departamentos em gerências; (01/05) referindo-se à reformulação de competências e à fusão de algumas funções; (01/05) sublinhando a transferência de funções e estrutura, antes subordinadas à extinta DIUR, para a administração direta, na

Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental – SPPODUA.

Por fim, na terceira categoria teórica “resistências aos processos de mudança”, obteve-se o seguinte resultado.

Sétima Pergunta: Identifique possíveis resistências ao processo de reestruturação.

CATEGORIA-SÍNTESE	(nº verbalizações/ nº de entrevistas)
À implantação do sistema de controle eletrônico de frequência	(01/05)
Devido ao corporativismo	(01/05)
Com a desaceleração na execução das atividades	(01/05)
Naturais aos processos de mudança, ainda mais pelo fato da não participação	(01/05)
Pelo sentimento de revolta e decepção quanto ao desconhecimento da reforma administrativa	(01/05)

Conforme tabela acima, (01/05) considerou ter havido resistências à implantação do sistema de controle eletrônico de frequência; (01/05) destacou ter havido resistências devido ao corporativismo; (01/05) avaliou ter havido resistências com a desaceleração na execução das atividades; (01/05) entendeu ter havido resistências naturais aos processos de mudança como em qualquer empresa, ainda mais pelo fato da não participação; e (01/05) considerou ter havido resistências pelo sentimento de revolta e decepção dos funcionários quanto ao desconhecimento da reforma administrativa.

4.4 Percepções Coincidentes e Divergentes

De um modo geral, comparando-se os resultados da pesquisa de campo, que buscou capturar as visões dos funcionários e gerentes, a respeito das consequências da reforma gerencial na atuação da URB – Recife foi possível identificar muitas percepções coincidentes e poucas divergentes.

Na categoria teórica associada à vertente gerencial, que visava levantar os aspectos relacionados à performance, ou seja, à avaliação de desempenho da empresa e dos funcionários, após a implantação da reforma em 2005, observaram-se entendimentos quase que idênticos entre funcionários e gerentes.

Quando perguntado se houve melhoria no desempenho dos funcionários, dois terços dos funcionários que responderam ao questionário consideraram que não houve melhoria (46,10%) ou que houve até mesmo piora (20,50%) na performance funcional.

No caso dos gerentes, dentre os 05 entrevistados, 03 verbalizaram negativamente quanto à melhoria do desempenho dos funcionários, alegando falta de clareza sobre as mudanças, gerando, conseqüentemente, perda de recursos na empresa e, nos funcionários, insatisfação, sentimento de insegurança, desmotivação e perda de identidade profissional.

Do mesmo modo, quando perguntado se houve melhoria no desempenho da empresa, quase dois terços dos funcionários que responderam ao questionário, consideraram que não houve melhoria (54,10%) ou que houve até mesmo piora (10,20%) na performance da organização.

No caso dos gerentes, dentre os 05 entrevistados, 03 também verbalizaram negativamente quanto à melhoria do desempenho da empresa, alegando que as gerências criadas acabaram assumindo responsabilidades das chefias dos setores menores, havendo concentração de tarefas e sobrecarga de trabalho.

Não obstante, quando questionado sobre os erros e acertos do processo de reestruturação da empresa através da reforma administrativa, observou-se uma avaliação mais favorável por parte dos gerentes, se comparada à visão dos funcionários.

Enquanto que para 38,50% dos funcionários a avaliação é de que houve muitos erros e para outros 17,90% que houve poucos acertos, no julgamento dos gerentes, apareceram 03 verbalizações dentre 05 entrevistados, considerando que houve acertos na reforma administrativa, em virtude, sobretudo da criação de gerências e otimização de algumas tarefas com a fusão de atividades.

Mesmo assim, foram especificados pela maioria dos gerentes entrevistados alguns aspectos negativos, tais como a redução drástica de divisões e chefias de setor, que continuaram com suas gratificações sem poder de decisão, e a falta de participação dos funcionários na construção do processo de mudança.

Na categoria teórica associada à vertente societal ou participativa, notaram-se, igualmente, compreensões bem similares na avaliação dos gerentes e funcionários.

Com estas perguntas, ao tentar identificar se tinha ocorrido envolvimento do corpo funcional e de gerentes na concepção e implementação da reforma, buscava-se compreender se os sujeitos da pesquisa vislumbraram contradição na forma como as mudanças haviam acontecido.

Quando perguntado sobre a participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação, a maior parte (79,50%) dos funcionários considerou que não houve nenhuma participação. De maneira análoga, todos os gerentes entrevistados verbalizaram que não houve participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação, ou não foi tão efetiva quanto necessária.

Ao ser indagado sobre a comunicação a respeito do processo de mudança aos funcionários da URB – Recife, quase dois terços (58,90%) deles avaliaram que não houve nenhuma comunicação e outros 23,08%, que houve pouca comunicação.

Quanto à análise dos gerentes, todos os entrevistados consideraram também que não houve informação/comunicação formal por parte da direção da empresa, em razão do repasse das informações não haver sido realizado de forma clara e participativa.

Finalmente, quando questionado sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional da URB – Recife, com a reforma administrativa de 2005, qual delas se considerava significativa, mais de um terço (38,50%) dos funcionários entenderam como mais importante a extinção de diretorias, ao passo que 25,60% deles consideraram mais relevante a transformação de departamentos em gerências.

Por sua vez, 03 verbalizações dentre 05 gerentes entrevistados apontaram igualmente como de maior importância a extinção de diretorias, divisões e setores, e a transformação de departamentos em gerências.

Por último, na categoria teórica relacionada aos estudos organizacionais, que visou identificar as possíveis resistências aos processos de mudança, não se observou muita convergência entre as percepções de funcionários e gerentes.

Para mais de um terço (39,60%) dos funcionários, houve maior resistência à redução de gratificações e vantagens salariais, ao passo que 18,70% deles consideraram a resistência à nova estrutura organizacional; e outros 16,70% avaliaram ter havido maior resistência à implantação de novos sistemas de controle.

No caso dos gerentes, há de se destacar 01 verbalização apontando ter havido resistências à implantação do sistema de controle eletrônico de frequência; 01 verbalização sugerindo ter havido resistências à desaceleração na execução das atividades; e 01 verbalização indicando ter havido resistências naturais aos processos de mudança, como em qualquer empresa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo final do presente estudo foi compreender os impactos na gestão da URB – Recife, resultantes da reforma administrativa de vertente gerencial implementada na empresa, a partir da percepção do seu corpo funcional e gerencial, dentre outros elementos, sendo possível chegar às conclusões que ora são apresentadas.

Partiu-se da análise histórica sobre a administração brasileira do século XX, abordando-se, inicialmente, os primeiros passos da tentativa de implantação da burocracia clássica na nossa nação, apresentando-se, em seguida, a vertente gerencial, como ela iniciou em alguns países do primeiro mundo e acabou influenciando rapidamente diversos países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado no Governo FHC, e que continuou até os dias de hoje inspirando inúmeras reformas administrativas, tanto nos níveis estaduais quanto municipais.

Viu-se, por outro lado, que surgiu simultaneamente ao avanço das experiências gerenciais no Brasil, a proliferação de experiências de administração societal ou participativa, voltadas essencialmente para o âmbito municipal, ainda que presente em outras esferas do Poder Executivo, porém percebidas muito mais como uma reorientação de processos de governo e administração do que propriamente como reforma administrativa.

Apresentou-se ainda, de maneira comparativa, a visão crítica de vários autores, ora identificando aspectos positivos ora limitações, tanto da abordagem gerencial quanto da abordagem societal ou participativa, e que, em algumas experiências, foi necessária a convivência, ainda que conflituosa, das duas vertentes numa mesma gestão, como foi o caso da URB – Recife, na vivência da última reforma administrativa aqui estudada.

Por último, descreveram-se as inúmeras transformações ocorridas no modelo de gestão e, conseqüentemente, na sua estrutura organizacional, desde sua criação até a reforma de base gerencial de 2005, destacando os efeitos nefastos decorrentes destas reestruturações, na gestão administrativa e operacional da empresa.

Constatou-se, com base na amostra selecionada, que, na avaliação dos funcionários e gerentes, embora tenham surgido nas respostas aos questionários e nas entrevistas, algumas percepções divergentes, grosso modo a reforma administrativa analisada trouxe consequências desfavoráveis à atuação da empresa.

Identificaram-se entendimentos quase que idênticos entre funcionários e gerentes, quando se levantaram os aspectos relacionados à performance da empresa e dos funcionários, em que a grande maioria deles considerou que não houve melhoria ou que houve até mesmo piora no desempenho funcional e organizacional após a reforma.

Por sua vez, quando se buscou identificar o envolvimento do corpo funcional e de gerentes na implementação da reforma, foram notadas, novamente, compreensões bem similares na avaliação dos gerentes e funcionários.

A maior parte deles considerou que não houve nenhuma participação dos funcionários e chefias no processo de reestruturação, ou não foi tão efetiva quanto necessária, assim como avaliaram que não houve nenhuma ou pouca comunicação por parte da direção da empresa, em razão do repasse das informações não haver sido realizado de forma clara e participativa.

Por derradeiro, ao se identificar as possíveis resistências aos processos de mudança, não se observou muita convergência entre as percepções de funcionários e gerentes, tendo em vista que, para os funcionários, houve maior resistência à redução de gratificações e vantagens salariais, à nova estrutura organizacional e à implantação de novos sistemas de controle, enquanto que para os gerentes, apontaram-se maiores resistências à implantação do sistema de controle eletrônico de frequência e àquelas resistências naturais aos processos de mudança como em qualquer empresa.

Assim, foi possível tecer comentários, demonstrando de um lado alguns resultados favoráveis da reforma administrativa estudada, mas, sobretudo, ressaltando, como conclusão, os diversos equívocos e contradições, trazidos a lume após análise de diversos documentos da empresa, de estudos teóricos, bem como dos entendimentos expostos pelo corpo funcional e gerencial da URB – Recife.

Primeiramente, no que diz respeito aos poucos aspectos positivos, pode-se afirmar que, relativamente à reestruturação organizacional da Prefeitura como um todo, algumas mudanças ocorridas na URB – Recife guardam coerência com os propósitos gerais almejados pela reforma.

O autor do estudo considera correta a extinção da Diretoria de Programas Especiais, visto que, dentro do espírito da racionalização de tarefas pretendido pela reforma, suas principais atribuições passaram a ser da competência de outros órgãos da administração direta, a exemplo da Secretaria de Habitação e da Secretaria de Saneamento, de modo que não existia mais razão para sua existência no âmbito da empresa.

Por outro lado, o autor também avalia como acertada a transferência do setor responsável pela desapropriação, transformando-se departamento em gerência, anteriormente vinculado à extinta Diretoria de Integração Urbanística, para a nova Diretoria de Projetos.

Essa opinião é igualmente corroborada por alguns gerentes, pois na visão deles, tal mudança possibilitou a otimização de tarefas com a fusão de atividades, uma vez que aproximou este serviço dos responsáveis pelo levantamento dos custos iniciais e da concepção dos projetos básicos das obras, a serem posteriormente contratadas para execução.

Não obstante, destaca-se uma série de aspectos considerados negativos, cujos impactos na gestão da empresa se fizeram sentir de forma acentuada.

Inicialmente, do ponto de vista organizacional, a reforma de 2005 não buscou solucionar ou mesmo minimizar o antigo problema de excesso de funcionários exercendo suas funções em outros órgãos da prefeitura, mas mantendo-se o vínculo com a empresa, fruto das diferentes transformações e reformas ocorridas ao longo dos anos, principalmente após o advento da Constituição Federal, cuja tendência foi transferir atribuições e servidores da empresa (administração indireta) para diversas secretarias (administração direta).

Na realidade, essa disfunção administrativa acabou se aprofundando, considerando que se repetiu nessa reforma a prática da cessão de funcionários da URB – Recife para outras secretarias municipais, com ônus para a primeira.

Viu-se que essa situação, além de provocar um custo elevado da folha de pagamentos, percebido como desproporcional relativamente aos demais componentes de despesa (custeio da empresa e investimentos), foi fortemente criticada pelo controle externo da prefeitura.

Na análise em primeira instância, chegou-se a rejeitar a Prestação de Contas do exercício de 2003, por entender que o referido excesso de cessão era despesa anti-econômica. Somente anos depois, em meados de 2009, é que a empresa conseguiu reverter esse entendimento, alterando a decisão pela aprovação, em recurso apresentado no pleno do TCE – PE, onde se demonstrava a razão legal e histórica dessa realidade.

Em segundo lugar, observou-se uma flagrante incoerência ocorrida na URB – Recife, no que refere à estruturação dos seus níveis hierárquicos inferiores, considerando que, diferentemente do restante da prefeitura, não houve a criação de gerências operacionais em substituição às antigas divisões, frustrando, nesse aspecto, a uniformização esperada para todos os órgãos municipais.

Essa lacuna, na concepção da reforma, criou um hiato entre as gerências de área, substitutas dos antigos departamentos e os demais serviços da empresa, uma vez que essas atividades eram anteriormente exercidas por diversas divisões e setores.

Isso foi notado principalmente pelos gerentes, mas igualmente recriminado por parcela dos funcionários, o que acabou, na opinião deles, impactando negativamente no desempenho da empresa, tendo em vista que a extinção total das divisões e setores fez com que as gerências criadas assumissem responsabilidades das chefias dos setores menores, havendo concentração de tarefas e sobrecarga de trabalho.

Ou seja, pode-se afirmar que o instrumento do *downsizing* não é um mal em si, como medida de racionalização e redução de custos, muito pelo contrário. Porém, quando esse instrumento é adotado de forma exagerada, conforme abordado nos capítulos 3 e 4, pode

trazer consequências nefastas para as organizações, especialmente as públicas, pois não é aconselhável, de um momento para outro, delegar poderes a todos aqueles que tiveram anos de condicionamento tradicional de comando e controle.

O equívoco cometido, em adotar-se supressão exacerbada de cargos e funções na empresa, acabou sendo posteriormente reconhecido de forma tácita pelo governo, já que, como visto no capítulo 3, em pouco mais de um ano do início da reforma, nova legislação reverteu algumas situações, recriando cargos anteriormente extintos, ainda que eles não tenham sido repostos totalmente, ou criadas as gerências operacionais não contempladas na estrutura da URB – Recife.

Essa última medida provavelmente diminuiria a sobrecarga de trabalho nas gerências de área, que estariam imediatamente superiores às gerências operacionais e, por outro lado, certamente mitigaria boa parte das críticas e resistências reveladas nos resultados da pesquisa de campo.

Não obstante, daquilo que foi respondido pela maioria dos funcionários e gerentes, se faz necessário relativizar certos aspectos negativos externados, como impacto da reforma na gestão da empresa, especialmente no que diz respeito à melhoria de desempenho do órgão e dos próprios funcionários, uma vez que esses entendimentos revelaram, em parte, a resistência natural de membros de uma organização diante das mudanças, tanto mais por não terem se sentido incluídos e partícipes do processo proposto e iniciado de cima para baixo.

Por fim, independentemente de se constatar ambiguidade em fundamentar a reforma administrativa na vertente gerencial, considerando que se vivenciava um governo baseado na vertente societal, não se viu implantado, oficialmente, nenhum mecanismo efetivo de controle, característico do gerencialismo, que, por exemplo, após o estabelecimento de metas de gestão e de política pública, pudesse, em seguida, aferir e avaliar, permanentemente, tanto o desempenho funcional quanto o institucional dos órgãos da prefeitura.

Isso quer dizer também que, apesar de se identificar influência apreciável da vertente gerencial nos princípios e instrumentos desta reforma, o modelo de gestão e a cadeia de

comando hierárquico da empresa não sofreu mudanças significativas, permanecendo a empresa com características do modelo burocrático clássico.

É provável que esses mecanismos gerenciais que se vislumbrava adotar na Prefeitura, buscando maior eficiência na sua gestão, conforme previsto no conteúdo legal da reforma administrativa, não tenha sido efetivamente implantado, em razão dessa proposta não haver sido concebida internamente pela cúpula do governo.

Sua fundamentação foi sugerida por uma consultoria externa, contratada especificamente para esta tarefa, além de outros serviços relacionados à melhoria das ações governamentais, cuja orientação programática era bastante influenciada pelo *new public management*.

Daí se pode concluir, em última análise, que existiu de fato uma ambigüidade nessa reforma administrativa, uma vez que o governo que a propôs vinculava-se explicitamente à vertente societal, tendo como consequência, constatada na sua implementação, relegar-se a segundo plano os aspectos relacionados à performance da administração municipal.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIU, Fernando Luiz. 2006. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (col.) 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

BARDIN, Laurence. 2004. *Análise de conteúdo*. 3ª ed. Lisboa: Edições 70.

BRASIL, *Lei Complementar Federal nº 101*. 2000. Diário Oficial da União, mai.

BRASIL, *Lei Federal nº 10.257*. 2001. Diário Oficial da União, jul.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2006. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo modelo. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (col.) 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

_____. 2006. Da administração pública burocrática à gerencial. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (col.) 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2006. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.

CALDAS, Miguel P. e BERTERO, Carlos Osmar. 2007. *Teoria das Organizações*. São Paulo: Atlas.

CARNOY, Martin. 2006. *Estado e teoria política*. 12ª ed. Campinas: Papirus.

CAULLIRAUX, H. M. e YAMASHITA, E. C. 2004. Gestão Pública. In: *Gestão Pública e Reforma Administrativa* (col.). Rio de Janeiro: Lucerna.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. 2005. Estrutura e ação no setor público brasileiro: a gerência equalizadora. In: *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Teoria e Prática (col.) Rio de Janeiro: FGV.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FILGUEIRAS, Débora. 2000. Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Pólis.

COSTA, Frederico Lustosa da. 2000. *Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista*. Revista de Administração Pública, v. 34, n.1, p. 267-270, jan./fev.

_____. 2006. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo* (col.) 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

_____. 2008. *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas*. Revista de Administração Pública, v. 42, n.5, p. 829-874, Rio de Janeiro, set./out.

_____. 2009. *Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990: crítica do paradigma gerencialista*. Revista Brasileira de Administração Política, v. 2, n. 2, Salvador, out.

CYSNE, Rubens Penha e SOBREIRA, Rogério. 2007. *Ajustes Fiscais: experiências recentes de países selecionados*. Rio de Janeiro: FGV.

DIAS, Reinaldo. 2008. *Sociologia das organizações*. São Paulo: Atlas.

FARAH, Marta Ferreira Santos. 2006. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV.

FEDOZZI, Luciano. 1999. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. Tomo Editorial.

FILHO, D. O. L., SPROESSER, R. L. e HOFFMANN, G. L. 2005. *Reforma administrativa e resistências externas: um estudo de caso*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 39 (1): 123-37, jan./fev.

FILHO, José dos Santos Caryalho. 2008. *Estado Máximo X Estado Mínimo: o dilema*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, dezembro/janeiro/fevereiro. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp> Acessado em 03 de junho de 2008.

GALBRAITH, John Kenneth. 1989. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. 1997. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*: Fundação Perseu Abramo.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. 2008. *Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus.

HERNANDEZ, J. M. C. e CALDAS, M. P. 2001. *Resistência à mudança: uma revisão crítica*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.41, n.2, p.31-45.

HALL, Richard H. 2006. *Organizações. Estruturas, processos e resultados*. 8ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2005. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública*. Disponível na internet: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>. Acessado em 07 de abril de 2009.

KETTL, Donald F. 2006. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (col.) 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

KLERING, Luis Roque e ANDRADE, Jackeline Amantino de. 2006. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV.

MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel. 2006. *A administração do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*. Comportamento Organizacional e Gestão, vol.12, nº 2, 153-171.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. 2006. *Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal*. O & S, v.13, n. 37, abril/junho.

MENEZES, Suzaneide F. S. 2008. *Reforma administrativa no Município de Mossoró (RN): avanços e limites*. Trabalho apresentado no Congresso de Gestão Pública do CONSAD: Brasília.

MINSTZBERG, H., AHLSTRAND, J. L. e LAMPEL, J. 2007. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. São Paulo: Bookman.

MOTA, Fernando C. Prestes e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. 2008. *Teoria Geral da Administração*. 3ª ed. São Paulo. Cengage Learning.

MOURA, Paulo C. 1998. *A crise do emprego. Uma visão além da economia*. 3ª edição. Rio de Janeiro. Mauad.

OUVERNEY, Assis Mafort. 2005. *Relações Estado, sociedade e mercado subjacentes aos padrões de organização estatal e o futuro da reforma administrativa*. Cadernos Ebape.br, volume III – número 2 – julho. Disponível na Internet. <http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape.asp>. Acessado em 23 de maio de 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. 2007. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.

PECI, Alketa. 2006. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo* (col.) 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

_____. 2007. Regulação comparativa: uma (des) construção dos modelos regulatórios. In: *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas.

PIRES, José Calixto de Souza e MACÊDO, Kátia Barbosa. 2006. *Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil*. Revista de Administração Pública, v. 40, n.1, Rio de Janeiro, jan./fev.

RECIFE, *Lei nº 10.930*. 1973. Diário Oficial do Município, fev.

RECIFE, *Lei nº 12.397*. 1976. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Lei nº 14.091*. 1979. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Lei nº 14.727*. 1985. Diário Oficial do Município, jan.

RECIFE, *Lei nº 15.662*. 1992. Diário Oficial do Município, jun.

RECIFE, *Lei nº 15.738*. 1992. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Lei nº 16.282*. 1996. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Lei nº 16.662*. 2001. Diário Oficial do Município, jul.

RECIFE, *Lei nº 17.108*. 2005. Diário Oficial do Município, jul.

RECIFE, *Lei nº 17.160*. 2005. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Decreto nº 10.033*. 1973. Diário Oficial do Município, mai.

RECIFE, *Decreto nº 10.852*. 1976. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Decreto nº 11.221*. 1979. Diário Oficial do Município, mar.

RECIFE, *Decreto nº 11.332*. 1979. Diário Oficial do Município, jul.

RECIFE, *Decreto nº 11.898*. 1981. Diário Oficial do Município, abr.

RECIFE, *Decreto nº 11.981*. 1981. Diário Oficial do Município, jun.

RECIFE, *Decreto nº 12.849*. 1984. Diário Oficial do Município, mai.

RECIFE, *Decreto nº 12.869*. 1984. Diário Oficial do Município, jun.

RECIFE, *Decreto nº 12.934*. 1984. Diário Oficial do Município, ago.

RECIFE, *Decreto nº 14.636*. 1989. Diário Oficial do Município, abr.

RECIFE, *Decreto nº 15.985*. 1992. Diário Oficial do Município, nov.

RECIFE, *Decreto nº 16.150*. 1993. Diário Oficial do Município, jan.

RECIFE, *Decreto nº 16.412*. 1993. Diário Oficial do Município, out.

RECIFE, *Decreto nº 17.207*. 1995. Diário Oficial do Município, dez.

RECIFE, *Decreto nº 17.653*. 1997. Diário Oficial do Município, jun.

RECIFE, *Decreto nº 18.711*. 2000. Diário Oficial do Município, nov.

RECIFE, *Decreto nº 18.994*. 2001. Diário Oficial do Município, out.

RECIFE, *Decreto nº 21.393*. 2005. Diário Oficial do Município, out.

RECIFE, *Decreto nº 21.762*. 2006. Diário Oficial do Município, mar.

REZENDE, Flávio da Cunha. 2004. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.

ROCHA, C. B. e SILVA, J. R. G. 2007. *Identificação de funcionários com empresa pública no contexto de mudanças: o caso da Finep*. Revista de Administração Pública, v. 41, n.4, Rio de Janeiro, jul./ago.

SEABRA, Sérgio Nogueira. 2001. *A nova administração pública e mudanças organizacionais*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 35 (4): 19-43, jul./ago.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2006. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. 11ª edição. São Paulo: Editora Cortez.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. 2003. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Col. Reinventar a Emancipação Social, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.

SANTOS, R. P. C., MACIEIRA, A. R. e MIRANDA, T. R. 2004. Método de intervenção para reforma administrativa em organizações públicas. Uma abordagem baseada na gestão de processos. In: *Gestão Pública e Reforma Administrativa* (col.). Rio de Janeiro: Lucerna.

SARAVIA, Enrique. 2003. *La réforme de L'État au Brésil: l'influence du New Public Management*. Revue Française d'Administration Public, n. 105-106, dez.

SPINK, Peter. 2006. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (col.) 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. 2004. *Tem razão a administração? Ensaios de Teoria Organizacional*. 2ª ed. Unijui.

TENÓRIO, Fernando.G. e SARAVIA, Enrique J. 2006. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo* (col.) 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

TENÓRIO, Fernando G. e FILHO, Humberto Marques. 2006. Cidadania deliberativa: um estudo de caso. In: *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. 2006. Programa para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico. In: *Pesquisa Qualitativa em Administração* (col.) 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. 2004. *Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 38 (2): 199-220, mar./abr.

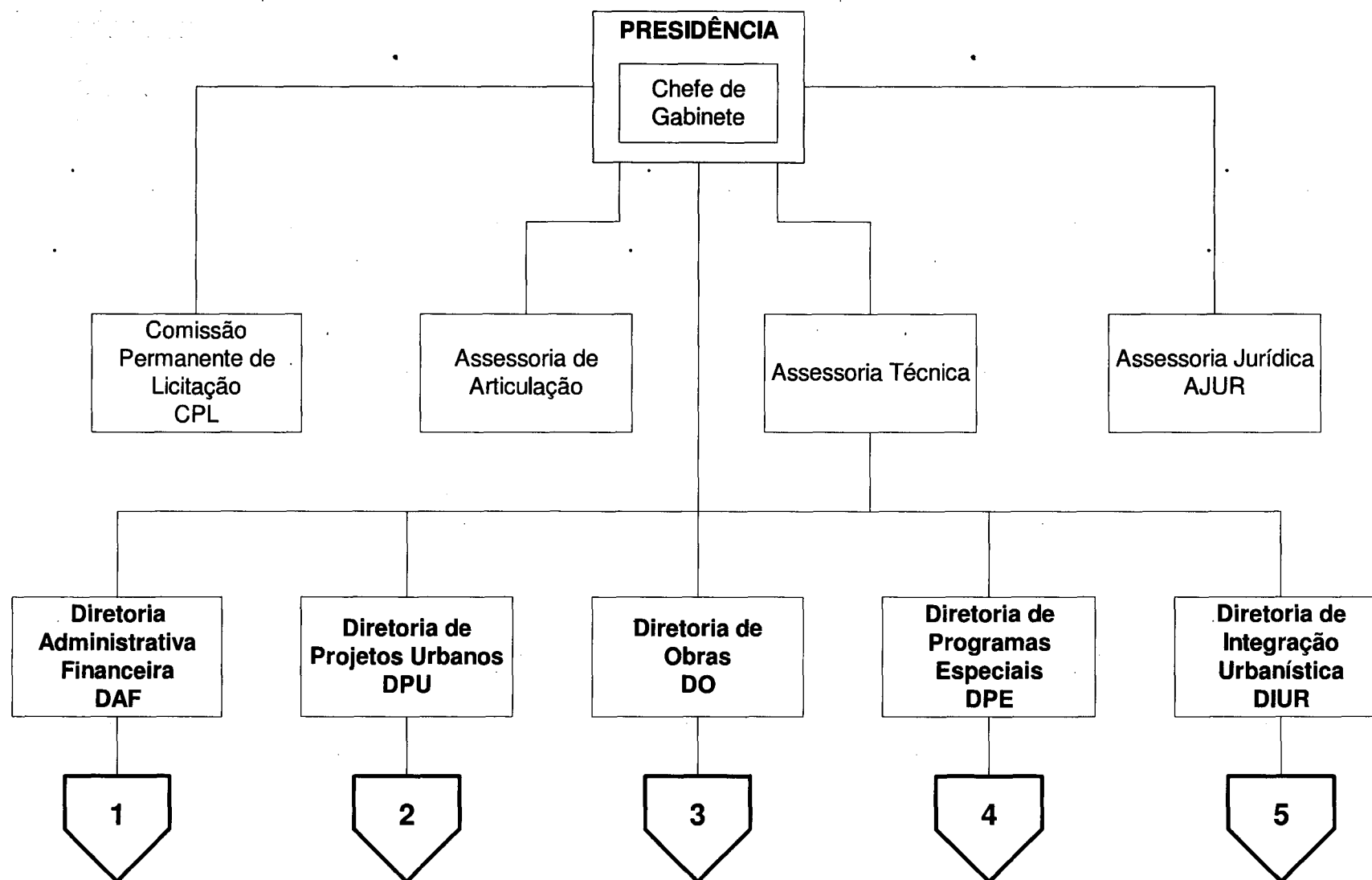
VERGARA, Sylvia Constant. 2007. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8ª ed. São Paulo: Atlas.

_____. 2006. *Métodos de pesquisa em administração*. 2ª ed. São Paulo: Atlas.

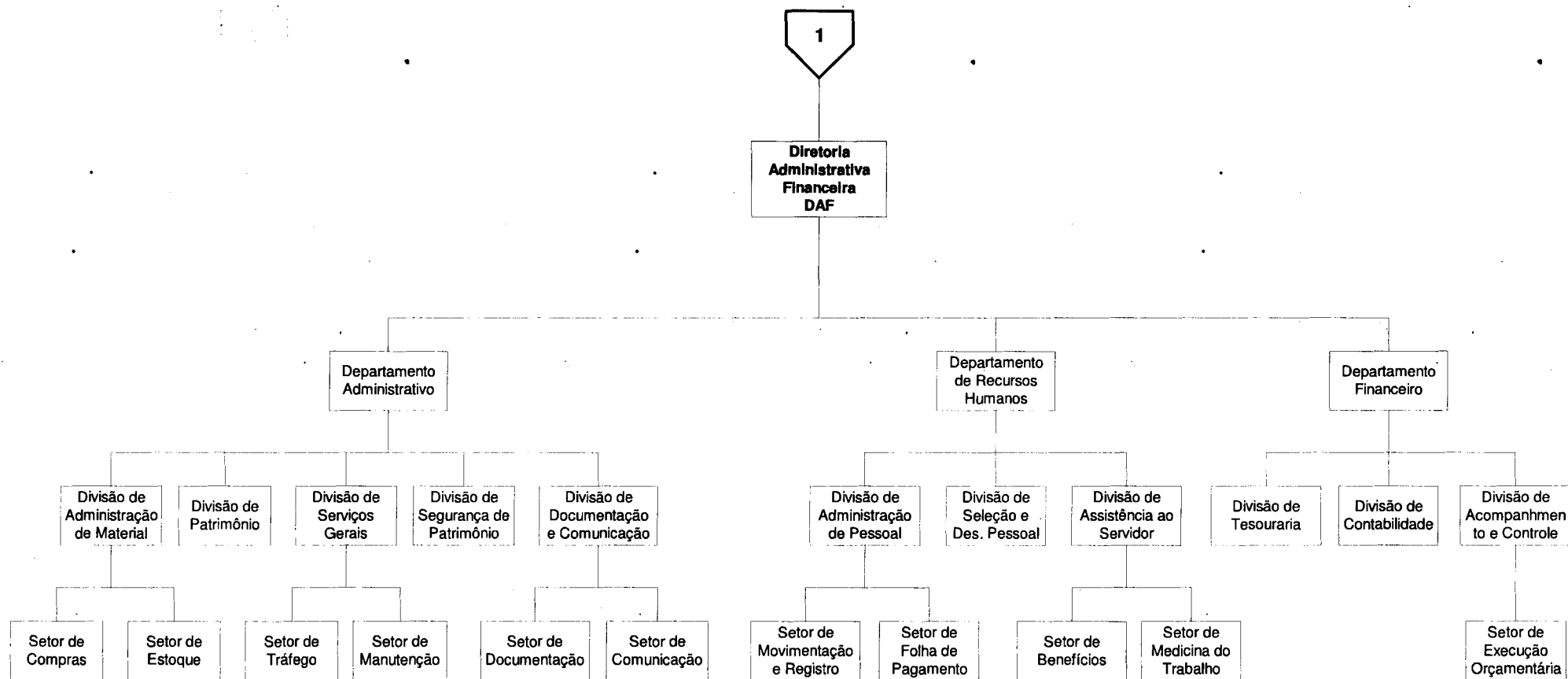
YIN, Robert K. 2001. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.

YUKI, M. M. e YUKIMURA, C. D. L. 2004. Visão geral da reforma administrativa de Florianópolis. In: *Gestão Pública e Reforma Administrativa* (col.). Rio de Janeiro: Lucerna.

ANEXO I

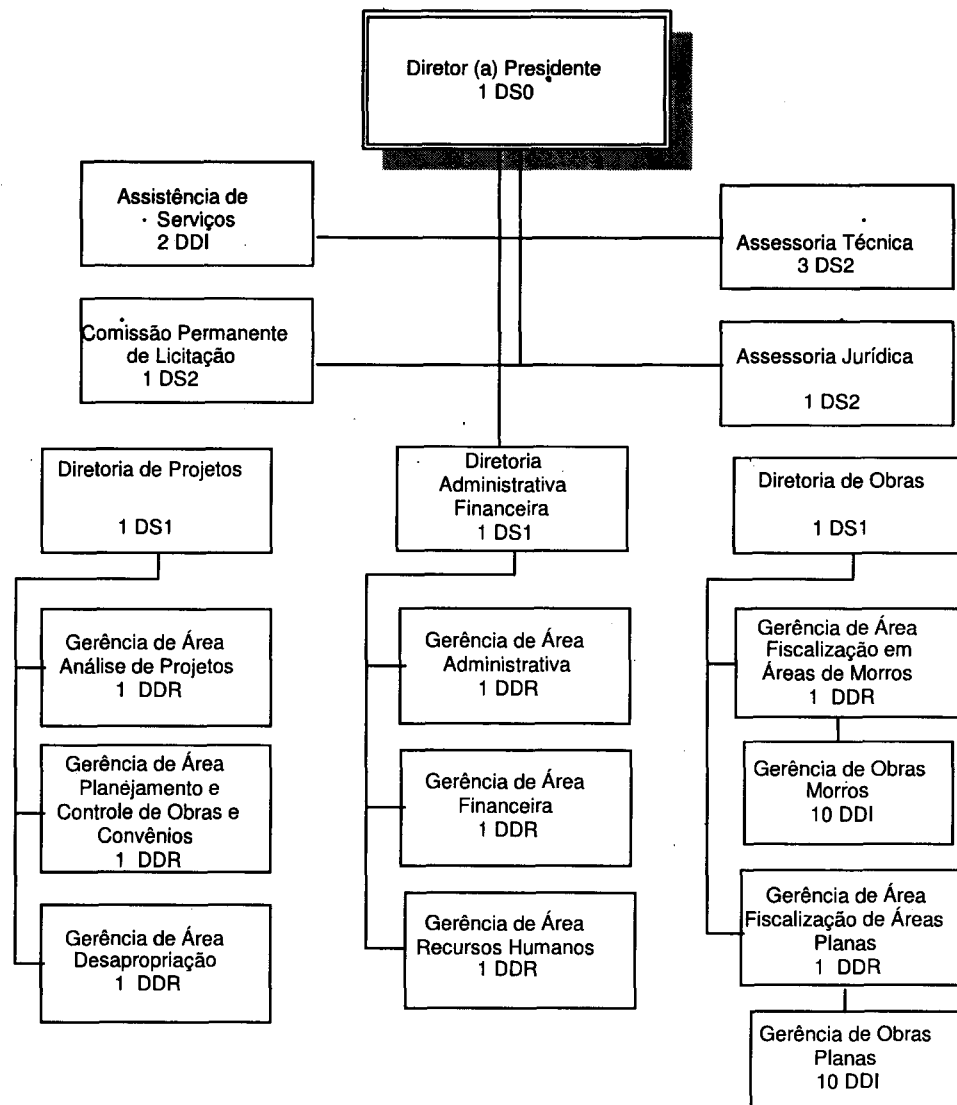


ORGANOGRAMA ANTERIOR À REFORMA, COM DESTAQUE PARA A DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA



ORGANOGRAMA ANTERIOR À REFORMA, COM DESTAQUE PARA A DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

ANEXO II



ANEXO III

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA GERENTES

1. DESCREVA AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA URB-RECIFE COM A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2005, OPINANDO SOBRE A QUE CONSIDERA MAIS IMPORTANTE.
2. COMO FOI REALIZADA A COMUNICAÇÃO A RESPEITO DO PROCESSO DE MUDANÇA AOS FUNCIONÁRIOS DA URB-RECIFE?
3. COMO FOI A PARTICIPAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E CHEFIAS NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO?
4. RELACIONE OS ASPECTOS POSITIVOS (ACERTOS) E NEGATIVOS (ERROS) DO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO.
5. IDENTIFIQUE POSSÍVEIS RESISTÊNCIAS AO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO.
6. HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS? POR QUÊ?
7. HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA? POR QUÊ?

ANEXO IV

QUESTIONÁRIO PARA FUNCIONÁRIOS

1. SELECIONE ENTRE AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA URB-RECIFE, COM A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2005, A QUE VOCÊ CONSIDERA MAIS IMPORTANTE.
 - () EXTINÇÃO DE DIRETORIAS
 - () ALTERAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES EM DIRETORIAS
 - () TRANSFORMAÇÃO DE DEPARTAMENTOS EM GERÊNCIAS
 - () ELIMINAÇÃO DE NÍVEIS HIERÁRQUICOS (DIVISÕES E SETORES)
2. COMO FOI REALIZADA A COMUNICAÇÃO A RESPEITO DO PROCESSO DE MUDANÇA AOS FUNCIONÁRIOS DA URB-RECIFE?
 - () HOVE BASTANTE COMUNICAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA EMPRESA
 - () HOVE SUFICIENTE COMUNICAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA EMPRESA
 - () HOVE POUCA COMUNICAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA EMPRESA
 - () NÃO HOVE NENHUMA COMUNICAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA EMPRESA
3. COMO FOI A PARTICIPAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS E CHEFIAS NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO?
 - () HOVE BASTANTE PARTICIPAÇÃO
 - () HOVE SUFICIENTE PARTICIPAÇÃO
 - () HOVE POUCA PARTICIPAÇÃO
 - () NÃO HOVE NENHUMA PARTICIPAÇÃO
4. CONSIDERANDO ASPECTOS POSITIVOS (ACERTOS) E NEGATIVOS (ERROS), SELECIONE A OPÇÃO QUE, NA SUA ANÁLISE, REPRESENTA MELHOR O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO.
 - () HOVE MUITOS ASPECTOS POSITIVOS (ACERTOS)
 - () HOVE POUCOS ASPECTOS POSITIVOS (ACERTOS)
 - () HOVE TANTO ASPECTOS POSITIVOS (ACERTOS) QUANTO NEGATIVOS (ERROS)
 - () HOVE POUÇOS ASPECTOS NEGATIVOS (ERROS)
 - () HOVE MUITOS ASPECTOS NEGATIVOS (ERROS)
5. SELECIONE UMA OU MAIS POSSÍVEIS RESISTÊNCIAS AO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO.

- () RESISTÊNCIA À NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
- () RESISTÊNCIA À DELEGAÇÃO DE RESPONSABILIDADES
- () RESISTÊNCIA À REDUÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E VANTAGENS SALARIAIS
- () RESISTÊNCIA À IMPLANTAÇÃO DE NOVOS SISTEMAS DE CONTROLE
- () OUTRAS. QUAIS? _____

6. HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS?

- () HOUVE CONSIDERÁVEL MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS
- () HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS
- () HOUVE POUCA MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS
- () NÃO HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS
- () HOUVE PIORA NO DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS

7. HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA?

- () HOUVE CONSIDERÁVEL MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA
- () HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA
- () HOUVE POUCA MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA
- () NÃO HOUVE MELHORIA NO DESEMPENHO DA EMPRESA
- () HOUVE PIORA NO DESEMPENHO DA EMPRESA