

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ROGÉRIO JOSÉ LOPES DE FREITAS

**ENTRE O POLÍTICO E O TÉCNICO, REFORMA ADMINISTRATIVA, ESFERA
PÚBLICA E EDUCAÇÃO: um estudo sobre a experiência recente de Juiz de Fora
- MG**

JUIZ DE FORA
2007

ROGÉRIO JOSÉ LOPES DE FREITAS

ENTRE O POLÍTICO E O TÉCNICO, REFORMA ADMINISTRATIVA, ESFERA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: um estudo sobre a experiência recente de Juiz de Fora - MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Beatriz de Basto Teixeira

JUIZ DE FORA
2007

ROGÉRIO JOSÉ LOPES DE FREITAS

ENTRE O POLÍTICO E O TÉCNICO, REFORMA ADMINISTRATIVA, ESFERA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: um estudo sobre a experiência recente de Juiz de Fora - MG

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, pela seguinte banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Beatriz de Basto Teixeira
(Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

Prof^a.Dr^a. Sônia Fleury
Programa de Pós-Graduação -IUPERJ

Juiz de Fora, 28 de junho de 2007.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta ou indiretamente tornaram possível a realização desta dissertação, em especial:

À Universidade Federal de Juiz de Fora, sobretudo ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação.

À Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, minha casa de trabalho.

À orientadora e professora Beatriz de Basto Teixeira, pela gentileza de acolher minha orientação em um momento difícil e pelo seu profissionalismo.

Ao professor Rubens Luis Rodrigues e Olga Stussi pela participação na banca.

À professora Sonia Fleury, fonte inspiradora.

Ao Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes, que conta com a presteza e competência da Eliane Cazarin.

Aos amigos Gizele, Wallace, Marquinho e Beth Machado, parceiros do Grupo Gestor da Reforma Administrativa da PJJF.

Aos colegas do Mestrado, em especial a Rita e sua infinita sede de saber.

À companheira Cristina e meu filho Tomás.

E ao professor e ex-orientador Paulo Curvelo Lopes, inspiração para os momentos em que se exige coerência, trabalho e paixão política.

RESUMO

Este trabalho analisa a reforma administrativa empreendida pelo município de Juiz de Fora – MG entre os anos de 2000 a 2004 e o respectivo rebatimento desse processo na área social do município, em especial as mudanças gerenciais ocorridas no campo educacional. O objetivo geral da dissertação é analisar a relação existente entre processos de reformas administrativas e a construção da esfera pública, sob a perspectiva da ampliação e fortalecimento dessa esfera, a partir da implementação de mudanças organizacionais oriundas do debate contemporâneo do tema da reforma de Estado, estabelecendo como plataforma de análise o processo da cidade mineira. Para tal, optou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa cujas estratégias metodológicas foram a análise documental associada a um conjunto de entrevistas com atores que formularam e/ou vivenciaram o processo em questão. A sustentação teórica do trabalho comporá o primeiro capítulo, dedicado à discussão sobre a esfera pública e da teoria de Estado e crise de Estado, em especial os desdobramentos ocorridos nas últimas três décadas. A partir do cenário habermasiano da emergência e transformação da esfera pública, discute-se sua pertinência hodierna como teoria democrática, apontando a necessidade de uma leitura crítica e atualizações, na perspectiva de sua ligação com o tema da gestão pública e a mecanismos de inovação administrativa. O capítulo segundo inicia-se com uma contextualização da reforma de Estado no Brasil e seus desdobramentos na educação nacional, para, em seguida, discorrer sobre a reforma administrativa de Juiz de Fora, com especial ênfase para a educação municipal, fortemente afetada pelo cunho heterodoxo e matricial do processo em questão. A análise empreendida nos conduz ao entendimento de que, embora tenha sido baseada em um construto teórico e jurídico que procurou associar aspectos gerenciais a um processo participativo, o legado da reforma foi mais fortemente sentido no campo normativo-técnico, ligado a elementos procedurais responsáveis por aspectos de modernização administrativa, ficando obscurecido sua capacidade de inovação, na medida em que as possibilidades participativas formam perdendo força ao longo da jornada de implementação da reforma.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma administrativa. Esfera pública. Gestão pública. Inovação social.

ABSTRACT

This study analyses the administrative reform implemented by the city of Juiz de Fora (state of Minas Gerais, Brazil) between 2000 and 2004, and the effects this reform had upon the social sphere of the city, specially the managerial changes that took place in the educational field. Our general aim is to analyze the relationship between the processes of administrative reform and the construction of the public sphere. We focus on the broadening and strengthening of this sphere taking the implementation of organizational changes proceeding from the contemporary debate about the State reform as a starting point. For this purpose, we established as analysis platform the reformation process in Juiz de Fora. Hence, we choose a qualitative research approach whose methodological strategies were the documentary analysis associated with a set of interviews with actors that formulated and/or lived the above-mentioned process. The first chapter provides theoretical support for the study, and is dedicated to discussing the public sphere, the Theory of the State and the Crisis of the State, specially the developments during the past three decades. Starting from Habermas' scenario of rise and transformation of the public sphere, we discuss its current pertinence as a democratic theory, pointing to the need for critical reading and updating of its link to the theme of public management and to mechanisms of administrative innovation. The second chapter begins by contextualizing the reform of the State in Brazil and its unfoldings in national education. After this, we consider the administrative reform of Juiz de Fora, highlighting the municipal education, strongly affected by the heterodox and matrix-like character of this process. The analysis we made led to the understanding that, although based on a theoretical and legal construct which tried to associate managerial aspects to a participative process, the reform's legacy was more strongly observed in the techno-normative field, in connection with procedural elements that are responsible for some aspects of administrative modernization; and that the innovation capacity of the administrative reform was obscured, as participative possibilities gradually lost strength during the implementation of the reform.

KEYWORDS: Administrative reform, public sphere, public management and social innovation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Densidade da Esfera Pública.....	34
Esquema para avaliação da inovação social	35
Quadro orientador da reforma administrativa, segundo Ariznabarreta	47
Quadro de Tipificação da proposta de Bresser Pereira para Reforma do Estado	57
Novo Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora – ano 2002	76
Manchete de Jornal	83
Manchete de Jornal 2	83
Reforma divide e revela confronto na Prefeitura	96
Exercício de Organograma para a reforma administrativa	107
Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora, após a reforma administrativa	111
Juiz de Fora e a Inovação Social	127
Eixos integradores da Educação Municipal	128

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	08
1 - A CONSTRUÇÃO DE UM REFERENCIAL TEÓRICO	18
1.1 - A discussão da Esfera Pública	18
1.2 - Reforma de Estado e novos modelos de gestão	37
1.2.1 - <i>Welfare</i> , Estado mínimo e a reconstrução do Estado.....	37
1.2.2 – Reforma administrativa, significados e marcos conceituais	43
2 – A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JUIZ DE FORA	53
2.1 - Crise, reforma e construção de alternativas para o Estado brasileiro - breve panorama	53
2.2 - Emergência, trajetória e relações teóricas da reforma administrativa de Juiz de Fora	69
2.2.1 - Trajetória da reforma administrativa de Juiz de Fora: uma inovação social?.....	69
2.2.2 - A educação na reforma administrativa de Juiz de Fora	103
2.3 - A EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO DE UMA INOVAÇÃO SOCIAL	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	139
Anexo I - Documentos analisados e arquivados na biblioteca técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica da prefeitura de Juiz de Fora – MG	146
Anexo II - Roteiro das entrevistas	148

APRESENTAÇÃO

O interesse em estudar o tema gestão pública foi construído a partir de reflexões geradas no transcorrer de minha experiência profissional e de vida, na qual destaco três momentos. O primeiro se processou no universo sindical e consistiu do exercício da presidência do Sindicato dos Servidores do município de Juiz de Fora – MG, ocorrida entre o final da década de 1980 até meados dos anos de 1990, assumindo, assim, no âmbito do espaço público uma condição delegada de representação. Nesse contexto, estavam postas questões que envolviam a luta pela consolidação democrática do país, a afirmação da condição estratégica do papel do servidor público na reforma de Estado e a própria reforma de Estado.

O segundo momento ocorre durante a década de 1990, quando passei a lecionar artes em escola pública do mesmo município. Tanto a vivência de sala de aula, quanto a imersão nas questões relativas ao universo educacional, situou-me frente aos desafios que representava a educação pública no país, bem como apontou as possibilidades de construção e consolidação do espaço público através da escola.

Pude vivenciar desse modo, na escola, o conjunto de medidas relativas a reformas da gestão do setor educacional na década de 1990, como a divulgação dos Parâmetros Curriculares, dentre outras, que sofreram, de maneira geral, forte resistência na base. Acompanhei também, com atenção, o desenvolvimento da ação sindical e os dilemas presentes nos limites tênues existentes entre o corporativismo e a luta identitária e de afirmação do magistério municipal.

Por fim, entre os anos de 2000 e 2004, no exercício de gestão da área social do município, compondo a equipe de implantação da Diretoria de Política Social da Prefeitura de Juiz de Fora, meu olhar, agora sob outro ponto de vista, concentra-se no desafio de estar à frente da gestão pública, em especial no que concerne à obrigação de conciliar as limitações inerentes às condições encontradas no aparato estatal local com ações que consideravam um projeto de caráter popular.

Desse modo, tenho acompanhado com atenção o desenvolvimento do aparato de governo local. Sua dinâmica está diretamente correlacionada ao processo de reconhecimento dos municípios como entes federativos de fato, decorrência da carta de 1988, motor de um processo de descentralização importante na história brasileira. Nesse contexto, assiste-se ao esforço de profissionalização

das estruturas de governos locais, e, também, grande movimentação política, na medida em que novas forças foram alcançando êxitos eleitorais, cujos desdobramentos resultaram em experiências inovadoras.

Parte importante dessas experiências compõe um conjunto de peculiaridades que propiciaram o surgimento de propostas mais aderentes a modelos referenciados no conceito de cidadania e de esfera pública. A idéia de uma esfera pública forte, que pressupõe uma arena rica de oportunidades de comunicação dos atores que a compõem, reclama de fato por novos construtos organizacionais, com vistas à consolidação de espaços de controle social, que em certa medida denotam a capacidade de reordenamento institucional posta hoje para a sociedade brasileira.

Porém, a experiência recente de transição de governo em nível federal, que revelou uma baixa capacidade de transformação do modelo em curso, sinaliza a velocidade que a conjuntura impõe aos processos de mudança, permanecendo ainda incógnita, por exemplo, o papel da sociedade civil nesse redesenho.

Ainda que as rupturas sonhadas na direção da construção de um projeto transformador de nação esbarrem nas condições expostas, permanecem em aberto as possibilidades geradas historicamente nas esferas sub-nacionais, convergentes para a idéia de uma esfera pública forte, como parecem apontar algumas experiências de governos locais. Além da consolidação política do discurso da participação, já é possível identificar, em maior ou menor grau, um conjunto de reformas que buscam no redesenho do aparato administrativo um caminho dialógico para a institucionalização dessa participação.

Entendemos que o impacto causado por reformas em sistemas administrativos locais espelha melhor a diversidade com que o tema tem sido tratado e desenvolvido no mundo, especialmente nas três últimas décadas. O estudo de alguns desses casos poderá oferecer, então, pistas acerca do alcance de tais iniciativas, revelando possíveis dilemas e levantando novas questões.

Considerando o fato de ter vivenciado de perto o processo de implementação da reforma administrativa de Juiz de Fora, cujo desenvolvimento de seu arcabouço jurídico-institucional guarda similaridade com uma geração de reformas que buscaram romper com os modelos gerenciais fechados, enxergamos na sua análise uma oportunidade de responder a alguns dos dilemas considerados

nessa trajetória, lançando algumas luzes sobre as questões que um processo como este impõe.

Portanto, o objetivo geral do presente estudo se inscreve no campo da gestão pública que trata da relação entre Estado e sociedade na perspectiva da compreensão das variadas formas com que esse Estado se organiza, para fazer presente essa relação na sua tessitura organizacional. Assim, esta investigação buscou construir suas reflexões a partir da seguinte questão geral: a implementação de processos de mudanças organizacionais, oriundas do debate contemporâneo acerca da reforma do Estado, pode significar a ampliação da participação e o fortalecimento da esfera pública?

Atento à questão geral que nos orientou e delimitado à proposta de reforma administrativa do município de Juiz de fora, Minas Gerais, cujo arcabouço jurídico-institucional buscou a efetivação de uma matriz que associou temas como modernização com participação e equidade, como nosso objeto principal de estudo, a investigação procurou, nos elementos constitutivos do processo em questão, evidências acerca de sua possível sinergia com outros movimentos e construtos teóricos que preconizaram a pertinência em fortalecer a esfera pública através da ação do Estado, tratando-se, portanto, de um estudo de caso.

Nesse sentido, o primeiro desdobramento do trabalho concentra-se na discussão de novos modelos de reforma da máquina pública local no contexto das transformações do papel do Estado na contemporaneidade, visando também identificar no conjunto proposto pela reforma administrativa de Juiz de Fora sinergia com outros processos semelhantes.

Outro desdobramento concentra-se na análise da efetividade das mudanças como instrumento de inovação e sua contribuição para a formação de uma esfera pública forte. Será realizado um corte situado no campo das políticas sociais, em especial a educação, que oferecerá parte dos atores cujas vozes serão ouvidas, procurando entender a forma pela qual ela se inseriu nesse processo, considerando a existência de um Sistema Municipal de Educação historicamente constituído em Juiz de Fora. Veremos mais adiante que a reforma propugnou uma estrutura organizacional que reuniu sob o manto da Política Social as áreas de educação, assistência social, cidadania, cultura, dentre outras, numa proposta heterodoxa e de cunho altamente matricial.

Uma vez que a proposta de reforma reclama também pela idéia de descentralização e considerando o caráter territorial fortemente presente na gestão da educação, reafirmamos a sua pertinência como um espaço para realização do estudo, dada a existência de uma rede de escolas distribuídas de forma balanceada pela geografia da cidade. Tal escolha reflete também o conjunto da dinâmica relativo à escola como uma arena rica para o exercício de apropriação do espaço público, onde a busca de interação dos variados atores já possui acúmulo histórico.

Para realização do trabalho em questão, foi feita uma pesquisa qualitativa. Como estratégia metodológica foi utilizada, inicialmente, a análise documental, procedendo-se à pesquisa dos escritos produzidos pela reforma administrativa de Juiz de Fora, tais como leis, decretos e publicações, além de fontes jornalísticas. Segundo Caulley (Apud LUDKE E ANDRÉ, 1986), a análise documental visa identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. Nesse sentido, a reunião de tais documentos visa, além de propiciar a detecção de relações possíveis entre o caso estudado e o arcabouço teórico desenvolvido, observar nuances e opiniões de atores que, de alguma maneira, posicionaram-se publicamente nesse processo.

A apresentação que se segue foi, em grande parte, gerada a partir da análise dos documentos levantados ao longo da realização da pesquisa, que incluem desde leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos e jornais, que se encontram indicados nas referências bibliográficas e nos anexos. Para Ludke e André (1978), a análise documental pode se constituir em um bom instrumento de abordagens de dados qualitativos, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um mesmo problema. Essa orientação nos guiou no sentido da coleta dos documentos que nos permitissem “remontar” a história da reforma em questão, que se somariam ao conjunto das entrevistas que foram realizadas, do tipo semi-estruturadas, opção “dialógica que permite uma liberdade e grande capacidade adaptativa, na medida em que houver um clima de estímulo e aceitação mútua” (LUDKE; ANDRÉ, 1978, p. 34), como entendemos ter acontecido, de fato, com nossos entrevistados, que se mostraram solícitos em responder a todos os questionamentos apresentados e os novos que surgiram ao longo do processo.

É preciso ressaltar que a pesquisa documental apresentou uma dificuldade que não fora por nós imaginada quando do início do trabalho. No que

tange a pesquisa com fontes jornalísticas não se registrou dificuldades, haja vista a sistematização desse meio e seu fácil acesso. Porém, as publicações relativas à reforma, como produtos de divulgação, documentos de orientação e programáticos, análise conceitual, guias, manuais etc, mostraram-se extremamente reduzidos. Além disso, em geral, sua estrutura comportava pequenos textos introdutórios, detinham-se mais especificamente na divulgação do conjunto dos novos organogramas efetivados, aprofundando pouco acerca dos aspectos metodológicos do processo. Após realização de levantamento junto à biblioteca técnica da atual Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica da Prefeitura de Juiz de Fora, tivemos acesso a um conjunto de pastas, cujo conteúdo apresentava vários documentos de interesse do estudo. Estavam reunidos ali, de forma assistemática, uma série de cópias de pequenas atas de reuniões, cópias de alguns e-mails trocados entre o coordenador da reforma e o consultor e outros rascunhos de possibilidades de organogramas estudados pelo grupo gestor da reforma, notas e resenhas de conteúdo programático da reforma, preparadas para publicação que acabaram não sendo editadas, dentre outras. Na medida em que íamos remontando a história do processo, foi possível relacionarmos os documentos encontrados com os fatos geradores da reforma, que nos permitiram, após uma seleção e qualificação, dialogar com mais intensidade com os fatos relatados nas entrevistas e com os revelados pela pesquisa jornalística.

Dessa maneira, organizamos a documentação obtida na seguinte tipificação:

- Documento do tipo oficial: em que se reuniu o conjunto jurídico do processo analisado, como leis decretos e portarias.
- Documento do tipo técnico: reuniu os documentos encontrados que se caracterizavam pela presença do conteúdo metodológico do processo, tais como diagramas, notas técnicas, desenho de estruturas, apresentações, bem como aqueles inerentes à escolha metodológica do processo, relacionados ao mapeamento de processos e as soluções tecnológicas de arquitetura organizacional.
- Documento de tipo pessoal: correspondências eletrônicas entre membros dos grupos de implementação e os consultores e o coordenador da reforma.

Além da análise documental, utilizou-se como estratégia metodológica entrevistas semi-estruturadas realizadas com Tarcísio Delgado, prefeito responsável pela proposição da reforma, com o coordenador da reforma e Ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico (1997/2001) e Ex-Diretor de Planejamento e Gestão Estratégica (2001/2004), João Carlos Vitor Garcia, com a Ex-Secretária de Educação (1997-2002), Diva Chaves Sarmiento, com a Ex-Gerente de Educação Básica (2004), Gisela Ventura, com o Ex-Diretor de Políticas Sociais (2002/2004), Celso de Castro Matias. Também ouvimos a coordenadora do projeto da área social durante o processo de estudos e formatação da reforma, dois Ex-Diretores de unidades escolares que vivenciaram a implementação da reforma, além de três Ex-Coordenadoras dos Núcleos de Articulação da Vida na Escola (NAVES), que optaram pela não divulgação dos seus respectivos nomes.

A realização do debate teórico compreende a contextualização do que foi observado nessas análises, junto às considerações do marco teórico adotado no decorrer deste trabalho, que formarão o conduto que será considerado na avaliação do momento que descrevemos a seguir.

Como foi mencionado, este se concentrará na realização de entrevistas semi-estruturadas junto aos formuladores da reforma, bem como gestores do município à época e diretores de unidades escolares do município de Juiz de fora. A escolha dos entrevistados procurou refletir a própria dinâmica observada no processo da reforma, que consumiu grande parte de seus esforços em estudos e elaborações organizacionais, sendo, portanto, importante colher as opiniões dos que vivenciaram de perto este momento. No que concerne ao campo específico da educação, procuramos ouvir atores que, de alguma forma, participaram das discussões patrocinadas pelo processo, cujo alcance se limitou ao grupo dirigente das escolas e aos profissionais do nível central da administração do setor.

A realização de entrevistas, como sustentam Ludke e André (1986), permite não só a captação imediata e corrente da informação desejada, mas também correções, esclarecimentos e adaptações. Desse modo, será possível captar as impressões e sentimentos que esses profissionais construíram acerca do processo da reforma e, conseqüentemente, se tal processo considerou ou não essa dimensão.

Na ordenação do trabalho, a sustentação teórica comporá o primeiro capítulo e será disposta em dois eixos, formando o pano de fundo teórico geral. O

primeiro eixo possui como ponto de partida a discussão sobre a Esfera Pública e sua pertinência e impacto acerca do tema da democratização da gestão pública. Recorreremos, para tanto, ao desenvolvimento e problematização contidos no cenário habermasiano de transformação da esfera pública, desde a emergência e transformação da esfera pública burguesa. Ressalta a importância do chamado Princípio Crítico da Publicidade¹, elemento central enquanto teoria democrática e de formação da democracia na obra de Habermas (1984), que, hodiernamente, conservaria seu valor normativo, formando um conjunto de critérios críticos mediante os quais as instituições podem ser avaliadas. Em seguida, trabalharemos com os conceitos presentes na Teoria da Ação Comunicativa, em que o autor estabelece a diferenciação entre sistema e mundo da vida, preconizando que, embora sejam dois mundos diferentes, articulam-se de forma dinâmica, tendo a comunicação como elemento chave dessa articulação.

A partir da problematização habermasiana apontada, crucial para o entendimento da importância da esfera pública como um elemento chave na discussão acerca do tema democracia, convidaremos para este debate autores que, compreendendo a importância na obra de Habermas, apontam a necessidade de sua leitura crítica, no sentido das complementações necessárias para, principalmente, a compreensão dos fenômenos que se processam fora do contexto que a originou, em especial, Thompson (1996) e Avritzer (1996, 2004). O primeiro reafirma o “princípio crítico da publicidade” como elemento central na obra de Habermas, mas considera, no sentido da recuperação hodierna desse conceito para a teoria democrática, a necessidade de se rever o construto da refeudalização da esfera pública, proposta por Habermas (1984) em “A Mudança Estrutural da Esfera Pública Burguesa”. O segundo defenderá a necessidade de complementações à obra do autor alemão, em especial em relação às possibilidades da ampliação de mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, para além das considerações de caráter normativo e procedural, que impõem uma rígida separação de papéis entre sociedade civil e Estado.

Buscamos também uma aproximação com outros construtos teóricos gerados no âmbito da discussão do papel do Estado e Sociedade Civil. Dessa maneira, ainda neste primeiro eixo do capítulo 1, recorreremos ao marco conceitual

¹ Remete à idéia de que as opiniões dos indivíduos privados podem desenvolver-se no ambiente da “opinião pública” através de um debate racional-crítico aberto a todos e livre de dominação.

proposto pelo Observatório de Inovação Social do Programa de Estudos sobre Esfera Pública e Democracia, da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresarial (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, coordenado por Sonia Fleury, cuja concepção proporciona um interessante diálogo de idéias. Associa, por exemplo, a esfera pública repolitizada de Habemas com a mirada gramsciniana de Estado Ampliado, objetivando, principalmente, a concepção de um construto que busca no tema da gestão pública sua dimensão indutora de uma esfera pública forte. Tal gestão recorrerá, portanto, a mecanismos administrativos que consideram a necessidade de reorientação organizacional das estruturas de governo para cumprir esse papel de indução. Nesse sentido, a autora propõe o conceito de Inovação Social como categorização desse tipo de iniciativa no campo da gestão pública, construindo, assim, uma metodologia para avaliação das políticas que estão inseridas nesse contexto.

Ainda no escopo do capítulo 1, o segundo eixo se referenciará na teoria de Estado e crise de Estado, em especial nos desdobramentos relativos a esse tema observados nas três últimas décadas, a partir da crise do chamado Estado Social e o advento do neoliberalismo. Neste momento nos basearemos na análise de Evans (1997), que identificou três ondas relativas à percepção do papel do Estado neste período, a saber: o modelo Keynesiano e o Estado de Bem-Estar do pós-guerra; a crise desse Estado e o surgimento dos modelos gerenciais advindos da onda do neoliberalismo e uma terceira, pós-gerencial, que recupera para o Estado um papel protagonista, propondo sua reconstrução a partir dos dois legados anteriores. Valeremos também de algumas reflexões de Guiddens (1991, 1995) que, ao propor a rediscussão do papel do *Welfare*, direciona esforço no sentido da necessidade de busca de novos caminhos para a defesa da socialização da vida econômico-social. Nesse ponto, enxergamos uma convergência entre os esforços contidos na proposta de repauta da discussão do *Welfare*, na concepção reconstrutivista do Estado e no aprofundamento da discussão do lugar da sociedade civil nesse contexto.

Em seguida, ainda referente ao eixo considerado, traçaremos um panorama dos modelos de gestão pertinentes ao movimento decorrente dos estágios identificados acima, o que implicará a discussão acerca do lugar da reforma administrativa nesse panorama, bem como o conjunto de suas variações e influências, em que destacamos a contribuição de Ariznabarreta (2006). Veremos que algumas dessas reformas, em especial as da terceira geração, pretenderam se

associar à concepção de participação cidadã, mais aderentes, portanto, à idéia de uma esfera pública forte, como estratégia de superação do economicismo contido nas propostas de cunho eminentemente neoliberal.

Aqui cabe uma aproximação teórica com algumas experiências pós-gerenciais internacionais, cujo arcabouço institucional consiste exatamente na superação da idéia que concebe o público atendido pelas agências do Estado como cliente ou consumidor, visão puramente gerencial, mirando na direção cuja concepção resgata e interage com o conceito de cidadão, com conseqüente reforço do papel de controle deste em relação ao Estado, como condição de flexibilização da máquina, uma vez identificado algum tipo de engessamento. Recorreremos à análise de Abrúcio (1997) acerca do impacto internacional recente do modelo gerencial na administração pública, em especial aos desdobramentos do paradigmático caso ocorrido na Inglaterra, cujo catalisador político foi o advento da retomada do poder pelos conservadores no final da década 1970 naquele país, até as proposições mais recentes, fruto de uma reflexão crítica do modelo gerencial tal como proposto inicialmente pelos conservadores, presente no bojo da construção da chamada terceira via, com o respectivo retorno dos trabalhistas ao poder, que resultou na proposição de um modelo de construção hodierna conhecido como *Public Service Orientation* (PSO). Uma outra experiência importante nessa direção vem ocorrendo no Brasil e trata-se do processo de modernização administrativa, ainda em curso, implantada por Celso Daniel no município de Santo André no ABC paulista, que introduziu alguns elementos da administração gerencial ao modelo participativo inaugurado com sua gestão.

A título de introdução, iniciaremos o capítulo 2 com uma contextualização da reforma de Estado no Brasil, seus desdobramentos para educação brasileira e a busca pela construção de uma nova ordem a partir dos anos de 1990, visando perceber como o esforço de inovação dos entes locais se inscreve nesse contexto. Nessa análise, recorreremos às observações de Nogueira (2003, 2006) acerca do impacto do gerencialismo na reforma brasileira observado na década de 1990 e também a Fonseca (1998), Cassassus (2003), Corragio (196), Shiroma (2000) e Sander (1995), dentre outros, para análise do papel dos organismos internacionais em relação aos desdobramentos da reforma na educação brasileira. Além disso, trabalharemos com os escritos de Diniz (1997), em especial com os aspectos que

considera ser necessários à introdução da dimensão política junto aos aspectos técnicos e administrativos, no campo da gestão pública.

Em seguida, o capítulo tratará da reforma administrativa do município de Juiz de Fora, implantada na gestão do prefeito Tarcísio Delgado (2001 a 2004), através da análise da contextualização política da proposta, sua gênese, seus princípios, seu desenho institucional, além da reação dos agentes políticos e da sociedade civil. Neste capítulo, observaremos também os nexos pertinentes entre tal proposta e conjunto do marco conceitual considerado. Em seguida nos deteremos na análise dos desdobramentos da reforma no campo da educação, cuja estrutura foi profundamente alterada, através da proposição de uma solução organizacional fortemente matricial, transformando o setor em uma gerência dentre as várias que compuseram uma “super” Diretoria de Política Social. Neste momento, nossa análise será entrecortada pelas entrevistas realizadas com os formuladores da reforma, gestores sociais e atores do campo educacional que vivenciaram a proposta, além da apresentação dos documentos levantados ao longo da pesquisa. No seu trecho final, o trabalho apresenta suas conclusões, nas quais ressaltamos nossa intenção em estudar a reforma administrativa de Juiz de Fora antes como possibilidade de aprendizagem e construção de conhecimento na área da gestão pública, do que proceder a um julgamento político do processo.

1 - A CONSTRUÇÃO DE UM REFERENCIAL TEÓRICO

O ponto de partida deste capítulo, cujo objetivo é a formatação do pano de fundo teórico necessário para a compreensão das variáveis que constituem as bases para o diálogo com nossas observações empíricas, concentrou-se na discussão das relações entre esfera pública e democracia. Nesse sentido, a construção do espaço público em Habermas (1984) aparece como um elemento “provocador” desse debate para, em seguida, através da problematização da pertinência de seu legado teórico, discutirmos os desdobramentos e complementações que objetivam a solidificação desse legado, o que nos permitirá uma condução do tema na direção de um papel “ativo” do Estado na sua relação com a sociedade, cujos desdobramentos instrumentais oriundos dessa relação possuem, nessa perspectiva democrática, condição estratégica.

1.1 – A discussão da Esfera Pública

O estudo de Habermas (1984) acerca da transformação da esfera pública nos diferentes contextos sociais provoca uma extensa reflexão sobre a natureza da vida pública e privada e seus modos de mudanças ao longo do processo histórico do ocidente. A compreensão do papel da esfera pública e sua pertinência hodierna para com o desenvolvimento e compreensão do tema da gestão pública remetem-nos à problematização dos aspectos contidos, inicialmente, na obra “A Transformação Estrutural da Esfera Pública Burguesa” ponto de partida de um edifício teórico importante acerca da democracia e segue, através da Teoria da Ação Comunicativa, explorando as possibilidades da conjugação entre democracia e participação, mesmo considerando um cenário de complexificação presente na evolução do Estado moderno.

Em “A Transformação Estrutural”, como outros pensadores sociais e políticos, Habermas (1984) reporta a distinção entre “público” e “privado” à Grécia clássica. Nas cidades-estado da antiga Grécia, a esfera da polis foi separada do domínio privado do oikos. A vida pública se constituía na praça (ágora) do mercado e nas assembléias, onde os cidadãos se reuniam para discutir os assuntos do dia; a esfera pública foi, em princípio, um ambiente aberto ao debate - em que aqueles

indivíduos reconhecidos por direito ao status de cidadão podiam interagir entre si como iguais.

Ainda que essa concepção clássica tenha uma considerável influência sobre o pensamento ocidental, as formas institucionais de publicidade haviam variado muito de um período histórico a outro. Na idade média europeia, segundo Habermas (1984), não existiu uma esfera pública diferenciada: àquela época a publicidade se relacionava mais a um status de reis e senhores. As figuras públicas se exibiam como representantes ou personificações de um ser superior. Tal publicidade representativa alcançou sua expressão mais elaborada na vida cortesã dos séculos XV e XVI, perdendo, a partir daí, gradualmente, significação.

O desenvolvimento do capitalismo mercantil no séc. XVI, junto com as mudanças institucionais das formas de poder político, criou as condições para o surgimento de uma nova concepção de esfera pública no princípio da Europa moderna. Nesse contexto, o sentido atribuído à autoridade pública começou a mudar: refere-se menos à vida cortesã e mais às atividades de um sistema estatal emergente, expressas na definição legal de esferas de jurisdição e monopólio no emprego legítimo da violência. Ao mesmo tempo, a sociedade civil surgiu como um campo de relações econômicas privatizadas que foram estabelecidas junto à tutela da autoridade pública.

O domínio privado concernente à esfera íntima, das relações pessoais, aparece cada vez mais desligado das atividades econômicas e ancorado na instituição da família patriarcal burguesa. Entre o domínio da autoridade pública de Estado, de um lado, e o domínio privado da sociedade civil e da família, de outro, surgiu uma nova esfera de “público”: uma esfera pública burguesa integrada por indivíduos privados que se reuniam para debater entre si acerca da regulação da sociedade civil e a administração do Estado. Tais debates, buscando o uso da razão, emergiram caracterizados por discussões abertas e francas. Essa nova esfera não resultou parte do Estado, antes, constituiu-se como uma esfera que surgira para fazer frente às atividades do Estado e submetê-lo a críticas.

Para Habermas (1984), o surgimento da esfera pública burguesa foi facilitado por outros dois eixos que desempenharam papel chave. O primeiro foi o desenvolvimento da imprensa periódica, em especial ao conjunto de periódicos críticos e semanários morais que começaram a aparecer em algumas partes da Europa entre o final do século XVII e começo do séc XVIII. Tais periódicos surgiram

com publicações dedicadas à crítica literária e cultural e foram ganhando, com o tempo, mais conteúdos de significado político e social mais geral. O segundo eixo refere-se ao desenvolvimento de uma variedade de novos centros de sociabilidades dos povos e cidades no início da Europa moderna. Tais centros incluíam os salões e as casas de cafés que, aproximadamente em meados do séc. XVII, converteram-se em lugares de conversações, discussões e ambientes nos quais as elites instruídas podiam interagir entre si e com a nobreza em um mesmo plano, de certo modo, mais igualitário.

Foi na Inglaterra, no princípio do séc. XVII, que se deram as condições mais favoráveis para o surgimento da esfera pública burguesa. A censura e o controle político da imprensa foram menos rigorosos nesse país em relação a outros lugares da Europa. Ao mesmo tempo, as casas de cafés proliferaram, cada uma com seus freqüentadores regulares e assíduos. Muitos dos novos periódicos se aliaram definitivamente com a vida das casas de cafés. Esses periódicos incluíam comentários políticos e sátiras que tiveram lugar nas discussões empreendidas em tais casas, assim como em outros lugares. A imprensa periódica, de seu lado, tornou-se um elemento chave para o surgimento de uma esfera pública na qual os indivíduos privados, em conjunto com as casas de café e outros centros de sociabilidade, patrocinavam discussões críticas acerca das atividades do parlamento e da coroa.

Uma parte essencial do raciocínio Habermasiano centra-se no produto da discussão crítica estimulada pelas publicações periódicas e, gradualmente, seu impacto transformador da forma institucional nos Estados modernos. Constantemente chamado para comparecer perante o público, o parlamento se abre cada vez mais, abolindo inclusive seu direito de impedir a publicação de suas atas. Além disso, com o desenvolvimento dos Estados constitucionais modernos, em que certos direitos e liberdades básicas - incluindo a liberdade da palavra e de expressão - são garantidos, o papel político da esfera pública foi sendo formalmente reconhecido por meios dos direitos. Esses progressos tiveram uma considerável significação; atestam o impacto político da esfera pública burguesa e seu papel desempenhado na formação dos Estados ocidentais. O autor quer também demonstrar que, na forma específica que existiu durante o séc XVIII, a esfera pública burguesa se manteve durante muitas décadas.

O declínio dessa esfera pública burguesa foi resultado da confluência de diversas tendências. A separação entre Estado e sociedade civil - relação propiciadora das condições institucionais para a criação da esfera pública, começa a se transformar, na medida em que o Estado vai assumindo um caráter cada vez mais intervencionista, encarregando-se da responsabilidade de administrar o bem-estar dos cidadãos e também, na medida em que os grupos de interesse organizados foram se impondo crescentemente no processo político.

Ao mesmo tempo, as instituições que proporcionaram um fórum para a esfera pública burguesa foram desaparecendo ou sofreram mudanças radicais. O significado atribuído aos salões e casas de cafés já não é o mesmo e os periódicos foram se organizando cada vez mais como empresas comerciais em grande escala, com significativo aumento de suas tiragens. A comercialização dos meios de comunicação alterou profundamente seu caráter. De fórum de debate racional-crítico se converte para campo do consumo cultural. Assim, a esfera pública burguesa, em um mundo imerso na simulação e criação de imagens e manejo da opinião pública, bem como a difusão dos produtos por estes meios, põe-se a serviço de uma gama de novos interesses criados.

Com a dissolução da esfera pública burguesa, a vida nas sociedades modernas teria tomado, na apreciação de Habermas (1984), um caráter quase feudal. As sofisticadas técnicas dos novos meios de comunicação estão empenhadas em dotar a autoridade pública de uma aura de prestígio, muito semelhante ao identificado na publicidade encetada às figuras reais, encenadas nas cortes feudais. Essa “refeudalização da esfera pública” transforma a política em um espetáculo dirigido, em que os líderes e os partidos pretendem, de tempos em tempos, dar aclamação plebiscitária a uma população despolitizada. A maioria da população está excluída da discussão pública e os processos de tomada de decisão são manejados com recursos da *massmídia*, para a obtenção da legitimação de seus programas políticos.

Para Thompson (1996), apesar dos processos históricos dos séculos XIV a XX, descritos por Habermas terem transformado radicalmente a natureza da vida pública, esse autor continua defendendo que a esfera pública burguesa expressa certas idéias que se mantêm pertinentes hodiernamente. Para ele, Habermas continua a ressaltar a idéia do “princípio crítico da publicidade” (*Critical Principle of Publicity*), diferenciada da publicidade entendida no sentido mais moderno de

promoção de produtos para comercialização. Thompson (1996) considera que o autor alemão, em relação ao princípio crítico da publicidade, retroage aos escritos de Kant acerca do iluminismo, ou seja, à idéia de que as opiniões dos indivíduos privados podem desenvolver-se no ambiente da “opinião pública” através de um debate racional-crítico aberto a todos e livre de dominação.

Habermas sustenta, segundo esse autor, que, não obstante o declínio da esfera pública burguesa, elemento que proporcionou a realização parcial e imperfeita dessa idéia, o princípio crítico da publicidade conserva seu valor com ideal normativo, como um conjunto de critérios críticos mediante os quais as instituições possam ser avaliadas. Para Thompson (1996), o princípio crítico da publicidade é central, enquanto teoria democrática e de formação da democracia na obra de Habermas, cuja formulação apenas se iniciou com a publicação da “Mudança Estrutural da Esfera Pública”.

Desse modo, Thompson (1996) ressalta a força teórica contida na obra de Habermas, em especial na visão histórica da cultura política do início da Europa moderna e a percepção aguda da degradação da vida pública atual. Entretanto, a sustentação de tais argumentos, tanto do ponto de vista histórico como do ponto de vista mais geral, necessitariam de algumas reconsiderações, a que esse autor remete ao próprio Habermas a necessidade de fazê-las:

En el prefacio de *Structural transformation*, Habermas ha explicado que su visión se había limitado, como él lo expresa, a “el modo liberal de la esfera pública burguesa” y que había dejado de lado aquella “variante” del modelo liberal- a que llama “da esfera pública plebeya”- que apareció brevemente en la fase de la revolución Francesa pero que fue suprimida con posteridad del proceso histórico. Parece claro que este modo esquemático de caracterizar los movimientos sociales e populares se resultó insatisfactorio. Volviendo sobre estas cuestiones treinta años más tarde, Habermas confiesa que su primera perspectiva debería ser, hoy, revisitada substancialmente. (THOMPSON, 1996, p. 6)

De fato, as relações entre a esfera pública burguesa e os movimentos populares foram pautadas pelo conflito (ELEY, apud THOMPSON, 1996, p. 6). Do mesmo modo que a esfera pública burguesa se define como em oposição à autoridade tradicional, também ela enfrentou o desenvolvimento dos movimentos populares que se empenhara em conter. Os movimentos sociais ganharam, assim,

um papel protagonista em relação à idéia de uma simples variante do desenvolvimento do modelo liberal da esfera pública burguesa.

Porém, as partes menos convincentes da “Transformação da Esfera Pública” não estariam, para Thompson (1996), na análise do surgimento da esfera pública burguesa, mas sim na análise de seu declínio. Trata-se da interpretação habermasiana de que o debate dos cidadãos, presente no desenvolvimento da esfera pública, havia se dissolvido em um mundo fragmentado de consumidores cativos do espetáculo proporcionado pelos meios de comunicação. Tal processo teria levado a uma espécie de “refeudalização” da esfera pública.

A análise da espetacularização política, caracterizada pelo uso massivo e estandarizado da classe política dos meios de comunicação, centrada no cultivo de uma aura personalista em detrimento do debate político, remeteria à idéia de publicidade representativa característica da idade média. Concordamos com a análise de Thompson (1996), quando alude que tal contexto implicaria o compartilhamento de um mesmo espaço temporal, bem como a interação presencial, face a face, algo essencialmente diferente do conjunto de relações estabelecidas através da comunicação mediada. Os novos meios de comunicação, em especial os eletrônicos, tenderiam a minimizar os efeitos contidos na teoria da passividade dos indivíduos, tornando possível proporcionar novas formas de disseminação e interação social, exigindo, assim, uma reflexão mais acurada acerca da tese da refeudalização².

Porém, para este estudo, essa questão específica não será aprofundada. Ele tenderá a se concentrar no seguinte conjunto de questões derivadas do mesmo raciocínio crítico. Primeiro, o princípio crítico da publicidade, enquanto teoria democrática possui, hodiernamente, fôlego para o enfrentamento da agenda posta para o tema das mudanças democráticas institucionais? E segundo, sob quais condições e quais perspectivas, o desenvolvimento da esfera pública, enquanto processo crítico-racional da construção de consenso, apresenta-se como alternativa(s) para luta de socialização da vida política, econômica e cultural da sociedade contemporânea?

De fato, a emergência do conceito de esfera pública contribuiu decisivamente para florescimento, no processo político, de uma dimensão

² Para aprofundamento da questão, ver: THOMPSON, John B. (1990). *Idologic and Modern Culture: Critical Social Theory in the era of Mass*. Cambridge: Polit Press.

sustentada fundamentalmente na interação e ação legal de associações e movimentos, abrindo um novo caminho dentro da teoria democrática, no dizer de Avritzer (2004), para além do debate entre os elitistas, posição associada pelo autor à obra de Schumpeter (1994) e os chamados democratas participativos, situados por ele nos escritos de Paterman (1997) e Held (1987). Introduz-se, desse modo, a possibilidade de uma ação argumentativa crítica junto à organização política, criando as condições para abertura de espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.

Essa concepção defende a existência de uma contraposição ao diagnóstico elitista, que preconiza a incompatibilidade entre democracia, participação e racionalidade, evidenciando que os movimentos interativos geradores de participação e que renovam a cultura política não se vinculam exclusivamente à dimensão em que ocorre a expansão das estruturas administrativas do Estado moderno. Tal raciocínio evidencia a capacidade de conciliação entre participação e administração complexa (AVRITZER, 1996).

Na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas estabelece a diferenciação entre sistema e mundo da vida (RIVERA, 1992). O primeiro está relacionado ao aparelho econômico-político e situa-se na sociedade política e no Estado normativo. Sua racionalidade é expressa pelo agir instrumental de viés econômico, determinada pela busca da eficiência consubstanciada na relação meio-fins e também pelo agir estratégico, de filiação ao campo político, caracterizado pela utilização do poder e da ideologia na reprodução da dominação. Já o mundo da vida ou ético-social diz respeito às relações sociais, culturais e pela interação social. A mediação desse mundo é realizada pela utilização da linguagem (comunicação) e seu objetivo principal reside na busca do acordo normativo em relação à justiça, à moral e equalização dos recursos sociais, por exemplo. Embora sejam dois mundos diferentes, eles se articulam de forma dinâmica, constituindo-se a comunicação como o elemento chave dessa articulação.

Tal concepção confere legitimidade política ao resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva que, operado no âmbito da esfera pública, estabelece a mediação necessária entre mundo da vida e o sistema político, fazendo com que as demandas oriundas do mundo da vida possam tocar as instituições democráticas responsáveis pelas tomadas de decisão.

Contudo, a força sócio-integrativa emanada das interações comunicativas inerentes ao mundo da vida não se impõe automaticamente no plano político, hiato este necessário para pacificação das diferenças e interesses de poder presentes na sociedade. Difere, portanto, da fórmula rousseauiana que preconiza a virtude cívica dos cidadãos individuais, cuja soma produziria o combustível responsável pela formação de um conjunto de cidadãos orientados para o bem comum (AVRITZER, 2004).

Nesse contexto, fica caracterizada a estreita ligação entre democracia e processos discursivos emergentes das redes públicas de comunicação. Tais redes estão indissolúvelmente ligadas aos processos de institucionalização legal e exercício da modalidade administrativa do poder. Nesse sentido, burocratização significa, em termos habermasianos, a penetração da forma administrativa do Estado moderno nas arenas sociais regidas pela ação comunicativa, entendendo a modernidade, de um lado, pela tensão entre mercado e Estado e, de outro, pelas estruturas do mundo da vida. A modernidade, não é, portanto, identificada pela “inevitabilidade dos processos de burocratização” (AVRITZER, 1996, p. 18). Tal raciocínio nos permite afirmar que não é inerente ao aparato de Estado uma condição alheia em relação à crucial capacidade associativa que os atores da sociedade civil possuem de provocar as tensões necessárias ao processo de luta pela socialização econômico-cultural do mundo, o que confere vida à própria modernidade.

Os atores da sociedade civil, com base nesse modelo discursivo, desempenham papéis, tanto no que diz respeito à produção e preservação do inventário comunicativo do mundo da vida, quanto e ao mesmo tempo, canalizam o rol de problemas identificados no seu cotidiano para a esfera pública. Não obstante, como lembra Avritzer (2004), o próprio Habermas insiste na necessidade de auto-limitação da influência dos atores da sociedade civil. Considera que as organizações, para funcionarem como elementos catalizadores dos processos espontâneos da sociedade civil, não devem transformar-se em estruturas formais e burocráticas. Tal situação colocaria em risco os possíveis ganhos de complexidade gerados a partir do debate racional-crítico, uma vez que, ao se submeterem às regras organizacionais, ocorreria um processo de distanciamento das organizações para com sua base. Defende, ainda, a necessidade do não exercício por parte dos atores da sociedade civil de cargos administrativos e funções inerentes ao Estado.

Tanto a burocratização quanto o poder do capital representavam para Habermas, de “A Mudança Estrutural”, os principais entraves à ação da publicidade crítica e racional, desde a origem histórica da esfera pública burguesa. No decorrer de sua construção teórica Habermas flexibiliza essa visão dicotômica, vislumbrando uma maior influência indireta da esfera pública (legitimação) sobre o Estado, visto não mais como um produtor de opacidades, mas com um potencial produtor de transparências, uma vez regulado o seu sistema interno por uma lógica procedural, dotada de legitimidade racional-crítica (SILVA, 2002).

Tais processos desempenham, contudo, hodiernamente, no contexto da teoria democrática deliberativa, um papel bem diferente daquele que lhe fora atribuído pelo autor da teoria da ação comunicativa. A perspectiva crítica que orienta este trabalho entende o desenvolvimento teórico de espaço público habermasiano como construto fundamental para o enfrentamento do debate do tema da democratização da sociedade. Tanto os seguidores quanto os críticos da visão habermasiana têm em comum o reconhecimento da importância de seu edifício teórico. Porém, concordamos com Avritzer (2004), que vê, mesmo na produção mais recente de Habermas, já permeada por considerações retificadoras do próprio autor, motivos de críticas e complementações importantes, principalmente se considerarmos a utilização do modelo fora de seu contexto de origem na Europa, caso específico deste estudo. Tais considerações enriquecem o debate do processo democrático e aumentam a capacidade de encontrarmos pistas mais consistentes para o fortalecimento de alternativas para construção de uma nova socialização da vida em tempos marcados pela defesa da inevitabilidade do caminho único.

Dentre as várias críticas e complementações apontadas por Avritzer (2004) ao modelo discursivo, uma nos importa em especial. Trata-se da que faz referência à negligência de Habermas em relação às possibilidades e à necessidade de ampliação de mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, o que conferiria poderes efetivos aos *deliberate publics*.

A potencialidade e o papel das estruturas de participação públicas teriam ficado obscurecidos pela ênfase do caráter institucional/constitucional do Estado de direito, pela influência de Parsons sobre o autor (AVRITZER, 2004), expressa na defesa da preservação e distinção dos códigos de cada sistema, em que a sociedade civil produz, mas não implementa as políticas. Esse cenário é marcado

pela ausência de discussão acerca de potencialidades dos processos horizontalizados de decisão (SCHMALZ_BRUNS, apud AVRITZER, 2004), bem como de mecanismos de “alfabetização política”, que, no plano local, contribuiriam para a vivência da noção de poder (EPPLE-GASS, apud AVRITZER, 2004).

Os autores que têm procurado preencher essa lacuna no modelo discursivo apontam a necessidade de associar os processos de discussão e deliberação pública, fazendo com que o debate político possa gerar, para além do consenso, transparência no exercício do poder. Apesar do fato de concordarmos com essa perspectiva, ela não se caracteriza por um retorno dos

[...] pressupostos teóricos dos democratas participativos dos anos 70. Para aqueles, a participação era justificada, ora com o argumento pluralista que indicava a necessidade de fomentar formas neocorporativistas de representação de interesses, ora com o argumento republicano que apontava os atores participativos como legítimos per se. No marco atual da democracia deliberativa, trata-se, diferentemente, de buscar estender a racionalidade comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos (AVRITZER, 2004, p. 14).

No campo da gestão pública são muitas as propostas que, direta ou indiretamente, dialogam com modelo discursivo, como é o caso, segundo nossa percepção, da reforma administrativa que motivou a produção deste estudo. Sua análise deverá considerar o argumento crítico descrito acima. O modelo discursivo, como vimos, evidencia a separação das funções entre sociedade civil e sociedade política, e ainda, a necessidade de auto-limitação dos atores civis. Tal construção levou em conta o contexto europeu, cujas estruturas políticas possuem ainda certa solidez e eficiência no exercício da intermediação e controle do Estado, não obstante as turbulências evidenciadas por todos esses anos de neoliberalismo.

O quadro latino-americano, por sua vez, demonstra a permanência de muitas das suas debilidades históricas em relação à democracia, em que as estruturas partidárias não estão consolidadas, constatando-se, ainda, o uso do Estado para a deletéria captura de interesses privados. Esse cenário justifica uma nova perspectiva entre processos de discussão pública e o campo das tomadas de decisão, tornando imperiosa a necessidade de que a esfera pública se consolide como um elemento capaz de se inscrever na ossatura organizacional do aparato

público e por esse caminho, democratizá-lo. Como lembra Nogueira (2005), qualquer mudança intencional não tem como se processar sem a consideração de um Estado ativo que, em termos habermasianos, possui forte propensão, enquanto subsistema administrativo, para “colonizar o mundo da vida”, caso não venha acompanhado por intensa ativação das bases da sociedade. Não por acaso, na América latina, a luta dos movimentos e organizações sociais pela inclusão na condição de cidadania representa o principal vetor de dinamização e transformação da sociedade e do Estado.

Embora o conjunto das reformas identificadas no continente, em especial nas últimas três décadas do século passado, permeadas por cortes de recursos em áreas vitais, tenham dificultado avanços mais significativos no processo de consolidação democrática em vários países latino-americanos, nota-se a presença também, nesses países, de programas efetivos de inovações institucionais, cuja ênfase na transparência do processo político pode propiciar a abertura do Estado à participação e à deliberação pública.

Tendo presente esta questão e entendendo Esfera Pública como as condições de conexão entre Sociedade Civil e Estado, Fleury (2005), no desenvolvimento do marco conceitual do Observatório de Inovação Social do Programa de Estudos Sobre Esfera Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas, alerta para a pertinência da identificação e estudo de tais experiências no Brasil. Buscou-se, dessa maneira, compreender em que medida tais propostas de gestão inovadora contribuem para a construção de uma esfera pública forte.

Fleury (2005) no referido marco, alude à definição de Habermas que aponta a função da Esfera Pública como a sinalização e problematização das questões relevantes da sociedade, alertando o aparato institucional do Estado para a necessidade de enquadrá-las e resolvê-las, uma vez que é baixa a capacidade da esfera pública em resolvê-las por si mesma, como vimos no decorrer deste capítulo.

A presença do conflito/consenso, igualdade/diferença está na base da constituição dos Estados modernos e de todo o seu arcabouço institucional, com vistas ao exercício da cidadania, participação e a execução das políticas públicas. Nesse sentido, a cidadania, inscrita na natureza do Estado moderno, propiciou o surgimento, segundo a autora, de instituições responsáveis pela emergência de um uma esfera social denominada por Habermas (1884) de repolitizada, ou Estado

social, em que as instituições estatais e sociais se fundem em um único complexo que não é mais diferenciável. O resultado dessa fusão aponta para a dissolução da velha divisão liberal público/privado, Estado/sociedade civil. Nessa perspectiva, a cidadania é vista, portanto, para além da visão liberal do estatuto legal, como homogeneizadora e incapaz de compreender que todo consenso é produto de uma determinada hegemonia e se baseia, necessariamente, em atos de exclusão (FLEURY, 2005).

Se, de um lado, a ambivalência e contradição que permeiam a problemática da cidadania, denotam a existência de um campo de disputa de processos sociais, econômicos e culturais, onde as políticas públicas podem ser interpretadas como instrumentos de legitimação do Estado no interesse das classes dominantes, por outro, do ponto de vista da construção democrática de novos direitos, a cidadania também pode ser vista como uma estrutura dinâmica e descontínua, sensível e permeável às lutas sociais, econômicas e políticas (AFONSO, 2001).

Entretanto, Fleury (2005) alerta que a superação de tais dicotomias só ocorrem se olhadas na concepção de Estado Ampliado de Gramsci, pela força da idéia de hegemonia, cuja construção exige coerção e dominação, entendendo o mundo ético-social habermasiano, ou mundo da vida, como parte da superestrutura definida como sociedade civil ou cultural em Gramsci. Nessa ótica, a reconstrução da esfera pública seria, em parte, produto da luta pela hegemonia e configuração de um novo bloco de poder, cujo desdobramento exigiria novos aparatos, tecnologias e processos, capazes de fazê-la presente na estrutura organizacional do Estado. Desse modo, a autora caracteriza a esfera pública pela sua **inclusividade**, que se refere à multiplicidade dos atores que podem participar nos processos de exercício de poder e pela **efetividade**, permeada pela capacidade de generalização dos interesses do cidadão organizado, no sentido de controlar o exercício e as estratégias de dispersão do poder político.

Nessa visão, da qual partilhamos, a trilha de democratização da esfera pública pressupõe: a afirmação democrática liberal da defesa das liberdades individuais básicas, a juridização dessas relações e a revitalização da comunidade política, através da mediação entre Estado e sociedade. Assim a cidadania, como processo de inclusão na comunidade política, pode significar expansão da hegemonia, pela qual o Estado restrito se transforma em Estado ampliado. A

burocracia estatal possui um papel fundamental como suporte material da igualdade política dos cidadãos. No entanto, ela não deve reduzir a cidadania em normatividade estatal, o que resultaria na perda de seu caráter emancipatório. A esfera pública democrática deve ser buscada, sobretudo, na interação entre os agentes da sociedade civil revigorada, nos mecanismos político-institucionais sensíveis a essas demandas, responsáveis por políticas públicas transformadoras das relações de poder e, conseqüentemente, das respectivas práticas administrativas.

Considerando a necessidade de abertura do Estado para as formas de inclusão dos interesses hegemônicos na esfera pública, que vai requerer a mudança de suas estruturas, uma outra dimensão se acrescenta, a **inovação social**, que representa a capacidade de transformação de uma dada sociedade, na medida em que assume ser necessário transformar suas estruturas para incorporar novas soluções tecnológicas que contribuam para consecução desses interesses hegemônicos. Reivindica-se, dessa maneira, um novo modelo de gestão ou uma seqüência ordenada e racional de tomada de decisões no interior das organizações. Fleury (2005) lembra que a inovação gerencial pode se dar em termos de invenção de novas idéias, conversão destas em idéias, produtos e processos, sua difusão e aprendizagem organizacional.

A autora ainda salienta que o processo de inovação pode ter o efeito de reconstruir os sistemas de relações sociais e a estrutura de regras e recursos que reproduzem aqueles sistemas. Podemos falar em uma inovação social, quando as mudanças alteram os processos e relações sociais, modificando as estruturas de poder pré-existentes. Nesse sentido, tal abertura do Estado aos novos atores sociais, suas demandas e formações organizativas, deverá ser acompanhada de inovação gerencial, capaz de transformar processos e tecnologias administrativas em direção à construção de instituições públicas que favoreçam o processo de fortalecimento da sociedade civil e sua capacidade de influenciar e controlar as políticas públicas.

A redemocratização do País, a renovada capacidade de articulação dos movimentos sociais, bem como a busca por alternativas à crise estrutural, então em curso desde a década de 1980, formaram os ingredientes para a formulação do texto constitucional de 1988, na qual se estabeleceu uma nova configuração federativa para o Estado brasileiro, que resultou no reconhecimento da importância

da esfera sub-nacional de governo, rompendo com o padrão de centralização identificada nas duas décadas anteriores e valorizando a questão do poder local.

Tal fato propiciou o desenvolvimento de experiências inovadoras em entes locais, proporcionando, em muitos casos, o rompimento dos padrões tradicionais de gestão, no que diz respeito, principalmente, às relações de poder entre os atores locais. Portanto, só muito recentemente, o tema vem ganhando interesse no Brasil movido, principalmente, por experiências consolidadas em esferas locais de poder, desencadeadas, segundo Pinho e Santana (1998), pelo advento de três fatores: 1) crise sobre a sociedade brasileira, que provocou transformações no Estado; 2) iniciativas de algumas prefeituras de esquerda, como resposta à crise apontada, fazendo com que iniciativas de inovação também sejam realizadas por variados partidos encarregados da gestão pública; 3) mimetismo na administração pública.

Posta a questão, um outro desafio se apresenta: como avaliar a inovação? Para Fleury (2005), cabe localizar no debate teórico, entre as questões centrais propostas para esse debate-inovação, democracia, cidadania e a emancipação - no âmbito das políticas públicas, evidências que possam ser replicáveis, através de uma metodologia que possa ser capaz de “identificar e escalonar os valores que viabilizam a transformação das estruturas sociais e das relações de poder” (FLEURY, 2005, p. 17). Tais fatores estarão presentes em situações nas quais, no desenvolvimento das relações entre Estado e Sociedade, as transformações se materializam em políticas permeáveis às demandas plurais oriundas de grupos diferenciados, possibilitando ações governamentais indutoras da organização social e que sejam capazes de gerar mecanismos públicos de negociação e redistribuição de recursos.

Nesse sentido, alerta a autora para a possibilidade das estratégias envolvendo a descentralização, municipalização e participação caírem no vazio tecnocrático ou voluntarista, se não obedecerem a uma qualificação em termos de sua orientação política e de sua capacidade de gerar uma nova base técnica para mobilização e acionamento do potencial organizativo da sociedade. Torna-se necessário buscar, nas experiências concretas, quais seriam os elementos dessa dinâmica entre Estado e sociedade que funcionariam de forma a gerar sinergias e transformações em ambos, revitalizando, assim, a esfera pública.

Fleury (2005), ao buscar construir um critério normativo de avaliação das políticas públicas, calcado na capacidade de resposta aos problemas envolvidos na construção de uma esfera pública democrática, argumenta que os critérios metodológicos de avaliação que integram o inventário de exigências das agências internacionais, muito disseminados na América Latina, como parte dos processos de reforma administrativa do Estado, pouco contribuíram para esse fim. Eles conteriam, segundo a autora, dois problemas fundamentais. Em primeiro lugar, identificam políticas com projetos, retirando a capacidade e direção política das atividades estatais e, segundo, como se situam no interior do próprio projeto formulado acabam não explicitando critérios normativos de análise capazes de julgar a política com base no modelo de sociedade que se quer construir.

Desse modo, a autora buscou criar um conjunto de critérios normativos de avaliação que dessem conta de responder aos problemas envolvidos na construção da esfera pública democrática, que apontam para a expansão da cidadania, cuja escala de graduação se baseia na resolução dos problemas relativos à integração, participação e distribuição. A integração estaria relacionada à noção de coesão social, na discussão da relação inclusão/exclusão, seja na comunidade Marshalliana de direitos, seja nas instituições sociais, sendo as principais, o mercado de trabalho e o sistema de proteção social. Participação corresponde à dimensão política da cidadania que inclui os direitos políticos, mas não os reduz à ordem jurídica, requerendo presença efetiva das condições sociais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social. A distribuição parte da constatação de que a possibilidade de exercício da cidadania, envolvendo a integração e a participação, implica a satisfação das chamadas necessidades humanas, ainda que socialmente produzidas, a construção de um padrão societário de civilidade, que é sempre uma construção política, com a intervenção do Estado no sentido de garantir os direitos sociais envolvidos na questão. Esses três eixos conformariam os parâmetros com os quais a autora definirá como guia de observação da inovação social, que dizem respeito às transformações necessárias da sociedade e Estado, no sentido da construção da cidadania e combate à exclusão.

O critério de avaliação das políticas públicas assume, dessa maneira, a sua capacidade de alterar as relações de poder existentes, com vistas à transformação das estruturas burocráticas do Estado e das organizações da

sociedade, com o intuito de construção de uma esfera pública democrática. A análise de algumas experiências já conhecidas permitiu à autora indicar alguns elementos comuns que contribuem para atingir esse objetivo. Tais elementos favoreceriam a construção de uma esfera pública democrática e emancipatória e, dado caráter transformador, representam, no âmbito das políticas públicas, elementos de inovação, quais sejam:

- A criação de espaços públicos de representação e negociação, assumindo como prioridade o gerenciamento de conflitos.
- A combinação de modalidades de representação e participação direta na co-gestão pública.
- O desenvolvimento de tecnologias gerenciais capazes de canalizar as demandas sociais, propiciar a geração de consensos e permitir o planejamento, controle e coordenação em um contexto não tecnocrático.
- O estabelecimento de mecanismos, regras e sistemas, de prioridades claramente conhecidas e acordadas.
- A construção de mecanismos e instrumentos de comunicação e publicidade da ação pública capazes de difundir a proposta, gerar adesão e mobilização e permitir o controle social.
- O desenvolvimento de formas de valorização e capacitação do servidor público conjugadas com seu envolvimento com a definição da missão institucional e com as novas formas de relacionamento com a sociedade.
- Mecanismos de transmissão do saber técnico à comunidade e às instituições locais, ao mesmo tempo em que se propicia a valorização do saber ali existente.
- A construção de coalizões políticas e canais institucionais que permitam a estabilidade e continuidade.
- A flexibilidade e a capacidade de adaptação dos princípios gerais das políticas públicas à realidade específica, considerando suas potencialidades e limitações na condução do curso da ação.
- O redesenho das relações entre governo central e local, entre governo e comunidade, entre governo e setor privado.
- O desenvolvimento da capacidade de gestão e estruturas plurais e policêntricas na condução das políticas públicas. (FLEURY, 2005)

Todo esse conjunto de fatores, bem como a discussão sustentada pela autora com base no tripé, integração, participação e distribuição, diz respeito à definição da Inovação Social, na sua capacidade de densificação da esfera pública e da possibilidade implícita de construção de sujeitos autônomos e emancipados, como se observa nesta figura, proposta pela autora:

Densidade da Esfera Pública

(capacidade de Integração, participação e distribuição)

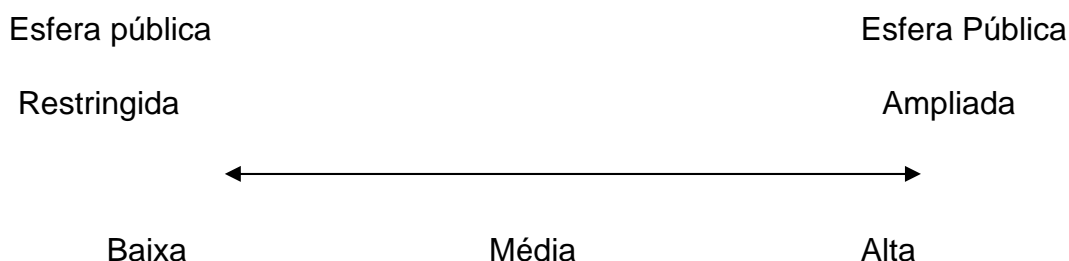


Figura 1 - Densidade da Esfera Pública

Fonte: FLEURY, Sônia. **Marco Conceitual do Grupo de Trabalho Esfera Pública e Democracia**. FGV/EBAPE. Disponível em: <www.fgv.br>. Acesso em: mar 2005.

A figura acima foi concebida pela autora como primeiro elemento de um esquema conceitual, que pressupõe ainda um outro eixo perpendicular à citada figura. O eixo referente à figura acima diz respeito à integração e está relacionado a elementos tais como pertencimento à comunidade particular, sentimento de identidade, responsabilidade coletiva, ou seja, discute a relação inclusão/exclusão, cuja gradação relaciona a mínima integração com o fenômeno da sobrevivência e se situa no campo da esfera pública restringida. Em oposto, a esfera pública ampliada representa a emancipação, está relacionada à conquista do sujeito autônomo, em condições de produzir projetos próprios e coletivos.

O segundo eixo é chamado pela autora de eixo da regulação, para indicar a posição ascendente do campo estatal que contribui para o desenvolvimento da cidadania, cuja formalização em aparatos jurídicos e burocráticos, bem como a tecnificação das políticas públicas responsáveis pela dinâmica dos direitos sociais, representam um tipo de modelo atomizado e estatizante, oposto ao desenvolvimento de um modelo emancipatório.

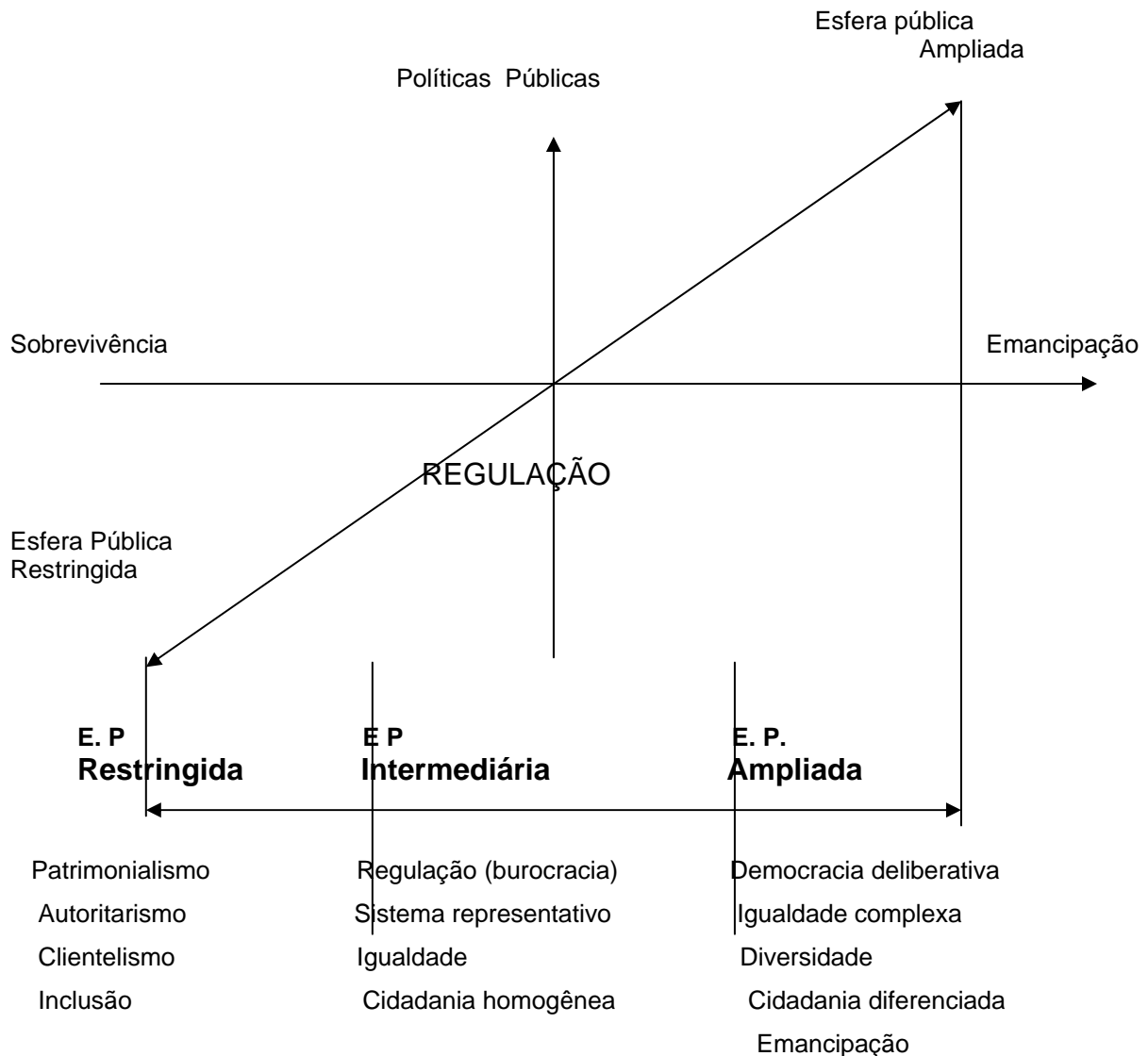


Figura 2 – Esquema para avaliação da inovação social
 Fonte: FLEURY, Sônia. **Marco Conceitual do Grupo de Trabalho Esfera Pública e Democracia**. EBAPE/FGV. Disponível em: <www.fgv.br>. Acesso em: maio 2005.

Com a afirmação de um conjunto de redes associativas no âmbito da esfera pública, faz-se necessária a construção de uma nova tecnologia gerencial, capaz de responder aos desafios postos nas relações das instituições estatais democráticas e nas organizações da sociedade, gerando, assim, maior capital social. Nessa perspectiva, sociedade civil forte seria, então, aquela em que os diferentes atores sociais conseguem projeção política de seus interesses através de suas organizações, para além da cidadania homogênea, com a incorporação de diversos projetos de forma diferenciada.

Tal perspectiva remete à idéia de transformação da esfera pública pela mirada da reforma de Estado e da governabilidade democrática, expressos no fortalecimento da capacidade de governo no sentido de assegurar os bens públicos para a sociedade e a existência de normas e valores compartilhados, gerando uma ação cooperativa entre os diferentes atores sociais.

Nesse sentido, podemos afirmar a existência de um conjunto de reformas de aparatos públicos, especialmente locais, que buscaram se inscrever nesse contexto. Grosso modo, tais mudanças organizacionais resultariam da idéia de renovação dos processos de trabalho e tomada de decisão, na perspectiva de democratização do Estado e estabelecimento dessa esfera pública forte, objetivando uma ação instrumental de efetivação e ampliação dessa esfera, cujo impacto se pretende significativo para o conjunto das políticas públicas. Isso requer, portanto, além de inovações tecnológicas, inovações no social, ou seja, um novo engenho gerencial capaz de gerar processos e tecnologias administrativas que favoreçam a capacidade da sociedade civil em interagir com tais políticas.

No contexto deste trabalho, que analisa uma proposta de reforma administrativa, a compreensão mais acurada do tema se faz necessária. Nesse sentido, além de utilizarmos o esquema teórico descrito acima, proposto por Fleury (2005), pensamos serem necessários esforços no sentido de identificação da emergência de novos modelos de gestão, em especial os que buscaram romper com a orientação burocrática vigente em grande parte da administração pública, bem como sua associação e contextualização com o tema da reforma de Estado, para posterior cotejo com nosso objeto de estudo. Faz-se ainda necessária a exploração dos contornos presentes na construção desses novos engenhos institucionais, indagando se, de fato, representam a dimensão instrumental necessária, de modo a tornar possível, para além das competências comunicacionais, a obtenção dos resultados pretendidos pelos sujeitos sociais. Nesse sentido, a próxima seção se ocupará do tema da crise e reforma de Estado, com ênfase nas últimas três décadas do século passado e seus respectivos desdobramentos no campo da gestão pública.

1.2 - Reforma de Estado e novos modelos de gestão

O objetivo deste item visa, através do estudo da dinâmica da crise e da reforma de Estado, estabelecer as conexões entre o histórico desse processo e a emergência de novos modelos de gestão, contextualizando e problematizando as experiências internacionais recentes, sua presença na administração pública, bem como sua possível aproximação com as experiências nacionais. Desse modo, focalizaremos a discussão nas três últimas décadas do séc. XX, buscando estabelecer na trajetória da discussão do Estado, a relação entre tal trajetória e as variações detectadas no desenvolvimento de mudanças no aparato de governo, em especial o tema da reforma administrativa.

1.2.1 - Welfare, Estado mínimo e a reconstrução do Estado

A afirmação da democracia, observada nos países capitalistas da Europa, durante o séc. XX, possibilitou o surgimento e a consolidação do chamado Estado Social nas nações centrais do capitalismo. Após a crise de 1929 e a grande depressão dos anos subseqüentes, tais países viram surgir variadas pressões no sentido da revisão do liberalismo clássico, cuja premissa principal consistia na restrição forte ao Estado regulador.

Tal contexto suscitou o surgimento do “Estado Keynesiano”, expressão que surgiu em função de tamanha importância e protagonismo das idéias de Lord Keynes nesse cenário. Apesar das variações e especificidades de cada país, esse ideário sintetiza o modelo de intervenção do Estado no processo econômico e na dinâmica do mercado, através do desenvolvimento de ações reguladoras, e nas políticas sociais, como, por exemplo, medidas impactantes para o enfrentamento da questão do desemprego. Adotam-se ainda a prática do subsídio e do protecionismo a produtos nacionais como motores do desenvolvimento e configura-se o escopo das relações com o mercado fundadas em projetos nacionais. Não raro o próprio Estado agia diretamente na produção de bens e serviços.

No pós-guerra, a partir de 1945, assistiu-se à consolidação desse modelo, período em que Evans (1993) considerou a primeira onda da atuação do Estado no séc. XX, cuja teoria de desenvolvimento preconizava o Estado como promotor de mudanças estruturais, com aceleração da industrialização, modernização da

agricultura e indução dos elementos de infra-estrutura para urbanização. Fatores como a disponibilidade de matéria-prima a baixo custo em países periféricos, reordenamento do sistema monetário via acordo de Bretton Woods e conseqüente liberação de intercâmbios comerciais, por imposição do capital oligopólico, formaram os pressupostos de difusão do Estado Social.

A dimensão social desse modelo era o chamado *Welfare State*, o Estado do Bem-Estar, cujo objetivo principal residia na formulação de políticas públicas (educação, saúde, previdência, emprego etc) capazes de garantir as necessidades básicas da população. A expansão regulada do consumo individual como premissa do desenvolvimento, concomitantemente a uma crescente capacidade de organização dos trabalhadores, contribuiu para aumentar o protagonismo das classes operárias, através de amplas negociações patrocinadas pelo Estado, cuja legitimação consistia na abertura de espaços para organizações de interesse e partidos de massa.

Em relação ao funcionamento operacional do Estado, adotou-se o modelo burocrático de inspiração weberiana, que zelava pela impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental.

Nos anos de 1970, esse quadro foi profundamente alterado em função de grave crise econômica e fiscal, decorrentes das duas crises do petróleo (1973 e 1979), resultando na incapacidade de grande parte dos governos de financiarem seus déficits, engessando o atendimento às demandas sociais, debaixo de forte resistência popular ao aumento de impostos. Os impactos da crise serão fortemente sentidos também nos países periféricos que assistirão a taxas de desenvolvimento pífias, disparadas inflacionárias e endividamento brutal.

A queda de desempenho de suas economias resultou em crise de legitimidade e autoridade dos governos, abrindo caminho para o que Evans (1993) chama de “segunda onda”: a percepção do Estado regulatório como obstáculo ao desenvolvimento, calcada em teorias minimalistas de Estado. Para os defensores do Estado mínimo, as raízes de toda essa crise residiam no grande poder dos sindicatos e do movimento operário, cujas reivindicações por salários e aumento dos gastos sociais comprometiam a capacidade acumulativa do capitalismo. A palavra de ordem passa a ser a reforma do Estado, cujo impacto nas políticas públicas será sentido nas várias propostas de enxugamento do aparato estatal.

Configurava-se, assim, terreno para a aplicação das reformas neoliberais, de ataque ao Estado previdencial do *Welfare*, na radical retomada da centralização e foco no indivíduo, considerado como principal responsável pelo seu próprio desenvolvimento, cujo papel social associava-se à indumentária arquetípica do chamado consumidor.

Tais reformas ganharam força no final da década de 1970, em especial nos Estados Unidos e Inglaterra. Com a consagração de governos conservadores nos dois países, deu-se início a um primeiro ciclo de reformas do período compreendido entre as três últimas décadas do séc. XX. O “*Big Case*”, o mais emblemático desse processo, foi o caso britânico. Durante o governo *Thatcher* (1979-1990)³, ocorreu um verdadeiro desmanche do *Welfare* prevalecente na Inglaterra desde o fim da segunda guerra mundial. Operou-se com a idéia de substituição dos mecanismos consagrados da administração pública, expressos no rígido edifício da burocracia de governo daquele país, pelo inventário de gestão do setor privado global que, ressentido da brutal crise do capital, destaca o Estado como réu dessa crise, elegendo os mecanismos de contenção orçamentária, desregulamentação da economia e privatizações de agências como estratégias principais.

O modelo puro foi o *managerialism*, cuja premissa principal consistia na introdução do modelo de gestão privada para o setor público, patrocinando, inclusive, a concorrência entre agências públicas (escolas, unidades de saúde etc.). Tal modelo, bem como suas derivações, serão aprofundados mais adiante.

Por agora, importa salientar a auto-limitação desse modelo, cujo paradoxo era a dependência do próprio Estado para a execução dos ajustes pretendidos e, por outro lado, a não proficiência da reengenharia radical proposta para a máquina pública, que fará nascer uma “terceira onda”, que reafirmará a importância do Estado e preconizará a saída não no seu desmanche, mas na sua reconstrução (EVANS, 1993).

³ As condições específicas no campo político-administrativo da Inglaterra, tais como: sistema bipartidário parlamentarista, com eleição, na câmara dos comuns, de um primeiro ministro com amplo poder executivo e sem a observância de fatores limitadores como: existência de senado forte, uma constituição escrita, um sistema federativo e judiciário ativo, contribuíram decisivamente para aplicação da reforma gerencial naquele país. Embora pregassem a flexibilização do sistema, o conservadorismo se valeu dessas condições como elemento facilitador da aplicação das mudanças. Ver: MACEDO, Marcelo E.; ALVES, Andréa M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 48, n. 3, set/dez 1997.

Tal debate vem ganhando novos contornos, nos quais se destaca a discussão do papel do Estado na sustentação atual de um modelo de base social. Giddens (1996) analisa o desenvolvimento do *Welfare*, sua gênese, sua associação com o socialismo de base reformista, seu período de crise e as implicações atuais com vistas à permanência de um modelo de socialização da vida econômica. Lembra a posição de Marshall⁴, para quem a obtenção de direitos políticos de cidadania concebeu considerável força à classe trabalhadora. O resultado dessa força seria, em essência, o modelo do *Welfare State*. O autor salienta que, durante muito tempo, os mais eficazes e ouvidos críticos dessa posição foram os marxistas, para quem Marshall, na sua proposta, teria documentado um Estado de “coisas instáveis, que não poderia perdurar por muito tempo” (GIDDENS, 1996, p. 84). Para esses críticos, as chamadas instituições previdenciais lograram desenvolver um arranjo para o amainar dos piores excessos cometidos pelas classes dominantes, a divisão capitalista de classes, bem como encobrir algumas das irracionalidades dos mercados capitalistas. Não obstante, em alguns momentos, as tensões inerentes a esse arranjo ganharem grandes proporções, estas só poderiam, nessa perspectiva crítica, serem resolvidas numa sociedade socialista.

O fato de tais tensões realmente se tornarem consideráveis não se deveu para Giddens (1996), somente aos fatores apontados por esses críticos, na medida em que a nova geração de críticos não veio da esquerda e, sim, da direita. Muito tempo após a obra de Marshall, as mudanças econômicas defendidas por ele não se concretizaram. O pleno emprego se tornou uma vaga lembrança, mesmo para os países centrais, e seus sistemas previdenciários um ponto constante de tensão e fragilidade. Com a apropriação neoliberal do “radicalismo apontado para o futuro”, um dos engenhos do pensamento socialista, este passa a ser na atualidade o grande defensor de um *Welfare State*, que agora se vê constantemente ameaçado.

O *Welfare*, para o autor, não é resultado nem de um possível governo benéfico, na perspectiva de Marshall e nem um instrumental para garantir passividade da classe trabalhadora. Seria uma combinação de dois fatores: o primeiro relacionado ao emprego da direção econômica por parte do Estado

⁴“Durante o século XX, a cidadania e o sistema capitalista de classes estiveram em guerra... A expansão dos direitos não é mais apenas uma tentativa de reduzir o óbvio inconveniente da destituição nas categorias mais baixas da sociedade [...]. Ela está mais disposta a elevar o piso no porão do edifício social, deixando a superestrutura intacta. Ela começou a remodelar todo o prédio.” (MARSHALL, apud GUIDDENS, 1996, p. 84).

representado pelo Keynesianismo (expresso no ideário de inclusão massiva dos trabalhadores no mercado consumidor, objetivando com essa dinâmica o advento do pleno emprego); e o segundo vincula-se à proteção dos economicamente excluídos. As circunstâncias que garantiam prosperidade a tal combinação ruíram, provocando a desintegração de sua estrutura e gerando a necessidade de busca de novos caminhos para a defesa da socialização da vida econômica.

A discussão sobre o *Welfare* recebe, portanto, uma mudança de rota na medida em que boa parte de seus críticos assume uma posição mais defensiva. Representa não só uma reação ao ataque neoliberal ou a um pragmatismo de momentos de exercício de poder, mas, de fato, uma reação moderada diante da vasta lista de problemas enfrentados por ele.

A “terceira onda”, apontada acima por Evans (1993), que acena para a perspectiva de reconstrução do Estado como alternativa ao desmanche neoliberal, comporia assim, a nosso ver, parte desse esforço de enfrentamento dos problemas relacionados ao *Welfare*. Embora ainda impregnado pelo modelo gerencial puro anterior e podendo variar de um modelo ao outro, surgem propostas de reformas mais aderentes à alternativa apontadas por esse autor, na medida em que recuperam a centralidade do cidadão, em detrimento da figura do consumidor, restabelecendo as condições de participação societária mais efetiva no exercício da gestão em associação com um Estado estruturado para enfrentar esse desafio, avesso, portanto, à versão minimalista .

Esse mesmo movimento também interessa a Fleury (2005), que aponta o desafio de pesquisar experiências inovadoras no sentido da construção de uma esfera pública democrática e de uma metodologia capaz de escalonar os fatores que viabilizam a transformação das estruturas sociais e das relações de poder. Busca-se nas experiências concretas os elementos da dinâmica entre Estado e Sociedade que funcionem de forma a gerar sinergias e transformações em ambos. Diz respeito, também, à transformação das estruturas de gestão pública no sentido de conceber e exercitar processos de co-gestão, estatal e não estatal, buscando a inclusão dos interesses dominados na esfera pública, para além da forma tradicional de representação.

No caso brasileiro, é no plano sub-nacional (cidades principalmente) que emergem experiências de gestão que denotam um cunho mais inovador, marcha iniciada a partir do significado novo que a carta de 1988 determinara aos municípios,

transformando-os em entes federativos de fato. Tais experiências se aprofundaram, especialmente, na medida em que partidos de esquerda trilhavam sua história de institucionalização política, operando a máquina pública num conjunto importante de cidades.

Parte considerável desse esforço correlaciona-se, no plano internacional, com experiências pós-gerenciais, cujo arcabouço, embora confirme o diagnóstico da necessidade da reforma, procura redesenhar o aparato público numa outra perspectiva. Tal perspectiva está centrada, basicamente, no reforço do controle do Estado por parte da sociedade civil organizada, como condição para, uma vez detectado o engessamento da máquina pública, sua flexibilização. Abrúcio (1997), aponta o *Public Service Orientation* (PSO), modelo em construção na Inglaterra, emergente do debate acerca da descentralização iniciado na fase de implementação do gerencialismo naquele país, como possível alternativa para esse redesenho. O esforço está centrado na ampliação da esfera pública como locus de excelência de aprendizagem social e como força motriz de um movimento que resulte no balanceamento das estruturas do Estado.

Desse modo, o conjunto de políticas públicas das últimas três décadas, quer seja no plano nacional ou internacional, foi fortemente afetado pela aplicação de medidas governamentais e reformas do aparato de governo. Seus respectivos impactos, bem como a capacidade dos governos, especialmente locais, de responderem aos desafios postos ao debate, constituem uma das preocupações do presente estudo.

A experiência recente de transição de governo em nível federal, que revelou a baixa capacidade de oxigenação do modelo em curso, como dissemos na introdução deste trabalho, sinaliza a velocidade que a conjuntura impõe aos processos de mudanças, permanecendo incógnito ainda o papel da sociedade civil nesse processo. Por outro lado, como apontam várias experiências de governos locais, permanecem em aberto as possibilidades que gravitam em torno da idéia de uma esfera pública forte.

Entendemos que a reforma administrativa de Juiz de Fora, cujo arcabouço jurídico-institucional foi baseado em conceitos de descentralização (territorialização), transparência e participação popular, buscando lograr na prática tais desafios através da transformação do seu respectivo desenho institucional, procurou se inscrever nessa lógica gerencial inovadora, oferecendo, dessa forma,

pistas e subsídios para a análise das possíveis relações entre mudanças organizacionais e esfera pública.

A compreensão do tema ainda vai requerer, portanto, do ponto de vista teórico, o aprofundamento do estudo dos significados gerados pelo conjunto desses novos modelos de gestão, inscritos no universo gerencial, logrando propiciar uma maior e mais consistente aproximação com o caso proposto.

Nesse sentido o próximo tópico tratará mais detidamente de questões que remetem à problemática da Reforma Administrativa, como as contradições entre as dimensões técnica e política do processo, o caráter inovador e as limitações de cunho institucional presentes no histórico das reformas, no marco de experiências importantes transcorridas especialmente nas últimas três décadas, cujo impacto no setor público constitui pauta importante do universo epistemológico que abriga este trabalho.

1.2.2 - Reforma Administrativa, significados e marcos conceituais

Em que pese o fato de a instituição “reforma administrativa” já ter alcançado sua maioria (CAIDEN, apud ARIZNABARRETA, 2005), é comum constatar a confusão polissêmica que cerca o tema. Termos como modernização administrativa, nova gestão pública e desenvolvimento institucional, aparecem relacionados a processos e experiências de modelagem do Estado, especialmente nas últimas três décadas do século passado. Ariznabarreta (2005) reivindica a defesa do tema concernentemente a seu sentido mais original, ou seja, como marco de referência conceitual para abordar uma parte importante das transformações necessárias nos poderes de Estado.

Nesse sentido, alerta que o esvaziamento da expressão - reforma administrativa - deve-se, em grande parte, à memória de fracasso que imediatamente se lhe é associada, derivada da sua dissociação para com outras reformas e, também, de um arcabouço metodológico arrogante e ingênuo de transformação da realidade. Assim, reivindicar o tema da reforma administrativa significa reconhecer sua interconexão com outras transformações e a pluralidade de modelos e métodos que as colocam em prática.

Tendo presente tais questões, o autor propõe a apreciação do tema a partir de dois pontos, para ele fundamentais: o **caráter descontínuo** da reforma e o

seu objeto institucional. Em seguida, reconhece dois sentidos, um *restringido* e outro *amplo*, desde o ponto de vista do conteúdo e ferramentas de cada um, até a concepção geral em que se baseia a transformação das instituições administrativas.

Para Ariznabarreta (2005), a maior parte das transformações do Estado contemporâneo obedece à categoria dos chamados “câmbios contínuos” que não questionam a lógica dominante da identidade do Estado e suas formas de atuação. São mudanças efetivadas por uma adaptação espontânea, ou como considera Schon (apud ARIZNABARRETA, 2005, p. 7), “conservadorismo dinâmico”. Em resposta às inerentes pressões externas, o Estado, como toda ordem social, reage mediante mudanças espontâneas e contínuas, de caráter periférico. O fracasso dessa estratégia tem propiciado a abertura de espaços para o posicionamento da reforma, cuja nota definidora é justamente a descontinuidade, chamando a modificar o significado e o comportamento de seus principais atores, a partir de um novo conjunto de valores e princípios.

Dada a amplitude de seu objeto, o autor aponta duas categorias para análise do tema. A primeira diz respeito às reformas que afetam o desenho e o funcionamento das instituições, articulando com seu entorno para pôr em prática as políticas públicas, chamadas de reformas institucionais. A segunda por considerar que as reformas podem centrar-se não somente no processo, mas também no conteúdo das políticas públicas e da ação, redefinindo finalidades, objetivos e alcance, chamadas pelo autor de reformas substanciais.

Para exemplificar tal classificação, recorre às grandes transformações do Estado contemporâneo. A reforma liberal possui caráter fundamentalmente institucional, instaurando os mecanismos de separação dos poderes, princípios da legalidade, controle judiciário e estabelecimento de uma ordem profissional no serviço público, assegura um modo de desempenho dos poderes de maneira a garantir sua pedra fundamental, a preservação dos direitos e liberdades individuais.

Por outro lado, a construção do Estado do Bem-estar se baseou em ampliar e inovar o conteúdo da ação pública, cuja ênfase localizava-se na redistribuição, na solidariedade, na cidadania social e na possível correção das falhas de mercado, constituindo, assim, dado ao novo papel desempenhado pela sociedade que modifica o Estado e a si própria, exemplo do que o autor denomina reformas substanciais.

A reforma como **mudança institucional**, como vimos, é majoritariamente produto do Estado liberal. As instituições administrativas regulam uma parte decisiva do poder executivo, como as estruturas governamentais, a ordenação entre as elites políticas e administrativas, o setor público empresarial público, o regime e gestão do serviço público, os instrumentos de gestão e controle financeiro, as aplicações de tecnologias de gestão, o direito dos cidadãos e os mecanismos de participação destes na implantação das políticas públicas que formam o marco conceitual das reformas inscritas nessa dimensão.

Em função das limitações antidiscricionárias da institucionalidade administrativa liberal, nem sua organização, nem a gestão do emprego dos recursos públicos, estavam em condições de responder aos desafios e exigências do *Welfare* emergente. Do mesmo modo, os horizontes relativos aos direitos sociais eram baixos, uma vez que não podiam ver-se realizados de maneira efetiva no universo do modelo “garantidista”⁵ liberal.

Fruto de um novo contexto econômico, como vimos, as reformas dos anos de 1980 e início dos de 1990, retomam a ênfase nas instituições administrativas. Não se trata, nesse caso, de reformar para melhorar a gestão do *Welfare*, mas sim sua contenção e redução. A organização, os mecanismos de captação de recursos, a gestão do emprego público, as relações com o mercado formam os âmbitos prioritários dessa geração de reformas.

Muito se discute acerca do resultado de tais reformas econômicas e sua repercussão sobre as institucionalidades administrativas em países desenvolvidos. Fato é que recortar não equivale a reformar e, ao recortar, resulta de tal processo um Estado menor, que se revela disforme e inapto para exercer as múltiplas responsabilidades que continua assumindo, o que tem levantado a possibilidade de uma segunda geração de reformas.

Cresce, nesse sentido, a necessidade de compreensão da reforma administrativa como mudança na identidade da institucionalidade e não uma mera adaptação periférica dos componentes de uma administração.

Como mencionado anteriormente, Ariznabarreta (2005) fala também em dois sentidos atribuídos a reforma. O primeiro denomina de “sentido restringido”, uma espécie de simplificação de processo, cuja reforma seria resultado da aplicação

⁵ Denominação original que o autor confere as reformas de cunho liberal. Neste sentido optamos pela não tradução do termo

puramente técnica dos princípios gerais da administração. É baseada na visão organizativa do Estado, pressupondo a separação do universo político do administrativo, a contenção interna da atividade estatal e o caráter estandarizado dos processos.

Sem prejuízo à necessidade de rotinas que buscam responder a objetivos bem localizados e determinados, ainda que tais procedimentos possam sempre sugerir uma margem de melhora, essa visão reduzida e mecânica resulta em processos de simplificação condenados ao fracasso, na medida em que não se reporta aos marcos institucionais pertencentes às várias realidades possíveis.

O segundo se refere à idéia de uma reforma no sentido mais amplo. Parte do posicionamento da institucionalidade em relação ao papel do Estado e à legitimação democrática, o que implica o reconhecimento de pressupostos muito diferentes dos anteriores:

-Política e administração não são compartimentos estanques, cuja dinâmica social produziram rebatimentos nas duas esferas, com implicações na elaboração e execução das políticas públicas.

- As responsabilidades públicas devem ser reconhecidas e exercidas de maneira horizontal, sustentando-se em processos administrativos que inter cruzam competências de diferentes entidades e agências públicas. Para o autor, a gestão das fronteiras e transações entre poderes constitui uma dimensão crítica da reforma.

Desse modo, o autor associa a reforma em seu sentido restrito como mudança contínua ligada à expressão “modernização”, um rejuvenescimento físico, organizativo ou tecnológico. Sua margem de manobra é, portanto, bastante estreita. De outro lado associa a reforma no seu sentido mais amplo, ao caráter descontínuo que ela provoca. Supõe considerar a administração como um sistema aberto e diverso, reconhecê-la como algo mais que um assunto técnico, assumindo sua dimensão política e, fundamentalmente, reconhecer que a eficácia de uma estrutura ou procedimento não é universal, variando de acordo com as condições em que se aplica.

A concepção reducionista da reforma administrativa acaba por fragilizá-la em comparação com outras reformas, tais como a política e as constitucionais por, supostamente, referir-se ao que o autor denomina “ramas baixas” da institucionalidade estatal. Mais ainda, sustenta o autor, recorrendo a DENTE:

Que, las ramas bajas son en realidad las auténticas raíces de árbol que representa la constitución material de un país: la eficacia del sistema electoral, del poder legislativo, del poder judicial o de la distribución territorial de las competencias dependen al final del buen funcionamiento de los servicios públicos y de una relación positiva entre el estado y los ciudadanos. (DENTE, apud ARIZNABARRETA, 2005)

Na figura que se segue, há um resumo da tipificação proposta

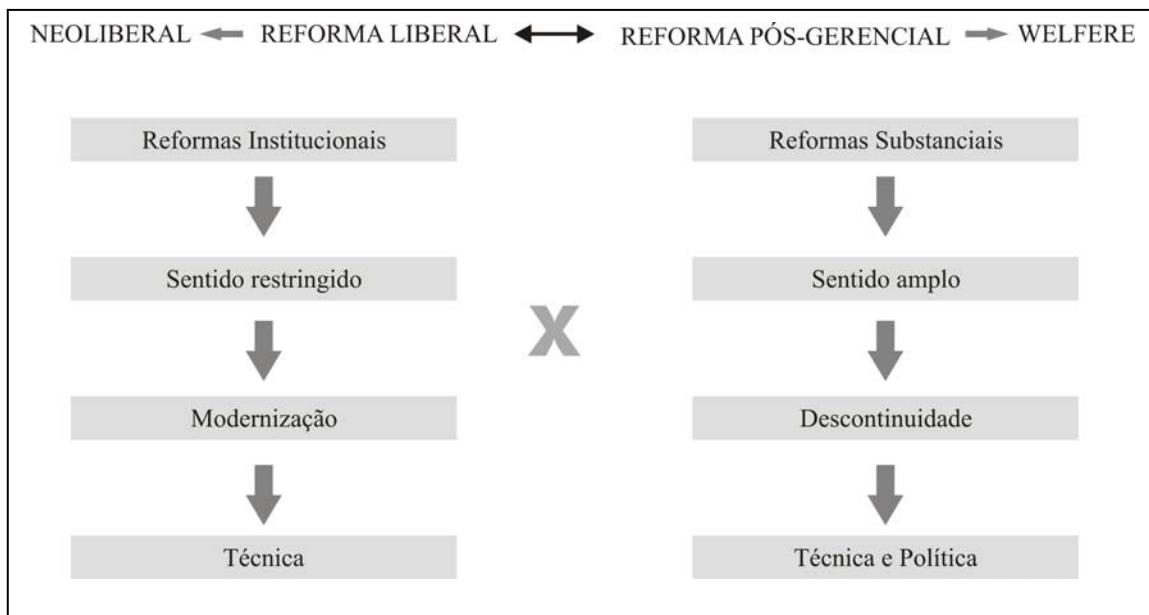


Figura 3 - Quadro orientador da reforma administrativa, segundo Ariznabarreta
Fonte: elaborado por Rogério Freitas

Abrúcio (1997) discorre sobre a experiência anglo-americana de desenvolvimento do modelo gerencial de reformas no setor público nas últimas três décadas do século XX, propiciado por um catalisador político: a emergência de governos conservadores nos dois países. Esses governos assumiram sob a égide neoliberal, cujo mote principal consistia na aplicação das ferramentas de gestão do setor privado como tentativa de transformação do paradigma da gestão pública, até então calcado no modelo weberiano de burocracia estatal. A trajetória do modelo gerencial inglês, descrita pelo autor e resumida a seguir, ganhou projeção e influência, tornando-se paradigma para várias experiências de reformas no mundo, inclusive a reforma administrativa proposta pelo governo FHC na década de 1990, coordenada por Bresser Pereira, bem como a reforma estudada neste trabalho. Na análise dessa trajetória, importa-nos, em especial, a constatação das contradições

reveladas pela aplicação do modelo e os seus desdobramentos mais recentes, expresso em propostas, cujo mote, como veremos, reforça o papel da esfera pública e do ente local como variáveis imprescindíveis para a discussão da reforma.

O autor identifica, nesse processo, três estágios. O primeiro se refere à aplicação do **modelo gerencial puro**, cuja questão financeira encontra-se no foco de suas preocupações. Reduzir gastos em período de escassez, aumentar a eficiência da gestão pública e priorizar e exponenciar a idéia de produtividade representou, na prática, como se sabe, a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade.

No caso inglês, paradigmático por sua disseminação no mundo, a burocracia tradicional tornou-se seu alvo preferencial, uma vez que, à consideração dos reformadores, o modelo weberiano havia se engessado demais. Adota-se a administração por objetivos, bem como grande racionalização orçamentária. Na dimensão organizacional, tais diretrizes resultaram na introdução generalizada de instrumentos de aferição e avaliação de desempenho, baseados na comparação entre resultados alcançados e que foram definidos como meta.

Essa perspectiva pressupõe uma tecnologia neutra, capaz de modificar a cultura organizacional do setor público. Tamanha fé na técnica levou um segmento mais radicalizado de defensores do modelo a afirmar não existirem diferenças entre administração pública e privada, propondo a separação entre política e administração. Pollit (apud ABRÚCIO, 1997), crítico do modelo gerencial puro, enxergou um cenário de “despolitização” da administração pública, considerando tal modelo uma espécie de “neotaylorismo” voltado à gestão do Estado.

Por outro lado, este autor considera que o gerencialismo, ao se acoplar no processo de defesa da modernização do setor público, acaba por obter certo êxito, fundamentalmente, na questão da consciência de custos das políticas públicas. Logrou, também, aproximar-se de temas como a busca contínua de qualidade, descentralização e avaliação dos consumidores/cidadãos. Ao tocar nesses temas, o modelo permitiu alguns desdobramentos, cuja evolução se dá na medida em que foram surgindo, no seu rastro, diversas propostas à chamada crise do modelo burocrático weberiano, na tentativa de se criar um novo paradigma organizacional.

Desse modo, o segundo estágio de desenvolvimento do modelo gerencial seria o movimento batizado de *Consumerism*, como resposta às lacunas deixadas pela aplicação do modelo puro, em busca de novos significados. Abrúcio (1997) recorre a Richards para quem, no pós-guerra, projetou-se a construção de dois paradigmas. O primeiro, burocrático weberiano, busca a consecução de objetivos politicamente determinados, e o segundo, o da eficiência, associava-se ao ideário do gerencialismo, tal qual seu modelo considerado puro. O que Sue Richards propõe seria um novo paradigma, o paradigma do consumidor, resultado da síntese dos antigos valores do serviço público e a orientação que visa a um melhor desempenho do setor como um todo, numa perspectiva voltada para a satisfação do consumidor.

Esse modelo está fortemente baseado na relação contratual, tanto no conjunto dos procedimentos internos de governo, quanto no desenvolvimento de contratos de qualidade entre provedores de serviços e os consumidores/clientes. Seus pressupostos giram em torno das relações contratuais de competição/controle e a possível transparência no acompanhamento e avaliação dos serviços por parte dos consumidores.

Embora o autor considere esse segundo estágio como algo que avança em relação ao modelo gerencial puro, confirma ser este também passível de muitas críticas, sendo as mais recorrentes, as que aludem ao conceito de consumidor de serviços públicos. Pollit (apud ABRÚCIO,1997) aponta para a complexidade existente na relação entre o prestador do serviço público e consumidor, uma vez que esta não obedeceria aos procedimentos inerentes a decisão de compra vigente no mercado.

Outra fragilidade do modelo de *consumerism* reside na questão da equidade, na medida em que os consumidores em questão são formados em sua grande maioria por aqueles que se organizam onde os serviços são prestados. O risco aqui é a formação dos grupos de interesses para obter uma melhor atenção por parte dos funcionários, uma vez que estes, nesse modelo, sujeitam-se a avaliações dos clientes para colher, entre outras, melhorias salariais e profissionais, quando não o próprio emprego. Assim, os que se organizam mais se transformariam em mais consumidores do que os outros, configurando a inaceitável captura de interesses na aplicação dos escassos recursos públicos.

O problema se torna ainda mais complexo, quando se traz a questão para a idéia de competição entre as agências públicas. Nesse ponto, o risco seria a

transformação dos equipamentos com avaliação precária em equipamentos cada vez menos solicitados e abandonados. Em contrapartida, os melhores estariam sempre sujeitos à superlotação, denotando um jogo de soma-zero, cujo maior perdedor seria o princípio da equidade, de fundamental importância para o serviço público. Verificar-se-ia assim, a transformação de alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros.

Emerge, então, do conjunto de críticas ao modelo e seus desdobramentos mais imediatos, a idéia de substituição do conceito de consumidor pelo de cidadão. De fato, o conceito de cidadão é muito mais amplo do que o conceito de cliente/consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolha dos serviços públicos (STEWART & WALSH, apud ABRÚCIO, 1997). Esta se aproxima mais do conceito de *accountability* que, além da participação ativa na escolha dos dirigentes, reclama por essa mesma participação na elaboração e na avaliação dos serviços públicos.

O esforço de parte dos críticos ao enfrentar com maior profundidade os desafios gerados pelas lacunas deixadas pelos dois modelos anteriores resulta na proposição de um movimento de construção hodierna, constituindo-se numa tendência que problematiza antigos valores e levanta novas questões, mais do que propriamente produz um conjunto teórico fechado. Tal movimento é conhecido como *Public Service Orientation (PSO)*, cujos caminhos/alternativas assumem em parte o que ele denomina de potencialidades do modelo gerencial, mas concentra-se na busca de alternativas à grande parte de suas lacunas. Nesse sentido, considera temas como o republicanismo e a democracia, utiliza-se de conceitos tais como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, temas ausentes nos modelos gerenciais anteriores.

O grande movimento indutor desse debate trata-se da problemática da descentralização emergente do modelo gerencial, que a via como um meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Na sua versão *consumerism*, buscava-se a aproximação do centro de decisões e os consumidores, supostamente possuidores de direito de escolha das agências públicas que lhe oferecessem mais qualidade.

O que vai distinguir o PSO dessas correntes, portanto, é a ênfase no conceito de cidadão. Para o movimento, compreender as possibilidades da descentralização implica sintonizá-la com o desenvolvimento do conceito de esfera pública (*public domain*). Nesse sentido, considera esfera pública como um local de

aprendizagem social, um lócus por excelência de participação e exercício da cidadania. Mas considera, sobretudo, que tal desafio implica sermos capazes, propiciados pelo debate público, de tornar esse espaço, um espaço de aprendizagem dos cidadãos.

Assim, tal conceito deve se fazer presente também na organização interna da administração pública, sobremaneira na elaboração das políticas públicas, cujas decisões estratégicas não devem ficar confinadas à burocracia.

Nessa perspectiva, o conceito de competição entre as agências é substituído pela idéia de cooperação entre elas, objetivando um melhor resultado global na oferta de serviços, visando garantir maior eqüidade. O modelo propõe, ainda, a conjugação entre *accountability* com justiça/eqüidade, eixos de um processo de aprendizagem social que deverá congrega políticos, funcionários e cidadãos.

Tal concepção tende, na visão de Abrúcio, a também gerar lacunas, uma vez que se concentra em demasiado nos parâmetros correlacionados ao poder local, ficando em aberto a concepção de coordenação de serviço público em âmbito nacional, em que as desigualdades regionais, muito maior em casos de países como o Brasil, representam um grande desafio. O autor recorre novamente a *Pollit*, que enxerga muito otimismo dos defensores do PSO em relação à capacidade de os cidadãos resolverem na esfera local, todos os problemas do setor público.

Isso certamente demandará respostas mais abrangentes e articuladas, porém, como ressalta o autor, a grande virtude desse modelo não é somente tentar dizer como o serviço público deve ser, mas, principalmente, o que ele deve ser, ou seja, reconstruir o setor público, mais do que mudá-lo cosmeticamente.

Dessa forma, podemos correlacionar o esforço teórico presente no PSO, ainda que não componha um estatuto acabado, com outras proposições desenvolvidas até aqui neste trabalho. Por certo, aqueles que advogam a reconstrução do Estado, o desenvolvimento de novas tecnologias sociais para a ampliação da esfera pública, parecem, ainda que por diferentes caminhos, convergirem seus esforços no sentido responder ao desafio de democratizar a gestão pública, de forma a tensionar seus limites e avançar nas suas possibilidades.

Tais perspectivas nos levam a considerar, portanto, as potencialidades e transformações da esfera pública sob o prisma da reforma do Estado e da

governabilidade democrática. Dessa maneira, se admitirmos que a reconstrução da esfera pública pressupõe um processo de mudança nas dimensões social e organizacional, concluiremos pela necessidade de desenvolvimento de inovações tecnológicas e sociais, capazes de incorporarem novos atores ao processo e novas demandas a serem contempladas, bem como conferirem novos papéis a antigos atores (FLEURY, 2005).

Posta a questão da reconstrução da esfera pública orientada pela constituição de um novo bloco de poder que atravessa o Estado e expresso na luta pela hegemonia, surge a necessidade de criação de novos aparatos, tecnologias e processos de exercícios de poder, capazes de, tensionando a relação Estado-sociedade, impulsionar a interação e transformação nesses dois pólos.

Entendemos que a reforma administrativa de Juiz de Fora pretendeu se situar nesse contexto de inovação e, sob esse prisma, optamos pela realização de sua análise, no sentido de descobrirmos pistas que nos permitam explorar os elementos constitutivos da gestão pública que estão implicados nesse processo. Assim, na próxima seção, trabalharemos com a emergência e os pressupostos teóricos da reforma, para estabelecermos sua relação com os desdobramentos teóricos até aqui trabalhados. Posteriormente, recorreremos à análise das mudanças ocorridas na área social, em especial no campo da educação, cuja estrutura foi fortemente afetada pela reforma, com intuito de, através da análise desses desdobramentos impostos ao setor, proporcionar uma reflexão mais empírica do processo, buscando as possíveis contradições entre a formatação teórica da reforma e sua aplicação na prática.

2 – A REFORMA ADMINISTRATIVA DE JUIZ DE FORA

Este capítulo refere-se à emergência e desenvolvimento da proposta de reforma administrativa de Juiz de Fora, seu conjunto de influências, o impacto político causado e a reação dos agentes políticos e da sociedade civil. Nesta seção observaremos também os nexos pertinentes entre tal proposta e o conjunto do marco conceitual considerado. Nesse sentido, iniciaremos o capítulo com uma contextualização da reforma de Estado no Brasil e a busca pela construção de uma nova ordem a partir dos anos de 1990, buscando entender de que forma o esforço de inovação dos entes locais se inscreve em tal ordem. Após, discorreremos acerca do processo histórico da reforma de Juiz de Fora, analisaremos os desdobramentos relativos à área social e a educação, bem como dos instrumentos e ferramentas utilizadas para definição dessa estrutura.

Neste ponto, estaremos recorrendo, ao longo da descrição do processo estudado, às entrevistas realizadas com os atores que formularam ou vivenciaram a reforma mineira, bem como o conjunto de documentos levantados específicos de tal reforma.

2.1 - Crise, reforma e construção de alternativas para o Estado brasileiro - breve panorama

Em boa medida é possível correlacionar, historicamente, o modelo econômico do Estado Social, conforme tratado no capítulo anterior, com o Estado Nacional-desenvolvimentista brasileiro, de matriz cepalina, cuja principal característica foi a indução do desenvolvimento com participação direta do Estado na produção de bens e serviços. Entretanto, o caso brasileiro não apresenta correspondente a um possível *Welfare* nacional, demonstra ainda pouco desenvolvimento das instituições políticas e, apesar de algum avanço, historicamente não se constituiu uma burocracia clássica de Estado, principalmente nas áreas finalísticas da gestão, como a educação e saúde, presas frágeis da deletéria captura de interesses, fruto do nosso patrimonialismo e clientelismo.

Tal experiência foi interrompida pelo golpe militar de 1964 que mergulhou o país numa ditadura de longa permanência. A redemocratização do país inicia-se, de fato, somente no início dos anos de 1980, através de uma transição orquestrada.

Os anos que se seguem na Nova República, como ficou conhecido esse período, foram marcados por crises econômicas e reorganização do poder civil. É fruto desse período também a realização da Assembleia Nacional Constituinte com a promulgação da nova carta em 1988.

Esta é uma fase marcada pelo aprofundamento da chamada crise de governabilidade do Estado brasileiro, dada a ineficácia do governo na gestão de problemas como desestruturação econômica, a desigualdade e deterioração social. Tal crise, segundo Diniz (1997), foi, na maioria das vezes, identificada com fatores externos ao próprio Estado. Nesse sentido, o diagnóstico predominante apontava os efeitos perversos da democratização crescente da ordem social como fator restritivo à liberdade de ação do chamado governo de transição na nova república, na medida em que se observava uma explosão de demandas que haviam sido reprimidas ao longo dos anos de autoritarismo.

Esse diagnóstico revela, segundo a autora, um círculo vicioso. Com o propósito de amenizar a paralisia decisória advinda dos “excessos” da democracia participativa, dado que o Estado não estava em condições de responder a tais demandas, foram implementadas medidas de reforço das prerrogativas do executivo, com concentração decisória na alta cúpula governamental, impermeabilizando-a em relação às pressões, como forma de facilitar a produção de medidas de cunho mais racional e técnico. Esse processo, conhecido como insulamento burocrático, por sua vez, só fez reiterar a tendência histórica de alijamento tanto da arena parlamentar partidária quanto dos movimentos sociais no processo de tomada de decisões. Soluções administrativas e a enorme edição de planos econômicos, gestadas na alta burocracia do governo neste período, não raro com mudanças bruscas na regra do jogo para reduzir erros anteriores ou para seduzir resistências sem as agruras da negociação, caracterizam bem esse insulamento, cujo histórico de malogros impõe sua condição errática.

Somente em 1989 ocorre a eleição direta para presidente. A vitória de Collor marcou o embarque no país, com um descompasso de pelo menos 10 anos, na reforma pela via da redução do Estado. Mas significou, antes, o auge da tendência do enclausuramento burocrático das decisões apontadas acima, através de ações fulminantes, imobilização do congresso pela política do fato consumado (DINIZ, 1996), impondo ao país um plano econômico que transgrediu preceitos

constitucionais, violou garantias básicas e confiscou de 70 a 80 % dos ativos financeiros do país.

Porém, foi no período seguinte de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002) que, de fato, o país assiste à adoção de um conjunto de reformas, com especial ênfase para a reforma administrativa gerencial, identificadas com um modelo “realista” e de hegemonia conservadora, conforme Shiroma (2000). Em consonância com o diagnóstico da crise do Estado e em nome da necessidade de acerto de contas com a “era Vargas”, adotou-se um ciclo reformador nas dimensões fiscal, financeira e patrimonial do Estado, através de sua racionalização e o seu redimensionamento. Para tanto, o governo federal promoveu um profundo e acelerado processo de privatização, forte investida na atração do capital especulativo para fazer frente à crise cambial, combinado com um conjunto calculado de reformas do aparato estatal.

Orientados pela idéia de que o histórico das reformas administrativas no plano internacional já apresentava uma nova etapa em sua trajetória (MOTTA et al, 2002), tentou-se reproduzir para o Brasil o mesmo diagnóstico que animou a perspectiva gerencialista então já em curso em outros países. Os elementos centrais da proposta de reforma do governo FHC, conduzidas por Bresser Pereira, previam a administração de resultados, planejamento estratégico, descentralização, autonomia dos gestores etc, cuja sintonia com as necessidades do cidadão-cliente substituiria o modelo “paralizante” do controle rígido identificado com os processos administrativos burocráticos.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma de Estado (MARE, 1995), onde foram traçadas as diretrizes da reforma do período em questão, as limitações da administração burocrática no Brasil acentuaram-se com crise do Estado observada nos anos de 1980, sob a forma de uma profunda crise fiscal, incapacitando o Estado de atender ao excesso de demandas a ele dirigidas, inviabilizando, desse modo, a sua capacidade de desempenhar certos papéis que assumira no passado, notadamente o de indutor do desenvolvimento econômico.

Tal perspectiva enumera um novo papel do Estado, qual seja, viabilizar os elementos que possibilitassem a economia nacional se tornar competitiva internacionalmente sendo, portanto, necessárias várias reformas estruturais, entre as quais, a reforma administrativa.

Entre os princípios que iriam nortear a reestruturação da máquina administrativa destacam-se, de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Estado: a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, b) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados e c) o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Conferia possibilidade também da prática de competição administrada no interior do Estado (MARE, 1995).

Neste sentido, propunha a organização da administração pública em quatro setores fundamentais: o Núcleo Estratégico (NE), um outro referente as atividades exclusivas do Estado (AEE), o que inclui os serviços Não-Exclusivos do Estado (SNE), e, um último responsável pelas atividades em que a ação estatal seria exclusivamente regulatória, chamado Produção para o Mercado (PM). Somente no NE permaneceria o padrão burocrático de organização do aparato administrativo. Por outro lado, a propriedade estatal permaneceria no NE e no AEE, sendo que, no SNE seria inaugurado um novo padrão de propriedade, pública, porém não estatal baseado nas chamadas Organizações Sociais (OS). Já no PM, predominaria a propriedade privada. Tais modalidades estão resumidas no quadro a seguir:

	Forma de propriedade			Forma de administração		
	Estatal	Pública Não-estatal	Privada	burocrática	Gerencial	
Núcleo Estratégico	○				○	Carreiras e Concursos
Atividades Exclusivas	○				○	Agências Executivas
Serviços Não-Exclusivos	→	○			○	Organizações Sociais
Produção para O Mercado	→		○		○	Empresa Privada

Figura 4 – Quadro de Tipificação da proposta de Bresser Pereira para Reforma do Estado

*Núcleo Estratégico: Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios.

*Atividades Exclusivas: Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Seguridade Social Básica.

*Serviços Não-Exclusivos: Hospitais, Centros de Pesquisas, Universidades, Museus.

*Produção para o Mercado: Empresas Estatais.

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995)

As reformas dessa geração provocaram uma espécie de perda do Estado como referência e recurso, em que o social é determinado pela racionalidade mercantil. As opacidades geradas por esse “vácuo” de Estado, além de aprofundarem o quadro de desarticulação dos esforços de um projeto nacional, ainda:

Despojou o sistema político de um centro organizacional, de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar a contratação social. Aumentou a natureza errática e “fisiológica” dos partidos e da classe política como um todo, incentivando assim a proliferação de projetos de poder desvinculados de projetos de sociedade. Por outro lado, fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político, e procurassem forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” próprias, desinteressando pela formação de projetos de hegemonia... Com isso, a pressão social

aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atritos com os governos, mas não campos de força hegemônicos (NOGUEIRA, 2005, p. 31).

Assistiu-se à implantação de um modelo calcado em uma nova racionalização para substituir o “esgotado” modelo burocrático, preconizando o desarme da burocracia para estabelecimento de uma melhor comunicação entre a dimensão organizacional e a vida. Tal diagnóstico se valia da influência da experiência inglesa, analisada no capítulo 1, cuja trajetória tem inspirado, de algum modo, boa parte das propostas de reforma em países capitalistas centrais e periféricos, a qual preconizava a substituição do paradigma burocrático pela administração gerencial. O gerencialismo orientou a proposta de reforma administrativa do governo neste período a partir do diagnóstico de esgotamento do modelo burocrático, identificado com Estado Nacional-Desenvolvimentista. Lá, como cá, era no mercado que se encontrariam as ferramentas para desenhar essa nova modalidade de gestão, investindo, assim, no que Nogueira (2005) definiu como uma espécie de “clonagem”.

Embora tenha realizado um esforço governamental enorme para implantação da reforma administrativa (criou-se um ministério específico para tanto)⁶, não se obtiveram resultados significativos de cunho qualitativo (MOTTA et al, 2002), evidenciando-se um caráter mais de “reengenharia” da máquina no sentido de conter gastos, do que propriamente a afirmação de um novo paradigma acerca da concepção do Estado e suas relações com a sociedade. O movimento reformista dos anos de 1990 se caracterizou muito mais como elemento de ajuste do que por reconstruir o país e, conseqüentemente, o Estado brasileiro.

A política educacional foi parte importante desse projeto de reforma do Estado, caracterizada pela racionalização dos recursos, no bojo da relativização do papel do Estado em relação às políticas sociais. Esse movimento estava de acordo com o diagnóstico neoliberal da crise, uma vez que se advogava pela crise do Estado e não do sistema capitalista, tendo como premissa, portanto, o enfrentamento de sua faceta mais visível, a crise fiscal. Essa estratégia, além de não resolver o problema, fragilizou a capacidade de intervenção do Estado junto às políticas sociais.

⁶ MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

No campo da educação, chama a atenção a velocidade com que o conjunto de medidas foram adotadas no Brasil, como a descentralização gerencial da gestão da educação, a adoção de um sistema nacional avaliativo, dentre outros, causando surpresa nos educadores brasileiros pela sua força e grau de articulação. A política educacional desse período consiste, portanto, em importante item desse programa de reformas, cujo financiamento se beneficiou de uma renovada estratégia dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial ⁷, que buscava o reposicionamento de seu discurso e de sua forma de intervenção. Tal reposicionamento incorpora o produto da discussão decorrente da realização de um grande número de encontros e conferências, formadores dos marcos decisivos que delinearam o construto condutor das reformas da educação na América Latina na década de 1990.

Eventos como a Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada na Tailândia em 1990, o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC) IV de 1991 e V de 1993, idealizados a partir de uma conferência de ministros da educação após a fundação de um comitê regional intergovernamental para a América latina e Caribe, entre os anos 1970 e 1980, foram fundamentais para a construção de certo consenso em torno da geração de um contexto favorável para a educação em relação à reorientação do crédito internacional, tradicionalmente direcionado, desde a década de 1960, para a área de infra-estrutura e, na década de 1980, para o setor social, com ênfase em projetos educacionais com viés compensatório.

Ao analisar os resultados das ações concretas que resultaram da aplicação dessa política no Brasil nos anos de 1980, Fonseca (1998) aponta um desempenho fraco relativo ao cumprimento de metas de tais iniciativas, como também as condições pactuadas para a obtenção dos empréstimos se mostraram, por uma série de fatores, tais como as condições contratuais, a descontinuidade administrativa, dentre outros, um malogro financeiro para o país. Segundo a autora, isso explicaria também o fato de que, embora explicitado como um dos objetivos

⁷ Shiroma (2000) analisa as pré-condições para a realização da reforma educacional dos anos de 1990 no Brasil e constata que, não obstante a frenética busca de seus arautos pela Formação de consenso, tal busca encontrou eco entre os dirigentes e policy makers, mas não conseguiu penetrar nas esferas intermediárias do setor educativo, nem tocou os profissionais ou a população. Esta é uma posição recorrente no campo da educação, dizendo respeito fundamentalmente à engenhosa articulação que envolveu o governo e o Banco Mundial, processo responsável por certa estigmatização e ideologização do tema da reforma no campo da educação.

centrais desse conjunto de projetos, o reforço ao sistema de planejamento e de gestão das várias secretarias de educação sub-nacionais não logrou êxito neste período. A ênfase na gestão também será muito reforçada a partir dos acordos que se seguiram nos anos de 1990, através de redesenho dos projetos e do conjunto de definições e prioridades postas à discussão.

No PROMEDLAC IV, reunião de ministros de educação convocados pela UNESCO, realizada em Quito, em 1991, para análise do desenvolvimento do projeto principal de educação para a América latina e o Caribe, conclui-se pela nova mudança de ênfase:

[...] que as estratégias tradicionais sobre as quais se apoiaram os sistemas educativos da região esgotaram suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. É por isso que afirmamos [...] a necessidade de empreender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda aos desafios de transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política [...] para fazer face às exigências é necessário suscitar uma profunda transformação da gestão tradicional. (CASSASSUS, p. 5, 2001).

No encontro, os participantes concluem, também, que o instrumento para alavancar esse processo concentrava-se na reformulação da gestão, um novo tipo de gestão que fosse capaz de abrir o sistema, estabelecer novas alianças e tomadas de decisões por novos atores e aliados, propiciar um vasto processo de descentralização e passar da ênfase da quantidade para a qualidade. De outro lado, a Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL), em sua 24ª Reunião, volta a situar a educação como centro das estratégias de desenvolvimento, sustentadas na visão de centralidade da educação como catalisador de desenvolvimento em sociedades cada vez mais integradas. O PROMEDLAC V de 1993 conclui pela delimitação de ações que visavam melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem. Desse modo, opta pela indicação de criação de sistemas nacionais de avaliação e programa de discriminação positiva no nível macro, enquanto no micro, as atenções se voltam para a escola e seus processos.

Segundo Cassasus (2001), a partir desses encontros, três objetivos foram delineados, orientando as reformas educacionais na América Latina dos anos de 1990, quais sejam:

- Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua capacidade de contribuição tanto nos aspectos econômicos como sociais. Para tanto, a estratégia seria lograr mais recursos financeiros para o setor, com abertura de créditos mediante endividamento nacional;

-Iniciar nova etapa de desenvolvimento educacional através de mudança na gestão, adotando um novo sistema orientado para a sua abertura, estabelecimento de novas alianças, descentralização e ênfase na eqüidade e qualidade;

-Melhorar os níveis de qualidade do aprendizado por meio de ações de nível macro e micro, instalando sistemas de avaliação, desenvolvimento de programas compensatórios, reforma curricular e, no nível micro, focalização na escola, em particular na gestão escolar, sua autonomia e currículo concernentes a sua característica.

Para Shiroma (2000), o Banco Mundial reconhece, à semelhança do PROMEDLAC V, que não será fácil instituir tais mudanças e que estas só seriam alcançadas uma vez ampliadas as oportunidades educacionais e criadas as bases para um consenso nacional, dos quais participariam vários segmentos da sociedade e não apenas os afeitos ao ensino. Enfatiza-se, mais do que nunca, o reconhecimento da educação como elemento fundamental para a redução da pobreza e para o desenvolvimento econômico.

Tais políticas revelam uma nova direção para o financiamento da educação, ou seja, do “*hardware*” (equipamentos e prédios) para “*software*” (as reformas), em outros termos, financiar e intervir na programação e na concepção do sistema educacional, das políticas sociais como um todo.

Da aproximação das recomendações desses vários organismos tais como UNESCO, CEPAL, PROMEDLAC e Banco Mundial, surgiria o conjunto de tarefas que os países da América Latina assumiriam nos anos de 1990. Nesse sentido, o campo da educação assiste a uma frenética busca pela construção de consensos e mobilização de forças como estratégia de legitimação da reforma, que levou, também, de certa forma, ao arraigado processo de estigmatização do tema entre nós.

Para Corragio (1998), deve-se considerar que a satanização das políticas engendradas de fora, bem como a prevalência de uma análise puramente ideológica desse processo, não contribuem no sentido de superação e construção de

alternativas. Estas, segundo esse autor, deverão levar em conta que as políticas sociais desse período não são apenas o resultado das avassaladoras iniciativas de forças inspiradas pelo novo conservadorismo de direita, como também da ausência e do comportamento defensivo das outras forças sociais e políticas, o que nos torna responsáveis por avançar além da denúncia ou da crítica ideológica.

Dessa forma, chama a atenção para a existência de um estilo elitista de gestão pública na região, responsável pela legitimação de tais acordos, calcada, sobretudo na ausência de articulação interna, transformando os governantes, intelectuais e os técnicos nacionais em co-responsáveis pela consequência dessas políticas.

Este autor argumenta que a política dos organismos internacionais poderia até conter boas idéias que careceriam, contudo, da realização de um exame crítico que parece não ter sido realizado pelos seus proponentes, nem sequer por suas contrapartes nacionais. As debilidades da reforma estariam para ele, em seus fundamentos, cuja aparência dos modelos econométricos, de viés gerencial puro, sustentam pressupostos contraditórios, mesmo no campo do discurso da eficácia, no qual prevalece um reducionismo economicista com uma visão unilateral centrada em custos e benefícios, revelando o caráter utilitarista presente nas concepções dos organismos internacionais, que tenderam a fragmentar e desarticular a luta pela democratização da educação em todos os níveis, na perspectiva de um direito social inalienável.

A adoção de modelos organizacionais e administrativos na América Latina sem a suficiente análise acerca de sua compatibilidade econômica, política e cultural também foi apontada por Sander (1995), não obstante o autor ressaltar, por outro lado, a existência de uma consciência generalizada “de que a construção e a reconstrução das organizações humanas em países em desenvolvimento devem responder as suas necessidades sociais e aspirações políticas no contexto de suas relações de interdependência internacional” (SANDER, 1995, p. 130), ainda que não tenham sido levadas em conta pelos reformadores da década de 1990 em grande parte da América latina.

Revitalizar a capacidade de diagnóstico e decisão nacionais e propiciar a abertura democrática da esfera pública para assumir, propor e construir consensos em torno de concepções e ações educativas com transparência, pluralidade de

inovações e retificações contíguas compõem as perspectivas que esses autores enumeram no sentido de superação desse quadro.

Em relação ao Brasil, os principais fundamentos da reforma educacional implantada no na década de 1990, já podiam ser sentidos em documentos como “Questões Críticas da Educação Brasileira”, formatado a partir de um fórum convocado no primeiro mandato de FHC, em 1995, composto por vários ministérios, segmentos da sociedade civil entre organizações empresariais e sindicatos. Priorizando as áreas de gestão, financiamento e formação docente para a educação básica, tal documento propôs: reestruturação de currículos e melhoria dos livros didáticos; revisão dos conteúdos curriculares de ensino de 1º e 2º graus, com vistas, no 1º grau ao atendimento de aquisição de competências básicas, raciocínio, linguagem, capacidade de abstração, fundamentais a participação do indivíduo na sociedade moderna; implantação de um sistema nacional de avaliação e de uma instância federal responsável pelos exames nacionais, integradas por técnicos e professores do sistema público, por especialistas em avaliação e por representantes de segmentos da sociedade civil organizada; aplicação anual dos exames com divulgação ampla dos resultados e acompanhamento da evolução de cada sistema; expansão do atendimento de pré-escolar, em especial com parcerias com entidades comunitárias que deveriam ser apoiadas, eximindo o Estado, naquele momento, da construção de uma rede de creches; maior autonomia da unidade escolar-financeira, inclusive na prestação de serviços educacionais e maior responsabilidade pelas ações educativas; maior articulação entre a rede de escolas de ensino médio e o setor produtivo, órgãos e programas responsáveis pelas políticas industriais e de ciência e tecnologia.

De fato, grande parte das proposições apontadas acima, fez-se presente no extenso programa de reformas educativas dos anos de 1990. Sua prioridade central era assegurar o acesso e permanência do aluno na escola. Nesse plano destaca-se o programa Bolsa–Escola, que consiste numa ajuda financeira à família com criança em idade escolar, condicionada à matrícula e à freqüência dos filhos no ensino fundamental.

No plano do financiamento foram implantados vários programas, destacando-se: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que consiste na distribuição de recursos diretamente para a unidade escolar e o Fundo para o Desenvolvimento e Valorização do magistério (FUNDEF), que estabeleceu um rateio

dos recursos destinados à educação que garante aos municípios repasse de acordo com o número de matrículas. No plano da avaliação implantou-se o Censo Escolar, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional dos Cursos (Provão).

No plano da gestão, duas iniciativas se destacaram. De um lado, um amplo e calculado processo de descentralização da gestão do sistema. De outro, uma série de recomendações e incentivos que visavam à gestão da escola. Para tanto, reuniu-se um investimento significativo nos chamados insumos escolares, através da aquisição de equipamentos de TV, redefinição curricular e elaboração dos parâmetros curriculares, incentivando sua associação com os saberes e características locais, além da renovação da política de aquisição de livros didáticos, dentre outros.

Sob a égide da eficiência e eficácia, implantou-se um processo de descentralização mesclado com aspectos de centralização. Nesse sentido, embora o governo tenha descentralizado decisões operacionais específicas e a responsabilidade pela eficiência da escola, promove a criação de um rígido controle sobre decisões estratégicas - avaliação, currículo, programa de livro didático, formação de professores e autorização de cursos.

De outro lado, admite e propõe a autonomia da escola, sobretudo no sentido da autonomia financeira, abrindo, porém, a possibilidade de cobrança de taxas, constituição de parcerias administrativas, objetivando dar agilidade e flexibilidade às tarefas da administração escolar. Tal autonomia requer responsabilidade das instituições para mobilizar comunidades, fomentar captação de recursos, com vistas não só à melhora dos resultados escolares, mas também ao desempenho dos discentes nos testes de avaliação nacional.

Frigotto (apud TEIXEIRA, 2002), acerca da questão da autonomia, da descentralização e da flexibilidade, avalia que o inventário das políticas propostas em grande parte dos casos significou uma brutal fragmentação do sistema de ensino e dos processos de conhecimento por ele veiculado. Muito embora os dois temas possam significar, do ponto de vista processual e histórico, avanços a serem considerados, o que se denota é a confusão semântica que os dois conceitos ensejam. O que parece consenso é o fato de que nem a autonomia da escola será conquistada somente pela edição de mudanças no campo administrativo, tampouco

a descentralização administrativa embala sozinha a desejável participação da sociedade civil na gestão da coisa pública.

Baseado na premissa de racionalização de recursos assistiu-se, desse modo, a um processo de forte descentralização da gestão da educação, como parte da estratégia para se lograr atingir esse fim. Cunhou-se um cenário onde os municípios, em sua grande maioria, engessados em relação à sua capacidade de investimentos, muito em função do agravamento fiscal proporcionado pelo substancial aumento de suas dívidas, passavam a operar seus sistemas próprios sob forte regulação e fiscalização do nível central de governo, cujo papel de controle era também parte importante da estratégia de reforma.

Fruto desse contexto, o processo de descentralização da gestão educacional gerou problemas na interposição da política engendrada no campo federal na sua interseção com o conjunto dos municípios brasileiros. Embora calcado em processos de mudanças na gestão, participação e foco na escola, tal movimento não logrou superar as condições particulares encontradas na maioria dos aparatos de estado local no Brasil, sendo que essa transposição de responsabilidades, uma vez baseadas em parâmetros economicistas e da qualidade, não atingiu de forma efetiva o conjunto dos profissionais da escola, condição necessária para que se alcance a comunidade escolar como um todo.

Freitas (1998) chama a atenção para a configuração e o caráter particular da reordenação da gestão educacional, no campo municipal, a saber: a) de requerimentos sociais que se impõem com as transformações e as permanências que marcam a sociedade e o Estado local; b) dos ajustes e interesses locais hegemônicos, traduzidos em projetos políticos particularistas de grupos e indivíduos situados e representados na máquina estatal; c) de práticas gestoras enraizadas na cultura local; d) do desconhecimento do conteúdo, forma e essência da política federal; e) da constituição precária da burocracia estatal, quer pela não disponibilidade dos técnicos que dominem tecnologias de gestão, em razão da dominância do critério político-partidário na composição dos quadros técnicos. Assim, sob as condições anteriormente citadas, processou-se o movimento descentralizador na educação brasileira na década de noventa.

O quadro descrito acima revela a existência de um desequilíbrio em relação ao grau de organização dos municípios brasileiros. A gestão educacional em municípios – em muitos casos alheios às proposições privatizantes federais -

pareceu prosseguir, em sua maioria, sob a égide da prevalência das estratégias do Estado provedor direto. O predomínio de soluções técnicas, administrativas, institucionais e organizacionais, prescritivo e normativo, não tem pautado o confronto e a contraposição com interesses políticos e econômicos hegemônicos, em cada momento histórico e espaços locais, no dizer de Freitas (1998).

Isso revela que, embora tenha de fato determinado grande impacto no campo da gestão educacional, mobilizando críticos e defensores por toda a década de 1990, e, ainda que com o fôlego arrefecido presente no debate até hoje, o gerencialismo não chegou de forma efetiva ao interior das escolas brasileiras e no cotidiano de seus profissionais, pelo menos não como no caso inglês, onde as escolas públicas passaram a ter tratamento de “quase” ente comercial, sofrendo o professor, de perto, as pressões engendradas pela aplicação do modelo de resultados (BALL, 2006).

Entretanto, no caso brasileiro, como já dissemos, é no plano sub-nacional (cidades principalmente) que emergem experiências de gestão que denotam em cunho mais inovador, em especial as situadas no campo da democracia participativa. Por se tratar de governos locais, evidencia-se uma maior capacidade de envolvimento societário na gestão pública. Nesse cenário estão postas experiências consolidadas de participação popular (Porto Alegre - RS) até os modelos participativos com viés gerencial (Santo André - SP e Belo Horizonte - MG).

Ressalta-se que tais experiências possuem capilaridade, na medida em que influenciam novos governos locais a seguirem a trilha da inovação. Se somarmos a esse capital de conhecimento, uma retomada estratégica do tema da reforma, sob a égide de novos elementos e parâmetros éticos e políticos, de modo a estabelecer um novo ciclo de construção democrática no país que estabeleça, de um lado, a sociedade como protagonista e, de outro, recupere um Estado para essa sociedade (NOGUEIRA, 2005), certamente daremos um passo importante no sentido de socialização da vida econômica, social e cultural no Brasil. Em que pese o desequilíbrio organizativo existente entre os municípios brasileiros, os entes locais revelam fôlego no sentido de ofertar experiências inovadoras de democracia participativa.

Mesmo considerando os aspectos positivos que tais experiências trouxeram para o país, e levando em conta, ainda, o fato de que, nos anos de 1990, o Brasil reafirmou seu compromisso com o regime democrático, possibilitando uma

maior abertura para conquistas de liberdades e direitos, não se consolidou entre nós, contudo, um sistema político efetivamente democrático, tampouco houve alteração significativa nos hábitos democráticos. Apesar de sua preocupação com elementos de participação política, dado que incorporou idéias inerentes ao discurso democrático (descentralização, participação, cidadania), o reformismo dos anos de 1990 não se preocupou em articular sua dimensão racional-legal, com uma dinâmica emancipatória e nem logrou romper com o insulamento burocrático que vem caracterizando as ações de Estado no Brasil.

Nessa linha e com intuito de repensar o papel da reforma, entendemos ser necessário debatermos a forma como se organizaram as relações entre Estado e Sociedade no Brasil nas últimas décadas, de maneira a transformar essa equação-problema em um arranjo de solução. Diniz (1998), com o qual concordamos, alude ser necessário romper com a visão que preconiza a responsabilidade pelos problemas de governabilidade no Brasil somente a elementos exógenos ao Estado, que enxergavam no processo democrático entrave para capacidade de implementação estatal das políticas públicas, geradoras do recorrente processo de insulamento burocrático no Brasil. O debate contemporâneo do tema vai requerer um enfoque mais abrangente, implicando a introdução da dimensão política junto aos aspectos técnicos e administrativos, uma vez que “o êxito dos programas governamentais requer, além de instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução” (DINIZ, 1998, p. 195).

Tendo em vista tais considerações, a autora propõe a utilização do conceito de *governance* em complementaridade ao conceito de governabilidade. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder (regime político, forma de governo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre eles), os sistemas partidários etc. *Governance* diz mais da capacidade governativa no sentido amplo, refere-se às condições de implementação de políticas da ação estatal e consecução das metas coletivas, bem como ao

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (DINIZ, 1997, p. 96).

Tais argumentos apontam na direção de um novo estilo de gestão governamental, balizada em um novo padrão de relacionamento e articulação entre Estado e sociedade, transformando as práticas tradicionais da administração pública, sob a égide de instrumentos que viabilizem a inserção do Estado na Sociedade. Governance sugere ainda a recuperação da noção de interesse público, que vai conferir legitimidade à ação estatal para além de um esforço retórico. Essa perspectiva impõe um aparato político e administrativo capaz de conviver com o dissenso e o conflito, na direção do compromisso efetivo com a negociação.

A emergência desse paradigma torna necessária, segundo Diniz (1998), com o qual concordamos tanto a ruptura com o enfoque tecnocrático de gestão, quanto com o enfoque neoliberal. A visão tecnocrática é responsável pelo insulamento das decisões nas elites estatais, produtoras de políticas, não raro, artificiais e irrealistas, de cunho eminentemente técnico e politicamente ascética. Por outro lado, a visão neoliberal preconiza o minimalismo estatal como condição estratégica e impõe a lógica do mercado para o balanceamento das políticas públicas. Estamos falando de um paradigma que reforce os mecanismos formais de prestação de contas ao público e institucionalize e compartilhe a gestão com as instituições demandantes e organizadas da esfera pública.

É, portanto, sob a ótica de uma *local governance* que iremos, a partir da próxima seção, analisar os desdobramentos da reforma administrativa de Juiz de Fora.

2.2 - Emergência, trajetória e relações teóricas da reforma administrativa de Juiz de Fora

Neste tópico procuramos “remontar” a história da reforma administrativa de Juiz de Fora, bem como relacioná-la com o conjunto teórico desenvolvido, apresentando também as entrevistas realizadas ao longo da jornada de estudos.

2.2.1 - Trajetória da reforma administrativa de Juiz de Fora: uma inovação social?

A reforma administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora/MG, proposta cuja implantação compreendeu a gestão 2001/2005, possui seus antecedentes na elaboração do chamado Plano JF, que consistiu na tentativa, sob comando da Prefeitura de Juiz de Fora, de uma concentração de esforços para dotar a cidade de um plano estratégico. Tais iniciativas se mostravam sintonizadas com duas vertentes de um mesmo movimento observado nesse período.

A primeira vertente, endógena, refere-se à existência no país de um conjunto considerável de experiências inovadoras em governos sub-nacionais. O processo de disseminação dessas experiências, através de campanhas políticas, cobertura da mídia, criação de redes de cooperação de cidades etc, desperta a discussão pública sobre essa modalidade de governo e adoção de estratégias renovadoras. O orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, cujo modelo é recorrentemente aplicado em administrações de diferentes posições políticas, torna a capital gaúcha conhecida internacionalmente.

Outra, exógena, é fruto da influência que algumas experiências internacionais de governos locais tiveram no país, cuja disseminação se fez facilitada pela criação de mecanismos de intercâmbio, tais como redes de cidades internacionais, como, por exemplo, a rede criada junto à realização do Fórum Mundial de Cidades, que ocorreu concomitante ao Fórum Mundial Social, resultando na criação da Agência de Cooperação de Municípios Brasileiros.

Dessa maneira, a decisão de realizar o Plano JF (Plano Estratégico para a cidade de Juiz de Fora) foi fortemente influenciada pelo processo de construção do modelo de desenvolvimento local levado a cabo na cidade de Barcelona. De sua dinâmica, resulta a criação de três diretrizes que congregam uma série de

programas que, por sua vez, desdobra-se em ações e metas. Uma dessas diretrizes denomina-se “Cidade de Qualidade”, que prescreve, entre outras, uma ação de modernização da administração pública, que resultará, em última instância, na decisão de fazer uma reforma administrativa com pretensões de grosso calibre.

O chamado Plano JF teve seu início no ano de 1997, reunindo empresários, lideranças comunitárias, servidores municipais e agentes políticos, sob coordenação da Prefeitura de Juiz de Fora. Era composto de um conselho geral, o chamado Conselho da Cidade - órgão máximo de homologação e aprovação das diretrizes do plano, com integrantes dos mais diversos segmentos sociais, Conselho diretor – responsável pela elaboração das ações e composto por cidadãos com liderança e conhecimento, Comitê Executivo - responsável técnico pela elaboração das propostas do plano e operacionalização das propostas, Consórcio Mantenedor – entidade sem fins lucrativos, cujo objetivo era a sustentação financeira do plano. Era composto também por uma estrutura variável, constituída pelos grupos de trabalho – Grupos de Diagnóstico, Grupos de Propostas e Grupos de Impulsão, responsáveis por dar consecução práticas às propostas.

Este conjunto de influências foi ratificado por Tarcísio Delgado, prefeito responsável pela edição do Plano JF e da reforma administrativa, em entrevista para este estudo:

A motivação vem lá de trás, da constatação do modelo falido... e eu tentei buscar coisa nova, mas que não fosse inventar a roda. Mais seriamente começou com a visita a Barcelona [...] Recebi o convite do CIDEU⁸ para ir então a Barcelona. Tínhamos notícia sobre o plano estratégico de Barcelona. No congresso do CIDEU, na linha de poder local [...] buscamos contato com um dos formuladores do Plano Barcelona. Chegando a JF, convoquei um grupo de empresários, formamos um consórcio mantenedor do plano e começamos a fazer o plano (Entrevista concedida em agosto de 2006).

A primeira versão da reforma de Juiz de Fora revelou também a influência da chamada “Modernização Administrativa” implementada pelo município paulista de Santo André, no ABC paulista, que iniciara no ano de 1996 com a gestão de Celso

⁸ Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano - congrega em torno de 50 membros de aproximadamente 20 países, constituindo-se em fórum de debates e troca de experiências de planejamento estratégico. Promove consultorias, seminários de capacitação e acordos de cooperação multi-laterais.

Daniel cujo acúmulo de resultados começava chamar a atenção. A lei que regulamenta a reforma previu mecanismos muito semelhantes aos desenvolvidos na cidade paulista, que, por sua vez, havia solicitado ajuda de Juiz de Fora para confecção de seu plano estratégico, batizado por lá de Cidade Futuro.

O documento Modernização Administrativa, editado no ano de 2000 pela prefeitura da cidade paulista, assume a seguinte concepção geral:

Para recuperar a capacidade gerencial e a legitimidade do Estado em nível local, é necessário criar um novo modelo de gestão do setor público, que transforme a maneira como os serviços são prestados e a forma de relação entre Estado e sociedade. Para tanto, é necessário enfrentar três desafios: a mudança da forma de funcionar da máquina pública, o controle das ações de governo e a participação cidadã, nas definições das políticas públicas e no controle da ação estatal (PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ, 2000, p. 6).

O documento aponta ainda a necessidade de lograr a recuperação da “capacidade gerencial” da prefeitura, adotando um modelo onde seu construto básico se baseia em diretrizes, tais como: abordagem voltada para o usuário; desconcentração e descentralização das decisões; horizontalização das estruturas, com ênfase em ações matriciais; controle e melhoria dos processos de trabalho; capacitação e participação dos servidores; adoção de novas tecnologias de informação.

De fato, grande parte dessas diretrizes motivou o processo implementado em Juiz de Fora, “idealizado com o objetivo de transformar a prefeitura em instrumento ágil, eficaz, a serviço da população e da democracia local” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2001, p. 1). A peculiaridade do processo mineiro reside, no entanto, na forma como se desenhou a nova estrutura organizacional, bem como ao caráter fortemente matricial atribuído a ela, como veremos mais adiante.

Esse fato nos remete a outra importante influência, que nos foi revelada pelo coordenador da reforma de Juiz de Fora, João Carlos Vítor Garcia⁹ em

⁹ João Carlos Vítor Garcia atuava como Secretário de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Juiz de Fora e foi responsável pela implementação do chamado Plano JF. Posteriormente, nomeado pelo prefeito como coordenador da reforma administrativa, que lhe outorgou grande poder de decisão, atraindo, de um lado, agentes pró-ativos ao processo, e, de outro, grande pressão de grupos políticos no interior da administração.

entrevista para este estudo. Trata-se da experiência de reforma gerencial observada no governo do estado do Maranhão, na gestão da governadora Roseana Sarney (1999/2002), conhecida pela mídia como a “república dos gerentes”. Foram realizadas várias viagens de técnicos da prefeitura de Juiz de Fora ao Maranhão para que se tivesse contato com tal experiência.

Conforme documento que revelou as bases conceituais da reforma maranhense (1996), tal experiência propugnava a elaboração de macro funções de governo, para definição do nível estratégico da estrutura, formado pelo primeiro escalão, bem como a definição de um nível de implementação gerencial matricial, com forte descentralização. Ocorreu, portanto, segundo o coordenador, uma adaptação dessa proposta à realidade municipal.

De fato, ao compararmos alguns documentos que foram elaborados para a divulgação dos conceitos da reforma de Juiz de Fora, veremos que eles guardam forte semelhança com publicação que estabelecera a base conceitual do processo maranhense. A mesma dinâmica de apresentação e os mesmos conceitos são apresentados em ambos os documentos. As estratégias da reforma mineira, seus objetivos e as metodologias de implantação possuem, literalmente, os mesmos itens e definições teóricas, onde se destacam conceitos como: capacidade adaptativa, em relação à necessidade de enfrentar e superar resistências culturais e políticas às mudanças; progressividade, referente ao esforço contínuo e persistente de implantação da cultura gerencial; transparência, com a enunciação clara dos propósitos das mudanças institucionais dos instrumentos a serem utilizados; adesão e participação, no sentido do envolvimento de dirigentes e servidores nas etapas do processo; controle social, com a projeção da progressiva institucionalização dos mecanismos de avaliação e de desempenho das organizações públicas.

Chama atenção o fato de que, embora reeleito no ano de 2000, para seu terceiro mandato, o prefeito Tarcísio Delgado havia tido enormes dificuldades em manter o equilíbrio financeiro da prefeitura, em especial a partir do segundo ano de seu segundo mandato, no qual enfrentou greves em função de atrasos de pagamento de pessoal e forte restrição na margem de investimentos próprios do município.

O Plano estratégico situou-se nesse cenário como a ação de governo que mais contribuiu para sustentação política da campanha de reeleição do chefe do executivo. Ato contínuo, a Reforma Administrativa foi anunciada pelo prefeito como

uma espécie de “catalisador político” de seu mandato vindouro, apresentando uma reestruturação organizacional de cunho altamente heterodoxo que surpreendeu e animou o debate político local.

Em depoimento, o coordenador da reforma, relata:

O próprio projeto eleitoral tinha desnudado a ineficiência da máquina, o prefeito, quando começou a campanha [...] durante muito tempo ficou com 48% de rejeição e a única coisa que ele teve moderna para se agarrar foi o plano estratégico, coisa que não foi criticada por ninguém. Inclusive o Bejani que disputou com ele o segundo turno, diz que estava lá, tinha sido entrevistado, assinava embaixo. A prefeitura e a máquina pública estavam em descompasso [...] estrutura burocrática emaranhada, precisava ser revista [...] nenhuma visão de futuro [...] e o emaranhado burocrático no meio, impedindo qualquer ação [...] tudo era um jurídico lento [...] a falta de uma visão da dinâmica da cidade (Entrevista concedida por João Carlos Vitor Garcia em agosto de 2006).

A Reforma emergiria como a mais visível e prioritária ação prevista pelo plano JF. Seu desenho inicial foi concebido imediatamente após a reeleição de Tarcísio Delgado (2000), que nomeou uma força-tarefa¹⁰ composta de seis membros do primeiro escalão do governo municipal à época, para realização dessa primeira versão do trabalho. O prefeito optou, no entanto, por enviar o projeto para apreciação da Câmara Municipal no exercício seguinte, após a posse da nova assembléia (2001), sob argumento de maior legitimação e discussão da proposta.

Com carta branca do prefeito para atuar, a força-tarefa publicou, ainda no triênio final do ano de 2000, a primeira versão macro da reforma, que apontava para uma radical mudança do desenho organizacional da prefeitura, gerando grande agitação no mundo político e apreensão entre servidores do município e sociedade civil. Nesse ponto, a reforma iniciaria uma jornada de intensa participação na pauta jornalística da cidade, suscitando a mobilização dos agentes políticos em torno do tema e gerando as primeiras reações e considerações externas.

Desse modo, as antigas secretarias seriam substituídas por diretorias criadas a partir da tipificação das chamadas macro-funções, a saber: política social, saúde e saneamento, política urbana, como áreas finalísticas de gestão; finanças e

¹⁰ Formada pelos secretários de Desenvolvimento Econômico, Fazenda, Controle Interno, Assistência Social e comunicação e pelo Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPLAN). Todos estes órgãos foram extintos com a reforma.

controle interno, administração/recursos humanos e planejamento/gestão estratégica como áreas de atividade meio e suporte.

As diretorias resultantes desse movimento, que formavam o chamado Nível de Gerenciamento Estratégico e Desenvolvimento Institucional, foram: Diretoria de Política Social, Diretoria de Administração e Recursos Humanos, Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica, Diretoria de Receita e Controle Interno, Diretoria de Política Urbana e Diretoria de Saúde e Desenvolvimento Ambiental, que iriam atuar na formulação e avaliação das políticas públicas. Compunham ainda o primeiro escalão as assessorias diretamente vinculadas ao chefe do executivo, que formavam o chamado Nível de Apoio à Formulação Política e Decisão Estratégica, a saber: Assessoria de Comunicação e Qualidade, Assessoria de Articulação Institucional e o Gabinete do Prefeito, além da Procuradoria Geral do Município.

Para a execução programática de suas ações, as Diretorias seriam dotadas de organismos voltados para esse fim, denominados de Gerências, que formavam o chamado Nível de Execução Programática. Este movimento implicava uma mudança significativa nas rotinas e rituais de planejamento e execução orçamentária, visto que os programas integrantes do Plano Pluri-anual do município (PPA) e orçamento, necessariamente, deveriam passar por revisões e, mais importante, sua execução se daria de forma compartilhada, horizontalmente, entre as Gerências que compunham cada Diretoria e, por vezes, entre as próprias Diretorias.

A definição do número e das competências de tais gerências, de acordo com a proposta de lei da Reforma, dar-se-ia por decreto do Prefeito após a realização de estudos. Tais estudos seriam coordenados pelo Núcleo de Engenharia da Produção da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), contratado como consultoria da reforma. O planejamento dos trabalhos apontava para o mapeamento de processos como ferramenta principal de definição do redesenho organizacional.

Um outro aspecto importante diz respeito à forte descentralização prevista na proposta. Para a implementação de ações regionalizadas, através das quais supostamente poderia dar-se uma maior aproximação da administração com os cidadãos, optou-se pela criação de sete regionais administrativas, cada qual com seu respectivo Conselho de Desenvolvimento Local. Tais regionais ficariam sob

coordenação de uma Diretoria específica. A palavra de ordem era a criação das chamadas “novas centralidades”, ou seja, dotar as regiões de equipamentos e serviços ali não existentes, bem como discutir e implementar Planos de Desenvolvimento Locais, tudo isso temperado por uma dinâmica participativa que se esperava com a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Locais (CDL), conforme documento preparado para apresentação e divulgação da reforma em reuniões e encontros, apresentadas em anexo a este trabalho.

Na figura a seguir, o novo organograma proposto:

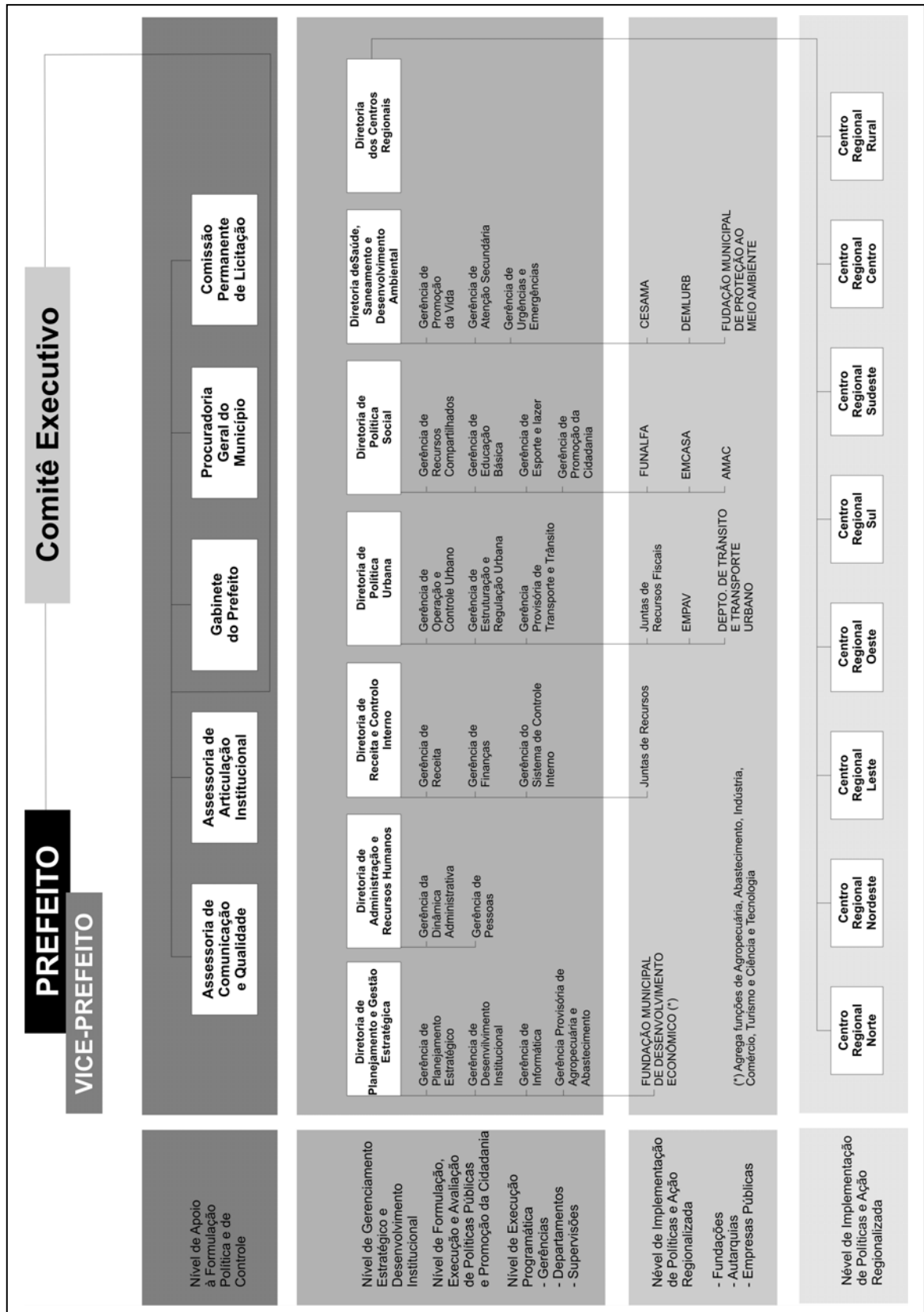


Figura 5 – Novo Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora – ano 2002
Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora

Fato é que o anúncio das mudanças pretendidas causou grande perplexidade nos agentes políticos e sociais, devido sua profundidade e alcance. Para alguns, a reforma comporia somente um exercício de oxigenação política, necessária para o exercício de um terceiro mandato, após enfrentamento de grave crise financeira. Estes apostavam que o conjunto de mudanças não teria, ao fim e ao cabo, a profundidade anunciada. Para outros, chamou a atenção o apelo fortemente gerencial, de cunho neoliberal. Por outro lado, notou-se certa perplexidade daqueles que, por afinidade ideológica, defendiam a lógica gerencial, mas não podiam esperar que tal iniciativa partisse do governo em questão.

Em depoimento para este estudo, Tarcísio Delgado revelou sua disposição à época de realmente provocar mudanças, o que justificou o protagonismo da reforma em relação a outras ações do Plano JF:

A reforma teve presença maior devido ser um projeto que podíamos atuar diretamente sobre ele, outros avançaram um pouco mais outros menos, mas dependiam de parceiros. A reforma não. Tanto o plano estratégico quanto reforma vieram para fortalecer o estado, o estatal [...], o mais que pudesse fazer sob o comando da prefeitura [...]. Eu queria de fato mudar o paradigma, mudança total (Entrevista concedida por Tarcísio Delgado em agosto de 2006).

O arcabouço jurídico-institucional da proposta reflete a intenção dos reformadores em associar um processo de modernização administrativa, expressa no diagnóstico de engessamento da máquina, com uma estratégia de forte descentralização e criação de mecanismos de participação popular. Dizendo de outra maneira e grosso modo, associar gerencialismo com controle social. Dentre vários documentos, escritos, diagramas, memorandos e comunicações impressas, reunidas, assystematicamente, em várias pastas arquivadas na biblioteca da hoje Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica¹¹, à qual tivemos acesso, encontramos um texto, sem data e autoria, preparado com o objetivo de apresentação da reforma. Nele, os formuladores da proposta explicitam as bases que motivaram o construto jurídico, expresso na lei municipal de nº 10.000 que implantou a reforma, em que se verifica:

¹¹ Substituiu a Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica, fruto de uma reformulação ocorrida em 2005, por iniciativa do atual prefeito de Juiz de Fora.

A reforma pretendida tem a finalidade de construir um modelo de gestão pública que, não só responda às necessidades do cidadão e da cidade, mas que funcione como um indutor do processo de participação democrática, na construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida. Trata-se, agora, de implementar formas mais democratizadas e flexíveis de governar (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, [200-])

Em outro trecho do referido documento, o novo modelo administrativo é visto como um elemento que quer “ênfatizar o compromisso com a mudança nas práticas de gestão e na cultura organizacional. Pretende-se superar a rigidez da burocracia, dando lugar à administração gerencial, isto é, uma gestão orientada para objetivos e resultados” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, [200-]).

Em outro documento intitulado Panorama de Juiz de Fora, previsto para ser editado em fevereiro de 2004 (tivemos acesso somente a um rascunho impresso), a reforma é apresentada como detentora de uma

Abordagem gerencial no que se refere à gestão pública e uma abordagem político-cultural voltada para a redefinição do papel do Estado. Ela é gerencial porque pretende alcançar mais eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, através da reestruturação do aparelho administrativo, da reorganização dos processos e procedimentos, da profissionalização e qualificação do servidor público e do investimento em sistemas de informação. Ela é política porque reafirma e aprofunda o governo democrático, faz do controle social, através da sociedade civil, seu maior instrumento de responsabilidade política, promove a transparência e a prestação de contas dos gastos públicos, promove a descentralização e a tomada de decisão política e assegura o principal papel do Estado, qual seja o de efetivamente garantir os direitos sociais (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2004).

Em várias apresentações para divulgação do processo verificou-se uma série de considerações sobre a suposta deficiência da máquina pública local e apresentação dos instrumentos propostos para sua possível dinamização, em que tais instrumentos gerenciais eram apresentados em complementaridade ao discurso participativo.

Esse conjunto de considerações se fez presente nos artigos introdutórios da Lei de nº 10 000, no qual destacamos os seguintes:

Art. 1.º - A Administração Pública do Município de Juiz de Fora pautar-se-á pelos princípios jurídicos da legalidade, finalidade, interesse público, prioridade às atividades-fim, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, moralidade, impessoalidade, transparência, participação popular, pluralismo, economicidade, profissionalismo e eficiência.

Art. 3.º - Para revitalizar o serviço público, desenvolver os meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades, a organização **do Poder Executivo deverá:**

- I - democratizar a ação administrativa, através da participação direta da sociedade civil, de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos sociais, possibilitando a criação de canais de participação e controle sobre a execução dos serviços públicos, tais como consultas e audiências públicas;
- II - capacitar e valorizar o servidor público, estabelecendo parceria com os respectivos Sindicatos;
- III - melhorar os indicadores e a avaliação do desempenho da Administração Pública Municipal com o objetivo de obter alocação ótima e adequada dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população;
- IV - melhorar a qualidade e a abrangência dos serviços públicos municipais, que deverão observar os princípios da universalidade, igualdade, modicidade e adequação;
- V - estimular a gestão descentralizada, quer territorial, funcional ou socialmente, a fim de aproximar a ação governamental dos cidadãos-usuários e promover o desenvolvimento local, funcionando como agente de mobilização e integração dos recursos sociais;
- I - estabelecer um modelo de gestão com orientação finalística, avaliado por indicadores objetivos de desempenho, capaz de possibilitar o aumento do grau de eficiência e responsabilidade dos gestores públicos;
- VII - implementar na gestão governamental o planejamento estratégico e a gestão integrada das políticas públicas;
- VIII - estabelecer formas de comunicação governo-sociedade que permitam a adoção e participação da perspectiva do cidadão-usuário nas ações de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;
- IX - preservar o equilíbrio das contas municipais e aumentar a capacidade de investimento do Município (JUIZ DE FORA, 2005)

Observam-se, no conjunto jurídico norteador desse novo construto organizacional, princípios presentes nas tipificações de reformas consideradas no marco teórico deste trabalho, o que torna possível, portanto, um exercício de aproximação. No nosso entender, o esforço teórico contido no escopo jurídico da reforma mineira traz muito dos elementos contidos no processo verificado na Inglaterra, em especial aos desdobramentos mais recentes, cuja ênfase, como vimos anteriormente, dava-se fortemente em processos finalísticos, com medição de resultados, apostando também nas possibilidades da descentralização. O caráter

gerencial do processo fica muito bem expresso em alguns dos princípios norteadores da lei, tais como “*melhorar os indicadores e a avaliação do desempenho*”, “*estabelecer um modelo finalístico de gestão*” e, ainda, na “*adoção e participação da perspectiva do cidadão-usuário nas ações de melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos.*” O texto legal do processo, indicado acima, remete-nos a algumas preocupações contidas no segundo movimento verificado nos desdobramentos do gerencialismo britânico recente, relatado no capítulo anterior deste trabalho, na versão *Consumerism*, cuja perspectiva era voltada para a satisfação do consumidor e a possível transparência no acompanhamento e avaliação dos serviços por parte destes.

Destarte, o próprio coordenador da reforma reconhece, “[...] *a inspiração veio das reformas da Nova Zelândia, Inglaterra, um pouco na França, um pouco nos Estados Unidos e Austrália [...] que no fundo está na readequação do Estado dentro do processo de globalização.*” (Entrevista concedida em agosto de 2006).

Embora não tenhamos encontrado, em nenhum documento pesquisado, elementos que nos indicassem uma influência assumida de algumas das experiências citadas pelo coordenador da reforma, elas se evidenciaram, com vimos, nos aspectos jurídicos e na arquitetura organizacional proposta. Um quadro conceitual de referência é citado em um dos diagramas¹² elaborado pela consultoria da reforma que, associado a outros dois elementos, denominados de “conjunto de percepções não estruturadas” e “informações externas”, formariam a percepção e a formatação do “problema” reforma administrativa, na concepção da consultoria. Por “conjunto de percepção do problema” entendiam-se considerações acerca de setores que não funcionam na organização, prioridade e desejos do prefeito, programa de governo etc. As “informações externas” davam conta da análise do funcionamento de experiências de outras organizações, ou seja, o que funcionara em Santo André, como tinha sido o processo no Maranhão etc. Em relação ao quadro conceitual, o diagrama pesquisado fazia referências genéricas à “proposta Bresser/ modelo Thatcher/ modelos Peter/ teoria das organizações/ etc.” O diagrama conclui, em sua lâmina final, pela impossibilidade de criação de um quadro conceitual fechado “ex-ante”, haja vista ao que se denominou de enorme quantidade

¹² Cópia do referido diagrama estava junto com vários documentos de naturezas diversas, em pasta arquivada no setor de reserva técnica pertencente à atual Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica da Prefeitura de Juiz de Fora.

de informações projetuais. Esse tipo de documento, bem como sua peculiar linguagem, característica do inventário técnico da engenharia da produção, tornar-se-ia comum a todo o processo.

Além da dimensão gerencial apontada, o estatuto legal da reforma expressa também características correlatas à dimensão participativa e cidadã, elemento protagonista do conjunto de reformas de terceira geração, dos quais se pretendeu preencher as lacunas do chamado gerencial puro. Dispositivos como

[...] democratizar a ação administrativa, através da participação direta da sociedade civil, de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos sociais, possibilitando a criação de canais de participação e controle sobre a execução dos serviços públicos [...] (JUIZ DE FORA, 2005)

e ainda, “estimular a gestão descentralizada, quer territorial, funcional ou socialmente, a fim de aproximar a ação governamental dos cidadãos-usuários”, princípios norteadores da Lei de nº. 10.000, que implantou a reforma, compõem a dimensão participativa da proposta.

Não obstante constatarmos a ausência de um quadro conceitual de referência melhor definido por parte de seus formuladores, como foi o caso da dinâmica do Plano Estratégico de JF, cuja metodologia havia sido fortemente baseada na prescrição catalã (Barcelona), entendemos que a formatação jurídica da reforma possibilitaria inscrevê-la em novo contexto organizativo, aberto ao estabelecimento de mecanismos e canais institucionais de participação, como mecanismos de consulta para elaboração de políticas públicas. Mesmo que se considere como restrição¹³ a forte presença de um conceito administrativo passível de reflexão crítica, genericamente conhecido como “pós-burocrático” (PERICH,

¹³ A idéia de uma administração “pós-burocrática” tem animado todas as modalidades de reformas gerenciais, que vêm no esgotamento do modelo burocrático weberiano, na maioria das vezes associado ao Estado de Bem - Estar Keynesiano, boa parte dos entraves para a consecução hodierna de uma administração pública com eficácia. No caso brasileiro, falar em flexibilização burocrática, pura e simplesmente, é reconhecer a existência de uma trajetória histórica de uma burocracia clássica no país. Esse diagnóstico, contudo, não é verdadeiro, uma vez que não se logrou implantar no Brasil, em todos os três níveis de poder, uma estrutura burocrática meritocrática e universalista, a exemplo dos países centrais (MOTTA et al, 2002). No caso dos municípios, essa situação é ainda mais grave. Só em 1988, com a constituição federal, foram reconhecidos como entes federativos. O que se identifica é uma incompletude burocrática observada na trajetória do Estado brasileiro. Isso, contudo, não obscurece algumas das preocupações gerenciais e sua contribuição em termos de consciência de custos, racionalização, controle de gastos, um conjunto de ferramentas auxiliar na estruturação da administração pública.

2005), centrada no diagnóstico do colapso do modelo burocrático, é nítida na proposta sua associação com uma dimensão democrática e participativa, residindo aí, a nosso ver, sua possível força teórica.

Dessa forma, do ponto de vista teórico, a reforma se colocava mais próxima a modelos como o *Public Service Orientation* (PSO), modelo inglês que busca agregar, como

Já fora mencionado, às preocupações gerenciais, aspectos de democracia participativa e fortalecimento da esfera pública. Em que pese a restrição acima citada, afigura-se de forma clara a preocupação em construir bases para uma “local governance”, apontando para a possibilidade de uma inovação na gestão. Porém, sua consecução prática é que irá indicar, de fato, o alcance e o real caráter inovador da proposta. A prática é que nos irá dizer se as condições políticas necessárias para a implementação de uma proposta de cunho participativo se fizeram presentes na reforma, atentando à sua capacidade de contribuir, de alguma forma, com a construção da hegemonia necessária para o incremento de um processo convergente com a própria dimensão teórica preconizada pelo seu estatuto fundador.

Tirar essa proposta do papel representaria, portanto, um grande desafio. Seu caráter sistêmico impunha mudanças em todo o conjunto da administração, com impactos diretos na execução orçamentária, na redefinição de papéis e redesenho organizacional. É natural que causasse apreensão e gerasse um conjunto significativo de dúvidas. Conduzir o processo nesse cenário iria requerer uma articulação política consistente, tanto do ponto de vista interno, quanto em relação aos agentes externos da sociedade civil, chamados a cumprir, de acordo com a lei que instituíra a reforma, um papel protagonista, consubstanciando as condições de *governance* do processo.

Ainda sob impacto da anunciada mudança, logo os agentes políticos locais passaram a discutir como a proposta interferiria no processo de acomodação de novos e antigos aliados do chefe do executivo. O próprio PMDB, partido do governo, bem como boa parte dos integrantes da administração, mostraram surpresa e apreensão com a reforma. De fato, essa reação perdurará por tempo razoável e será apontada por muitos defensores da reforma como um obstáculo importante para a construção da *governance* e consecução prática da proposta, como veremos mais adiante.

Tal alvoroço político marcou os últimos meses do ano de 2000 e início de 2001 na cidade de Juiz de Fora, forçando os agentes políticos, da situação e oposição, integrantes da administração, funcionários e sociedade civil, a buscarem um posicionamento frente a esse quadro, bem como um esforço de aprofundamento de compreensão da proposta. Ainda que perplexos com a situação criada, via de regra, a tendência inicial dos agentes foi de uma acolhida à assertiva, muito em função do apelo de renovação contida no projeto.

Uma vez reempossado, o governo municipal enviou o projeto de lei da reforma, em meados de janeiro de 2001, para apreciação do legislativo municipal, que logo se vê sob pressão de votá-lo com celeridade. O prefeito resolve nomear um gabinete de transição até a votação e definição final do processo. Embora constituído praticamente por antigos colaboradores, motivo de críticas de muitos aliados, tal ato sinalizou publicamente a opção do prefeito pela reforma, inaugurando um período intensamente marcado por especulações políticas e movimentação de aliados em busca de posição.

Algumas manchetes e matérias do jornal Tribuna de Minas, entre o anúncio e a mensagem ao legislativo, exemplificam o clima e as expectativas geradas com o processo:



Figura 6 – Manchete de jornal.
Fonte: Tribuna de Minas, 27 jan. 2001



Figura 7 – Manchete de jornal 2
Fonte: Tribuna de Minas, 06 jan. 2001

Após receber a proposta, o legislativo inicia o debate da matéria e propõe, entre outras atividades, audiências públicas para esse fim. De imediato, duas

dimensões do projeto despertaram à atenção e causaram apreensão dos legisladores. Primeiro, o caráter “autorizativo” da lei para que o executivo definisse, através de decreto do prefeito, o detalhamento da estrutura organizacional, uma espécie de lei delegada.

A proposta enviada continha a definição do conjunto das novas Diretorias, que substituiriam as secretarias vigentes, bem como o núcleo estratégico de governo composto pela Chefia de Gabinete, pelas Assessorias de Articulação Institucional, Comunicação e a Comissão Permanente de Licitação, elevada à condição de primeiro escalão. Porém, a definição das gerências subordinadas a cada uma das Diretorias, bem como todos os demais desdobramentos organizacionais, ficariam a cargo do executivo através do instrumento de decreto, respeitando prazos e o limite de cargos previsto na lei.

Causou apreensão também entre alguns legisladores a criação do cargo de Administrador Regional, responsável por gerir cada uma das sete regiões administrativas previstas na lei. A “queixa” centrava-se na possibilidade de choque de interesses entre o empoderado futuro administrador regional e a atuação de alguns vereadores batizados de “obreiros” nas suas respectivas bases eleitorais.

Nessa altura, outra novidade política era à disposição do Partido dos Trabalhadores local em cerrar fileiras com a administração peemedebista. Desta maneira, o partido resolveu estrategicamente posicionar-se junto à vaga da reforma, promovendo seminários, discutindo experiências em governos locais petistas que adotaram mudanças semelhantes, como Belo Horizonte e Santo André, com claro objetivo de seu credenciamento na composição do futuro governo. (TRIBUNA DE MINAS, 5 de dezembro de 2001).

Tal estratégia, embora muito criticada por setores do partido contrários a uma aproximação com o governo do PMDB, conduziria mais adiante os petistas para o comando da Diretoria de Política Social, influenciando, de imediato, outros partidos aliados que decidiram também realizar seminários e encontros. A entrada do PT no governo fortaleceu indiretamente o coordenador da reforma¹⁴, então filiado ao

¹⁴ João Vítor Garcia viria a disputar as eleições de 2004 como candidato a prefeito de Juiz de Fora com o apoio do PT, que indicou o seu vice, após tentativas frustradas de unificação dos vários grupos que formavam a administração Tarcísio Delgado. O grande paradoxo dessa eleição foi o fato

Partido Popular Socialista (PPS), uma vez que os petistas adotaram a estratégia de buscar aproximação com a reforma, associando-a, de certa maneira, com a novidade política de uma aliança de cunho centro-esquerdista, até algum tempo antes improvável no cenário político local.

Defensores do modelo gerencial de governo e, sob essa ótica, setores da oposição, em especial ligados ao PSDB local, criticavam uma suposta contradição na proposta. Alegavam que a estrutura prevista era demasiadamente pesada e hierarquizada, não condizente com a imposição de um modelo gerencial, que deveria propugnar justamente o contrário, ou seja, um enxugamento e flexibilização da estrutura e não sua expansão. Criticavam também a criação das regionais administrativas, vistas como dispendiosas e desnecessárias para implementação de políticas descentralizadas. Em artigo para o jornal *Tribuna de Minas*¹⁵, Marcus Pestana, ex-Secretário de Governo Municipal e atual Secretário de Saúde do governo mineiro, argumentava ser mais produtivo descentralizar recursos direto para a escola, por exemplo, ao invés de carregá-los para montagem de uma estrutura regional, vista como mais uma instância burocrática entre o governo e a população.

Porém, tal debate não ganhou força ou não teve alcance para a maioria dos agentes políticos. De fato, sob o manto renovador da proposta, que a colocava numa condição de quase unanimidade, os legisladores decidiram por aprová-la com pouquíssimas mudanças. O presidente do legislativo à época conduziu o consenso em torno da celeridade da votação sob argumento de que a devolução do projeto ao executivo sem a quebra de sua estruturação significaria não apenas um voto de confiança ao governo recém-eleito, mas propiciava as condições para a casa cobrar do executivo a responsabilidade isolada pela consecução da proposta, naquela altura, considerada por muitos uma tarefa árdua ou mesmo impossível.

Dessa maneira, aprovada pelo legislativo e após análise das emendas¹⁶, sancionada festivamente pelo executivo, inicia-se a fase de detalhamento da proposta. Esse período será marcado pela escolha do ferramental a ser utilizado no detalhamento do trabalho, bem como a montagem da estratégia de divulgação e convencimento de sua propriedade por parte dos formuladores da reforma. Essa

de o PT e PMDB não terem apresentado candidatos próprios ao governo, depois de terem formado uma aliança que levara o PT para o governo municipal, após anos de oposição.

¹⁵ 12, 13 e 14 de março de 2001.

¹⁶ Destaca-se, do conjunto de emendas, proposta de criação da Ouvidoria Geral do Município, de autoria do vereador petista Biel Rocha. Acatada pelo executivo, entretanto tal proposição nunca logrou ser executada.

fase de estudos estava prevista para durar 120 dias após a aprovação da lei, findos os quais as primeiras estruturas da reforma já entrariam em funcionamento e os primeiros resultados aconteceriam. A bola estava, nesse período, totalmente nos pés da coordenação da reforma que, após uma fase de muitas reuniões e encontros com servidores, vereadores, associações de classe e audiências públicas, via-se agora diante do desafio de cumprir os prazos e dar consecução à proposta.

Veremos adiante que, como os prazos não foram cumpridos, boa parte da nova estrutura só seria implantada, de fato, no ano seguinte (2002). Vários fatores motivaram esse atraso, entre eles, a necessidade de tempo para selecionar os servidores inscritos para compor o chamado Grupo Gestor da Reforma (GGT), que conduziria os detalhamentos do projeto. Esses servidores necessitavam ainda passar por treinamento intensivo junto à equipe da COPPE RJ, responsável pela elaboração da estratégia de implantação, bem como todo o ferramental a ser utilizado. Os consultores, por sua vez, estavam diante de um desafio nunca enfrentado por eles, qual seja aplicar os conceitos de engenharia da produção, de forma sistêmica, em uma instituição pública que envolvia 14 mil funcionários.

Nesse ponto as contradições, até então latentes, já começavam a aflorar por conta de um aprofundamento das diferenças entre correntes no interior da administração, cujos desdobramentos dificultariam a implementação do processo e causariam, paulatinamente, o isolamento do grupo de implementação da reforma, como veremos mais adiante.

Embora não constitua interesse específico deste estudo, que seguirá na análise dos desdobramentos relativos à área social e educação, tal processo de isolamento é neste ponto digno de nota, dado que é considerado por muitos membros da administração e agentes políticos como um dos elementos para compreensão das dificuldades relativas à implementação do processo, comprometendo suas condições de *governance*. Em depoimento para este trabalho, a ex-secretária de educação do município, Diva Chaves Sarmiento, que solicitara sua exoneração à época por discordância do processo, discorre sobre o aprofundamento das diferenças entre grupos no interior da administração, atenuadas na gestão anterior devido, em parte, a grave crise financeira vivida pelo município naquele período, mas crescentes na gestão seguinte após a decisão do prefeito em fazer a reforma:

Para quem foi vivendo o processo desde o princípio, você via que a prefeitura estava dividida em dois modelos de gestão. Você tinha, de um lado, um grupo que trabalhava com orçamento participativo, envolvimento da comunidade nas decisões, uma proposta mais de movimento com a comunidade e paralelamente vinha se trabalhando com o planejamento estratégico que era uma perspectiva de modernização...dois mundos, e gradativamente foi ganhando a linha do planejamento estratégico, que passa uma idéia de modernidade, o alto da modernidade, vamos dizer assim, inspirado em Barcelona, em outras experiências que mostram que o local passou a centralizar uma série de mudanças. Neste contexto da globalização, você tem a globalização de um lado e a localização por outro, e também, a idéia da cidade global, a cidade que puxa, avança, que de alguma forma eu não via com olhos negativos não. Agora, o que é no meu entender ficou difícil, foi conciliar toda uma linha de modernização, planejamento estratégico com essa outra que do orçamento participativo, que em determinado momento, um sobrepôs ao outro. (Entrevista concedida por Diva Chaves Sarmiento em junho de 2006)

A despeito desse quadro, a reforma seguiu, ao longo do ano de 2001, sua jornada de detalhamento, considerando as seguintes etapas: 1) Criação do Grupo Gestor da Reforma – composto, em sua maioria, por funcionários de carreira (a dinâmica previa que os interessados se inscrevessem e, a partir de uma seleção interna, eram alocados aos grupos), responsáveis por conduzir a implantação do processo a partir de metodologia a ser criada pelo grupo assessor da UFRJ; 2) Criação dos sub-grupos de implementação a saber: Metodologia, Gestão da Mudança, Gestão do Conhecimento e também indicação dos responsáveis pelos projetos das novas unidades da prefeitura e implantação por etapas das mesmas. Toda essa etapa contará com a coordenação do Núcleo de Engenharia de Produção da COPPE - UFRJ, que havia sido contratada como consultoria da reforma, para assessorar a implementação do processo. Segundo o coordenador da reforma, o grupo de assessores indicou a metodologia e as ferramentas dessa fase, embora reconheça que eles “*não tinham experiência (na área pública) [...] pegaram a teoria e foram aplicando em uma organização complexa como a nossa*” (Entrevista concedida por João Carlos Vitor Garcia em agosto de 2006). De fato, levantar processos e redesenhar uma estrutura pública complexa em sua base era algo, senão inédito, bastante raro no Brasil. Esse fato reforça o caráter de “*experimentação*” da proposta. Além disso, toda essa ênfase nos aspectos técnicos do processo foi se consolidando como a faceta mais visível da reforma, conferindo um tom muito mais gerencial e tecnicista, em que os instrumentos participativos não

haveriam de ganhar o fôlego necessário no sentido de cumprir os objetivos iniciais da reforma, como veremos mais adiante.

Em que pese o reordenamento radical proposto, na fase de detalhamento não foi adotada a política da “folha em branco” quando do projeto organizacional. As unidades organizacionais possuíam suas histórias e, desse modo, foram realizados levantamentos da situação atual de todos os setores da PJF para consideração do trabalho do “re-projeto” organizacional (CAULLIRAX, 2004).

Após a definição dos objetivos de cada unidade organizacional, passou-se, então, à fase de levantamento e modelagem de processos¹⁷, instrumento de reengenharia, muito comum no setor privado, mas cuja aplicação em estruturas do poder público era, até então, do ponto de vista sistêmico, como já dissemos, um esforço pouco empreendido em termos nacionais. Além da remodelagem de processos, consideraram-se outros “elementos projetuais”, como, por exemplo, princípios do direito administrativo que enfatizavam, entre outras, a questão da transparência, vista pelos engenheiros como regra de projeto, uma vez que, para estes, aumentar a transparência pode significar aumentar custos de implantação e gestão, o que torna a decisão acerca do “ponto ótimo/satisfatório” algo definitivamente não trivial (CAURILLAX, 2004). Ainda que o consultor estivesse se referindo a, por exemplo, implantar nova modalidade de governança eletrônica, que, de fato, propiciaria mais transparência e também aumento de custos, é de se destacar que tais preocupações ainda vestiam a indumentária técnica.

Em documento de circulação interna ao grupo gestor, datado de 14/10/2001 (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2001), já próximo do prazo final de detalhamento da proposta (dez 2001), o consultor da reforma cita, entre as questões

¹⁷ [...] entendido de forma mais ampla do que somente enquanto conjunto de atividades e recursos interdependentes. Neste sentido, processos devem ser percebidos como um conjunto estruturado e mensurável, de atividades e recursos, designados para a realização de um objetivo global e orientados para um cliente final. Essas atividades atuam de forma cooperativa entre si, adquirindo uma ordem lógico-temporal, com responsáveis, metas e prazos, além de entradas e saídas para outros processos. A modelagem de processos é uma técnica chave para gerir processos [...] um modelo pode ser entendido como uma representação explícita e externa de parte da realidade, vistas por pessoas que desejam utilizar o modelo para: entender, mudar, gerenciar e controlar esta parte da realidade de alguma forma. Associando os conceitos de modelos de processo, deve-se entender os modelos de processos enquanto representações simplificadas e consistentes da lógica de atuação da organização. Tratam-se, portanto, de diagramas que explicitam cargos, documentos, interfaces, sistemas e outros objetos intrínsecos ao fluxo de atividades que, quando coordenados e organizados de forma consistente, conformam os produtos e serviços da organização. Em suma a modelagem de processos possibilita o entendimento de como o trabalho é realizado horizontalmente, em um dado ambiente produtivo, complementando a visão funcional, habitualmente compartilhada nas organizações. (PAIM et al, 2004)

consideradas por ele, naquela altura, como “em aberto”, a definição de como as regras de projeto considerariam especificidades de um projeto organizacional em governo, tendo a política dos conselhos e a participação popular como norma geral, por exemplo. Para além das questões de custo, como foi levantado pelo autor acima, entendemos que o tema da participação continuava “em aberto” não somente pela dificuldade de definição de regras de racionalização desse processo, mas, fundamentalmente, porque mecanismos que deveriam ser criados para esse fim ficaram em segundo plano, na medida em que os esforços de reengenharia organizacional consumiram grande parte da agenda da reforma. A Ouvidoria do Município, por exemplo, proposta como emenda e sancionada pelo prefeito, que poderia significar mais um ganho de transparência e participação, não foi sequer detalhada e simplesmente nunca foi implantada.

Desse modo, ao longo de todo ano de 2001, foram modelados/projetados os processos do que seria a situação encontrada e a formulação de uma situação futura da prefeitura, com suas respectivas unidades, que deram origem aos decretos de criação da nova estrutura organizacional. Na visão dos formuladores, diferentemente de uma estrutura puramente funcional, tais processos deveriam nortear a criação de unidades e não um conjunto hierarquizado de funções e atribuições, como é comum na maioria do setor público, mais aderente ao modelo de burocracia clássica de governo e majoritariamente presente na percepção dos diversos atores que a compõem.

Os grupos encarregados de realizar esse amplo levantamento passaram por treinamentos nas áreas de modelagem de processos, tecnologia da informação, gestão do conhecimento e gestão da mudança. Os integrantes de tais grupos eram, em sua grande maioria, servidores de carreira do município, convocados a se inscreverem para esse fim. Embora digno de nota e, a nosso ver, uma inovação, foram detectadas dificuldades também nesse campo. Argumenta o coordenador da reforma, em entrevista a este estudo, que boa parte dos secretários que compunham o gabinete de transição mostrou má vontade em liberar servidores, em especial os que possuíam, segundo o coordenador, um perfil “mais adequado tecnicamente”, optando em sua maioria em liberar, ao que o coordenador denomina elementos que os mantivessem informados, “por dentro” do processo. Um ano mais tarde, em matéria jornalística, um desses descontentes admitiu, sob sigilo, que realmente havia evitado ceder funcionários com perfil técnico, embora alguns lhes tenham

solicitado para formação do grupo gestor. “Não íamos dar essa canja para o João Vítor”, afirmava na matéria. (TRIBUNA DE MINAS, SEÇÃO POLÍTICA, 13 jan. 2002, p. 6).

Esta pode ser considerada a fase crítica da reforma, pois, nesta altura, o assunto já havia perdido fôlego na mídia e o próprio gabinete de transição, que fora previsto para funcionar alguns meses até o detalhamento final da reforma, sobrevive todo o ano de 2001, em função dos atrasos na elaboração dos estudos, transformando-se em trincheira dos agentes contrários à mudança. A linguagem técnica dos instrumentos causava estranheza e temor entre os funcionários, havendo grande pressão por resultados.

Dessa maneira, no decorrer do processo, evidenciaram-se algumas insatisfações com a condução dos trabalhos, como ficou claro em matéria jornalística (TRIBUNA DE MINAS, SEÇÃO POLÍTICA, 13 JAN. 2002, p. 6). Como havia sido muito prestigiado pelo prefeito, o coordenador da reforma e o grupo mais identificado com a proposta da mudança eram vistos com muitas reservas por boa parte do gabinete, formado em sua maioria, como vimos antes, por colaboradores históricos do prefeito, que consideravam demasiado o poder de decisão delegado ao coordenador. Este contra-argumenta, em entrevista para este estudo, alegando que boa parte do secretariado ou não compreendia totalmente a proposta ou via nela elementos que pudessem gerar perda de poder.

O caráter sistêmico do processo, responsável por impor mudanças em toda a estrutura da máquina, reforça o impacto das decisões geradas pelo comando da reforma. Tal fato, associado às dificuldades de compreensão da linguagem técnica inerente às escolhas metodológicas do processo, cuja disseminação necessitava de um tempo diferente do tempo político, deu o tom das principais críticas à reforma.

Argumentava-se, também, acerca das dificuldades de comunicação interna do processo, que teria levado muitos a se surpreenderem com o alcance das medidas, como alega a secretária de educação à época:

No primeiro momento, as discussões foram muito [...] como eu vou dizer [...] houve discussão, mas o cerne da questão não era explicitado, por exemplo, até o finalzinho do segundo mandato eu não tinha conhecimento que a secretaria ia ser toda esfacelada, de que ela ia ser parte de uma Diretoria de Política Social, isto chegou à

secretaria praticamente junto com a lei, isso não foi em nenhum momento explicitado , só no final. (Entrevista concedida por Diva Chaves Sarmento em junho de 2006)

Algumas estruturas resultantes do detalhamento da proposta lograram sua operacionalização ainda no ano de 2001, como por exemplo, a criação de nova Central de Atendimento ao Cidadão, ligada à Assessoria de Comunicação e Qualidade. Grande parte da nova estrutura, entretanto, só seria implantada de fato em meados do ano 2002, inclusive a que definiria a área social do município, a Diretoria de Política Social, responsável pela formulação, implementação, avaliação e articulação das políticas públicas do setor.

O decreto que regulamentou a reforma extinguiu a Secretaria Municipal de Educação e todas as demais estruturas departamentais a ela ligadas. Criou-se, de outro lado, uma estrutura formada pelo conjunto das seguintes gerências¹⁸: de Educação Básica, de Promoção da Cidadania, de Esporte e Lazer e de Recursos Compartilhados.

A Diretoria era composta também, pela Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA), pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), associação civil controlada pela prefeitura, um “mix” de entidade filantrópica e poder público responsável pela execução da assistência social, o Departamento de Defesa Civil, a Empresa Municipal de Habitação (EMCASA) e o PROCON JF, estruturas que se mantiveram praticamente intactas. A destacar, a autonomia do Museu Mariano Procópio em relação à FUNALFA, cuja perda orçamentária, porém, equivaleu a seus gastos anteriores com o próprio museu.

O Diretor de Política Social, concebido como uma espécie de articulador, passa à condição de gestor dos vários fundos existentes na área social, respondendo, dessa maneira, legal e oficialmente pelas áreas afins à Diretoria: educação, assistência, cultura, esportes e habitação. Aos gerentes e responsáveis pelos órgãos da administração indireta ligada à Diretoria, caberia a implementação, de forma integrada, das políticas, bem como pela obtenção dos respectivos resultados. Nesse sentido e para operacionalização de tal intercâmbio, todos

¹⁸ De acordo com a lei da reforma, as gerências compunham o Nível de Execução Programática, responsáveis pelas funções de execução das atividades-fins constantes da estrutura de cada Diretoria, consubstanciadas em programas e projetos ou em missões de caráter permanente.

compunham o chamado Conselho Intersectorial da Diretoria¹⁹, instância prevista na lei da reforma para efetivar a construção de políticas integradoras e para balanceamento das dimensões administrativas e orçamentárias geradas por elas.

Esse conselho foi concebido como instrumento gerencial de indução ao trabalho compartilhado, definição dos programas, projetos, de metas e análise de resultados, devendo prestar contas às instâncias de controle social. Dessa maneira, ao final de janeiro de 2002 a prefeitura de Juiz de Fora passa a operar com sua nova estrutura organizacional.

O que vimos até aqui nos permite inferir que os elementos teóricos constitutivos do processo, tais como a criação de mecanismos de prestação de contas e resultados, descentralização com controle social, intersectorialidade no exercício da gestão, dentre outros, delinearam a reforma administrativa de Juiz de Fora como um esforço de dinamização e democratização do poder local. Optou-se por não fazer uma simples modernização cosmética do aparato local, propuseram-se instrumentos de *Accountability* inexistentes no município até então, reforçou-se o papel dos conselhos setoriais e de direitos para definição das políticas. Do ponto de vista estatal local, uma consecução prática de tais pressupostos poderia contribuir para induzir a formação de redes no âmbito do espaço público, estimulando a criação de bases para a tentativa de formação de um campo hegemônico, na perspectiva de tornar mais forte a capacidade da esfera pública em tocar as estruturas decisórias do aparato local de governo, que poderia estar, após a reforma e conforme esse raciocínio, mais afensas e preparadas para esse movimento. Ousou-se, a nosso ver, quando propõe uma mudança que iria requerer um tempo de maturação e implementação deslocado do tempo político, necessário para gerar descontinuidade, no sentido de modificar o significado e o comportamento de seus principais atores, a partir de um novo conjunto de valores e princípios, gerando capacidade de auto-correção sistemática. Procurou inovar também ao criar os centros regionais e os Conselhos de Desenvolvimento Local, como novo campo de debates, deliberações e educação política.

¹⁹ Previsto no Art. 32 da lei da reforma - Cada uma das três Diretorias definidas neste Capítulo manterá um Conselho Executivo Intersectorial, que será composto pelo Diretor e pelos Gerentes, com a incumbência de, obrigatoriamente, formular plano de metas e relatório de gestão anuais, com indicadores pactuados e comuns de resultados.

Parágrafo Único - O plano de metas e o relatório de gestão de que trata o caput deste artigo, deverá ser submetido às instâncias de controle social atinentes à cada Diretoria, prevista no art. 109.

No caso da Diretoria de Política social, os conselhos a ela vinculados eram em número de quinze, entre os quais, Assistência Social, Criança e Adolescente, Habitação e Educação.

Alguns dos movimentos propostos se inscrevem, dessa maneira, no compasso da construção teórica deste trabalho, que defende a importância do papel que mudanças organizacionais podem exercer, no sentido de contribuir para a democratização das decisões de interesse público. A nosso ver, existiria a possibilidade de diálogo entre o construto legal da reforma e o conceito, proposto por Fleury (2003), de uma **inovação social** que, como vimos, baseia-se na capacidade de transformação de uma dada sociedade, na medida em que assume ser necessário transformar suas estruturas para incorporar novas soluções tecnológicas que contribuam para consecução dos interesses hegemônicos na esfera pública. De fato, a proposta abrigava uma preocupação teórica com a indução de uma esfera pública forte, através da proposição de mecanismos gerenciais inexistentes, até então, no município, tais como, audiências públicas para prestação de contas e a discussão externa dos resultados obtidos. Além disso, advogou-se por uma mudança sistêmica e auto-avaliativa, conferindo instrumentos de correção de rumo ao gestor, que poderia, através de edição de decretos, ajustar com agilidade partes da estrutura, quando a avaliação pública assim o indicasse. Além disso, chama a atenção também, a convocação de servidores de carreira para formar grande parte do grupo gestor do processo, possibilitando a permanência do conhecimento na própria estrutura e contribuindo para formação de quadros técnicos, agregando valor ao próprio objetivo da reforma.

Entretanto, algumas condições específicas identificadas até aqui na implantação da reforma sinalizam para as dificuldades de sua consecução na prática. Obviamente que, pelo seu caráter sistêmico, pela adoção de instrumentos não triviais de gestão e pelas expectativas que causou em relação à acomodação política no interior da administração, um processo como este geraria resistências. No mundo das organizações, qualquer movimento de mudança vai gerar certo grau de resistência. Tanto é assim que a própria estratégia dos reformadores incluía uma dimensão denominada gestão da mudança, justamente para enfrentar tal situação.

Referimos-nos a um outro movimento que parece não ter sido levado em conta pelos reformadores. A implantação de um processo sistêmico, que reviu de uma só tacada todo o desenho organizacional, com a proposição de novos valores e reformulação de posturas, exigiria uma articulação política que pavimentasse e tornasse possível tal empreitada e não apenas a definição de um arcabouço técnico para dar sustentação ao desafio inovativo contido na proposta,

responsável, em certa medida, pelo afastamento de potenciais aliados. Afinal, após a aprovação da lei e finda a fase de detalhamento com a edição dos decretos que regulamentavam as novas estruturas, os agentes nomeados para ocupar os cargos seriam, em sua grande maioria, como era de se esperar, aqueles que, por apreensão ou discordância conceitual, ou mesmo por aqueles pautados somente pela luta política interna, ou seja, aqueles que vinham manifestando desconforto com os rumos indicados pela reforma. O prefeito viria a nomear para as novas funções praticamente a mesma equipe que historicamente o acompanhava, cuja grande parte possuía, como vimos, severas reservas ao processo.

De fato, parte significativa do secretariado de transição, a maioria deles potenciais titulares das futuras estruturas de gestão criadas pela reforma, permaneceu todo o ano de 2001 em compasso de espera, não se manifestando publicamente acerca dos desdobramentos do processo. A insatisfação desses atores, então latente por todo ano de 2001, em parte devido à percepção da forte posição pró-ativa do prefeito em relação à reforma, explode no mês de janeiro do ano seguinte, quando o Diário Oficial do município publicou os primeiros decretos regulamentadores do novo desenho organizacional. Em 14 de janeiro de 2002, o jornal Tribuna de Minas publica matéria sobre o tema com a seguinte manchete, “Reforma divide e revela confronto na prefeitura”, em que alguns agentes políticos importantes não escondiam sua irritação e desconhecimento das novas funções descritas pelos decretos, nos quais programas e projetos, com o devido impacto orçamentário, apresentavam um novo alinhamento.

A impressão que se tem com a leitura da matéria jornalística, é que grande parte dos agentes políticos integrantes da administração foram colhidos pela surpresa. Alegavam perda de autonomia e recursos e acusavam a nova estrutura de centralizar recursos e poder de decisão em pastas ligadas aos condutores da reforma e seus aliados políticos. Na citada matéria jornalística, sob sigilo de suas identidades, manifestaram suas apostas no malogro da iniciativa e revelaram esperança de que, em curto prazo, o prefeito acordasse para o que esses agentes consideravam ter sido o maior erro cometido por ele, ter delegado um poder enorme ao coordenador da reforma, que a teria conduzido em seu próprio benefício.

Em entrevista para este estudo, o diretor de Política Social à época (2002-2004), Celso Matias revela algumas considerações do chefe do executivo que demonstram a preocupação existente em indicar uma condução, por parte dos

futuros integrantes do primeiro escalão de governo na nova estrutura, no sentido de relativização do conflito então candente:

Algumas recomendações do prefeito, por exemplo... os gerentes de algumas autarquias, que tinham, até então, status de secretário, deveriam ser respeitados neste status, no momento de transição, ou seja, na realidade eu recebi a incumbência de coordená-los, mas sem nenhuma relação de subalternidade, de encontro ao que preconizava a reforma... coordená-los, mas sem esvaziar sua autonomia num primeiro momento. A recomendação, muito clara do prefeito, que aquele era um momento de transição, a gente deveria considerar que a nossa missão era de implantar um novo modelo e não de vivenciá-lo plenamente... foi uma vivência de estruturação interna da reforma, não de uma vivência plena da reforma. A idéia era que a gente terminasse a gestão como o modelo implantado... a preocupação dele era que a reforma vingasse, ele não estava preocupado com o fruto imediato da gestão, mas que o modelo perdurasse. Ele deixou muito claro na reunião que nos empossou que ele estava apostando em um legado..e nos queria para consolidar este legado... ele usou várias vezes a expressão – acabar com as igrejinhas. (Entrevista concedida por Celso Matias em agosto de 2006)

Esse cenário revelou uma dimensão crítica que a coordenação da reforma não soube enfrentar adequadamente, visto que não se verificou a adoção de iniciativas que pudessem aumentar e melhorar seu grau de articulação interna, no nível mais alto de governo. Tal fato se agravava em função do rebatimento gerado pelo descontentamento desses agentes de comando para com outros atores, na medida em que secretários descontentes tendiam a repassar tal descontentamento para os funcionários de suas secretarias, que o disseminavam pelos meios intangíveis da comunicação endógena da organização.



Figura 8 – “Reforma divide e revela confronto na Prefeitura”
 Fonte: Jornal Tribuna de Minas, 14 Jan. 2002.

Contudo, entendemos que essa dimensão crítica isoladamente, se não incapacitava a reforma de cumprir os desafios que ela, teoricamente, havia articulado e proposto, trouxe para o processo sérios problemas de *governance*, mesmo considerando que a grita geral dos secretários, em sua maioria, no nosso entender, estava muito mais relacionada às possíveis perdas de espaços políticos, recursos e influência. Pode-se alegar atropelo, desinformação, mas fato é que a macro estrutura da reforma já havia sido definida pelo prefeito ainda antes de seu derradeiro mandato e esta apontava claramente para uma modificação de cunho altamente heterodoxo que, um ano mais tarde, permanecia no cerne de todas as considerações críticas. Não se verificou, ao longo desse tempo, portanto, uma alternativa que sensibilizasse o chefe do executivo e permitisse maiores mudanças na condução dos trabalhos.

Evidentemente, qualquer processo tão pretensioso de mudança se ressentiria dos aspectos considerados acima. Pode-se ter deixado de lado vários potenciais aliados, cuja contribuição poderia tornar menos inóspita a implantação da reforma, embora seja fato que a maioria dos agentes internos contrários à mudança não o faziam exatamente por considerarem equivocada a estratégia da reforma em

relação aos instrumentos inovadores e participativos por ela preconizada. Assim, a impressão que se tem, era que a disputa se dava muito mais pela via da acomodação política do que pelo possível viés ideológico da proposta, dada a ausência de uma contenda política mais vigorosa em torno do tema, principalmente por parte dos opositores do governo, que se mantiveram numa posição de certo distanciamento crítico. Por outro lado, a consecução com êxito destes instrumentos requeria a formação de outras alianças, em especial as que poderiam vir com a mobilização dos atores da sociedade civil, que pode ser considerada uma segunda dimensão crítica da reforma, a dimensão da **participação cidadã**, cuja consolidação exigiria um esforço político que não se poderia esperar dos desdobramentos técnicos do processo, nem tampouco por iniciativa da consultoria que, além de exógena à dinâmica política da cidade, estava concentrada na “enorme” tarefa de levantar processos e redesenhá-los. Dessa feita, os novos mecanismos de *accountability* propostos pela reforma, em especial aqueles ligados à forte regionalização, como a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Locais, que poderiam inovar na acepção do papel da esfera pública no processo administrativo local acabaram ficando para um segundo plano, como veremos mais adiante.

Entendemos que, para análise da reforma, **participação cidadã** e **mudança organizacional**, a despeito do fato de serem dois fenômenos diferentes, são dimensões interdependentes, na medida em que se preconizou que mecanismos gerenciais, em que pese a possibilidade de incremento de melhorias pontuais na gestão pública, ganharão legitimidade na medida em que se articulem e colaborem com mecanismos de participação popular. Nesse sentido, é importante que a análise de uma dimensão não prescindida da outra.

A elaboração e implementação do chamado Plano Estratégico da cidade de Juiz de Fora (Plano JF), que havia propugnado a realização da reforma, teria se pautado, segundo seus coordenadores, por um processo amplo de participação popular. Dinâmica semelhante de participação seria, à consideração dos formuladores da proposta, a força-motriz e o diferencial da reforma administrativa. De fato, como vimos, o construto teórico que inaugurou a reforma concebe a participação popular como eixo importante de sua arquitetura organizacional. Considerando o histórico do desenvolvimento institucional do município, a reforma inovou na proposição de mecanismos para esse fim, ainda que tais mecanismos sugiram um grande esforço político no sentido de sua consecução prática.

Em nosso entender, alguns indícios nessa direção poderiam advir da análise da dimensão participativa real presente na dinâmica de implementação do chamado Plano JF, dada a sinergia dos dois processos. Ainda que a configuração política da administração tenha apresentado diferenciações entre um processo e outro, conferiu especificidades que não podem ser desconsideradas, uma vez que, no período de implantação da reforma, a administração já havia se livrado de uma paralisante crise financeira e contava com uma nova configuração política, mais à esquerda.

Estudo realizado por Duriguetto (2006) sobre o Plano JF, no entanto, revelou dados preocupantes. Para essa autora, não se teria verificado uma efetiva e ampla participação das organizações, entidades associações e sindicatos que representassem os interesses das classes subalternas, nos processos decisórios do Plano. A análise da autora procurou entender as premissas ideológicas presentes na trajetória do planejamento estratégico das cidades, cuja influência sobre a proposta mineira, de fato, é evidente e assumida. O panorama descrito em tal estudo estabelece uma estreita correlação ideológica entre a concepção presente na formatação da proposta de planejamento estratégico de cidades e o neoliberalismo. O objetivo desse movimento estratégico local caminharia no sentido de dotar as cidades de atributos competitivos frente às demandas e expectativas do mercado global, subordinando-as à criação de mecanismos que visariam incrementar suas competências para ofertá-las a esse mercado.

Desse modo, o planejamento estratégico conceberia a gestão pública como atividade meramente técnica e administrativa, responsável pela produção dos atributos de competitividade no sentido de atrair os grupos econômicos privados. O conflito de interesses presente na sociedade é visto como uma pedra no caminho que deve ser ocultada. De acordo com essa autora, os mecanismos e técnicas preconizadas pelos principais idealizadores dessa modalidade de condução da política pública, pressupõem a realização de passos metodológicos que visam à articulação de um consenso (falso, na visão da autora) em torno de grandes projetos urbanos, transformando as cidades em um pólo de articulação de interesses com a aquiescência da sociedade civil, da iniciativa privada e dos agentes estatais.

Nesse contexto, a realização do Plano JF estaria no compasso da ampla disseminação internacional que tal movimento ganhou, em especial a experiência da cidade de Barcelona, que fornecera a arquitetura metodológica que seria aplicada

pela cidade mineira, a exemplo de um processo concomitante levado a cabo pela cidade do Rio de Janeiro.

Após avaliação dos passos metodológicos e os resultados do esforço mineiro, a autora confirmou que a participação cidadã reivindicada pela dinâmica do plano fora de caráter meramente homologatório, na medida em que somente os empresários que sustentaram financeiramente o plano, gestores públicos e algumas personalidades consideradas de notório saber teriam tido uma participação efetiva.

Embora coadunemos somente em parte com as considerações de fundo do estudo, concordamos serem pertinentes os resultados apontados. Fica evidente, pela descrição detalhada dos passos e documentos analisados, que, de fato, não se logrou um envolvimento mais aprofundado dos setores populares organizados. No entanto, pareceu-nos que tal vazio participativo se deveu mais ao fato de que a construção metodológica do Plano não teria apostado nas possibilidades e peculiaridades da realidade local, evidenciando uma espécie de “clonagem” do inventário reformista catalão, obscurecendo as possibilidades que a dinâmica participativa dos movimentos populares locais poderia oferecer.

De fato, como a aponta a autora em seu estudo, a concepção de planejamento estratégico tem alimentado o arsenal administrativo das empresas privadas, cujo escopo migrou para o universo da gestão pública com a emergência do movimento da **Nova Administração Pública**, como vimos no decorrer do trabalho, formando as bases para a reforma gerencial minimalista do Estado. Não consideramos, porém, que a base do conceito de planejamento estratégico tenha sido cunhado para uso exclusivo dos reformadores neoliberais, uma vez que a dimensão estratégica tem alimentado propostas e arranjos de cunho ideológico diversos. Nessa direção, a construção do enfoque estratégico na história da planificação em saúde na América Latina constitui um bom exemplo.

Rivera (1992) discorre acerca do desenvolvimento em planejamento e programação em saúde na América latina, destacando a contribuição de Matus²⁰ na configuração do agir estratégico (agir instrumental), no campo do planejamento social. A partir de Habermas, o autor analisa a contribuição que a teoria da ação comunicativa exerceu para a construção da proposta matusiana de planejamento

²⁰ O professor chileno Carlos Matus, ex-ministro do governo do Presidente Salvador Allende, é autor do Planejamento Estratégico Situacional (PES), que teve grande influência entre administradores e movimentos sociais na América latina.

social. Essa forma de pensar dá ênfase a um posicionamento ativo do planejamento junto ao chamado mundo da vida e da interação social, em que a linguagem promove a mediação entre as relações culturais e sociais, com o posterior processamento da formulação das normas ético-sociais que emergem da construção do consenso em torno das proposições de correção normativa, que pode ser atingido através da construção societária movida pelo ideal de uma comunidade de linguagem livre e democrática. Desse modo, o planejamento social lidaria principalmente com a alocação dos valores éticos e, de forma secundária, com recursos e critérios para a sua alocação.

A necessidade do raciocínio estratégico surge, segundo esse autor, da própria caracterização da problematização inerente ao mundo da vida, ou ético-social, e das formas de ação que se apresentam e se impõem diante dessa problematização. Aí residiria a grande contribuição de Matus e a sua consideração de que os problemas que vigem no espaço do social são de natureza semi-estruturada ou quase estruturada, cujas variáveis são determinantes “imprecisas, mutáveis, desconhecidas na sua plenitude e criadas pelos próprios homens, imersos nessa problemática” (RIVERA, 1992, p. 46). Nesse sentido, embora se possa atribuir primazia ao ético-social, será importante levarmos em conta que esse mundo está permanentemente se defrontando e interagindo com o mundo objetivo, da ação instrumental, onde está situado o campo da planificação diretiva, sendo necessário, portanto, adoção dos métodos e técnicas propostos por um enfoque metodológico próprio do poder estratégico como perspectiva de análise. Tal raciocínio levou a proposição do Planejamento Estratégico Situacional (PES) por parte de Carlos Matus, concebido inicialmente no âmbito do planejamento econômico-social e depois levado e alargado ao campo da saúde pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPS), alimentando um amplo movimento de bases para a construção participativa de um modelo sanitário que fez história no continente. Esse movimento foi responsável, no Brasil, pela construção do Sistema Único de Saúde que, embora não tenha tido a completude imaginada pelos defensores do conceito ampliado de saúde, representou grande avanço e tornou possível um exercício oriundo da relação entre participação e administração complexa, através de uma teia de conselhos que se organizam desde o nível local, definido pelas regiões sanitárias, que se reportam a um conselho municipal que atua em consonância com os conselhos estaduais e o Conselho Nacional de Saúde.

A cidade de Santo André, no ABC paulista, cujo processo de modernização influenciou a reforma de Juiz de Fora, sob administração do prefeito petista Celso Daniel, também recorreu ao enfoque estratégico como ferramenta de seu planejamento. Mais próximo do modelo de plano estratégico de cidades como o de Barcelona, o Cidade Futuro, como foi batizado o plano da cidade paulista, possuía um enfoque metodológico muito semelhante ao Plano Estratégico da cidade mineira de Juiz de Fora. Porém, diferentemente desta, a participação popular se fez presente, sem que a metodologia assim pudesse impedir. Quando, em viagem de trabalho àquela cidade no ano de 2001, presenciamos um fato que nos confirmou este diferencial participativo. Trata-se de uma assembléia conjunta, realizada no teatro municipal de Santo André, onde, sob coordenação do prefeito João Avamilheno²¹, ocorreu a unificação dos conselhos do orçamento participativo e do Cidade Futuro (plano estratégico), após um período de intensos debates, configurando um novo fórum deliberativo municipal. A justificativa apresentada na ocasião, era a oportunidade de congregar a visão de futuro dos atores sociais que se apropriaram do debate propiciado pela dinâmica do plano e a vivência dos atores que atuavam na discussão das ações e prioridades constantes no orçamento público daquela cidade.

No nosso entender, em termos habermasianos, a ausência de participação popular no Plano JF pode ser explicada pela escolha por um caminho que se alimentou mais de um outro sentido possível relacionado ao raciocínio estratégico, qual seja a ação instrumental que visa à utilidade política, que pode se dar numa relação de dominação do conflito, pela derrota do outro ou pela formação de falsos consensos, que difere de um processo comunicativo formador de um entendimento mínimo, capaz de propor as bases de uma hegemonia ética.

Embora consideremos o marco legal da reforma um construto teórico que evidencia preocupações em democratizar a gestão local que, como vimos, indicou mecanismos participativos importantes e inexistentes no município, é mister reconhecer que a sua consecução prática determinará o peso do legado do processo que a originou. Nesse ponto, retomaremos a análise de sua **dimensão organizacional**, que representa o cerne da proposta estudada e constitui objetivo principal deste trabalho, tendo presentes as preocupações e considerações acima.

²¹ Vice-prefeito eleito com Celso Daniel que assumiu o mandato após a morte do titular.

Buscaremos analisar, na consecução prática da reforma, se, diferentemente do detectado no Plano JF, as condições organizacionais presentes na reestruturação proposta propiciaram o balanceamento entre as estruturas do agir instrumental e as estruturas éticos-sociais, do mundo da vida, no sentido da sua pertinência como instrumento inovador de gestão democrática.

Assim, sob o entendimento de que os desdobramentos da reforma no campo educacional atendem bem a esse propósito, iniciaremos, na próxima seção, investigação nesse sentido. A educação se apresenta como um campo de análise devido, em primeiro lugar, a sua importância, visto que representa um quarto do orçamento municipal, e em segundo, porque foi, dentre todas as áreas que compõem a política social, a que apresentou uma **mudança organizacional** mais aderente à plataforma gerencial pregada pela reforma. Será importante compreendermos como se desenvolveu todo esse esforço gerencial, responsável pela tentativa de uma aproximação forte, em termos de gestão, de grande parte das áreas que compõem o conjunto das políticas sociais definidas constitucionalmente, e, também, como se comportou esse movimento em relação aos outros elementos constitutivos da proposta, conformadores da dimensão participativa preconizada pelo seu construto teórico. A territorialização e a edição de novos Conselhos de Desenvolvimento Locais, por exemplo, poderiam encontrar na rede escolar um aliado de peso, tendo em vista a importância que a instituição escolar possui para a maioria das comunidades.

De fato, veremos que, das estruturas da área social, a educação foi a que sofreu uma grande transformação, gerando uma grande sensação de perda por boa parte dos atores que a compõem, de encontro ao propugnado pelos formuladores do processo, que viam a educação como carro-chefe das políticas sociais. Outras estruturas importantes, como a Associação Municipal de Apoio Comunitário, responsável pela execução da assistência social no município, por exemplo, mantiveram-se praticamente intactas, em que pesem algumas iniciativas de cunho interno, que serviram, na verdade, para animar endogenamente o tema do reforma. Nesse caso específico, a reforma havia trazido inclusive um ganho imediato, dado que, por se tratar de um órgão da administração indireta com estatuto jurídico misto²², tal instituição dependia, no antigo modelo, de estruturas estranhas à área

²² Funcionando como Associação Civil sem fins lucrativos, este órgão se aproxima mais de uma entidade do terceiro setor. Porém, como foi de iniciativa governamental, criada na primeira gestão do

social para responsabilização legal da gestão da área, fato que era muito questionado pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Esse papel era cumprido pela antiga Secretaria de Governo, passando, imediatamente após a reforma, para a Diretoria de Política Social. No campo educacional, pelo contrário, a posição forte dos secretários como gestores, calcada principalmente, em nosso entender, pela histórica e conhecida vinculação dos recursos orçamentários existentes no setor, levou os atores dessa área a construírem uma idéia de “quase” independência do setor. A reforma teria abalado os alicerces dessa construção, na medida em que, como veremos adiante, através da fala dos atores entrevistados, verificou-se uma grande sensação de dispersão e perda de status do setor. De outro lado, a realização do “pente fino” metodológico da reforma explicitaria a ausência da integração necessária da educação com as outras áreas, bem como de arranjos burocráticos endógenos que, embora trabalhassem a favor da celeridade dos processos de interesse do setor, estavam longe de se apresentarem como solução adequada para a resolução dos gargalos administrativos vividos pelo mesmo.

Na próxima seção nos concentraremos, desse modo, nos desdobramentos organizacionais específicos do campo educacional.

2.2.2 - A educação na reforma administrativa de Juiz de Fora

Como vimos, a reforma administrativa propugnou e realizou a extinção da Secretaria Municipal de Educação. Todas as áreas que compreendem as políticas sociais, com exceção da saúde, foram reunidas sob o manto da Diretoria de Política Social. Com isso, o Diretor de Política Social passa a se responsabilizar pela condução e articulação das políticas públicas dessa e de outras áreas correlatas à política social. Isso significa dizer que ele assume as funções de gestor da educação, assistência social, cultura e habitação, dentre outras. A Gerência de

prefeito Tarcísio Delgado (1982-1988), tinha o duplo propósito de funcionar como setor social oficial de governo e também, como agente mobilizador de voluntários e doadores da causa social. Cumpria, naquela altura, grosso modo, o papel que o ministro Bresser Pereira imaginou para as Entidades Públicas não Estatais, na reforma administrativa do governo federal dos anos de 1990. Com a promulgação da constituição federal de 1988 e após a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essa dubiedade se aprofundou. Tratada pelo ente federativo como entidade do terceiro setor (polêmica que se arrasta até hoje), ficou inviável juridicamente a edição de convênios e repasses direto junto a fundos federais. Estes eram consagrados no âmbito da Secretaria de Governo e posteriormente repassados através de convênio intermo para a AMAC. Com a reforma, esta passa a vincular-se à Diretoria de Política Social, que passou a cumprir, de forma mais adequada, o papel de gestor local do sistema de assistência.

Educação Básica (GEB), em colaboração com as demais gerências criadas pela reforma, que compuseram o núcleo de execução programática, possuía a função de aplicação dos programas e obtenção de resultados na área da educação.

As formatações de tais gerências não se deveriam dar, na visão dos formuladores, como um espelho das antigas estruturas que seriam agregadas. Nessa perspectiva, estavam abertas várias possibilidades para suas definições, que se deram ao longo de 2001, sob coordenação do Grupo Gestor da Reforma. O que não se pretendia era reproduzir as secretarias nas gerências, “trocar as tabuletas”, como dizia o coordenador da reforma e fora enfatizado em várias apresentações gráficas de divulgação da proposta de reforma. Isso exigiria um grau razoável de abstração em relação ao que tradicionalmente se operava em termos administrativos, ou seja, não se propugnava a simples substituição da Secretaria Municipal de Educação por uma gerência subordinada ao novo gestor. A metodologia indicava o levantamento dos processos existentes, redesenho desses processos, que poderia resultar numa distribuição de atribuições antes localizada no âmbito de uma determinada secretaria, pelas várias gerências previstas na proposta.

Responsável pela administração de 120 escolas, com cerca de 45000 alunos matriculados no ano de 2001, segundo anuário estatístico da UFJF, a Secretaria Municipal de Educação do município de Juiz de Fora era a instituição protagonista do, até então, recém criado Sistema Municipal de Educação²³, condição prevista após a promulgação da constituição federal de 1988 e a posterior edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de nº 9394/96. Com o advento do sistema, consolidou-se uma certa autonomia, historicamente construída, pelo campo educacional do município. A edição do FUNDEF, criado no bojo do reformismo dos anos de 1990, como mecanismo de redistribuição de recursos para o financiamento da educação brasileira, confirmou essa tradição local de força do setor, representando um aumento de recursos repassados ao município, uma vez que Juiz de Fora²⁴ atendia a um número expressivo de alunos em rede própria.

De fato, a rede havia se expandido de forma a atender mais alunos do que o pactuado com o Estado de Minas Gerais²⁵. A estratégia de atuação municipal foi responsável pela expansão do atendimento educacional nas periferias da cidade

²³ Lei nº 9569 de 26 de agosto de 1999.

²⁴ Juiz de Fora foi um dos quatro municípios brasileiros a ganhar recursos com o FUNDEF (Secretaria Municipal de Educação).

²⁵ Atlas Social de Juiz de Fora

e nas novas formações urbanas, que foram ganhando extensões de série em escolas existentes nesses locais, que em geral ofereciam apenas o antigo “primário”, além de um número razoável de novas escolas construídas, com ênfase para as últimas duas décadas passadas. Esse crescimento gerou a formação de um expressivo quadro de magistério municipal que, cedo, já demonstrava grande poder de organização, fazendo com que município aprovasse, no início da década de 1990, um quadro de carreira interessante que permite, entre outros aspectos, a liberação do professor/coordenador pedagógico para realização de formação em graduação e pós-graduação, com promoção automática desses profissionais.

Do ponto de vista administrativo, a educação foi criando mecanismos, formais e informais, para se proteger da letargia da máquina e ganhar celeridade na consecução de seus atos, possibilitando o que a ex-secretária Diva Sarmiento chamou de **“independência da secretaria”**, necessária, segundo a entrevistada, para enfrentar situações, como, por exemplo, uma escola em situação precária:

Você tinha como articular os recursos de infra-estrutura para que aquilo não servisse de desculpa para a escola não trabalhar. Todos queriam reformar a escola, tem que fazer o que escola quer, isso não é importante? Então vamos arrumar a escola [...] até levar os professores a ver que ele tem que rever a maneira de trabalhar, não adianta um discurso de valorização do aluno se sua prática é a mais conservadora e tradicional possível [...] então com a autonomia que a secretaria tinha isso tudo podia ser resolvido (Entrevista concedida por Diva Chaves Sarmiento em junho de 2006).

Tais arranjos haveriam de ser explicitados na medida em que a metodologia proposta para os trabalhos de re-projeto da estrutura previa um amplo levantamento das condições existentes. As soluções encontradas para enfrentamento dessa situação estavam, de acordo com a metodologia da reforma, em um direcionamento gerencial de tais problemas. Desse modo, várias possibilidades estavam postas e todas, de alguma maneira, haveriam de ser entendidas como fragmentação e dispersão.

Existia consenso em algumas situações, como, por exemplo, a necessidade de dar autonomia ao setor de esportes do município, que havia se constituído no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Todos consideravam de forma positiva a criação de uma estrutura própria, pleito antigo do setor de esportes

da cidade. Não obstante o Departamento de Esportes já estar à época estabelecido como referência para toda a cidade, organizando competições e eventos que extrapolavam o campo estritamente escolar, pretendeu-se, por parte dos coordenadores da reforma, evitar a criação, pura e simplesmente, de uma outra estrutura para acomodação deste setor, segundo relato de uma das responsáveis pelo detalhamento e projeto da nova estrutura na área social, em entrevista para este estudo.

Tomemos então esse exemplo, que nos fornecerá bons elementos no sentido de compreender as variáveis do processo. Anda de acordo com a responsável pelo detalhamento e condução dos trabalhos da área social, em entrevista para este estudo, o grupo gestor da reforma, responsável por elaborar propostas do redesenho organizacional, motivado por consultas externas, chegou a considerar a criação de uma Gerência de Esportes, Cultura e Cidadania, com o esporte sendo visto muito mais como um fenômeno cultural e de inclusão, do que propriamente um campo de gestão das modalidades esportivas de alto rendimento ou mesmo associado a um movimento de viés sanitário. Muito se debateu acerca do proposto e, embora a solução final permanecesse mais próxima do trivial, resultando na criação da Gerência de Esportes e Lazer, esse debate por certo influenciou os agentes do setor, dado ao número expressivo de iniciativas de cunho inclusivo levadas a cabo pela nova gerência²⁶.

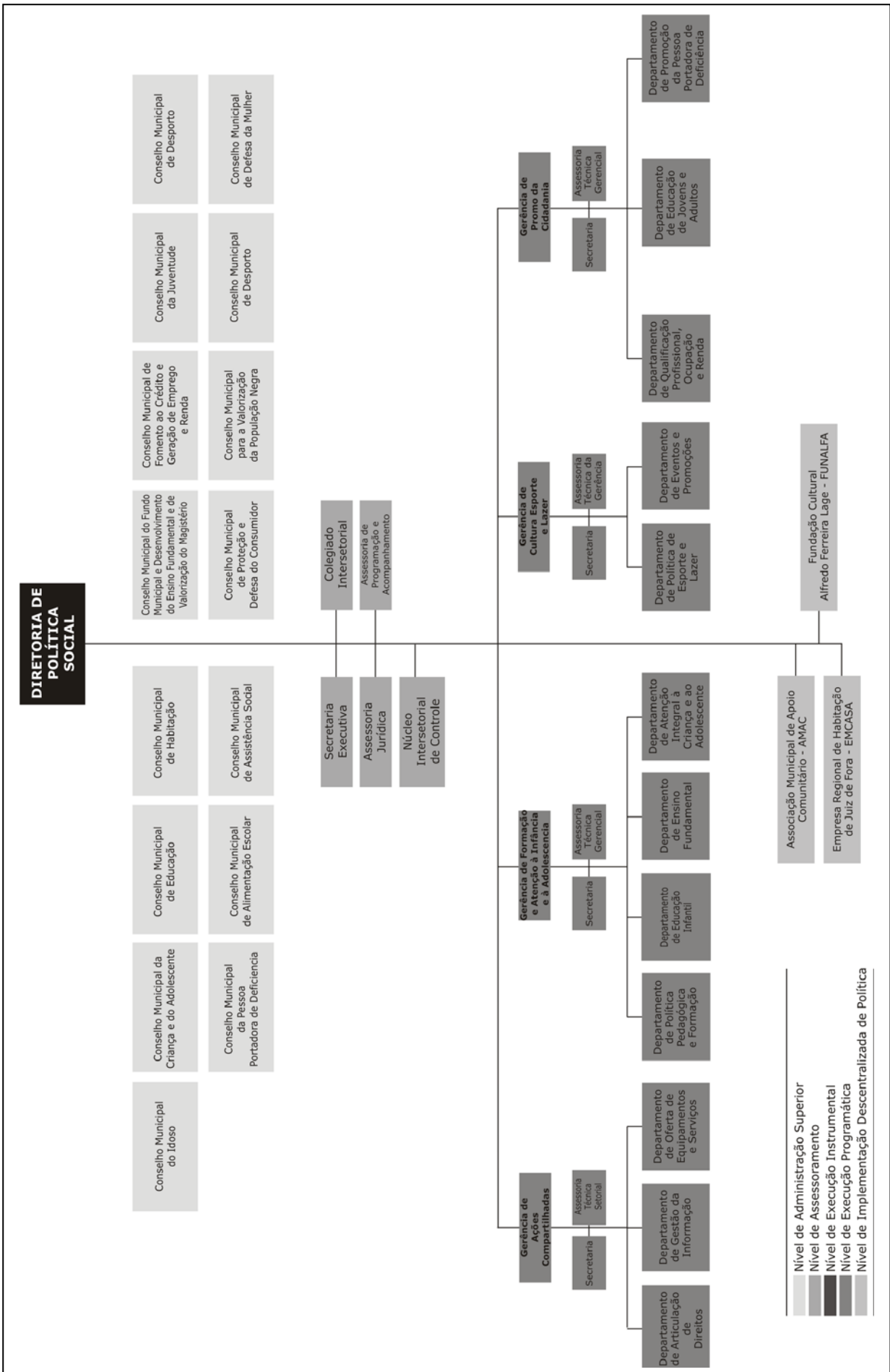
Deste modo e nessa linha de raciocínio, vários contornos foram imaginados pelo Grupo Gestor para o campo da educação. Um deles fazia menção à necessidade de o município expandir seu atendimento na Educação Infantil, além de se reportar ao fato de o atendimento em creches ser totalmente oferecido pela área da assistência social, através da AMAC, possuidora de uma rede considerável nessa modalidade, historicamente fruto do movimento pró-creche²⁷, levado a cabo ainda na década de 1980 pela área da assistência social do município. As creches da AMAC já possuíam, formalmente, atendimento em pré-escola, sendo que o plano de cargos e salários da instituição previa até a figura do educador, muito diferente,

²⁶ Na definição do plano de trabalho da nova gerência de Esporte e Lazer, destacou-se o programa intitulado Esporte e Cidadania, que reunia um grande número de ações de cunho inclusivo.

²⁷ O movimento conhecido como Pró-Creche, compunha estratégia da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), órgão criado na primeira administração do prefeito Tarcísio Delgado (1983/1989) para atuar na área da assistência social, com o intuito de envolver o movimento comunitário para a construção de creches. Resultou, ao longo do tempo, em uma rede de creches públicas que compõe, atualmente, boa parte das ações da referida entidade.

contudo, em termos de atribuições e salário, da figura do professor regente descrita pelo plano de carreira do magistério municipal. Com intuito de corrigir tal situação, aventou-se a possibilidade da criação de uma Gerência da Primeira Infância, ou Educação Infantil, que agregaria tais setores. Culturas organizacionais muito díspares entre estruturas a serem fundidas enfraqueceram essa proposta, que propugnava, ainda, a criação de uma outra Gerência voltada para o ensino fundamental, além de estruturas “laterais” que serviriam para integração pedagógica e formação de professores, entre estas e outras possíveis gerências.

Outra questão que mereceu debate ocorreu na área de educação de jovens e adultos. Com diagnóstico levantado pelo Plano Estratégico, nunca confirmado empiricamente e nem admitido pela Secretaria de Educação, a cidade possuiria um déficit expressivo na alfabetização de adultos. Falava-se em cerca de 80 a 90 mil pessoas nessa situação na cidade entre analfabetos, analfabetos funcionais e pessoas que haviam abandonado os estudos. O Plano Estratégico, preocupado com as repercussões desse quadro em relação ao desenvolvimento econômico da cidade, chegou até a criar um grupo de trabalho para enfrentar tal situação, responsável pela implantação na cidade das Tele-Salas, projeto de alfabetização e supletivo da Fundação Roberto Marinho, com apoio de um importante grupo educacional privado local. Essas “salas” funcionavam em associações de bairro, algumas escolas e na própria instituição apoiadora, oferecendo formação supletiva do ensino fundamental e médio, com base no material do Telecurso da Fundação Roberto Marinho, sem o envolvimento, contudo, da Secretaria de Educação. Tal movimento influenciou os trabalhos do grupo gestor da reforma, que chegou a considerar a fixação dessa modalidade de ensino junto ao setor de Trabalho e Renda, que havia sido deslocado da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (substituída pela Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica), para a área social. Documento encontrado em arquivo da SPGE /Juiz de Fora confirma essa hipótese de configuração da Diretoria de Política Social, cujo organograma (original encontrado) reproduzimos a seguir:



Fonte: SPGE (Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, da Prefeitura de Juiz de Fora, 2006)

Os aspectos logísticos da área educacional, como reformas, ampliações de escola, compras e planejamento físico seriam reunidos em uma gerência específica, que atenderia também a outras áreas da Política Social. Completavam essa hipótese organizacional as áreas de esporte, cultura e cidadania que, como vimos, formariam uma gerência integrada, além das estruturas da administração indireta, com as devidas adaptações a esse novo desenho.

Um outro aspecto importante, a territorialização, motivava o grupo gestor da reforma, que entendia o processo de descentralização como um elemento chave para o sucesso da empreitada. Por essa lógica, deveria ser concebida uma estratégia para o envolvimento organizado da área social nesse processo. A escola, em função seu importante papel e sua referência como agência do Estado local mais visível na maioria da periferia da cidade, foi imaginada como plataforma de alguns dos programas sociais existentes e a serem criados, segundo entrevista da gerente (durante a reforma) do projeto de formatação da DPS (Diretoria de Política Social), em entrevista para este estudo. Nesse sentido, propugnava-se a abertura de espaços de lazer em finais de semana, com realização de obras de infra-estrutura em escolas sem espaços, criação de tele-centros comunitários para cursos de informática e acesso à internet, aproximação dos projetos sociais locais com a escola da região e expansão das atividades da modalidade de educação de jovens e adultos, dentre outras possibilidades.

Entre os possíveis desdobramentos descritos acima e o resultado final dos trabalhos, que orientaram o decreto que regulamentou a nova estrutura, existiu uma enorme diferença. Na verdade, não encontramos indícios de que os primeiros desdobramentos pensados pelo Grupo Gestor tivessem vindo a público. Tais considerações circularam mais internamente ao grupo. Um dos prováveis fatores responsáveis pelo insulamento da proposta, na nossa opinião, poderia estar no ferramental utilizado e sua respectiva linguagem. Embora tenha se verificado um grande número de reuniões e encontros com servidores e conselhos, ficou evidente a dificuldade das pessoas em entender a lógica matricial inerente à proposta, que preconizava um contorno diferenciado para a cadeia hierárquica da organização, como veremos na fala de alguns de nossos entrevistados, embora se pudesse sentir um comportamento pró-ativo em relação à idéia do novo.

Também devemos considerar a existência de duas linhas antagônicas em jogo. De um lado, ainda que reconhecendo a necessidade de reforma do aparato

local, para dar mais agilidade à consecução das políticas, defendia-se que as atenções da reforma deveriam se concentrar, principalmente, nas atividades meio da máquina, responsáveis pelos gargalos e pela letargia decisória. A otimização de tais dimensões agregaria mais eficácia ao desenvolvimento do trabalho em curso na educação. De outro lado, entendia-se que toda a estrutura estava sistemicamente amarrada à mesma teia, sendo por isso necessário “sacudir” todos os elementos que a compunha.

Em entrevista para este estudo, a ex-secretária de educação argumentou o seguinte:

A secretaria foi muito ouvida no sentido de fornecer dados, nunca para contribuir para a proposta. No PE (Plano Estratégico) participamos (de forma plena), mas, na reforma propriamente dita, a secretaria foi ouvida no sentido de passar informações, nunca em decisões. Agora, Juiz de Fora tem uma tradição em qualidade na educação, então o trabalho da secretaria era referência, eu recebia delegações de outros municípios que vinham conhecer o trabalho nosso para montagem de suas secretarias, porque com o FUNDEF, vários municípios que não tinham secretaria, passaram a ser organizar, pessoas que vinham não só do Estado de Minas, mas pessoas que vinham de São Paulo e outros Estados, era uma secretaria que já tinha mais de vinte anos, uma estrutura organizada, um acúmulo de informações, conseguimos baixar a repetência que estava em 33% para 19 % em quatro anos. Então estava tendo resultado, e aí, este processo foi todo desconhecido, no meu entender, vou dizer que eu tive um choque, quando eu vi que a reforma tava desestruturando um trabalho que vinha sendo construído (Entrevista concedida por Diva Chaves Sarmiento em junho de 2006).

Por certo, essas duas posições poderiam estar associadas com o confronto que se verificou, de forma gradativa, mas sempre presente, no campo da disputa política no interior da administração, como já ficou demonstrado anteriormente. Porém, no nosso entender, embora essa variável tenha peso, na medida em que a luta política quase sempre implica escolha de lados, devemos olhar com reservas para a idéia de explicar, somente por essa via, as contradições e antagonismos que o processo revelou no campo da educação.

Como ficou evidenciado ao longo do trabalho, existiam alguns setores contrários aos desdobramentos e à condução do processo, que se estabeleceram numa posição de combate aberto, pregando endogenamente contra a reforma e articulando a resistência política. Não obstante, a secretaria de educação, em que pese seu alinhamento político mais próximo a esse campo, diferentemente dele, manteve uma posição de colaboração com o processo, fornecendo dados, liberando servidores para o grupo gestor, promovendo encontros e reuniões de trabalho, fato confirmado em nossas entrevistas não apenas com o responsável pelo projeto na área social, mas também pelos gestores da área educacional, que confirmaram sua participação em várias reuniões. No nosso entender, embora essa colaboração tenha influenciado o resultado final dos trabalhos, como veremos mais adiante, o ponto de discordância estava, de fato, na origem do processo, que concebera a figura do diretor da DPS como gestor da educação, assim como as demais áreas do campo social, destinando aos gerentes o papel de executores e implementadores das políticas e programas, consolidando uma percepção de rebaixamento e perda do setor. Tal percepção foi verificada também em outros níveis da estrutura da educação municipal, como veremos, embora o conjunto de mudanças realizado não tenha tido fôlego para levar o debate para o conjunto da rede escolar, cujas rotinas foram muito pouco afetadas pela introdução da nova estrutura.

Findos os trabalhos de detalhamento, a Diretoria de Política Social passa a operar oficialmente em 04 de janeiro de 2002, apresentando a seguinte estrutura:

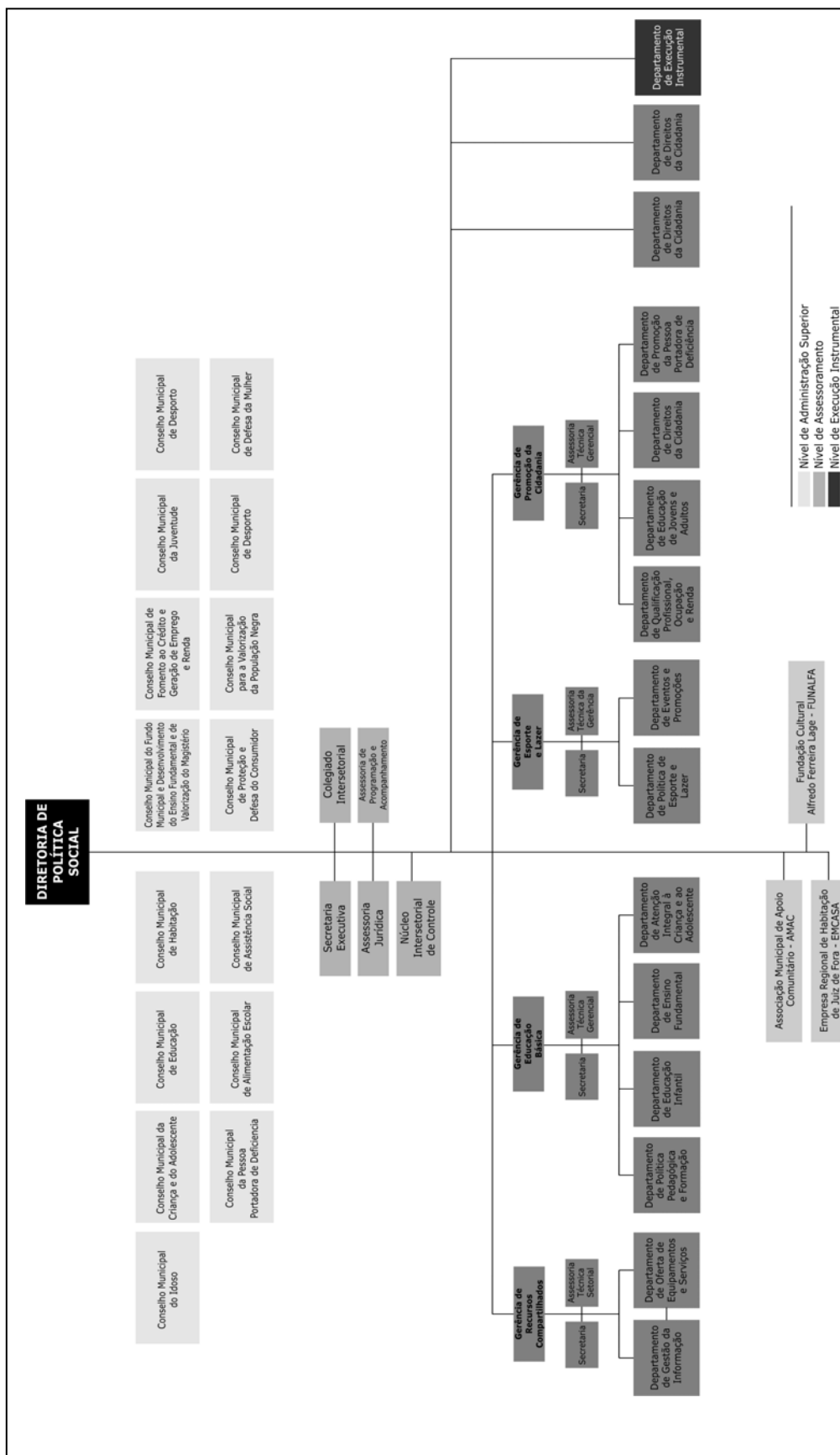


Figura 10 – Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora, após a reforma administrativa
 Fonte: Agenda da Mudança, Prefeitura de Juiz de Fora, (2002)

De acordo com o decreto municipal²⁸ que regulamentou a nova estrutura, cabia a então criada Gerência de Educação Básica: planejar, coordenar e ofertar os serviços de Educação Infantil, Ensino Fundamental e de Educação Básica de crianças e adolescentes, com prioridade na atenção aos vulnerabilizados, articulando-os com as ações de assistência social, esporte, lazer, cultura e promoção da cidadania, desenvolvidas na Diretoria de Política Social - DPS: participar da elaboração e executar o Plano Municipal de Educação, com base nas diretrizes emanadas do Conselho Municipal de Educação, dos Planos Estadual e Nacional de Educação e promover levantamentos e pesquisas de natureza educacional e pedagógica e coordenar a atividade de organização escolar nos aspectos pedagógico e administrativo, além de subsidiar a Gerência de Recursos Compartilhados na elaboração de normas para a otimização e atualização permanente do Cadastro Escolar e Censo Escolar e realizar o Cadastro Escolar e o Censo Escolar.

Os Departamentos ligados à Gerência de Educação Básica foram definidos da seguinte maneira:

I - Departamento de Política Pedagógica e Formação da Gerência de Educação Básica, com as seguintes atribuições:

- formular e propor as diretrizes das políticas de ensino fundamental e educação infantil do município. Coordenar e articular as estruturas intersetoriais e regionais, no que concerne à concretização das políticas de ensino fundamental e educação infantil do município. Acompanhar e supervisionar a execução do Plano Municipal de Educação do município. Dar apoio técnico e administrativo à elaboração, execução e avaliação do projeto político pedagógico das escolas. Formular, em colaboração com a coordenação do setor de bibliotecas, a política de implementação de programa de bibliotecas escolares. Coordenar e executar, através do Centro de Formação do Professor, observadas as diretrizes da Administração para a capacitação de pessoal, os programas de formação dos profissionais de educação.

II - Departamento de Educação Infantil da Gerência de Educação Básica:

²⁸ Reforma Administrativa, base legal. Informativo da Prefeitura de Juiz de Fora. 2001

- Prover serviços de creche, por execução direta, por contratação de órgão do nível de implementação descentralizada ou através de convênio com terceiros, com prioridade para os cidadãos em situação de risco social. Prover serviços de pré-escola, por execução direta, por contratação de órgão do nível de implementação descentralizada ou através de convênio com terceiros. Elaborar e propor estratégias para a universalização de acesso à Educação Infantil no município.

III - Departamento de Ensino Fundamental da Gerência de Educação Básica:

- Prover e coordenar os serviços de ensino fundamental, garantindo acesso universal, implementando e consolidando a política pedagógica do município. Coordenar as ações do programa de bibliotecas escolares nas unidades de ensino fundamental. Acompanhar e avaliar os projetos pedagógicos das escolas de ensino fundamental.

IV - Departamento de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente da Gerência de Educação Básica:

- Elaborar, propor e implementar programas intersetoriais que visem ao atendimento integral de crianças e adolescentes em situação de risco, por execução direta, por contratação de órgão do nível de implementação descentralizada ou através de convênio com terceiros. Elaborar e propor estratégias para a ampliação do atendimento em tempo integral às crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Articular os programas de esporte e lazer, de jovens e de qualificação profissional voltados para adolescentes em situação de risco. Coordenar, em articulação com os órgãos afins, o Programa Municipal de Alimentação e Saúde escolar. Gerenciar os programas municipais de Bolsas de Estudo e de Trabalho e Bolsas Escola.

As ações de planejamento e oferta de bens e serviços da área social, inclusive a construção, ampliação e reformas de escolas, estariam sob condução da Gerência de Recursos Compartilhados, que fora criada com objetivo de coordenar a produção e análise de informações gerenciais sobre pessoal, custeio e obras pertinentes à educação, habitação, assistência social, cultura, esporte e lazer, além de promover, implantar e manter mecanismos de coleta, análise, armazenamento,

difusão e intercâmbio de dados e informações da área social, visando atender às demandas interna e externa de informações.

A área de Educação de Jovens e Adultos migrou para a Gerência de Promoção da Cidadania, motivada pelas discussões iniciais do Grupo Gestor que, como vimos, havia propugnado sua aproximação com o setor de emprego e renda, que também passara a vincular-se a essa Gerência. Outro fato que influenciou essa decisão era a inferência, por parte do grupo gestor, de que a área não recebia, em função das prioridades e recursos, atenção necessária da antiga estrutura de educação, cujos esforços estariam, justificadamente, voltados para a modalidade regular de ensino, como argumentou o Ex-Diretor de Política Social, em entrevista para este estudo, quando indagado acerca do tema. Tal percepção também foi apontada por um de nossos entrevistados, ocupante de cargo de direção escolar à época do processo que, embora percebesse a reforma como rebaixamento do setor, via com bons olhos a idéia de uma estrutura que pudesse dar atenção mais efetiva à modalidade de educação de jovens e adultos.

Segundo seus idealizadores, todo esse conjunto organizacional só faria sentido se olhado de forma intersetorial, com os processos postos de forma matricial a toda estrutura. O fato de a modalidade de Jovens e Adultos estar vinculada a uma Gerência de Cidadania não significava a sua não observância de princípios e diretrizes elaborados pela área de formação pedagógica da Gerência de Educação Básica e que, por sua vez, trabalharia em conjunto com a Gerência de Recursos Compartilhados para a definição de critérios para projeção da expansão física da rede escolar, baseados em um novo tratamento de dados e informações.

Como podemos observar, foi realizado um esforço enorme, que consumiu tempo, recursos humanos e financeiros para que se definisse a mudança propugnada. A nova estrutura começa a ser colada em prática e vai provocar, como era de se esperar, uma série de desencontros, uma vez que novos atores entravam em cena e era preciso tempo para que as pessoas se familiarizassem com essa nova realidade.

Não obstante a trajetória descrita acima, verificou-se ainda grande desconhecimento das pessoas entrevistadas da área da educação em relação aos conceitos que embasavam as propostas, como afirma um dos entrevistados, que à época ocupava a direção de uma grande escola da rede e era identificado como umas das lideranças do coletivo dos diretores escolares que se reuniam em um

fórum de trabalho junto à antiga Secretaria de Educação e, posteriormente, à Gerência de Educação Básica.

Acho que se partia da idéia que todo mundo era conhecedor daquele conhecimento que quem estava estudando a reforma tinha [...] então, as coisas eram muito claras para eles (pessoal envolvido na reforma), mas não eram muito claras para as pessoas e isso ficava muito evidente, a gente não tinha o conhecimento do porque da reforma, como vai acontecer [...] .você podia opinar mas não modificava as coisas....a própria secretaria de educação que ficou num status secundário, digamos assim e acho que isso foi muito prejudicial, a maior secretaria ficar subordinada a uma outra secretaria que tinha outras preocupações...e a educação é um assunto grande. Acho que não era a idéia jogar a educação para segundo plano, mas houve a subordinação a uma gerência social. (Entrevista concedida por ex-diretor escolar em junho de 2006)

A fala desse ator revela a compreensão de uma hierarquização da educação em relação ao social, mas o social entendido como política específica, talvez, como assistência social, que daria voz de comando ao campo educacional. A idéia de congregar as políticas sociais, como definidas constitucionalmente, numa única estrutura que pudesse oferecer maior capacidade de coordenação às ações desse campo não logrou ser entendida dessa maneira. Trata-se de um sentimento de perda recorrente na fala deste ator que, embora achasse “que não era a idéia jogar a educação para um segundo plano”, insiste na existência de uma fragmentação na medida em que:

A gente tava num processo de convencer a escola que ela era única, manhã, tarde e noite e a gente estava num processo de unificar o trabalho, de trazer professor da noite pra conversar com o professor da manhã... e aí, quando a maioria das escolas à noite trabalha com educação de jovens e adultos, separa este segmento, dá característica especial....acho que a intenção (da reforma) era melhorar, mas acho que acho que algumas coisas se perderam no meio do caminho (Entrevista concedida por ex-diretor escolar em junho de 2006)

Ao entrevistarmos o prefeito proponente da reforma, evidenciou-se que essa matriz, inicialmente, havia surpreendido a ele próprio que, no entanto, sob perspectiva de valorizar a reforma, decidiu pela sua execução, com a inserção gerencial da educação na Diretoria de Política Social, mesmo sem estar convencido a respeito:

Neste ponto, eu me dei por vencido, mas não por convencido. Tinha que tomar uma decisão e decidi pela reforma. O que se discutia, e hoje eu concordo, pela ênfase de a educação ser uma diretoria, integrada pelas creches, e não educação ficar apenas no nível de gerência. Disse pro João (coordenador da reforma), fico com a sua posição, pois estou apostando na reforma como um todo e não quero criar dificuldades, mas quero dizer que acho que a Diva (Secretária de educação) tem razão e fechamos a discussão. Pela importância da educação, deveríamos ter a Diretoria de Educação com as suas gerências, de Ensino básico, Suplementar [...] numa integração, mudando o sistema municipal. A Diretoria de Política Social [...] tinha uma atuação muito ampla, tínhamos muitas coisas para fazer (Entrevista concedida por Tarcisio Delgado em agosto de 2006)

Um de nossos entrevistados, diretora de escola à época da reforma, até pressupõe a possibilidade de êxito na proposta de integração da reforma, mas, por outro lado enfatiza que:

Aquilo que estava latente (os problemas) aparece (com a reforma) e aparece com uma força muito grande, não deixando você resolver. A integração ficou no meio do caminho, porque o prefeito teria que ter um tempo maior para consolidar uma proposta desta envergadura, que é uma proposta muito inteligente, mas não estamos acostumados a descentralizar o poder, não houve o tempo hábil para você administrar o tempo político. Eram dois tempos, um tempo administrativo e um tempo de credibilidade, para as pessoas assimilarem todo esse processo, faltou tempo para aparar as arestas (Entrevista concedida por ex-diretor escolar em junho de 2006)

Esse sentimento de esvaziamento do setor vai de encontro à própria idéia contida na concepção dos formuladores, que viam, não obstante problemas referentes à implantação da nova estrutura, aspectos que fortaleceriam a educação no sentido de seu protagonismo no campo social, especialmente, no que concerne ao papel que a unidade escolar desempenharia nesse processo. A mudança pretendida preconizava a resolução dos problemas de cunho administrativo através de uma nova concepção organizacional horizontalmente integrada, para solução dos

gargalos burocráticos e, ao mesmo tempo, apostava na descentralização como condição de fortalecimento da unidade escolar, vista como uma forte plataforma das políticas de assistência, de cultura, de esporte e cidadania. Em entrevista para este estudo, uma das integrantes do grupo gestor da reforma, que trabalhou no detalhamento da educação tece, as seguintes considerações:

Na fase de transição (para a nova estrutura) podemos dizer que a educação foi, na prática, muito esvaziada...ela alimentou as outras estruturas (novas), não houve o incremento de pessoal, recursos orçamentários para alimentar a DPS (Diretoria de Política Social). Isso na implementação foi fato e acabou onerando muito a educação. Então, se conceitualmente a proposta estava muito adequada, com a descentralização...na prática isso foi teórico e não aconteceu. Porque faltou (novos) recursos. Tudo fortaleceria o papel das unidades escolares como difusor de política educacional, mas também como uma referência que a comunidade precisa, considerando um conceito mais ampliado de educação. Tinha que injetar recursos. Tudo isso viria a fortalecer o papel da unidade escolar junto à comunidade. Então, é ao contrário, não ia esvaziar (a educação). ...a idéia era somar com a escola. No caso da educação de jovens e adultos a idéia foi dar relevância a um tema, que já era colocado como uma questão estratégica para o município... muita coisa pode acontecer junto à educação de jovens e adultos (Entrevista concedida por ex-coordenador de projetos da área social do grupo da reforma administrativa da Prefeitura de Juiz de Fora em agosto de 2006)

Em relação à EJA, que havia sido acomodada junto à Gerência de Promoção da Cidadania, o desafio era afinar o compartilhamento da gestão na escola, que se via na condição de recorrer a duas gerências para a execução de modalidades que aconteciam em um mesmo espaço escolar. Para o Diretor de Política Social à época, a proposta teria funcionado, pois:

A visão que proporcionou a separação do EJA... foi uma visão que colocava o EJA mais como uma situação de direitos, do que uma questão pedagógica...a questão do EJA era sempre postergada...a colocação dela (EJA) na cidadania (Gerência), na verdade era um componente afirmativo que no campo da educação poderia ser visto como um desperdício, perda de recurso... (em relação) àqueles que deveriam ser o público alvo da educação. Do ponto de vista de política social foi correto esse deslocamento (Entrevista concedida por Celso Matias em agosto de 2006).

Para esse Diretor, o limite para tal fato se daria *“quando o crescimento do investimento começasse a ameaçar a educação regular, formal.”* Tal processo acabou resultando, de fato, em um aumento de investimento do município na Educação de Jovens e Adultos, na medida em que novas turmas foram sendo criadas, atendendo às demandas represadas nas escolas, inclusive no ensino médio, nível de ensino tradicionalmente oferecido pelos governos estaduais. Esse esforço resultou na criação de cursos profissionalizantes e abertura de Cursos Pré-vestibulares, dentre outras ações, conforme fica evidenciado na fala de um de nossos entrevistados, ex-diretor de uma escola na zona norte do município, *“a educação de jovens e adultos era uma gota d’água e rapidamente se tornou um rio, dando oportunidade real ao adulto de uma vida melhor, acabou por proporcionar um novo horizonte para muitas pessoas.”*

De outro lado, no que diz respeito à formação do quadro das novas Gerências de Recursos Compartilhados e Promoção da Cidadania e da própria Diretoria de Política Social, uma vez que esta não herdou recursos humanos dos órgãos existentes e extintos, como foi o caso da maioria das novas estruturas que compunham o organograma da reforma, é a educação, nesse primeiro momento, que fornecerá parte desses profissionais ainda que a maioria desses viessem a atuar em processos que envolveriam, direta ou indiretamente, o campo educacional. Mas, de fato, era necessário um investimento gradativo para a formação de um quadro permanente nessas novas estruturas, o que não logrou acontecer ao longo dos 3 anos vindouros do mandato do prefeito proponente da reforma.

Estas considerações trazem à baila aspectos que são cruciais para o entendimento do paradoxo que se formou com a implantação da nova estrutura. Do nosso ponto de vista, que não é neutro, uma vez que coadunamos com a defesa da estratégia que concebe a unidade escolar²⁹ como uma das plataformas de integração de programas sociais, as questões que envolveram a definição organizacional não constituíam, *per se*, nos elementos que definiriam a reforma como um movimento de inovação. O fato de ter sido implantada uma modalidade de

²⁹ Coadunamos com a proposição desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sócio Econômico (IPESE), de Gestão Participativa em Redes (GPR) - através da criação das Unidades Multifuncionais Territorializadas (UMTS) que procuram superar a ação pública estruturada em projetos e rotinas específicas de cada secretaria municipal, concentrando-se em uma ação integrada de vários serviços públicos a partir de um diagnóstico interdisciplinar realizado em um dado território. Para mais informações, ver: RICCI, Rudá et al. **Descentralização e participação popular em gestões municipais**. Belo Horizonte: CCP/IPESE, 2001.

gestão matricial, de cunho gerencial, mesmo não descartando uma possível melhora em termos de consciência dos custos, produção da informação e gerenciamento logístico, não vai determinar a existência de uma dimensão inovadora, que reside muito mais nos aspectos contidos na adoção dos mecanismos que complementariam todo esse movimento. Esse aspecto de complementaridade estaria, a nosso ver, na efetivação das possibilidades apontadas na lei da reforma, em termos de participação, com a efetiva descentralização preconizada, com a criação das regionais administrativas e dos Conselhos de Desenvolvimento Locais, cuja interação entre atores sociais locais e o campo da educação poderiam conferir perspectiva nova de gestão.

A percepção isolada do modelo organizacional empreendido não nos diz muito, pois entendemos que a adoção de um modelo matricial de gestão só poderá cumprir esse objetivo de integração, se vier acompanhada de mecanismos claros de ativação do campo ético-social e participativo. Os mecanismos de racionalização e controle organizacionais, por mais que inovem em termos técnicos e normativos, estarão sempre situados no campo da racionalização e do sistema. Desse modo, entendemos que, embora se tenha realizado um esforço metodológico enorme, culminando na definição de uma estrutura que alocava o campo da educação administrativamente próximo às demais estruturas de gestão social, o que iria determinar, de fato, tal integração pretendida, estava na direção da ativação do mundo ético-social, em que a alocação de valores, bem como a interação social, poderiam permitir um alargamento desse debate.

Se, de um lado, o processo foi apreendido por boa parte dos atores que compõem a educação como um rebaixamento da área, uma subordinação administrativa, por outro, o campo educacional se apresentava, à consideração dos reformadores, como eixo estruturante para a integração pretendida das políticas sociais e, de certa maneira, para ativação do campo ético-social. No entanto, esse papel protagonista, a nosso ver, só se faria claro na medida em que a dimensão administrativa renovada pudesse ser capaz de mostrar sinergia com os mecanismos de ativação participativa que deveriam, por sua vez, cumprirem os objetivos talhados na concepção teórica do processo.

Dizendo de outro modo, entendemos que o desafio consistiria em preparar uma estratégia organizacional para a educação e os demais setores, que pudesse caminhar na lógica descentralizadora e integradora e, ao mesmo tempo,

perfilá-la com os desdobramentos do processo de regionalização concomitantemente em curso no município. Após longa jornada entre sua proposição e sua implantação, que consumiu um ano de debates, estudos, levantamentos e normatizações, enfrentando questionamentos internos e pressão por resultados, o movimento reformista ainda não havia sinalizado nessa direção, ou seja, não encontramos indícios de um movimento efetivo em relação a uma ativação participativa. Todo o esforço empreendido nesse período foi consumido na atividade meio do processo, ou seja, realização de estudos e levantamentos e definição do redesenho organizacional. Diferentemente do que preconizava seu estatuto gerador, a reforma mostrava, até então, uma face eminentemente técnica, que foi prevalecendo ao longo do processo.

Como fora mencionado, o prefeito havia determinado, quando da divulgação dos decretos finais da nova estrutura, um prazo de 120 dias, a título de transição³⁰, objetivando os acertos necessários entre os gestores nomeados e a definição detalhada das respectivas competências, em vista da possibilidade de existência de “zonas de sombras” entre uma e outra estrutura. No campo da educação, esse período foi marcado pela troca de titulares, em função de exoneração solicitada pela secretária, que havia coordenado a educação do município nos cinco anos anteriores, permanecendo apenas por três meses na nova condição de Gerente.

Do ponto de vista geral, transcorrido o chamado período de transição e após os desencontros decorrentes da acomodação das competências dos novos atores, não se notou a implementações de ações que pudessem alterar a rota acima identificada, ou seja, foi se consolidando a faceta técnica identificada com o processo da reforma. Mesmo nesse campo, vários foram os problemas de implementação da proposta, como ficou evidente em relatório de avaliação realizado pelos remanescentes dos grupos de implementação da reforma em reunião realizada em 15/08/2002, transcorridos, portanto, oito meses de implantação da nova estrutura. No referido relatório encontramos as seguintes considerações: a reforma não teria atingido ainda o seu ponto operacional; avanços são acanhados; o atendimento das expectativas das unidades não se realizou; permanência da confusão entre atribuições dos gestores; perda da linha metodológica;

³⁰ Jornal Tribunas de Minas, 15 de janeiro de 2002.

desconhecimento e desatenção, por parte dos novos gestores, das atribuições dos grupos da reforma; detecção de falhas de condução; inoperância da reforma é maior que as resistências; muita ingerência política; muita dispersão dos grupos de trabalho por frustração e decepção; não percepção dos avanços no nível micro; deficiência no processo de inclusão de servidores.

Em documento intitulado “Algumas reflexões sobre a reforma administrativa”, em 11/03/2002, o coordenador do grupo de consultores, mesmo considerando pequenas as solicitações de ajustes ao projeto por parte dos novos gestores, face grande movimentação gerada com o anúncio das mudanças, alerta para a necessidade de que o prefeito “puxe a implantação de uma lógica de gestão por indicadores ou a gestão continuará sendo tradicional”. Em outro documento de agosto de 2002, o grupo de consultores indica necessidade de acelerar a institucionalização do Projeto de Reforma Administrativa, na medida em que avaliavam que o processo estava, naquela altura, acontecendo por “inércia, manutenção do apoio do prefeito, insistência do Diretor da DPGE, esforços pontuais e não sistêmicos. Apesar de ser um projeto forte, começa a perder força e foco.”.

Todo esse conjunto de considerações acima aponta para uma desaceleração metodológica na implementação da reforma, ausência de instrumentos de avaliação mais eficazes e para a percepção de um certo desgaste do movimento reformista, face ao não atendimento de expectativas criadas, transcorrido quase um ano de implantação da proposta. No nosso entender, o quadro descrito indica também, o esgotamento da capacidade normativa da reforma em gerar transformações, dado que poucos foram os momentos em que se observou um esforço maior de ativação dos elementos do mundo da vida, um envolvimento societário mais firme, que poderiam conferir um novo alinhamento no sentido de pressionar por mudanças. Parece-nos, neste sentido, estarmos diante de fenômeno semelhante ao identificado por Duriguetto (2007) em relação ao processo de condução do Plano Estratégico, qual seja da ausência de uma parceria mais efetiva com os movimentos populares para legitimação da proposta.

A maior possibilidade da ativação do campo ético-social estava, no nosso entendimento, em, de um lado, preparar gerencialmente as estruturas renovadas para o desafio da descentralização preconizada e, de outro, concentrar esforços para a implementação dinâmica dos novos instrumentos participativos, sendo o

principal deles, na nossa visão, os chamados Conselhos de Desenvolvimento Locais (CDL).

Em outro estudo empreendido por Duriguetto (2007), através do acompanhamento da implantação dos CDL, demonstra-se a pouca efetividade e distanciamento destes em relação aos seus objetivos iniciais. A autora pôde constatar, ao acompanhar reuniões dos vários conselhos instalados e entrevistar conselheiros, que, de fato, houve um grande distanciamento entre o processo de implementação dos referidos conselhos e seu estatuto fundador. Observou-se, por parte dos entrevistados, pouca compreensão do papel dessa instância, em especial aqueles que compunham a representação governamental, que, em muitos casos, relataram a forma “descompromissada” com que foram indicados pelos seus respectivos superiores. Ao ouvir os Administradores Regionais, o estudo constatou ainda a falta de reconhecimento e de legitimidade do CDL como instância de discussão, elaboração e execução de políticas públicas por parte da população das regiões administrativas; ausência de comunicação entre os gestores (responsáveis pelos departamentos e secretarias em que se alocam os programas e serviços), os administradores e os demais órgãos.

Também em relação às propostas e os temas relativos às políticas públicas municipais de abrangência regional e municipal, o estudo revelou que tais temas não foram debatidos. À consideração do estudo, tais fatos revelam que os conselhos não estavam logrando se constituírem, como previsto em lei, em espaços de debates das potencialidades e necessidades das regiões levantadas pelos Planos de Desenvolvimento Local (PDL) e a conseqüente construção das propostas a serem priorizadas. De acordo com as atas dos conselhos, analisadas pelo estudo, os Planos de Desenvolvimento local (PDL) elaborados pela prefeitura não foram debatidos em nenhuma reunião dos CDL.

Embora considere que tais constatações não devam significar um absoluto desmerecimento ou desconsideração das configurações institucionais criadas para viabilizar a participação e o controle democrático tanto no nível da formulação e fiscalização da política pública quanto no campo de execução dos serviços sociais, o estudo conclui que os CDL - enquanto espaço institucional legal criado pela reforma administrativa para possibilitar a participação popular nas ações

governamentais regionalizadas das políticas públicas não havia, até então, desempenhado suas atribuições e competências.

Todas as considerações observadas ao longo de nosso trabalho nos permitem inferir que, a despeito de ter sinalizado teoricamente na direção de uma inovação que possibilitasse transformação no aparato público local, no sentido preconizado pelo seu construto teórico, a reforma administrativa analisada não logrou atingir seus principais objetivos, sinérgicos com alguns elementos que constituem as bases de uma construção de inovação social, nos termos considerados no nosso marco conceitual. O que se identificou, ao longo do processo, foi a solidificação de uma faceta eminentemente técnica na mesma toada em que outras possibilidades de ações, situadas no campo ético-social, ou mundo da vida, ensaiadas no início do processo, foram perdendo força tais como, explorar o potencial de participação dos servidores, realizar dinâmicas e reuniões com lideranças de bairro, agregar valor às relações com os atores econômicos, que já haviam demonstrado boa aceitação à proposta. Tais possibilidades foram se dissipando ao longo da jornada de implementação, enfraquecendo o debate vigoroso da reforma e comprometendo a produção de seus resultados.

Se aplicarmos, ainda que parcimoniosamente, uma vez que foi apresentado pela autora como um instrumento ainda em construção, o quadro conceitual elaborado por Fleury (2003) para avaliação da Inovação Social, veremos que a ausência dos elementos apontados acima pode ter contribuído decisivamente para o fato de a reforma não se ter consolidado como um movimento inovativo, no sentido do potencial ensejado no processo com vistas à indução de uma esfera pública mais ampliada. De acordo com características descritas pela autora na tipificação da Esfera Pública, podemos situar a esfera pública local entre o campo restringido e o intermediário, posição referendada pelos indicadores do desenvolvimento institucional e político da cidade, quer seja pelo seu peso econômico e condição de capital regional da Zona da Mata, quer seja pelo potencial participativo que visceja na cidade - bem verdade, até aqui, em nossa opinião, ainda muito pouco explorado.

Segundo o Atlas Social do Município de Juiz de Fora, a cidade está situada no grupo de cidades com alto desenvolvimento humano, entre aqueles cujo IDH é superior a 0,8, sendo decisivos para a obtenção desse índice, os indicadores de longevidade e educação. A mesma publicação dedica um tópico específico para

uma densa análise da atuação dos vários conselhos existentes e atuantes na cidade. Após considerações acerca dos aspectos relativos às dimensões jurídicas, composição, mandatos, realização de planos de trabalho e conferências, tal publicação aponta a existência de uma tradição participativa, na qual se destaca o alto grau de formalização e organização dessas instâncias, bem como uma razoável regularidade de reuniões entre conselheiros. Ressalta certa efetividade da atuação dos conselhos, cuja capacidade propositiva é considerada crescente, expressa pela tendência ascendente na realização sistemática de planos de trabalho, proporcionado por um quadro de conselheiros capacitados, com um razoável entendimento da função que exercem. Em boa medida, contribui para a formação desse quadro o legado deixado pela primeira administração de Tarcísio Delgado (1982/1988), apontado por Costa (1997), como uma das primeiras referências de governo popular acontecido durante o início do período da transição democrática brasileira.

De outro lado, foi diagnosticado também, pelo referido Atlas Social, a necessidade de evolução no sentido deliberativo de tais instâncias, especialmente no que se refere aos fundos a elas vinculados (quando existentes), bem como na efetivação de suas várias decisões, em especial as relativas à capacidade de intervenção na execução financeira da lei orçamentária local. Nesse sentido, o relatório evidencia preocupação com certo esgotamento dos modelos postos em prática, nos quais

as representações formais já não contemplam os novos processos culturais, a presença de outras dinâmicas culturais nos bairros e a necessidade de descentralização...há a urgente necessidade de se apropriar dos ensinamentos desse processo para perceber novas possibilidades e caminhos (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA ATLAS SOCIAL, 2006, p. 233).

Além disso, o cenário institucional da cidade, em que pese as considerações expostas, inscreve-se no histórico do desenvolvimento político-institucional brasileiro, onde as práticas patrimonialistas e clientelistas ainda persistem, o que justifica seu posicionamento entre uma esfera pública restringida e a intermediária, conforme diagrama de Fleury (2005).

A reforma administrativa surgiu nesse contexto como uma oportunidade de, não obstante proporcionar uma modernização dos procedimentos e ferramental de gestão do aparato público local, produzir um impacto institucional capaz de gerar uma contribuição efetiva e contínua para a construção de novos caminhos aludidos acima. Por todas as considerações levantadas ao longo deste trabalho, entendemos que a reforma pode, de fato, ter deixado um legado de modernização, na medida em que vários instrumentos gerenciais foram implantados, como o pregão eletrônico, a padronização da execução e controle orçamentários dos vários órgãos, o desenvolvimento de sistemas de informação, além de outros, como a criação da Escola de Governo, a criação do Centro de Atenção e Apoio ao Cidadão com alguns aspectos evolutivos de Governo Eletrônico, a criação da Fundação Museu Mariano Procópio, um dos mais importantes do país, além de uma razoável desconcentração de serviços via Regional Administrativa. Porém, as escolhas, as prioridades, a condução e a pouca produção de capacidade política demonstrada no processo não tornaram possível um início mais afirmativo de uma caminhada que pudesse refletir um acolhimento mais efetivo das demandas da sociedade, bem como a sinalização no sentido de avanços na configuração de uma esfera pública mais ampliada, ainda que representasse somente alguns passos mais consistentes neste sentido.

Com base no diagrama conceitual de Fleury, aludimos à situação na figura a seguir:

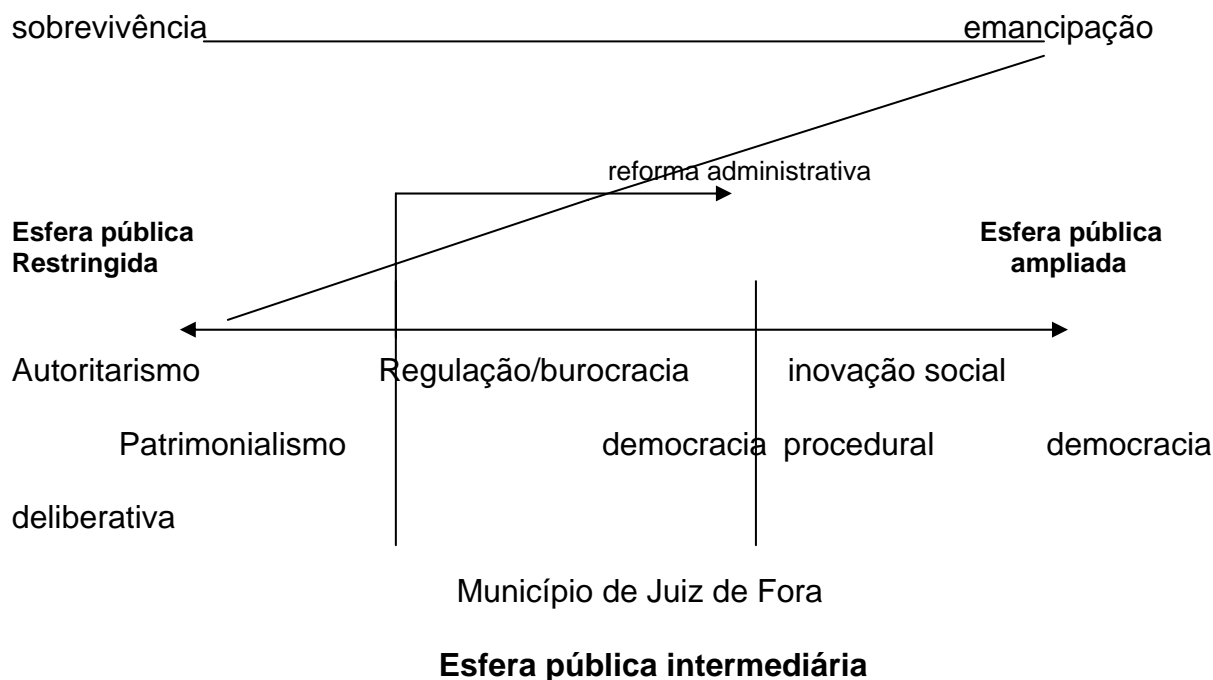


Figura 11 – Juiz de Fora e a Inovação Social
 Fonte: Elaborado por nós com base no marco Conceitual do Grupo de Estudos sobre Esfera Pública da EBAPE/FGV

2.3 - A Educação municipal no contexto de uma Inovação Social

Ao proceder à análise das ações administrativas de implementação da reforma, identificamos uma ação desenvolvida pela então Gerência de Educação Básica (GEB), que visava promover mudanças que implicavam uma escola “capaz de dinamizar a relação entre o professor, o aluno e a família” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, CADERNOS DO PROFESSOR, 2003, p.42), buscando a inserção do campo educacional no contexto da reforma que significou, no nosso entender, a iniciativa gerencial que mais se aproximou das possibilidades de interação preconizadas pela descentralização do processo reformista local. Tratou-se da criação dos chamados Núcleos de Articulação da Vida na Escola (NAVES), concebidos e orientados a partir da proposição de novos eixos organizativos para o trabalho na rede municipal de educação, cujo objetivo principal era, de acordo com os formuladores da proposta, reorientar o trabalho do campo educacional no sentido de romper os limites do dentro e do fora da escola, re-situar a concepção e as

práticas escolares para dar respostas às mudanças sociais, em termos de organização do espaço escolar.

Nesse sentido, quatro eixos foram propostos, dispostos e articulados, conforme explicitado na figura a seguir:



Figura 12 - Eixos integradores da Educação Municipal.
Fonte. Prefeitura de Juiz de fora, Cadernos do Professor, 2004.

Desse modo, a configuração dos chamados Núcleo de Articulação da vida na Escola (NAVES), procurou organizar as ações da então Gerência de Educação Básica (GEB) de forma a serem referenciadas territorialmente, com intuito de aproximação da estrutura central da educação e as escolas, para monitoramento, acompanhamento e formulação no campo pedagógico e político-social, segundo relatório de Gestão da GEB (1997/2004). Com tais núcleos se propunha articular os elementos constituintes dos conhecimentos curriculares, com

ações que envolviam uma dinamização de áreas como biblioteca, informática, artes e esportes, associados, ainda, aos elementos contidos no chamado Eixo Dinamizador, que congregava as necessidades sociais e psíquicas do aluno pressupondo forte envolvimento das famílias no processo. Além disso, pretendia articular a escola com seu entorno e sua respectiva dinâmica político-social, sob a perspectiva das questões de interesse presentes na pauta política local e nacional. Segundo os formuladores da proposta, a

“articulação desses eixos contribuirá para que se dê a intervenção na escola, no bairro, no município, no país e vice-versa, ou seja, a escola, ao pensar sua ação a partir da intervenção da realidade, estará sendo beneficiada com mudanças em sua própria dinâmica, a partir dos desafios desta mesma realidade” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, CADERNOS DO PROFESSOR, 2003, p. 43).

A visão de futuro que consubstanciava a idéia dos núcleos nos pareceu caminhar na direção de uma estratégia que preconizava uma forte aproximação entre o campo educacional com a estrutura das Regionais Administrativas, criadas pela reforma. Tal aproximação pretendia dar mais dinamismo à resolução de problemas de cunho administrativo, como acompanhamento de pessoal, pequenas reformas em escolas etc, facilitar o diálogo e propiciar uma maior presença da administração central junto às escolas, além de contribuir para a construção dos novos mecanismos participativos que estavam em curso de implantação nas regionais. Para a Ex-Gerente de Educação (jul-dez/2004), parte desses objetivos teriam sido alcançados durante o curto período de funcionamento dos NAVES, na medida em que:

O tema principal de discussão do colegiado da gerência foi a questão do público [...] como deixar que se usassem os espaços escolares. Algumas escolas tinham espaços que poderiam ser usados pelos outros [...] como quadras e laboratórios de informática. Assim, Começamos a entrar em questões que os diretores mantinham dentro da escola. Você podia intervir numa ação, por estar vendo como aquilo estava movimentando a escola. A orientação era, pense não só na sua escola, mas passe a olhar toda a sua região [...] o foco muda, e eles perceberam isso (Entrevista concedida por Gizela Ventura em setembro de 2006)

Para a consecução da proposta dos NAVES, a Gerência de Educação Básica passou a trabalhar, a partir de julho de 2003, com uma nova configuração administrativa, diferente da aprovada na lei de nº. 10.000, que regulamentara a reforma administrativa. Foram criadas 8 NAVES, uma para cada regional prevista na reforma, sendo que a região norte, pela sua densidade, foi dividida em duas. Para acompanhamento e coordenação desse trabalho, criou-se um Departamento de Coordenação dos NAVES. Os núcleos trabalhariam temas como: carga horária e tempo escolar, currículos, avaliação, projetos especiais, violência/indisciplina, relacionamento comunitário, dentre outros. Complementavam essa nova configuração, os Departamentos de Apoio às Escolas, Departamento de Apoio à Comunidade e Departamento de Formação Continuada.

O relatório de final da administração 1997-2004, elaborado pela então Gerência de Educação Básica, ao qual tivemos acesso, considerava como um dos objetivos principais dos núcleos pensar a escola como uma unidade que precisa de apoio para o desenvolvimento do “processo pedagógico”. Nesse sentido, era preciso, à consideração desse relatório, dar mais agilidade ao trabalho da Gerência, romper com a departamentalização e garantir a unidade na ação.

Embora se tenha constatado certo nível de resistência inicial em algumas escolas para com a proposta, como apontou a Ex-Gerente de Educação Básica (jul/dez 2006) em entrevista para este estudo, na medida em que os NAVES foram percebidos por estas como um mecanismo que ia de encontro a autonomia da unidade escolar, as escolas, quando consideradas em seu conjunto, teriam avaliado positivamente a experiência, de acordo com o citado Relatório de Gestão. Esse sentimento também foi constatado em duas de nossas entrevistas com ex-diretores de escola. Um deles afirmou:

Avaliei (os NAVES) com bastantes elementos positivos... na prática você teve uma proximidade maior com a Secretaria de Educação...fazendo uma interlocução maior..uma proximidade com as escolas da região e troca de realidades, experiências. O que se fazia antes com 120 escolas, você passava a fazer com 20 pessoas, a discussão era mais possível, você podia dar mais voz às pessoas... isso foi perceptível. No grupo que eu pertencia, pessoas que eu passei três anos sem ouvir a voz, eu passei a ouvir quais eram as idéias daquelas pessoas, acho que era uma experiência que valia a pena ter continuado (Entrevista concedida por ex-diretor de escola em junho de 2006).

Outro de nossos entrevistados, também ex-diretor escolar, embora aprovasse a idéia e considerasse “a proposta dos Naves muito interessante”, considera que ela não funcionou totalmente. “Acho que deveria ter descentralizado, sim, mas mantendo um núcleo central, onde todos, periodicamente, nos encontrássemos. O Nave facilitou muito a troca (entre escolas) de uma mesma região, mas os núcleos não tinham poder de decisão.” (Entrevista concedida por ex-diretor de escola em junho de 2006).

No referido relatório de gestão, a boa aceitação dos NAVES por parte das escolas fica evidenciada em considerações por parte da comunidade escolar, que apontou os núcleos como “uma experiência ousada que possibilitou uma visão mais clara da rede”, sendo possível “estabelecer uma teia de relações”. Em outro trecho, referente às escolas da região leste da cidade, o NAVE é visto “como dinamizador das relações e discussões na comunidade escolar e dessas com a GEB” (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2004, p. 127-128, 135, 165).

A estratégia adotada consistia na legitimação gradativa dos NAVES junto às unidades escolares para em seguida, paulatinamente, aproximá-lo da estrutura regional estabelecida pela reforma, bem como seus respectivos mecanismos de educação política e controle social. Era preciso, entretanto, que a implantação da regionalização e de tais mecanismos participativos, se desse no compasso e no formato expresso no construto teórico da reforma que, como vimos, não aconteceram dessa maneira.

Para uma ex-coordenadora de um desses Núcleos, ouvida em nosso estudo, embora os NAVES teriam avançado na relação secretaria-escola, não teria havido tempo para avanços na relação comunidade-escola. A despeito do fato de reconhecerem que o tema tenha sido motivo de inúmeras reuniões,

para se passar dessa fala para a prática, pela própria inexperiência das pessoas em militâncias sociais...esse diálogo, apesar de ser sinalizado, impulsionado, ele ficava afeto a fatos estanques, movimentos isolados, então, não se conseguiu, apesar de algumas interferências da secretaria (Gerência), estabelecer naquele momento essa dinâmica (Entrevista concedida por ex-coordenadora de NAVE em setembro de 2006).

Além disso, segundo a entrevistada:

Não se conseguiu esse diálogo e efetivação de ações com as diferentes instâncias não-governamentais e governamentais, para que isso ajudasse a escola a se articular... porque a lógica do processo ainda estava emperrada pela organização burocrática anterior. Eu vi os NAVES como um caminho que sinalizava as possibilidades de mudanças, até porque, se você está pensando em melhoria da qualidade, você pensava em melhoria dos processos e os processos são processos gerais, processos administrativos, pedagógicos (Entrevista concedida por ex-coordenadora de NAVE em setembro de 2006).

A necessidade dos NAVES se apropriarem da estrutura física das regionais aparece na fala de uma outra ex-coordenadora que alegou que tal referência era importante para a consolidação dos núcleos e deveria ter sido tratada de forma menos burocrática pelos setores responsáveis pela sua implementação. Isso poderia ter dado “*mais autonomia*” para os NAVES resolverem pequenos problemas da escola, cujas soluções não teriam ganhado celeridade com a reforma. Embora reconheça o interesse dos Administradores Regionais em atender às solicitações dos NAVES, ficava evidente, para essa ex-coordenadora, a dificuldade destes em mobilizar os insumos necessários para o atendimento das demandas, expondo certa lentidão e desarticulação no processo de descentralização implementado pela reforma, reforçados também, pelo conflito de atribuições gerados pelo deslocamento da estrutura educacional para o manto da Política Social. Para essa coordenadora, na medida em que a estrutura administrativa se aproximava do território da escola, havia uma tendência dos problemas se aflorarem com mais facilidade, sendo necessário, portanto, “*darmos respostas mais efetivas*”, como teria acontecido em relação à formação dos professores, na medida em que “*a gente acabava trazendo as necessidades e as questões para serem discutidas pelo Centro de Formação dos Professores, especialmente para as Câmaras Temáticas*”, que, embora “*tenham sido constituídas antes, isso veio se intensificando com os Naves*”, proporcionando condições para um planejamento mais ascendente na área. (Entrevista concedida por ex-coordenadora de NAVE em setembro de 2006).

Os NAVES, entretanto, tiveram vida curta. Na realidade, esses núcleos seguiram funcionando entre o segundo semestre de 2003 e dezembro de 2004, quando findou a gestão proponente da reforma, não logrando, assim, alcançar

grande parte dos objetivos imaginados para eles. Os integrantes da nova administração (2005-2009) ignoraram tal estrutura e optaram, após envio de mensagem ao legislativo, pelo desmembramento do campo educacional da Diretoria de Política Social, com retorno da Secretaria de Educação e re-assunção do modelo departamental de gestão.

Embora tenham tido vida célere, entendemos que esse mecanismo se configurou como a estrutura que mais se aproximou de uma real inovação no contexto da reforma administrativa de Juiz de Fora no campo social, daí considerarmos um erro de avaliação sua desativação pura e simples, já que tal fato comprometeu também os possíveis desdobramentos relativos ao eixo de intervenção, imaginado, na sua concepção, como o elemento articulador entre a escola e a dinâmica político-social local e nacional. Isso é reforçado pelo fato de a proposta caminhar no sentido de sua legitimação por parte das escolas, o que nos leva a inferir pela positividade acerca de sua continuidade.

Não fossem as constatações da ausência de força e vontade política na implementação dos Conselhos de Desenvolvimento Locais, estes poderiam, na perspectiva de uma dinâmica mais aprofundada e democrática, ter encontrado nessa nova configuração do campo educacional uma parceria alvissareira. A própria dinâmica imaginada para os NAVES consideravam tal condição. A execução territorial da gestão educacional do município através dos NAVES pretendia, como vimos, além de facilitar o diálogo do núcleo central com a comunidade escolar, contribuir de forma efetiva na consolidação da política de descentralização posta em curso com a reforma, necessitando, para tanto, que os desdobramentos previstos para essa área lograssem os efeitos previstos na lei da reforma. Era preciso, portanto, que os mecanismos de ativação participativa ganhassem fôlego e que a atuação administrativa dos novos responsáveis pelas Regionais percebesse a oportunidade posta.

Indagado a um de nossos entrevistados, que à época dirigia uma escola na zona norte do município, acerca dos possíveis ganhos administrativos proporcionados pela introdução das Regionais Administrativas, manifestou-se positivamente em relação ao tema. Disse que passara a contar com um elemento facilitador para a obtenção de informações, apoio de infra-estrutura e liberação de canais de comunicação junto à administração superior do município. Em relação a um estreitamento maior com as escolas, esse ator considerou que teria sido uma

questão de tempo, de ajustamento, mas se tratava de algo perfeitamente possível de ser alcançado.

Com os NAVES atuando no sentido de sua legitimação junto à comunidade escolar e as regionais administrativas estruturando sua capacidade de resposta aos problemas e demandas comunitárias, faltou a ativação dos Conselhos de Desenvolvimento Locais, conforme apontou Durighetto (2007), nos termos propostos pela Lei da Reforma, para que, talvez, se pudesse completar um circuito organizacional que significasse, ou pelos menos se aproximasse de um efetiva inovação que reunisse, tecnologia social, expansão da educação política e reforço da esfera pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algo que sempre nos chamou a atenção na escola era a pouca ativação de parceria e diálogo entre agências públicas que se encontravam localizadas em uma mesma região. Quando comecei a lecionar em escolas do município, ocupava, concomitantemente, a presidência do Sindicato dos Servidores Municipais de Juiz de Fora, condição que me obrigava a conhecer e circular pelos vários órgãos e agências do poder público local. Na medida em que procurava realizar meus projetos na escola, fui constatando a pouca aproximação a que me referi. Culturas organizacionais distintas, desconhecimento das ações entre as agências representavam, no nosso entendimento, àquela época, o principal obstáculo para essa integração. Tais observações só fizeram crescer minha convicção acerca da necessidade de aproximação, compartilhamento e cooperação entre os que defendem e militam no campo da gestão pública.

A reforma administrativa proposta pela gestão 2000/2004 representou, no momento de sua proposição, um espaço que nos pareceu oportuno no sentido de inaugurar a importância desse debate junto à comunidade administrativa do município, que inclui, não apenas servidores, agentes políticos e conselheiros em geral, como também toda a sociedade local. Embora se tratasse de um município cuja estrutura administrativa possuía, em relação a parâmetros nacionais, um histórico positivo em termos organizacionais, o modelo de gestão em curso não sinalizava para uma revitalização que pudesse acompanhar o próprio crescimento da organização, apresentando alguns sinais de fadiga.

A cidade de Juiz de Fora possuía, naquela oportunidade, um sistema próprio de ensino, a condição de gestor pleno do SUS, um bom histórico atuarial com balanceamento positivo entre inativos e servidores da ativa, um quadro de servidores que crescera basicamente por força de concursos públicos, inaugurados no município já começo da década de 1980, uma rede de conselhos de direitos instalada, dentre outras condições, necessárias para a consecução de novas políticas públicas permeadas pela participação. Porém, essas condições já não encontravam no aparato público local uma abertura mais avançada no sentido de ampliar tais possibilidades democráticas devido, em parte, pela constatação de certo cansaço organizacional, na medida em que o crescimento da estrutura pública local já não comportava mais soluções isoladas e pouco ordenadas.

As condições políticas também favoreciam o processo. Embora o prefeito proponente da reforma tenha realizado uma primeira gestão (1982/1988) que fora marcada por certo pioneirismo no campo social e participativo (COSTA, 1997), realçada pela conjuntura política do período, em plena transição do autoritarismo para a democratização do país, seu segundo mandato (1997/1999) havia sido marcado por uma grave crise financeira, com um alinhamento político tradicional, em que se destacara a realização do chamado Plano JF. Com a reeleição e já com o município recuperado financeiramente, a administração procurou se alinhar mais à esquerda, formatando alianças com o chamado campo popular da cidade, que envolveu a presença do PT no governo, novidade política que fortaleceu o capital político do prefeito, na medida em que esse fato representou um enfraquecimento de sua oposição partidária.

Por todas essas considerações, o processo da reforma foi inaugurado em um ambiente promissor, em que se registrou uma grande movimentação entre os agentes locais, através de debates legislativos, coberturas jornalísticas, reuniões comunitárias e encontros com servidores públicos. Sua concepção propugnava uma orientação gerencial, com um viés de modernização do aparato local, estabelecendo novas possibilidades no campo da participação popular, cujo esgotamento dos mecanismos tradicionais já impunha a necessidade de avanços nesse campo.

Na medida em que o processo caminhava, foram se consolidando as escolhas metodológicas, que evoluíram para a adoção de ferramentas referenciadas em forte dimensão técnica, cujo escopo se baseava no inventário da engenharia de processos, com levantamentos da situação encontrada, realização de novos diagramas de objetivos para a organização e redesenho detalhado dos procedimentos, com vistas a eliminar possíveis re-trabalhos, “zonas de sombra” entre estruturas governamentais e minimizar os gargalos administrativos que haviam sido diagnosticados pelos condutores da reforma.

A reforma pretendeu apresentar-se, dessa maneira, como um elemento capaz de propiciar a transição de modelo burocrático de administração para o chamado modelo de resultados, orientado por objetivos, propondo, para tanto, a adoção de um formato fortemente heterodoxo, organograma matricial e reordenamento orçamentário. Todo esse rejuvenescimento organizativo deveria ser acompanhado por um processo de descentralização do poder local, no qual novos agentes seriam chamados ao debate e novos mecanismos participativos comporiam

uma dimensão que, teoricamente, dariam completude às iniciativas gerenciais, quer seja na participação direta através de conselhos regionais, quer seja através dos mecanismos públicos de prestação de contas.

Na área social, o princípio do compartilhamento da gestão estava expresso através da criação de uma super Diretoria (que havia substituído as chamadas Secretarias) que reuniu, sob a mesma coordenação, várias áreas da política social que já possuíam acúmulo histórico no modelo tradicional de gestão anteriormente em curso, como Educação e Assistência Social.

Após grande movimentação inicial, o projeto foi perdendo fôlego ao longo do tempo, chegando à sua fase de implementação bastante questionado internamente e pouco apreendido pelos agentes externos, fato que comprometeria seus resultados e enfraqueceria o modelo de gestão proposto, após longa jornada de estudos, com investimentos de monta.

A decisão de investigar e analisar a reforma partiu, em primeiro lugar, de nossa convicção de que, para haver avanços significativos no campo da participação democrática, com ênfase no investimento político em torno da esfera pública, é necessário repensarmos as condições do aparato público no sentido de uma abertura maior deste, como condição de obtermos mais efetividade na execução das políticas públicas. E, segundo, porque enxergamos, no processo em questão, possibilidades de aprendizagem e construção de conhecimento nessa direção.

Após nossa jornada de estudos, procuramos demonstrar, através da análise da emergência e implementação desse processo, suas relações com o universo epistemológico que envolve o tema e com os desdobramentos efetivos na prática, com especial ênfase para o campo social e educacional, visto que, embora tenha sido propugnada pela reforma como um instrumento inovativo no campo da gestão pública, vários foram os elementos que a impediram de cumprir tal objetivo.

Observamos que, decorridos 3 anos de sua implementação, o legado da reforma foi mais fortemente sentido no campo normativo-técnico, ligado aos elementos procedurais que ensejaram modificações na estrutura do aparato público local que lhe conferiram aspectos de modernização. Porém, o pretendido casamento entre essa dimensão procedural e os elementos constitutivos de um possível avanço em termos participativos, cruciais para o entendimento desse processo como um construto inovador, no sentido de sua capacidade em contribuir para a formação de uma esfera pública forte no município, de fato, não aconteceu.

Orientados pela tipificação proposta por Fleury (2003), vimos que a adoção da reforma, pelas condições expostas acima, não permitiu a afirmação de um caminho que pudesse elevar, processualmente, a esfera pública local para uma condição mais ampliada, ainda que enxergássemos um potencial nesse sentido e, como nos pareceu, ter sido um dos objetivos dos formuladores do processo. Somase a esta situação, em que a participação mais vigorosa não foi possível de ser alcançada, sérios problemas de articulação política interna da administração proponente da reforma, onde a ausência de uma condução mais integrada do processo propiciou desajustes no campo político, comprometendo as condições de *governance*, necessárias para a consolidação da reforma, uma vez que, somente a participação popular *per se*, não garantiria o êxito da mudança empreendida.

Gostaríamos de salientar que o estudo não se tratou da realização de um julgamento, político do processo, antes, porém, pretendeu se valer dele como um mote para reflexão do tema da gestão pública. Neste sentido, finalizamos o trabalho, com a afirmação de nossa convicção no tema da reforma administrativa como elemento importante para a discussão de caminhos e alternativas para a democratização e socialização da vida e da cultura e também do espaço local como locus privilegiado para a realização desse debate. Isso nos leva a concluir pela necessidade de aprofundamento do tema, em especial aos aspectos contidos na dimensão participativa, de forma a sempre inseri-la como elemento protagonista na discussão do tema da reforma administrativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília., DF: **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

AFONSO, Almerindo J. Reforma de Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência de uma regulação internacional. Campinas, **Revista Educação e Sociedade**, v. 22, n. 75, 2001.

ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. **Reivindicación de la reforma administrativa**: significado y modelos conceptuales. Disponível em: < www.iadb.org.br>. Acesso em: mar 2005.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, Autores Associados, 1997.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e tória democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Costa, Sergio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro, **Revista Dados**, v. 47 n. 4, 2004.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, set/dez 2005.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma de estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo, editora 34, 1996.

CASSASSUS, Juan. A reforma educacional na América latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, nov. 2001.

CAULLIRAX, Heitor. YUKI, Mauro. **Gestão pública e reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CORRAGIO. Jose Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Lívia de; WARDE, Miriam Jorge; HADAD, Sergio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; Ação educativa; PUC – SP, 1996.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esfera pública. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997.

DELGADO, Tarcisio. **Tercisio Delgado**: depoimento [agosto de 2006]. Entrevista concedida para realização desta Dissertação.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma de Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ, Eli e Azevedo, Sergio (Org). **Reforma de Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: editora da UNB, 1997.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. São Paulo, **Revista de Sociologia da USP**, v. 15, n 2, nov. de 2003.

DURIGHETTO, Maria Lúcia. A ideologia privatista do planejamento estratégico de cidades. **Revista Eletrônica Libertas da Faculdade de Serviço Social, UFJF**. Disponível em: < www.ufjf.br/serviçosocial>. Acesso em: 19 jan. 2007.

_____. Descentralização, políticas públicas e participação popular. **Revista Eletrônica Libertas da Faculdade de Serviço Social, UFJF**. Disponível em: <www.ufjf.br/serviçosocial>. Acesso em: 22 fev. 2007

EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. São Paulo, Lua Nova, **Revista de Cultura e Política**, n. 28/29, 1993.

FERREIRA, Naura Syria Carrapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2000.

FLEURY, Sonia. **Marco conceitual do grupo de trabalho: esfera pública e cidadania**. Rio de Janeiro, EBAPE - Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: < www.fgv.com.br>. Acesso em: 04 maio 2005.

_____. **Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

_____. Políticas Sociais e Democratização do Poder Local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORREA, Vera Lúcia de Almeida (Org). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FONSECA, Marília. O financiamento do banco Mundial à educação brasileira. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADAD, Sergio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez; Ação educativa; PUC – SP, 1996. p. 229 -251.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, n.2, Jul/dez. 1998.

GARCIA, João Carlos Vitor. **João Carlos Vitor Garcia**: depoimento [agosto 2005]. Entrevista concedida para realização desta Dissertação

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e direita**: o futuro da política radical.

_____. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GUDES, MICHAEL, . PT ganha espaço com a formalização da reforma. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 03 de jan. 2001. Seção Política, p. 3.

GUEDES, MICHAEL. PJF inicia mudança no conceito administrativo. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 10 dez. 2001. Seção Política, p. 3.

GUEDES, MICHAEL. PJF começa a viver amanhã o desafio da reforma. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 06 jan. 2002. Seção Política, p. 3.

GUEDES, MICHAEL. Primeiro escalão começa a ser enquadrado. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 09 jan. 2002. Seção Política, p. 9.

GUEDES, MICHAEL. Reforma divide e revela confronto na Prefeitura. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 13 jan. 2002. Seção Política, p. 5.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Teoría de la acción comunicativa**.. Madrid: Santilhana Ediciones Generales, 2003. (Obra completa).

JUIZ DE FORA. **Lei nº.10.000**, de 01 de janeiro de 2000. Dispõe sobre nova estrutura organizacional do município. Disponível em: <www.pjf.mg.gov.br>. Acesso em: 04 mar. 2005.

KEYNES, John Maynard. A expectativa como elemento determinante do produto e do emprego. In: CARNEIRO, Ricardo (Org). **Os clássicos da economia**, tomo 2. São Paulo, Ática. 1997.

LOPES, Paulo Roberto Curvelo. O Estado brasileiro no séc. XXI: esgotamento ou transformação? In: **CNBB** (Org.). Mutirão por um novo Brasil - Temas em debate, 1 ed. Brasília, CNBB, v. 1, p. 1-117, 2004.

LUDKE, Menga e André, Marli E. D. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MATIAS, CELSO. **Celso Matias**: depoimento. [Junho de 2006]. Entrevista concedida para realização desta Dissertação

MARANHÃO, Governo do estado. **Bases conceituais, princípios e diretrizes do novo modelo de gestão para o Maranhão**. São Luiz: Gerência de Modernização e Administração, 1996.

MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MONTES, Pedro. **Golpe de Estado al bienestar**: crisis em médio de la abundancia. Barcelona: Içaria editorial, 1996.

MOTTA, Helena Salles et al. **A reforma administrativa**: a nova concepção do Estado e seu impacto na burocracia federal. Relatório de pesquisa, FAPEMIG, 2002.

_____. **Crise e reforma do Estado brasileiro**. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, 2003.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximação do enigma**: o que é desenvolvimento local? São Paulo: Polis/EASPE/FGV, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reiventando o governo**. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

PAIM, Rafael et al. Método de intervenção para reforma administrativa em organizações públicas: uma abordagem baseada em gestão de processos. In: CAURILLAUX, Heitor; YUKI, Mauro. **Gestão pública e reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004

PINTO, Jose Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set/2002.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Reforma administrativa - decretos de regulamentação da estrutura organizacional. **DOM**, edição especial, 16 de março de 2001.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. A escola pública municipal de Juiz de Fora. A educação na construção do espaço público e democrático. **Cadernos do Professor**, Edição especial, Out/2003.

_____. **Agenda da mudança**. Informativo da prefeitura de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2001.

_____. **Atlas Social** – Juiz de Fora: diagnóstico. Juiz de Fora, MG, 2006.

_____. Gerência de Educação Básica. **Relatório administração 1997-2004**. Juiz de Fora, MG, 2004.

_____. **Plano JF**. Informativo do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG. [1997?]

_____. **Reforma Administrativa. Base legal**. Informativo da Prefeitura. Juiz de Fora, MG, 2001.

_____. **Tecnologia da informação e reforma administrativa**. Informativo da Prefeitura. Juiz de Fora, 2003.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. **Modernização Administrativa**. Santo André, SP, 2000.

RUCCI, Rudá et al. **Descentralização e participação popular em gestões municipais**. GRP Gestão participativa em rede. Belo Horizonte: IPESE, 2001.

SARMENTO, Diva Chaves. **Diva Chaves Sarmento**: depoimento. [Junho de 2006] Entrevista concedida para realização desta Dissertação.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**. Campinas: Editores Associados, 1995.

SANTO ANDRÉ, prefeitura de. **Modernização administrativa**. Santo André, SP: 2000.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Felipe Carreira. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma idéia. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, Portugal, n. 35, p 117-138. abr. 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. A instabilidade do capitalismo. In: CARNEIRO, Ricardo (Org). **Os clássicos da economia**. São Paulo: Ática, 1997.

TEIXEIRA. Lúcia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas: Editores Associados; ANPAE, 2002.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: ENAP, 1998.

THOMPSON, Jonh B. La teoria de la esfera pública. Barcelona, ES, **Revista Eletrônica Voices y culturas**, n. 10, 1996. Disponível em: < www.comciencia.br/noticias/links/framelinks >. Acesso em: 12 mar. 2006.

TRIBUNA DE MINAS. Mudança na PJF será implantada gradualmente. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 03 jan. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. Reforma na PJF gera protesto sindical. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 03 de jan. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS, . O temor da concorrência eleitoral nas regionais. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 07 jan. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. PT explica mudança aos servidores. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 11 jan. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. PT deixa oposição e vai governar com Tarcísio. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 05 dez. 2001. Seção política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. Administrações regionais buscam a descentralização. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 05 dez. 2001. Seção, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. PJF tem equipe de transição antes da reforma. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 21 jan. 2001. Seção, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. Reforma entra na fase final. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 05 dez. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. Reforma da PJJ vira problema político. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 20 dez. 2001. Seção Política, p. 3.

TRIBUNA DE MINAS. Adversários criticam concentração de poder. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 13 jan. 2002. Seção Política, p. 6.

TRIBUNA DE MINAS. Diretor admite resistência às mudanças. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 17 jan. 2002. Seção Política, p. 7.

VALE, TAIRONE. Reforma chega a Câmara entre dúvidas e elogios. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 07 jan. 2001. Seção Política, p. 4.

PERICH, Moisés Amorós. **Participación ciudadana y postburocracia en el gobierno local**. Disponível em: < www.va.es/publicaciones/revista/rvea23/Amoros-6.html>. Acesso em: 18 out. 2005.

PINHO, J. G.; SANTANA, M. W. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: ENANPAD, 22, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpad, 1998.

RIDENTI, Marcelo. **Professores e ativistas da esfera pública**. São Paulo: Cortez, 1995.

RIVERA, Francisco Xavier Uribe. **Planejamento em programação em saúde: um enfoque estratégico**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 1992.

**ANEXO I - DOCUMENTOS ANALISADOS E ARQUIVADOS NA BIBLIOTECA
TÉCNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
ESTRATÉGICA DA PREFEITURA DE JUIZ DE FORA - MG.**

CAULLIRIAUX, Heitor. **Algumas considerações sobre o Projeto de reforma Administrativa da PJJF.** [S.l.: s.n.], [2002?].

CAULLIRIAUX, Heitor. **Algumas reflexões sobre o Projeto de reforma Administrativa (PRA) de Juiz de Fora.** Documento para circulação interna no Grupo Gestor Técnico (GGT) da reforma. [S.l.: s.n.], 2002.

CAULLIRIAUX, Heitor; GARCIA, João Vitor. **Apresentação do Projeto da reforma para Vicente Trevas-Secretário Nacional de Assuntos Institucionais do PT.** [S.l.: s.n.], 2001.

CAULLIRIAUX, Heitor et al. **Apresentação: Reforma Administrativa – diagnóstico e proposições.** [S.l.: s.n.], 2002.

CAULLIRIAUX, Heitor. **Como garantir em lei que a implantação da reforma não signifique, entre outras questões, a justaposição das secretarias anteriores.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por João Vitor Garcia em Mar. 2001.

CAULLIRIAUX, Heitor et al. **Reforma Administrativa de JF - próximas etapas e informações gerais.** S.l.: s.n.], 2001.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Diagrama de objetivos da DPS (Diretoria de Política Social).** Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Governo e gestão da cidade - notas para uma agenda das mudanças e modernização da prefeitura.** Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Geração de alternativas de projetos organizacionais.** Caso da PJJF. Diagramas. Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Notas sobre Conferência Internacional de Administração Pública.** Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Relatório de reunião do GGT para avaliação da reforma.** Juiz de Fora: [s.n.], 2002.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Panorama de Juiz de Fora.** Cópia de texto preparatório para publicação oficial. Fevereiro de 2004.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Diretoria de Planejamento de Gestão Estratégica; COPPE RJ. **Projeto PRA/ Diretorias, detalhamento, implementação e acompanhamento.** Juiz de Fora: [s.n.], 2002.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Proposta de novo organograma para a DPS.** Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Razões que motivaram a reorganização administrativa da PJJ.** Apresentação em Power Point, lâminas impressas. Juiz de Fora: [s.n.], [200-].

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. Grupo Gestor Técnico da reforma administrativa. **Texto de apresentação da reforma administrativa.** Juiz de Fora: [s.n.], [200-].
13 p.

ANEXO II – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Com gestores e formuladores:

- a) O histórico da reforma, os paradigmas burocrático e pós-burocrático.
- b) Modernização e Nova Gestão Pública.
- c) Democratização e descentralização.
- d) Esfera pública e controle social.
- e) Processo político e resistência à mudança.
- f) Nova articulação política, antigos aliados e configuração de governo.
- g) A educação municipal e o contexto reformista.

Com os executores, diretores escolares:

- a) A percepção metodológica do processo.
- b) A percepção inovativa do processo.
- c) A compreensão do histórico da reforma.
- d) Participação e dinâmicas de divulgação.
- e) A compreensão do novo construto organizacional e a educação municipal.
- f) A capilaridade do processo.
- g) A dimensão descentralizadora da reforma e o papel das novas Regionais Administrativas.

Com o coordenadores dos NAVES:

- a) A proposta de gestão matricial da área social do município.
- b) A compreensão da intersetorialidade no trabalho educacional.
- c) Aproximação com a escola: problemas e possibilidades.
- d) A dimensão burocrática e as soluções apresentadas pela reforma.
- e) As regionais administrativas e a educação municipal.
- f) O trabalho coletivo e cooperativo: limites e possibilidades.