

REFORMA ADMINISTRATIVA NOS ANOS 90: O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

■ Tania Margarete Mezzomo Keinert

Professora do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da EAESP/FGV, Pesquisadora do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG/EAESP/FGV).

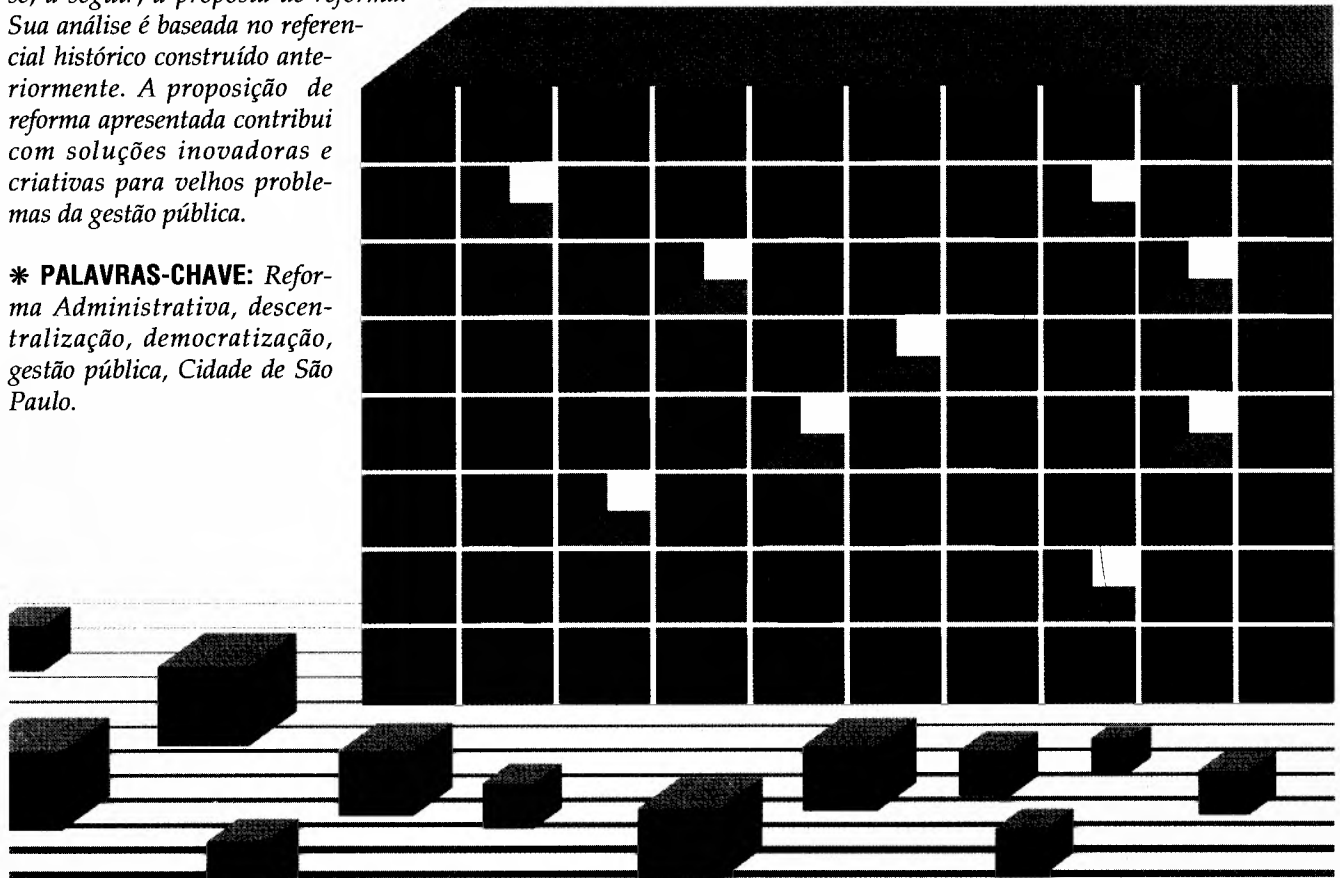
* **RESUMO:** A partir de um retrospecto histórico dos processos de reforma administrativa no Brasil, o estudo destaca os desafios colocados para as intervenções de mudança na esfera pública nos dias atuais, tanto de nível organizacional (eficácia e eficiência), quanto social (participação e democracia). É apresentado o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, com base no modelo organizacional atual, colocando-se, a seguir, a proposta de reforma.

Sua análise é baseada no referencial histórico construído anteriormente. A proposição de reforma apresentada contribui com soluções inovadoras e criativas para velhos problemas da gestão pública.

* **PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Administrativa, descentralização, democratização, gestão pública, Cidade de São Paulo.

* **ABSTRACT:** This study starts with a historical review of the Civil Service Reforms in Brazil. Then, it focuses on the challenges that any initiative in changing Civil Service suffers at organizational level (efficacy and efficiency) or social level (participation and democracy). It is featured the case of the local authority of São Paulo with a description of its organization and the proposal to modify it. The paper concludes that the proposal contains new and imaginative solutions for old problems of public management.

* **KEY WORDS:** Civil service reform, decentralization, democratization, public management, local authority, São Paulo.



INTRODUÇÃO

Este estudo visa a discutir os limites e as possibilidades dos processos de reforma administrativa no setor público, enquanto instrumentos capazes de dar respostas às demandas por participação e democratização, por um lado; e de eficácia e eficiência, por outro¹.

Com este objetivo, é feita, inicialmente, breve retrospectiva das proposições de reforma administrativa no Brasil, relacionando-as aos contextos macro (sociedade) e micro (organizacional). A análise é conduzida por um fio histórico, que vai da primeira metade do século aos nossos dias, numa tentativa de identificar as características requeridas aos processos de reforma atuais.

É neste contexto, os anos 90, marcado por desafios e potencialidades específicos, que se insere o estudo do caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, mais precisamente, da proposta de reforma administrativa apresentada pela gestão Luiza Erundina de Souza (1989-1992)².

Por fim, o caso é analisado à luz do referencial emergente da contextualização histórica antes mencionada.

REFORMA ADMINISTRATIVA E EVOLUÇÃO SOCIAL

Uma retrospectiva das proposições de reforma administrativa no Brasil revela a existência de várias experiências, em sua maioria de êxito limitado. Não obstante, é preciso ressaltar os avanços alcançados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na década de 40; o salto qualitativo do Decreto-Lei 200, de 1967; a experiência do Programa Nacional de Desburocratização entre outros. Destacam-se também iniciativas recentes e até certo ponto polêmicas, como as empreendidas pelos governos José Sarney e Fernando Collor; especialmente no tocante à questão do funcionalismo³.

É claro que as proposições de reformas refletem sempre o momento histórico que a sociedade, as instituições e o próprio campo de conhecimento em administração pública estão vivendo.

Desde a primeira metade do século, e estendendo-se até os anos 70, as propostas de reforma fundamentaram-se na racionalidade técnica, na adequação dos planos e nos princípios "científicos" da administração. Por esta visão, a administração pública tornar-se-ia eficiente a partir do momento em que fossem dominados e aplicados uma série de princípios e técnicas administrativas, de uso universal.

Faziam-se presentes, neste período, elementos constituintes da dicotomia política-administração, em parte resultado dos projetos de cooperação internacional da chamada "administração para o desenvolvimento", baseada na importação de técnicos e técnicas administrativas; e, por outro lado, resultante do próprio estágio evolutivo que a disciplina de Administração pública alcançava no período, no Brasil. Assim, acreditava-se que a atividade "política" de decisão existia separadamente da atividade "técnica" de implementação e vice-versa.

A noção de que o desenvolvimento técnico-gerencial, por si só, seria o caminho para a superação dos problemas da sociedade brasileira levou à emergência de proposições tecnicistas de reforma, à aplicação de "modelos" inadequados à nossa realidade sócio-cultural e à desconsideração da existência de fatores políticos.

Esta postura foi mudando, não apenas pelo fracasso constante destas propostas de reforma (baseadas apenas na racionalização de

1. Pesquisa desenvolvida junto ao Centro de Estudos de Administração Pública e Governo, da EAESP/FGV, com o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações (da mesma instituição) e do Departamento de Economia delle Amministrazioni Pubbliche da Università Bocconi (Itália).

2. Projeto de Lei nº 235 de 16 de maio de 1991, publicado no D.O.M: São Paulo, v. 36, p. 161, quarta-feira, 28 de agosto de 1991 (ainda não votado pela Câmara de Vereadores).

3. Para o leitor interessado em aprofundar o estudo da evolução das propostas de reforma administrativa no Brasil, ver: NASCIMENTO, K. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 11-50, 1967; KLIKSBURG, B. La reforma administrativa en america latina: una revision del marco conceptual. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, n. 3, p. 35-57, 1983; WARLICH, B. A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, p. 49-59, 1984; WARLICH, Beatriz. Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87, 1984; MOTTA, P. R. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino-Americano". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 31-61, 1987; KLIKSBURG, B. Nuevas fronteras tecnologicas en materia de gerencia em America Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. 31, p.179-199, 1987; SILVA, F. da. Algumas reflexões sobre a Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 116, n. 3, p.22- 26, 1988; HOLANDA, N. Reforma Administrativa e Reforma do Estado. In: *Anais do XXIII Encontro Anual da ANPAD*, p. 1619-1634; MARCELLINO, G. F. A nova estratégia da Reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 54-61, 1990; CASTANHAR, J.C. Cem Dias do Governo Collor: avaliação da reforma Administrativa". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p.

procedimentos, alterações na estrutura organizacional, redução do número de funcionários, reagrupamento de órgãos e secretarias), como também pelo fortalecimento da cultura democrática na sociedade brasileira e pela evolução paradigmática do campo teórico de administração pública no Brasil⁴.

Nos anos 80, inicia-se um período de intensa mobilização da sociedade civil. Concretiza-se, na prática política, o conceito de cidadania. Começa a emergir a noção de participação na administração pública. Surgem propostas de co-gestão, conselhos de representantes, audiências públicas etc. Ganha espaço a idéia de descentralização e de fortalecimento do poder local. Multiplicam-se os canais de comunicação entre a sociedade e o estado, no sentido de ampliar o controle da primeira sobre o segundo.

Os pactos políticos começam a dividir espaço com as decisões técnicas. Como consequência, os estudos de administração pública passam a preocupar-se com a questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à equidade e à adequação social. Paradoxalmente, porém, entende-se que para garantir a democratização da administração pública, certas condições operativas e organizacionais precisam ser asseguradas⁵.

A administração pública passa a ser entendida como um fenômeno cultural diferenciado relacionado à prática política. Os estudos baseados no enfoque da "Nova Administração Pública", por exemplo, destacando a reforma social e dando ênfase a questões como equidade, organização centrada no cliente, descentralização e papéis administrativos pró-ativos tornam-se predominantes no campo teórico de administração pública⁶.

Desta forma, os anos 90 requerem proposições de reforma concebidas como verdadeiros processos de mudança social, provocando alterações na distribuição de poder, no atendimento aos interesses públicos (e privados), nas atitudes dos servidores e da população; além de na estrutura organizacional. Trata-se de implementar reformas complexas, que abranjam o próprio âmago do estado, no sentido de criar condições à prática democrática.

A reforma administrativa passa a ser entendida, assim, como um processo político-educacional permanente, e não apenas como um evento isolado. Ela objetiva transformar as condições de trabalho com vistas à redução de custos, à maximização dos resultados e à democratização das relações entre os participantes organizacionais e entre estes e seus interlocutores externos⁷.

A nível organizacional, as propostas de reforma administrativa precisam também responder a outros desafios colocados pela sociedade: incrementar a produtividade, melhorar a qualidade dos serviços sem prejuízo da quantidade, administrar a complexidade crescente das tarefas, o desejo de participação dos funcionários em todos os escalões, a disseminação de novas tecnologias da informática etc.⁸

REFORMA ADMINISTRATIVA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

A ênfase tradicionalmente dada às mudanças estruturais passa a dividir espaço, neste contexto, com enfoques comportamentais, com destaque a questões relacionadas com a cultura organizacional, dimensões simbólicas e subjetivas. Entre estas, a da imagem do servidor público, construída com base no estereótipo da ineficiência e desinteresse deste, o que acabou gerando comportamentos defensivos e desmotivados.

35-81, 1991; COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança Organizacional no Setor Público", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, 1991; PIMENTA, C.S.O. *papel da Secretaria da Administração Federal no Processo de Modernização da "Função-Administração" - Brasil 1988-1992*. São Paulo: EAESP/FGV, 1993 (Dissertação de mestrado).

4. Para aprofundar esta questão ver MEZZOMO, Tania; LAPORTA, Claudio. A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil (1967-1992). In: *XXVII ENANPAD*, Belo Horizonte, 1993.

5. Para esta discussão ver CALDEN, Gerald. E. Como hacerle frente a la década de los noventa: retos para los gerentes del sector público. In: *XXV Asamblea Anual de Cladea*, San Jose, Costa Rica, 1990.

6. Tendência verificada na pesquisa desenvolvida por MACHADO, C.; AMBONI, N.; CUNHA, V.; "Produção Acadêmica em Administração Pública: período 1983/1988". In: *Anais da ANPAD*, p. 1081 a 1110, Águas de São Pedro, 1989.

7. Sobre reforma administrativa enquanto processo político-educacional ver MATOS, R. Para que modernizar a organização pública? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 22-26, 1988.

8. CARDOSO, Fernando H. Só cortar não resolve, *Folha de São Paulo*, 28 nov. 1991.

As propostas tradicionais de reforma não têm criado condições para que se desencadeasse um verdadeiro processo de aprendizagem organizacional. O que ocorria era apenas um circuito simples de aprendizagem, utilizando a denominação empregada por Argyris⁹, ou seja, resolviam-se apenas os problemas visíveis e imediatos. Porém, a questão básica do porquê da existência deles e o que deveria ser feito para deixarem de existir não era colocada em discussão (ver figura 1).

Estas proposições ignoravam aspectos relevantes como a prática histórica da administração pública, cristalizada em cultura administrativa, o que ocasionava, na maior parte das vezes, novas normas de organização superpostas a formas de comportamento inalteradas. O que acontecia era a emergência de um novo desenho organizacional, sendo que, na prática, a organização continuava funcionando de acordo com os critérios culturais da estrutura anterior¹⁰.

Uma proposta de reforma administrativa baseada em uma visão de mudança organizacional precisa pensar, primeiramente, em alterar os valores fundamentais que governam as ações. Isso significa aprender uma nova teoria aplicada e abrir mão de velhos conceitos e paradigmas. Assim, os processos de reforma administrativa precisam retomar a questão da eficiência do procedimento e da efetividade do serviço, e os colocar enquanto elementos contribuidores para uma terceira dimensão: a relação que se concretiza com o cidadão e a construção coletiva do Estado que ocorre na prática cotidiana¹¹.

Significa, no dizer de Argyris, superar o circuito simples e passar para o circuito duplo de aprendizagem organizacional (rever figura 1), gerando alterações de natureza e abrangência diferenciada.

A revisão destes valores fundamentais implica também a adoção de uma postura dialógica, participativa e democrática, o que significa criar condições a uma nova relação dos funcionários públicos e da administração municipal com a população e vice-versa.

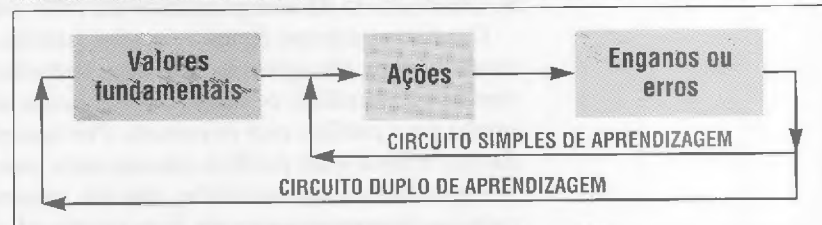
UM REFERENCIAL PARA A ANÁLISE

Entender as proposições de reforma administrativa enquanto processos de mudança de natureza multidimensional, implica considerar sua abrangência organizacional e social. Significa levar em conta aspectos como os valores fundamentais, a cultura política, a complexidade do setor público, o papel do servidor, a estrutura organizacional, o uso estratégico de novas tecnologias gerenciais e da informática entre outros.

a. Mudança nos valores fundamentais na cultura política

O setor público precisa implantar medidas no sentido da superação do paradigma da ineficiência que acredita que a administração pública assim o seja por natureza. Este mito fundamentou-se em práticas administrativas pouco comprometidas com o bem-estar da maioria da população e em estruturas organizacionais que impediam

Figura 1: Circuitos de aprendizagem



Fonte: Argyris, Crys. *Overcoming Organizational Defenses*. Allyn and Bacon, 1990, p. 42.

9. ARGYRIS, Chris. Double Loop Learning in Organizations. *Harvard Business Review*, Sept./Oct. 1977; _____. *Overcoming organizational defenses*, Allyn and Bacon, 1990 (disponível em português com o título de *Enfrentando defesas empresariais*, Rio de Janeiro: Campus, 1992).

10. DANIEL, C. As Administrações Democráticas e Populares em Questão. *Revista Espaço e Debates*, n. 30, São Paulo, 1990.

11. SPINK, P.K. *Reforma Administrativa: modelos e processos*, Colóquio dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, Praia, República de Cabo Verde, 1989.

a transparência na gestão e o controle por parte da população. A crença de que o setor público é ineficiente fundamenta o imobilismo e gera ineficiência. É preciso (contrariamente do que faz diariamente a mídia e do que fez o então candidato Fernando Collor de Mello com seu discurso "moralizante"), documentar experiências inovadoras de gestão pública no sentido de começar a romper com este círculo vicioso¹².

O desafio consiste na adoção de valores de uma cultura democrática, que permita a participação dos cidadãos e do funcionalismo na formulação das políticas e no controle de sua implementação.

b. Consciência da complexidade do setor público

Conforme colocou Spink¹³, o setor público nos dias atuais caracteriza-se por um alto grau de extensão, tamanho e complexidade. Por extensão é entendido o número abrangente de assuntos diferentes na qual a área pública está envolvida. Por tamanho é reconhecido que cada vez mais o setor público assume uma posição de ponte entre as maxi-organizações da sociedade, seja em orçamento, seja em número de pessoas empregadas por ele. Por complexidade entende-se a variedade e variabilidade de formas organizacionais, seus mecanismos de interconexão e regulação. Estas características exigem uma tarefa gerencial diferenciada que poucas proposições conseguem dar conta, especialmente quando se adiciona a obrigação de iniciar e sustentar a mudança.

Neste sentido, as administrações públicas precisam criar mecanismos que as tornem capazes de aprender mais umas das outras, aproveitando a experiência gerencial acumulada pelo setor público; bastante distinto do setor privado. Também precisam vislumbrar as perspectivas promissoras das análises interinstitucionais, da criação de redes de atuação e de conselhos de gestão; considerando que é a ação coletiva nos sistemas interorganizacionais que diferencia a administração pública de formas de gestão mais simples¹⁴.

c. Mudança no papel dos servidores públicos

As propostas de reforma administrativa, em sua maioria, partiram do pressuposto de que os funcionários públicos são sempre desinteressados, desonestos e ineficientes. Assim, investiram mais em controles do que em formação, reforçando o circuito simples de aprendizagem, ou seja, provocando burocracia, excesso de normas, estruturas rígidas, desmotivação, desconhecimento da sua função e importância.

A valorização do servidor público é, desta forma, outra postura inovadora a ser adotada no sentido de propiciar condições à emergência de gerentes capazes de administrar a escassez de recursos e o excesso de demandas que caracterizam a administração pública brasileira. É preciso criar condições para o surgimento de uma verdadeira cidadania organizacional em substituição ao antigo conceito de ineficiência, imobilismo e desinteresse.

Faz-se necessário superar a visão logística e implantar uma política efetiva de pessoal que contemple temas como motivação, participação, relação entre os mercados de trabalho privado e público, desenvolvimento planejado e contínuo dos recursos humanos etc.

d. Rompimento com estruturas rígidas e centralizadas

A descentralização da estrutura administrativa constitui-se em um imperativo para administrar a cidade contemporânea, representando uma possibilidade concreta de diminuir a distância entre as demandas populares e o cumprimento das responsabilidades administrativas. (Significa colocar em prática o equivalente à denomi-

12. O autor agradece a contribuição de Michael Paul Zeitlin, com este propósito, durante o debate na plenária da XXVII Assembleia Anual de CLADEA, realizada em Bogotá, Colômbia, em 1992, onde o *paper* Descentralizado e Democratizado: A Proposta de Reforma Administrativa da Municipalidade de São Paulo foi apresentado. No mesmo encontro, a plenária "Éxito e Innovación en la Gerencia em América Latina", coordenada por Carlos Dvila, também abordou esta questão.

13. SPINK, P. op. cit.

14. METCALFE, L. Public Management: From Imitation to Innovation. *International Institute of Administrative Sciences*, Bruxelas, mimeo, 1992.

nação de “proximidade ao cliente” utilizada atualmente nos meios empresariais.) Este processo deve ser entendido em termos políticos, territoriais e funcionais.

A descentralização política visa a fragmentar o poder entre as várias esferas sociais; a descentralização territorial visa a obter uma representação da sociedade a nível local nos novos organismos que irão acolher as atribuições e recursos e os gerenciar, com autonomia; e por fim, a descentralização funcional, de carácter setorial, persegue uma maior flexibilidade e agilidade da gestão pública mediante a criação de organismos autônomos¹⁵.

Outro aspecto importante é diferenciar descentralização e desconcentração, já que esta última refere-se apenas à criação de unidades de gestão de menor dimensão, com o objetivo de facilitar a operacionalização do aparelho administrativo. Esta distinção é importante à medida que, no processo de descentralização pode ser necessário reconcentrar algumas atividades antes dispersas.

Assim, a gestão técnico-administrativa dos serviços públicos deve realizar-se a nível local e autônomo, mantendo o governo central as funções de integração territorial, controle e acompanhamento global dos programas¹⁶.

e. O uso estratégico de novas tecnologias

A utilização de novas tecnologias, tanto gerenciais quanto da informática, pressupõe repensar todo o funcionamento da estrutura organizacional. É necessário evitar a tendência imediatista a “tornar mais eficiente o errado” e, utilizando o termo cunhado por Michael Hammer, adotar um processo de reengenharia organizacional (*reengineering*) que redesenhe os fluxos de atividades em função das inovações¹⁷.

É imperativo, também, superar a tendência ao consumismo tecnológico buscando, testando e desenvolvendo alternativas gerenciais e equipamentos adequados.

Outro ponto importante é o que refere-se ao sistema de informações, à medida que ele constitui-se no pilar de sustentação tanto de iniciativas relacionadas à agilização quanto à democratização da máquina estatal. A informação precisa ser amplamente disseminada a nível organizacional e da sociedade como um todo, que o conhecimento e a aprendizagem constituem-se nas bases de qualquer mudança nos dias atuais.

O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A Prefeitura é a organização administrativa através da qual o Poder Executivo Municipal, sob o comando e a direção política do Prefeito, desempenha as funções de governo no território jurídico-político por ela recoberto¹⁸.

É, portanto, uma unidade coletiva que decide e age sobre todas as questões de sua competência, tendo como finalidade básica e essencial administrar a cidade, visando a promover um desenvolvimento urbano e social que assegure uma melhor qualidade de vida à população. Para isso está ancorada em atribuições legais de tal amplitude que praticamente tudo no cotidiano da cidade e de seus habitantes sofre a ação direta ou indireta da Prefeitura.

15. MASSOLO, A. Em Direção às Bases: descentralização e município. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, 24, 1988.

16. BORJA, J.; FORN, M. de. “Políticas de Europa y de los Estados para las Ciudades”, mimeo, maio/92.

17. HAMER, M. Reengineering work: don't automate, deliberate”. *Harvard Business Review*, Jul/Aug. 1990.

18. Os dois próximos pontos baseiam-se no documento “Proposta de Novo Modelo de Estrutura Organizacional” de autoria da Secretaria Especial da Reforma Administrativa (SERA); da Prefeitura Municipal de São Paulo: no projeto de lei da reforma e em documentos internos da SERA.

Cabe ao governo municipal, no âmbito desta competência, administrar a complexidade, heterogeneidade e turbulência da vida urbana, imprimindo-lhe uma direção político-administrativa que se expressa no plano de ação do governo, em suas diretrizes e metas, na forma como define prioridades e administra recursos.

A forma como está organizada a Prefeitura tem papel fundamental na concretização da relação do governo municipal com seus "clientes" internos (os funcionários) e externos (a população) dado que as práticas administrativas não são neutras, mas trazem embutidas em si culturas e posturas políticas.

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL EXISTENTE (1989)

O organograma da prefeitura está estruturado com base no modelo linha-staff, na divisão setorial (ou seja, ações classificadas por "tipo") e na coordenação centralizada do prefeito e secretarias (ver figura 2).

Esta forma de estruturação, dadas suas características de centralização e setorialização estanque, tem se revelado excessivamente rígida e segmentada impedindo uma resposta rápida às demandas e desafios impostos por uma cidade do porte e diversidade de São Paulo.

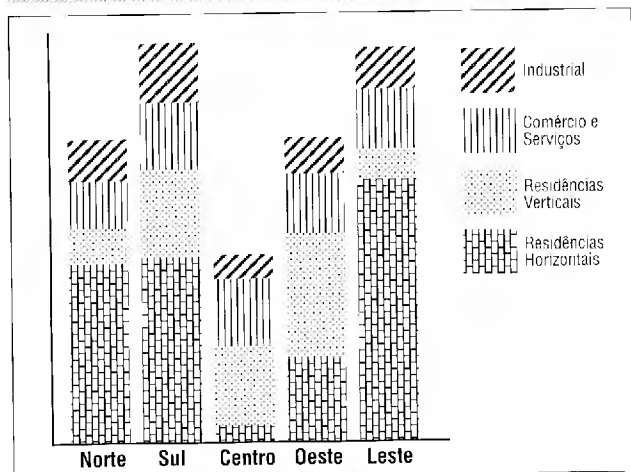
A rigidez é devida ao fato da estrutura organizativa ter evoluído através dos tempos, empurrada pelas necessidades de uma cidade que cresceu veloz e desordenadamente. A administração municipal foi apenas reagindo a esse crescimento, criando novas secretarias, sem levar em conta que os problemas da cidade não apenas cresciam mas tornavam-se profundamente diferentes.

Os "pedaços" de São Paulo foram diferenciando-se a tal ponto de constituir "várias cidades em uma". Ao longo do tempo cada bairro da cidade foi se formando de maneira diferente, construindo uma identidade própria. Esta diferenciação pode ser observada na figura 3, que compara o tipo de ocupação do solo (vertical, ho-

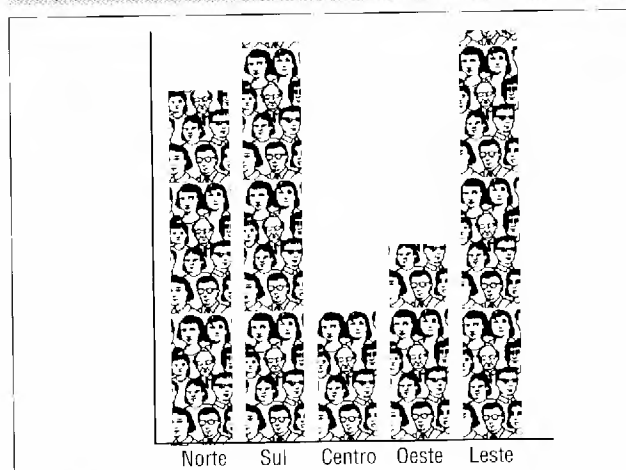
Figura 2: Organograma da Prefeitura Municipal de São Paulo em janeiro de 1989



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *O poder em São Paulo*. S. Paulo. Cortez, 1992. p. 138.

Figura 3: Tipo de ocupação do solo por região da cidade

Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Subprefeituras: o que você sonha com elas*. São Paulo, mimeo, 1992, p. 10.

Figura 4: População residente por região da cidade

Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Subprefeituras: o que você sonha com elas*. São Paulo, mimeo, 1992, p. 10.

rizontal, industrial, serviços) e na figura 4, que compara a população residente em cada área da cidade. Cada uma destas regiões demanda serviços específicos, de acordo com suas necessidades.

Outro tipo de ilustração pode ser feita através da comparação de dois bairros da cidade (ver figura 5).

Verifica-se, por exemplo, diferenças gritantes no crescimento populacional (enquanto o bairro Capela do Socorro cresceu 4,5% no período 1960-1990, o Centro manifestou um crescimento negativo de 8% no mesmo período). As diferenças são consideráveis também em relação à área servida por tratamento de esgoto, serviços de coleta de lixo e rede hospitalar; bem como na forma de ocupação e uso do solo de cada bairro.

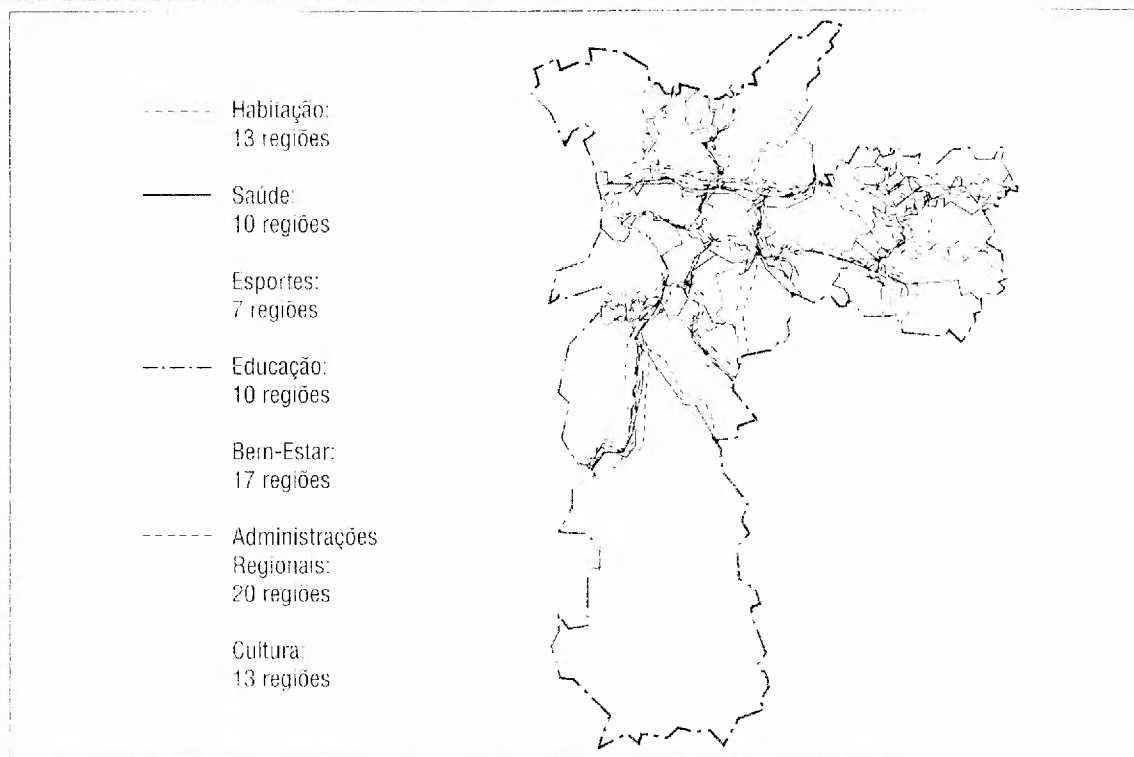
O excesso de centralização foi induzindo os governos a agirem como se a cidade fosse uniforme. Assim, a estrutura existente (que mais parece um labirinto interorganizacional) faz com que a responsabilidade se perca na fragmentação e excessiva diferenciação de ações; distanciando, por um lado, o cidadão da lógica da sua cidade e do exercício de seus direitos políticos e sociais; de outro, o servidor da possibilidade de pôr em prática um trabalho digno, social e tecnicamente coerente.

A pouca flexibilidade da estrutura faz com que ela não se adapte às mudanças do perfil e volume das demandas, dando origem a uma organização administrativa segmentada. Esta segmentação surgiu em função

Figura 5: Comparação entre duas regiões da cidade**REGIÕES DIFERENCIADAS DE SÃO PAULO**

	Capela do Socorro	Centro
• População		
1960	22.000 (0,5%)	465.000 (12%)
1990	585.000 (5,0%)	530.000 (4%)
• Ligações de esgoto	45%	93%
• Hospitais		
Particular	1	25
Municipais	-	2
• Coleta de lixo (ton)	105	300
• Uso so solo (% de ocupação)		
Hab. Horizontal	70	8
Hab. Vertical	8	45
Serviços	8	35

Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Documento de trabalho, PMSP*. São Paulo, mimeo., 1992.

Figura 6: Corte regional das secretarias e administrações

Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *São Paulo tem solução?* São Paulo, PMSP, 1991, p. 4.

das adaptações feitas para responder à crescente complexidade da cidade. Dado que os assuntos administrativos são classificados por tipo e a responsabilidade de resolvê-los é das secretarias, a tendência é criar mais e mais secretarias. Isso ocasiona o fato de várias unidades administrativas cuidarem de um mesmo problema, ou um mesmo problema ser fragmentado em várias unidades.

O fato de a organização administrativa ser efetuada por setor, acaba inviabilizando, ainda, uma ação articulada e planejada da administração pública sobre a realidade global da cidade. A setorialização da ação municipal (ver figura 6) demonstra que nem mesmo o corte espacial das diferentes secretarias e administrações regionais é unificado; o que gera dificuldades na coleta e troca de informações sobre as regiões, e, praticamente impossibilita uma ação conjunta.

Por último, convém destacar o baixo grau de participação permitido por esta estrutura. O aparelho administrativo municipal está organizado de forma altamente centralizada nos órgãos que respondem pelos vários setores, tornando as responsabilidades difusas e repartidas entre os inúmeros compartimentos no interior destes órgãos. Assim, a máquina administrativa da Prefeitura não tem a necessária transparência para que a população que dela se utiliza possa conhecer e dominar seus meandros para fazer uso de seus direitos.

Por outro lado, estando o poder de decisão nos órgãos centrais, dificilmente a população resiste à longa peregrinação a que deve se submeter para chegar aos diferentes centros de poder. No en-

tanto, é sabido que a proximidade da população é fundamental para garantir a fiscalização e o controle da gestão da coisa pública.

A PROPOSTA DE REFORMA

O diagnóstico realizado pela Secretaria Especial de Reforma Administrativa (SFRA), no ano de 1989, concluiu que a estrutura existente era arcaica e irracional, não interessando à cidade, aos servidores e aos governantes. Propôs-se então a definir os contornos de uma verdadeira reforma do estado no âmbito do Município de São Paulo¹⁹.

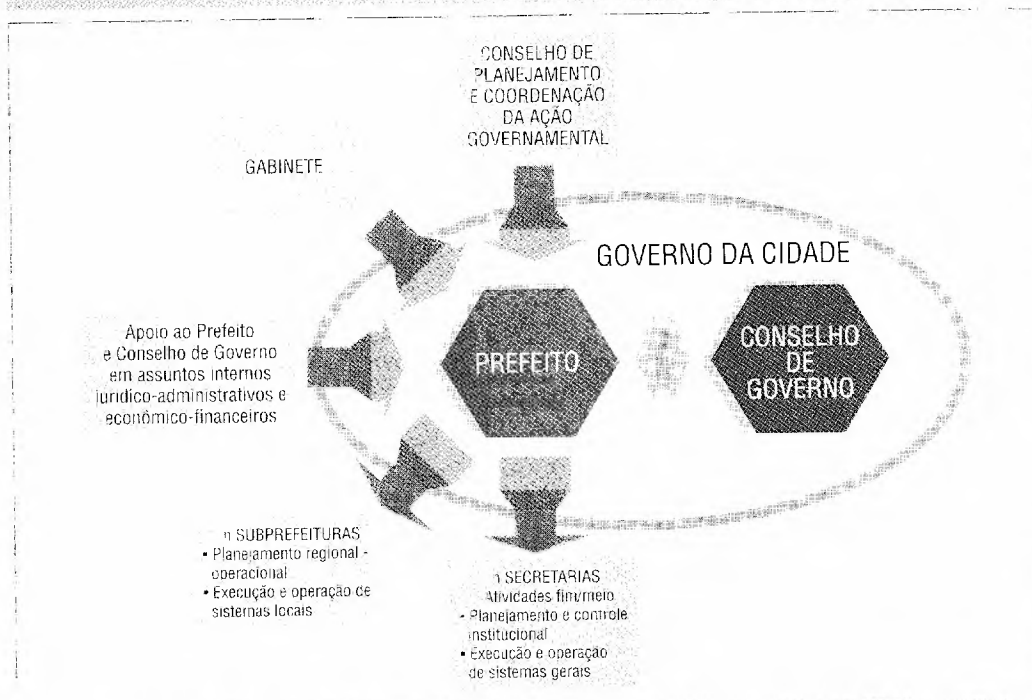
A proposta de reforma baseou-se na experiência de cidades como Barcelona (1977-1984), Berlim (1982-1984), Paris (1982) entre outras. Da análise destas proposições emergiram os pressupostos básicos que norteariam a definição dos contornos da proposta: a democratização do poder, a valorização do servidor público e a modernização da estrutura organizacional.

a. A democratização do poder

A proposta procura garantir este pressuposto através da descentralização da gestão municipal, com a criação de subprefeituras e conselhos regionais de gestão.

As subprefeituras foram concebidas como unidades administrativas com capacidade de decisão e autonomia financeira, com o objetivo de aproximar a administração local dos cidadãos, integrar a ação territorial em sua região, criando, ao mesmo tempo, espaços de participação.

Figura 7: Funções básicas da administração



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Proposta de novo modelo de estrutura organizacional da PMSP*. São Paulo, PMSP, 1991, p. 15.

19. São Paulo (SP) Prefeitura. *O Poder em São Paulo: história da administração pública na Cidade*. São Paulo: Cortez, 1992.

As funções básicas de planejamento-controle e execução-operação seriam exercidas nos dois níveis: geral (prefeitura) e local (subprefeituras); ficando o planejamento global com o primeiro e o invertido com o segundo (ver figura 7).

O corte regional das subprefeituras foi determinado numa tentativa de contemplar a lógica do funcionamento da cidade e de suas regiões. Para isto, foi realizada pela Empresa Metropolitana de Transportes (Metrô) uma pesquisa origem-destino (OD) com o intuito de verificar os fluxos da população em diversas faixas horárias, o sentido destes fluxos, tempo de permanência, bem como a população residente. O resultado foi a proposta de criação de 13 subprefeituras, como pode ser visualizado na figura 8.

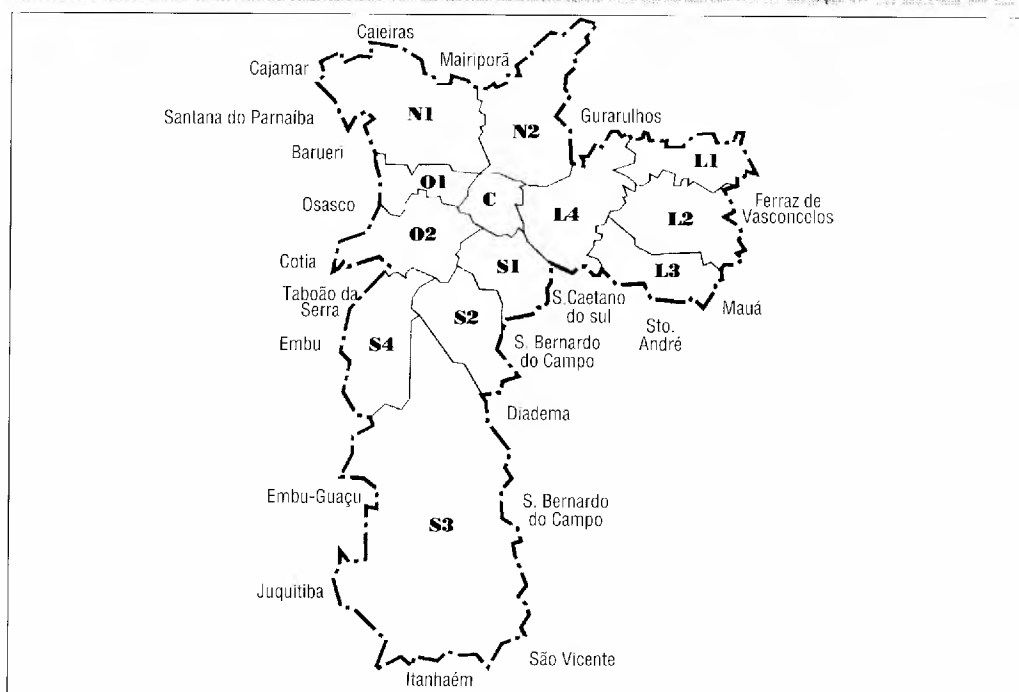
No que tange à participação, a proposta prevê a criação dos Conselhos Regionais de Ação Governamental (espécie de Mini-Câmaras de Vereadores) procurando criar espaços, junto às subprefeituras, de envolvimento efetivo com a população (ver figura 9).

Ainda, a proposição de criação de um Sistema de Informações Municipais (colocando em prática o requerido pelo artigo 146 da Lei Orgânica) de maneira a concentrar informações de interesse coletivo com a possibilidade do usuário manipular os dados em processadoras locais (subprefeituras) contribuiria no sentido da democratização da informação.

b. A valorização do servidor público

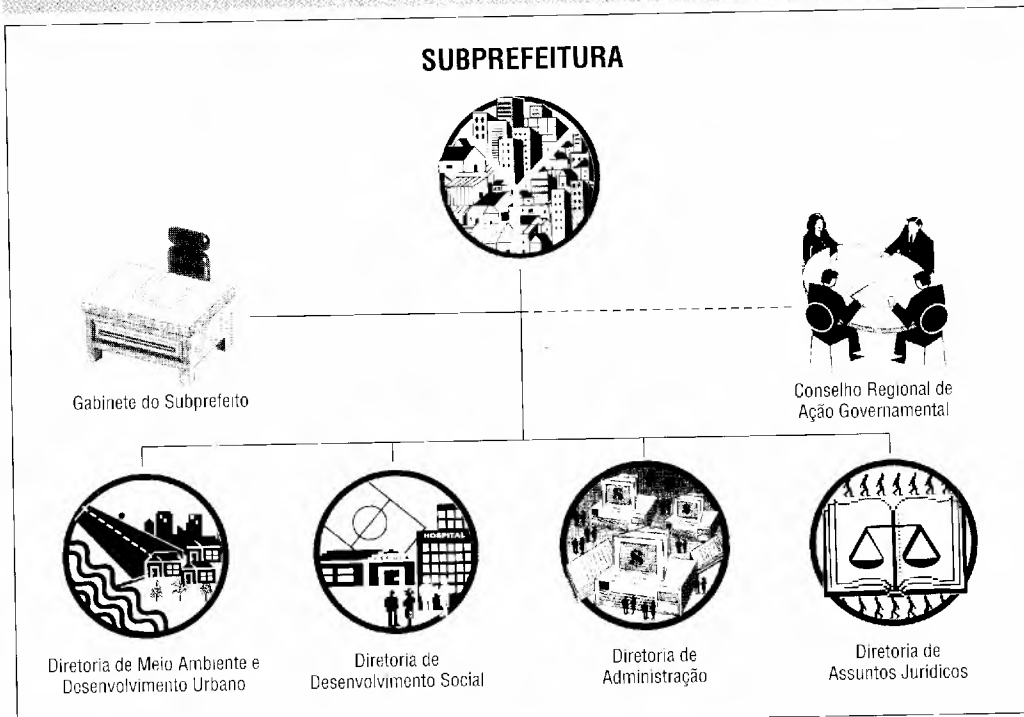
A proposta de reforma posiciona-se contrária à demissão de servidores e à redução de salários, optando pela realocação, desenvolvimento e formação do quadro existente. Com este objetivo propõe a introdução de uma política de recursos humanos que

Figura 8: Proposição de corte regional das subprefeituras



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *São Paulo tem solução?* São Paulo, PMSP, 1991, p. 5.

Figura 9: Estrutura proposta para as subprefeituras



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *São Paulo tem solução?* São Paulo, PMSP, 1991, p. 21.

contemple demandas relativas a salários, condições de trabalho, treinamento e formação profissional.

Com relação à remuneração, a proposta defende a elaboração de um Plano de Carreira, Cargos e Salários com o propósito de extinguir os frequentes desvios de função, garantir condições de progressão e corrigir a curva salarial em função dos níveis de mercado. Propõe, ainda, a criação de um Plano de Capacitação Profissional com o objetivo de valorizar e potencializar a contribuição dos servidores. A proposta objetiva, desta forma, o contínuo aperfeiçoamento e especialização técnico-profissional, juntamente com a definição clara do binômio autoridade/responsabilidade. Esta postura baseia-se no diagnóstico que fundamentou a proposta, onde foi identificado como necessidade eminente o aumento na qualidade dos produtos e serviços municipais, mais do que na quantidade.

A simplificação da estrutura organizacional, prevista na proposta, permitiria o remanejamento de funcionários que exerciam atividades burocráticas para o atendimento direto à população, tornando seu trabalho mais gratificante e facilitando sua contribuição em projetos de seu interesse.

A proposta de informatização da administração municipal facilitaria, ainda, o acesso a dados e informações e a participação ativa nos processos de tomada de decisão.

A Prefeitura propõe-se, ainda, a abrir caminhos no sentido da democratização das relações com os servidores, através do reconhecimento de seus direitos políticos e sindicais. O objetivo, segundo a proposta, é proporcionar segurança e incentivo aos funcionários a fim de concretizar mudanças efetivas na cultura administrativa vigente.

c. A modernização da estrutura organizacional

O primeiro passo dado pela Secretaria da Reforma, neste sentido, foi iniciar um levantamento do rol de atribuições que são, em lei, de competência da administração local e de seus órgãos, para, posteriormente, verificar como a organização funcionava de fato e efetuar uma análise comparativa entre os dois²⁰.

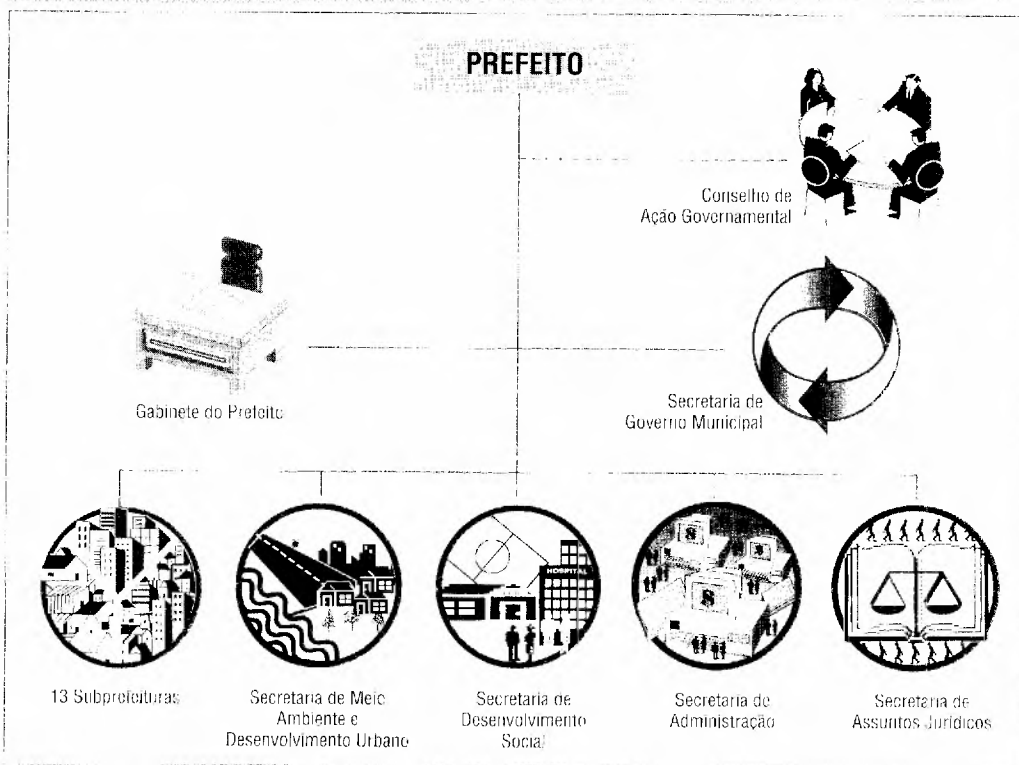
Desta comparação, que detectou um alto grau de segmentação da estrutura organizacional, emergiu uma proposta de reconcentração das unidades setoriais (secretarias). O critério utilizado para este reagrupamento foi o das funções desenvolvidas por cada uma delas (e não o seu produto). Deste modo, foram obtidas cinco funções: infra-estrutura, social, recursos para o funcionamento do todo da administração, o próprio governo e o suporte legal, o que gerou a proposição de cinco secretarias, respectivamente, conforme se observa na figura 10.

A estrutura de relação entre as secretarias e as subprefeituras seria obtida do cruzamento de um vetor horizontal (das secretarias às subprefeituras) e de um vetor vertical (das subprefeituras às secretarias) e vice-versa (ver figura 11).

O encontro destes vetores dar-se-ia no Conselho de Governo (integrado pelos subprefeitos, secretários e prefeito) com o objetivo de definir o plano de governo do município através da relação bi-nívoca entre nível geral e local (rever figura 7).

Tendo como objetivo subsidiar a ação do governo, a proposta prevê também a criação do Conselho de Planejamento (rever figura 7), composto por um presidente e pelas secretarias-fim²¹.

Figura 10: Estrutura proposta para a prefeitura

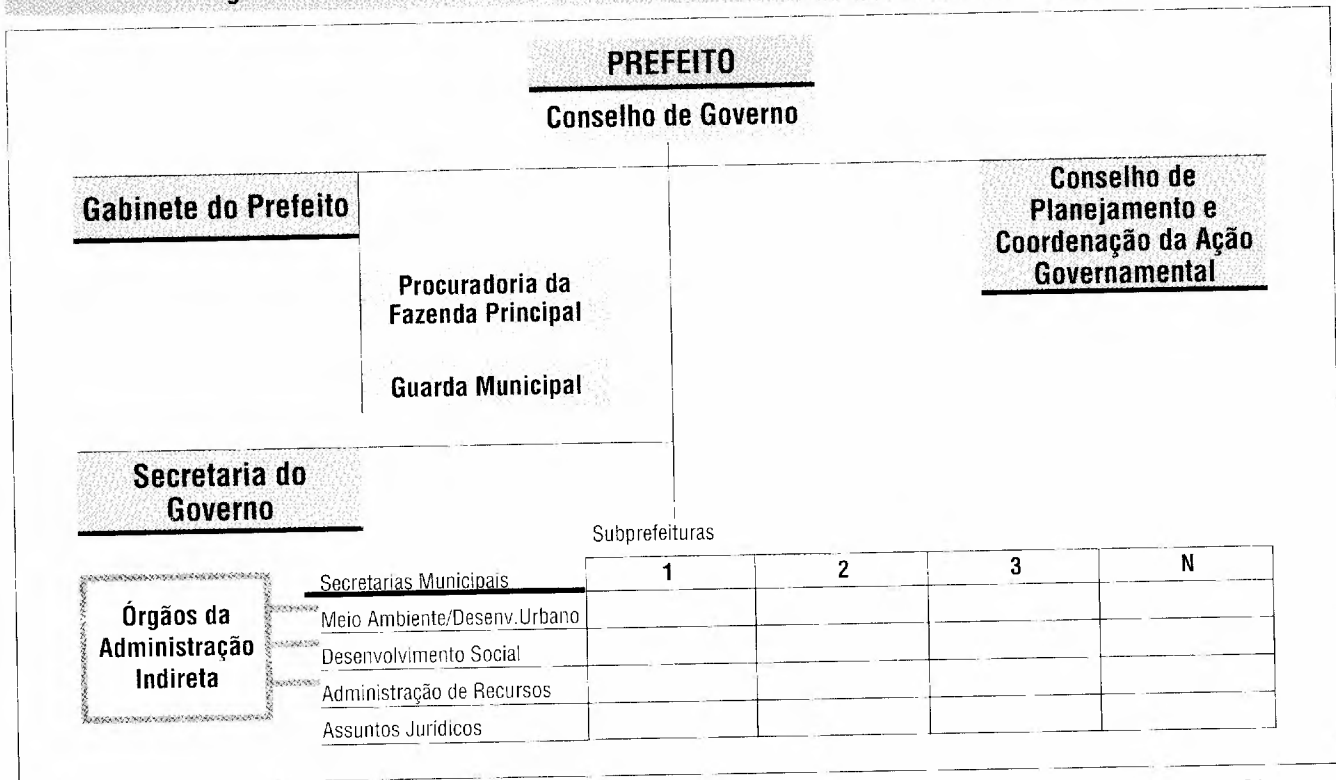


Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *São Paulo tem solução?* São Paulo, PMSP, 1991, p. 20

20. O levantamento foi realizado através da consulta Constituição da República Federativa do Brasil (cap IV, art. 30), Lei Orgânica do Município, Leis (dos diversos níveis), Decretos Municipais e Código de Defesa do Consumidor.

21. As secretarias-fim são aquelas que não prestam serviços para outras secretarias, mas sim diretamente ao público. Na proposta em estudo a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria de Desenvolvimento Social enquadram-se nesta categoria.

Figura 11: Estrutura de Relação entre as subprefeituras e secretarias municipais



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Proposta do novo modelo de estrutura organizacional da PMSP*. São Paulo, PMSP, 1991. p. 24.

O chefe do executivo tornar-se-ia, por esta proposta, o coordenador das funções de planejamento, controle, execução e operacionalização. Ambas seriam realizadas nos dois níveis (geral e local): quando tratar-se de atividade referente à totalidade da cidade seria realizada no nível geral (prefeitura); se referir-se somente a uma parte, pelo nível local (subprefeituras); como pode-se visualizar na figura 12.

No tocante ao modelo estrutural, a proposta prevê, ainda, a combinação do modelo linha-staff com o modelo matricial, procurando reduzir, no primeiro caso, a distância entre a base e a extremidade, garantindo, no segundo, a integração das duas instâncias (geral e local)²².

Análise da proposta de reforma administrativa da PMSP

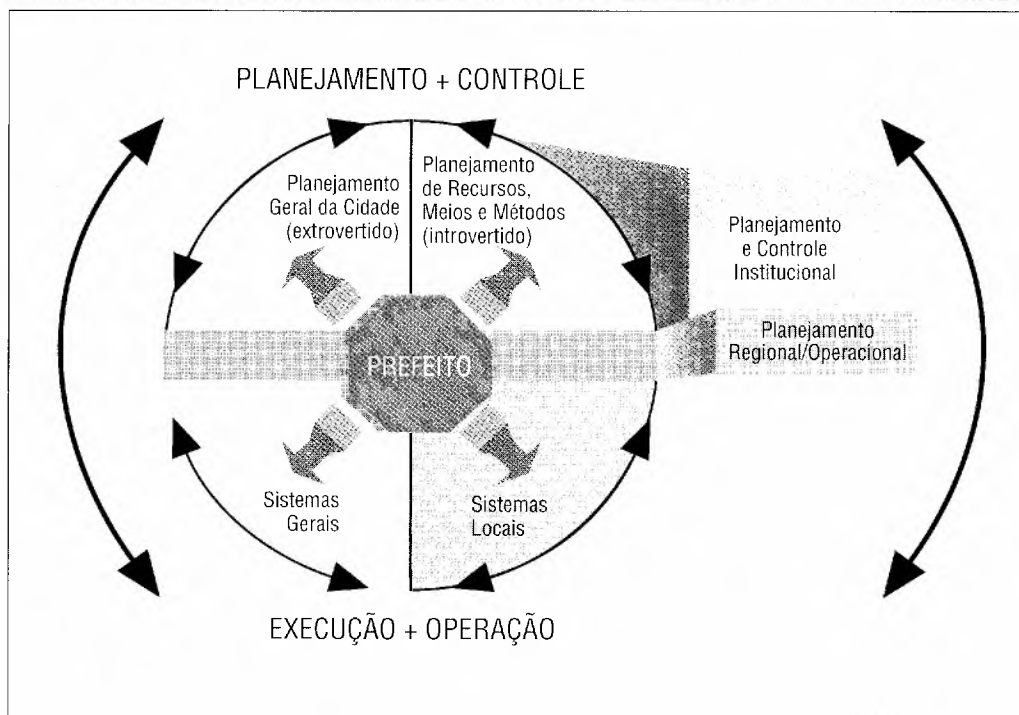
O ponto que se destaca na proposição apresentada é, efetivamente, a descentralização. A forma proposta, abrangendo tanto o aspecto territorial quanto o político, parece propiciar condições efetivas de flexibilização da estrutura organizacional e democratização da gestão.

Em relação à atual divisão da cidade em administrações regionais, a proposta de criação de subprefeituras avança à medida que estas contarão com orçamento próprio e autonomia, podendo decidir a melhor forma de planejá-lo e executá-lo em suas regiões.

Dividindo a cidade em subprefeituras seriam superadas, também, as divisões setoriais estabelecidas por secretarias, permitindo uma ação integrada nas microrregiões e possibilitando, ao mesmo

22. As estruturas matriciais constituem-se de grupos de servidores de diferentes áreas, os quais, sem se desligar inteiramente de seus elos verticais na estrutura "linha-staff", e independente de seu grau de hierarquia nesta, cooperam em período parcial na execução de projetos que exigem sua participação simultânea.

Figura 12: Gestão administrativa integrada



Fonte: Secretaria Especial da Reforma Administrativa. *Proposta de novo modelo de estrutura organizacional da PMSP*. São Paulo, PMSP, 1991, p. 30.

tempo, que as secretarias (através da divisão geográfica por subprefeituras) “conversam” entre si. Assim, poderiam ser distribuídos territorialmente os recursos setoriais nas várias áreas da cidade e definido um plano de operação local em sinergia com o plano de governo para a cidade; tendo em vista a integração entre a instância municipal (governo), a atuação setorial (secretarias) e microrregional (subprefeituras).

A simplificação da organização administrativa prevista na proposta, através da redução do número de secretarias municipais e do incremento das atribuições de planejamento e execução a nível microlocal (subprefeituras) constitui-se numa forma de desburocratizar e flexibilizar a gestão. Esta reconcentração contribui, ainda, no sentido da democratização, à medida que torna o aparelho administrativo mais claro e transparente.

Por outro lado, a proposta de criação dos diversos conselhos (intersetoriais, planejamento, ação regional e governamental) facilitaria uma ação mais articulada e próxima da realidade; tanto considerando as diversidades regionais quanto a contribuição do corpo técnico-gerencial das secretarias e subprefeituras. Estes órgãos coletivos auxiliariam, ainda, no acúmulo de experiências interorganizacionais e intersetoriais; facilitando o processo de aprendizagem ao interno da administração pública e a emergência de experiências alternativas de gestão.

No tocante à estrutura organizacional, a combinação do modelo matricial com o modelo linha-*staff* propiciaria maior agilidade e eficiência à administração municipal. Esta modalidade de estrutura – embora difícil de consolidar ante a forte presença da cultura

da hierarquia vertical – é condição essencial ao incremento de ações planejadas, a exemplo do orçamento e do plano diretor, e à implantação de projetos globais de abrangência multisetorial.

A proposta parece fazer um esforço efetivo, ainda, no sentido da democratização, tanto a nível organizacional, quanto social. A fragmentação do poder, com a criação de unidades descentralizadas a nível local, inicia um processo saudável de participação e fiscalização da gestão municipal pela população, criando condições de transformar a cultura política vigente pelo exercício da cidadania. A proposição de mecanismos de incentivo a uma contribuição mais efetiva dos funcionários públicos, por sua vez, aponta no sentido de democratizar também as relações internas à organização, criando condições para a emergência da prática da cidadania a nível organizacional.

Por último, a proposição de informatização, abrindo novos canais de comunicação e colocando dados relevantes à disposição dos servidores e da população contribuiria, ainda, para dar sustentação a uma administração mais participativa e democrática.

COMENTÁRIOS

Os anos 90 parecem requerer, efetivamente, uma administração eficiente de cunho diferente. Como bem colocou Kliksberg²³ é preciso “*democratizar a democracia*”. Isto significa que não se quer uma democracia meramente eleitoral, mas sim, sistemas com mecanismos que facilitem a participação ativa dos cidadãos, possuam características organizacionais bem definidas e que não apenas garantam plenamente os direitos dos cidadãos frente à máquina do Estado, como lhes propiciem canais de intervenção na atividade estatal.

Esta mudança política exige que se efetuem avanços em termos de tecnologia e capacitação administrativa. Ao contrário do que possa parecer à primeira vista, não se trata de um retorno aos esquemas jurídico-formalistas que fundamentaram a dicotomia política-administração durante boa parte deste século, mas sim, de libertar-se dos mitos herdados da gerência tradicional e de adotar uma postura político-cultural que seja mais experimental, mais criativa, mais aberta às inovações sociais.

Talvez seja o que, no dizer de Handy²⁴, caracteriza a época em que vivemos como a “idade da desrazão”, uma era em que a mudança é constante, aleatória e descontínua exigindo que se quebre as formas tradicionais de pensar a fim de responder ao desafio de criar novos tipos de organização, novas abordagens para o trabalho, novas formas de aprendizagem e novas idéias sobre a natureza de nossa sociedade.

A proposta de reforma apresentada parece contemplar esta necessidade de “aprender a desaprender”, ou seja, de se pensar (e expor a discussões) formas alternativas de gestão que levem em conta aspectos gerenciais, culturais e políticos da administração pública brasileira.

Sobretudo, trata-se de um exercício de imaginação e criatividade, com vistas a derrotar o esquema tradicional de gestão pública e incorporar a participação ativa da cidadania social e organizacional. É imperativo, nos dias atuais, que os processos de reforma administrativa catalisem seu potencial de democratização e inovação no setor público. É claro que isto não se constitui em um propósito simples: mudar a máquina do estado provavelmente uma das tarefas mais complexas já enfrentadas pela sociedade contemporânea. □

23. KLIKSBERG, B. A Gerência na Década de 90. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 59-85.

24. HANDY, C. *The age of unreason*. Penguin Books: Middlesex, 1991.