

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

SÂNIA VERIANE PEREIRA DE ALMEIDA

Análise crítica das reformas da administração pública sob a ótica de governos locais: A  
reforma Administrativa em Belo Horizonte

Belo Horizonte  
2019

SÂNIA VERIANE PEREIRA DE ALMEIDA

Análise crítica das reformas da administração pública sob a ótica de governos locais: A  
reforma Administrativa em Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de  
Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais,  
como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em  
Gestão Pública Municipal

Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal

Orientadora: Profa. Ms. Simone Fonseca

Belo Horizonte  
2019



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Curso de Especialização em Gestão Pública municipal

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Sânia Veriane Pereira de Almeida**, REGISTRO Nº 2017758854. No dia 10/05/2019 às 17:20 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "Análise crítica das Reformas da administração pública sob a ótica de governos locais: A Reforma Administrativa em Belo Horizonte", requisito para a obtenção do Título de Especialista. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Simone Evangelista Fonseca**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(a) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

( ) APROVADO

(x) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

( ) NÃO APROVADO

81 pontos (oitenta e um) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(a) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 10/05/2019.

Prof. Simone Evangelista Fonseca  
(Orientador(a))

Simone E. Fonseca

Prof(a). João Francisco Sarno Carvalho

[Assinatura]

Prof(a). João José Ferreira Simões

[Assinatura]



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Curso de Especialização em Gestão Pública municipal

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Sânia Veriane Pereira de Almeida**, número de matrícula 2017758854.

Modificações solicitadas:

Rever o Título "reforma", português e citações  
recorrentes de autores sem contrapor a outros.  
Elucidar contexto dos artigos citados.

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Simone E. Fonseca  
Prof(a). **Simone Evangelista Fonseca**  
Orientador(a)

Sânia Veriane Pereira de Almeida  
Assinatura do(a) aluno(a): **Sânia Veriane Pereira de Almeida**

Atesto que as alterações exigidas  Foram Cumpridas  
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 17 de maio de 2019

Professor Orientador

Simone E. Fonseca  
Assinatura

## SUMÁRIO

1.	Introdução	7
2.	Revisão da Literatura	10
2.1.	A Gestão Pública no Brasil: breve histórico de implementação	10
2.2.	A Caracterização dos Modelos de Administração	11
2.3.	A Cultura Política no Brasil – Características	15
3.	Procedimentos Metodológicos	17
4.	Análise dos Resultados	20
4.1	Belo Horizonte e a Reforma	20
4.1.	A Proposta de Governo em Vigor no Período de 2017 a 2020	22
4.2.	A Lei 11.065/17 e os Modelos de Administração Pública	24
4.2.1.	A Sutileza do Patrimonialismo	25
4.2.2.	A Administração Burocrática	26
4.2.3.	O Modelo de Administração Gerencial	28
4.2.4.	O Modelo Societal	29
4.3.	Democracia e Ajuste Fiscal	29
4.3.1.	O Clientelismo na Expressão Gerencial	30
4.3.2.	Meritocracia e Transparência	30
4.3.3.	Recursos Humanos	31
4.3.5.	A Incompletude da Reforma	33
5.	Considerações finais	34
	Referências	38

## **Resumo**

Este ensaio concentra atenção em uma análise crítica da reforma administrativa de Belo Horizonte efetivada pela Lei 11.065/17. Tem-se por objetivo identificar como os modelos de administração pública patrimonial, burocrática, gerencial e societal se relacionam na estrutura da Lei e verificar o diálogo que estabelecem com aspectos da cultura política no Brasil. A pesquisa de caráter qualitativo apresenta observação de pressupostos conceituais e históricos em uma análise bibliográfica, fundamentada no pensamento das ciências sociais, políticas e da administração pública. Revisou-se a bibliografia acerca da gestão pública no Brasil. Com atenção para aspectos da cultura política relacionados à gestão pública, sem esgotá-los conceitualmente na discussão. A análise evidenciou que a reestruturação administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte comunga elementos de três dos quatro modelos de administração pública: patrimonial, burocrático e gerencial e tende a afastar da matriz societal. Além ainda de abrir caminho para uma nova forma de patrimonialismo no seu viés hierárquico e centralizador, e na constituição de um modelo de administração que pode levar à personificação e ao formalismo como práticas da estrutura de gestão. Os pressupostos da reforma apresentada tiveram como foco norteador um aspecto mais econômico em detrimento dos processos de participação democrática, em um movimento inverso ao vivenciado no final dos anos 1990. Ao invés da distribuição do poder identifica-se um movimento de concentração do poder que impede a co-responsabilização, o empoderamento do cidadão e a construção de uma cultura democrática.

Palavras-chave: Gestão Pública; Administração Pública; Reforma Administrativa da PBH; Belo Horizonte.

## **Abstract**

This essay focuses attention on a critical analysis of the administrative reform of Belo Horizonte enforced by Law 11065/17. The main target of this study is to identify how patrimonial, bureaucratic, managerial and societal public administration models correlate in the structure of the Law and verify the dialogue they establish with aspects of the political culture in Brazil. The research of qualitative nature presents an observation of conceptual and historical presuppositions in a bibliographical analysis, based on the social sciences, politics and public administration, reviewing the bibliography concerning to the public management in Brazil. It is focused on the aspects of political culture related to the public management. The analysis showed that the administrative restructuring of the City Council of Belo Horizonte not only presents three elements of the four models of public administration: patrimonial, bureaucratic and managerial but also showed that it tends to move away from the societal matrix. In addition, it opens the way to a new form of patrimonialism in its hierarchical and centralizing bias, and in the constitution of a management model that can lead to personification and formalism as practices and management structure. The assumptions of the presented reform had as a guide a more economic aspect to the detriment of the processes of democratic participation, in a movement opposite to that experienced in the late 1990s. Instead of the distribution of power, a movement of concentration of this power is identified which prevents the co-responsibility, citizen empowerment and the building of a democratic culture.

**Keywords:** Public Management; Public administration; Administrative Reform; Municipal Administration.

## 1. Introdução

Os últimos governos municipais da cidade de Belo Horizonte iniciaram seus mandatos promovendo reformas na estrutura administrativa, em especial com a criação, fusão e/ou extinção de órgãos da administração direta e indireta. A motivação para essas reformas é justificada pela necessidade de ajustes fiscais e garantia da estabilidade econômica que resultam em melhor e maior eficiência da administração pública.

Misoczky (2004) chama a atenção para a carência no Brasil de estudos críticos e teóricos sobre o contexto da administração pública brasileira no âmbito dos municípios e afirma que a produção acadêmica tem ficado restrita aos processos de implantação dos modelos pautados por uma concepção positivista da administração gerencial, um paradigma que se tornou quase hegemônico nos últimos anos. Para Filgueiras (2018) a agenda da reforma vivenciou uma paralisia de reflexão ficando alheia aos incrementos efetivados no âmbito da gestão pública desde a reforma gerencial.

De acordo com Misoczky (2004), esse é um tema que precisa ser mais explorado no que diz respeito às reflexões e aos aspectos teóricos que estruturam a implementação do modelo gerencial de administração e suas consequências para a democracia e para a política. A teórica aponta também a importância de uma análise sobre o discurso da separação entre política e administração pública, fundamentadas na lógica economicista e traduzidas na manutenção do equilíbrio fiscal e da garantia de resultados.

Por se tratar de fatos recentes da história política e administrativa poucos teóricos abordam de modo crítico a gestão pública municipal. Os estudos identificados focam sua atenção nos processos de implementação de aspectos do modelo gerencial, se abstendo de uma discussão ampla sobre os aspectos teóricos que norteiam as reformas. Em muitas pesquisas o que se verifica é uma abundância de estudos cuja maior preocupação encontra-se em identificar os resultados de práticas da administração gerencial no setor público municipal.

Ao efetivar a busca de um referencial bibliográfico para o presente trabalho, constatou-se a raridade de pesquisas que abordem sob o aspecto teórico as reformas administrativas no âmbito local. O que mais se aproxima é o estudo efetivado por Souza e Reschilian (2018) que analisa a reforma da estrutura orgânica e a institucionalização das representações sociais da cidade de São José dos Campos.

Souza e Reschilian (2018) buscam analisar com um viés crítico as modificações legislativas implementadas pelo reordenamento da estrutura orgânica de São José dos

Campos, realizado em 2017. Segundo os autores a reforma está ancorada no ideário neoliberal de redução de gastos e do equilíbrio das contas públicas e, fundamentalmente, no discurso de observância das regras. No ensaio teórico, os autores buscam identificar como o modelo de gestão adotado por uma administração pública pode implicar em uma (des)ordem urbana e social.

As pesquisas possuem um corpus teórico e uma metodologia estruturada e fundamentada. Entretanto, sua finalidade última fica circunscrita a uma análise procedimental e legalista, ambas importantes, mas é necessário buscar outros vieses de investigação que situem estas reformas sob um ponto de vista mais crítico do que conceitual.

As últimas reformas promovidas pela Administração Pública de Belo Horizonte foram justificadas pela necessidade de controlar os gastos públicos. Como principal estratégia para o alcance desse objetivo foi apresentada a redução dos gastos com recursos humanos como solução. Ou seja, a redução da estrutura gerencial foi tratada como justificativa para as intervenções.

Em 2017, mesmo antes da reforma, a atual gestão da Prefeitura de Belo Horizonte – PBH iniciou o seu mandato exonerando mais de 2 mil servidores que atuavam entre funções comissionadas de recrutamento amplo e recrutamento restrito. A justificativa foi cortar o custeio com recursos humanos devido aos altos salários e o objetivo explicitado era economizar para garantir mais investimentos em serviços básicos. O lema “...fazer funcionar o que já existe...” foi utilizado como o principal argumento dessa intervenção.

A Lei da Reforma (Lei nº 11.065/17), que estabeleceu a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo e deu outras providências, foi promulgada em 01 de agosto e se apresentou como aquela que oficialmente permitiria uma economia anual estimada em 30 milhões. Segundo o site da PBH, com a economia propiciada pela reforma foi possível quitar dívidas da saúde no ano de 2017 (PBH, 2017).

Com a bandeira de cortes de salários e de demissões, justificativas que geram um debate público de fácil adesão popular, aspectos estruturantes para uma discussão mais ampla e qualificada ficaram à margem. Questões como os princípios, as diretrizes e o arcabouço teórico que fundamentam a nova narrativa para a gestão pública municipal tiveram um tratamento acanhado pelos meios de comunicação. Internamente, nas instâncias de participação política, esse debate também não teve um espaço amplo de fomento. Os possíveis impactos, avanços e/ou retrocessos que esse novo desenho pode sugerir foram pouco explorados.

Segundo Keinert (1993), as reformas pressupõem um movimento voltado para a democratização do poder, a valorização do servidor e a efetiva modernização da estrutura organizacional como um processo educacional. Aspectos que dialogam com os três elementos de governança apresentados por Filgueiras (2018, p.82), “...as capacidades estatais para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability*; os mecanismos de participação política.” Na reforma Administrativa de 2017, esses elementos passaram despercebidos de uma discussão prévia. Em vista desse hiato, torna-se importante evidenciar como esses aspectos são apresentados e conversam no texto da Lei e como foram implementados.

A Lei nº 11.065/2017, da reforma administrativa, que dispõe sobre as normas gerais e as diretrizes para a estruturação dos órgãos, traz no seu bojo estratégias de organização da máquina pública e indicativos de como o diálogo com a sociedade será ordenado pela gestão. Entender como as estratégias adotadas estabelecem um diálogo entre os aspectos políticos e técnicos e como ambos se efetivam num processo de modernização é de grande importância para identificar se estas medidas têm fôlego suficiente para qualificar a gestão nos preceitos democráticos ou se teremos uma reforma que se manterá incompleta seguindo um ciclo de reformas incompletas, conforme bem argumenta Misoczky, (2004).

A frágil cultura de participação política no Brasil conforma um espaço acanhado de discussão das propostas durante o debate eleitoral. Esse fato gera um menor acompanhamento nas etapas de implementação das políticas do governo eleito, o que facilita a adoção de medidas reformistas e desdobramentos que desconsideram o pactuado com a população enquanto proposta e não incidem de forma efetiva sobre a causa dos problemas de gestão, entre eles, o descontrole dos gastos e a ineficiência dos serviços.

Essa conjunção permite que a cartilha liberal seja adotada como estratégia primeira, tanto no discurso como na prática. Tal contexto favorece a constituição de um ciclo, quadrienal de “sufocamento” do servidor público. No discurso governamental, os gastos com os servidores são apontados como fator de agravamento da crise financeira do Estado, visto o impacto na folha de pagamento.

A proposta aqui delineada visa uma análise crítica da reforma perpetrada pelo município de Belo Horizonte por meio da Lei nº 11.065/17 e tem como finalidade identificar fatores determinantes para sua estruturação e implantação. Sobretudo, espera-se contribuir para o debate das reformas administrativas na esfera municipal. Para isso, requer o entendimento de algumas questões que servirão de guias na argumentação e que serão delineadas adiante: Que modelo de reforma administrativa é implementada em Belo

Horizonte? Quais os aspectos dos modelos de administração pública (patrimonial, burocrática, gerencial e societal) que podem ser identificados na Lei nº 11.065/17 e como dialogam com algumas características da cultura política brasileira?

Este trabalho é composto por uma introdução e mais quatro partes. A primeira parte apresenta o arcabouço teórico que define os modelos da gestão administrativa; a segunda descreve alguns aspectos da cultura política brasileira; a terceira aborda as referências da reforma administrativa presentes no Plano de governo e analisa especificidades da Lei 11.065/17 no que tange às suas semelhanças e inovações com os modelos de administração pública. As considerações finais, última parte deste estudo, têm por finalidade apresentar algumas questões com o intuito de fomentar a discussão das reformas administrativas na esfera municipal.

## **2. Revisão da Literatura**

### **2.1. A Gestão Pública no Brasil: breve histórico de implementação**

A Administração Pública Brasileira desde a Era Vargas, período que compreende o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas entre 1930 e 1945, tem passado por constantes reformas com intenções claras de superar a cultura política patrimonial e alcançar melhores patamares de eficiência e eficácia nos serviços prestados à população. (ABRUCIO, 2007).

Nos últimos anos, um dos principais atributos das reformas administrativas empreendidas no Brasil está no campo econômico e consiste em promover o ajuste das contas públicas levando ao equilíbrio fiscal. A primeira grande investida de ordenamento da Gestão Pública Brasileira com a implantação do modelo burocrático ocorreu no Governo Vargas, 1930. Outra grande alteração se deu no Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, quando foi adotado o modelo gerencial, inspirado na teoria liberal, Bresser (1998) e Torres (2004).

As orientações do Governo Federal no que concerne à administração pública impactam e reverberam nos Estados e Municípios que se adéquam, e, em alguma medida, promovem inovações que podem gerar um efeito reverso e influenciar a gestão na esfera Federal. Seguindo uma lógica de adequação ao instituído no âmbito Federal, o Estado de Minas Gerais implantou o Choque de Gestão em 2003, (Vilhena, 2006).

Em consonância com o pensamento de Paes de Paula (2005) sobre a administração societal, o município de Belo Horizonte, amparado nos conceitos da democratização, da

descentralização e da participação política, implantou, no período que vai de 1993 a 2008, reformas que comungam com esses princípios, já os incrementos e as reformas do período de 2009 a 2016 foram ancoradas nos preceitos do modelo gerencial e, em 2017, a Gestão Pública Municipal passou por um novo processo de reforma administrativa que carrega vestígios de vários modelos justificada na lógica econômica do modelo gerencial.

## **2.2. A Caracterização dos Modelos de Administração**

De acordo com Bresser (1998) o conceito de "patrimonialismo", cunhado por Max Weber, caracteriza uma forma de dominação na qual não há uma separação visível entre o público e o privado, são dois campos que se confundem na concepção dominante. Tal concepção entende o Estado como uma extensão do seu próprio domínio privado. Em Torres (2004) constata-se, então, que o modelo patrimonialista é favorecido por alguns aspectos como: uma forte centralização; favorecimento da elite dominante com contratos vantajosos e por políticas públicas direcionadas. Trata-se de um contexto que leva a personificação das funções de Estado em pessoas, ou grupos de pessoas, e não naquilo que preconiza a Constituição: o bem comum.

A conformação do modelo patrimonial no Brasil, de acordo com Torres (2004), ocorreu com a chegada da família real e teve sua expressão na elite agrária que, em um processo de espoliação do Estado, enriqueceu às suas custas. A tentativa de ruptura com o passado Ibérico de acordo com Filgueiras (2018) ao citar (Schwartzman, 1982) não ocorreu em virtude da capacidade que o patrimonialismo tem na sociedade brasileira de se reproduzir com traços modernizantes, guiando o seu projeto em harmonia com os ditames capitalistas. Esse viés patrimonial resiste até os dias atuais com intensidades que variam em função do momento histórico e das respostas aos contextos de crise, se contrapondo ao princípio da impessoalidade, um pressuposto da burocracia que se ancora no modelo racional legal de Weber.

Ainda conforme Torres (2004), no caso brasileiro o rearranjo político orquestrado por uma burguesia em formação, que levou Getúlio Vargas ao poder em 1930, impõe um processo de modernização do estado brasileiro. O argumento de Cardoso (1982) apud Filgueiras (2011) assinala que a implementação do modelo burocrático foi pautado por processo de modernização pelo alto, com a administração pública assumindo as características de um sistema autônomo, centrada no executivo e em sua capacidade técnica. Isso conforma uma nova disposição da estrutura de gestão pública que deveria ser capaz de responder às

necessidades de uma sociedade mais urbana e industrial. Esse arcabouço foi moldado tendo como referência o modelo weberiano de burocracia.

Segundo Bresser (1998), nesse momento histórico a administração pública brasileira precisava romper com o paradigma patrimonial, sendo imprescindível constituir um tipo de gestão que apartasse o público do privado, o político do administrador público. Paiva (2009) acresce esse pensamento afirmando, que a nova ordem administrativa deve ser compreendida também na instituição de um novo paradigma que atrelou a esfera pública a um conjunto de regras e normas diferentes daquelas que regem a esfera privada.

Os princípios e fundamentos da “administração burocrática” proposta por Weber, podem ser descritos pela sintetização de Torres (2004, p.30) quais sejam: o mérito; a centralização; a separação entre público e privado; a hierarquia; a impessoalidade; as regras rígidas e universalmente válidas e a atuação especializada e tecnicamente fundamentada. Bresser (1998) já ressalta a lógica da separação entre administração e política como uma diretriz presente no discurso burocrático. Discurso esse contestado por Filgueiras (2018, p 78), ao afirmar que as mudanças na administração podem se perder se não buscarem um equilíbrio entre a autonomia de gestão com a ordem democrática, entre os atores políticos e burocráticos.

A burocracia como uma prática da administração pública perdura até o período da Ditadura Militar (1964 a 1985). Entretanto, mesmo sendo a burocracia o modelo dominante, ensaios de desburocratização foram efetivados nesse período. O processo que vai do fim da Ditadura (1985) até o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) tem na Constituição de 1988 um momento emblemático de restauração e de instituição de regras predominantes no arcabouço burocrático.

O constituinte, segundo Abrucio (2007), tenta romper com as mazelas do militarismo e, com o intuito de fortalecer a democracia, interveio em algumas questões fundamentais à administração pública, com destaque para três conjuntos de mudanças. Em primeiro lugar, a democratização do Estado favorecida pelo controle externo, com o novo papel conferido ao Ministério Público -MP. O segundo aspecto está vinculado ao processo de descentralização que concedeu oportunidades para uma maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública que levou em conta a realidade e as potencialidades locais e regionais. O terceiro conjunto procurou concluir a reforma do serviço público, por meio da profissionalização da burocracia pública amparada no princípio da seleção meritocrática e universal.

Abrucio (2007), evidencia que as medidas empreendidas na Constituição de 1988, com vista à profissionalização do serviço público, não foram suficientes para garantir uma qualidade de serviço. Porém, com efeito reverso, contribuiu para o aumento do corporativismo estatal e não para a constituição de um corpo de servidores qualificados. Sobre esta questão Abrucio destaca que

A opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Esta percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o dismantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do “salve-se quem puder”. Foi neste contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista. (ABRUCIO, 2007, p. 5)

A reforma gerencial ganhou espaço no Brasil no contexto da crise vivenciada nos anos de 1992, que teve como ápice o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello. Com uma administração esfacelada, desacreditada e uma inflação galopante, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE iniciou em 1995 a Reforma Administrativa do Estado. A proposta foi uma resposta para enfrentar a crise fiscal, reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços. Bresser (1998) elenca as características que definem a "administração pública gerencial" tais como: a orientação das ações para o cidadão e o alcance de resultados; o pressuposto de que os políticos e os funcionários públicos merecem uma confiança limitada; o contrato de gestão é considerado um importante instrumento para o controle dos gestores públicos e a garantia da excelência das políticas; a descentralização administrativa, o incentivo a criatividade e a inovação são estratégias para o alcance dos resultados. Conforme Bozeman (2007) apud Filgueiras (2018) esse arcabouço pressupõe que a política deva ser pensada a partir da economia e tem na eficiência seu norte.

Outro aspecto abordado por Bresser (1998) que merece atenção está relacionado à sua defesa da administração gerencial como um modelo capaz de enfrentar as novas estratégias de apropriação da *res publica*, caracterizadas por ele com *orent-seeking*. O teórico argumentou que o combate às práticas de nepotismo e de corrupção não precisa de regras rígidas nesse momento da administração gerencial. Isso porque tal modelo possui um maior controle sobre o desempenho, a aferição pelos indicadores de resultado e, conseqüentemente, uma maior transparência. Num ambiente com predomínio dos valores patrimonialistas esse controle rígido é natural, de acordo com essa interpretação. Para Bresser,

(...) a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes para gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado. (BRESSER, 1998, p. 29)

Ainda no que concerne à administração pública gerencial, é importante apontar, conforme afirma Rezende (1998), a experiência da reinvenção do governo que favorece a descentralização na proposição das mudanças ao permitir e considerar as especificidades de órgãos e setores na definição das estratégias de intervenção por entender que não há uma receita única que deve ser adotada no mesmo formato e padrão em todos os ambientes. Essa perspectiva gerencialista, segundo Paes de Paula (1995), se consolida nos Estados Unidos como uma referência no campo da gestão pública no governo de Bill Clinton (1993 a 2000).

Na sistematização de Rezende (1998), o modelo gerencial sustenta ainda a redução do número de funcionários, o controle dos *politicalappointees* (cargos de confiança) e a efetividade na redução do gasto público. O autor prossegue acrescentando que, concomitantemente, esse modelo prega a valorização do servidor e a constituição de uma responsabilização da sociedade na busca de soluções como caminhos estratégicos em sua conformação. A administração pública gerencial, em suma, busca combater as formas da burocracia tradicional tendo no mercado e na administração privada os referenciais para a reinvenção do governo que, junto à administração pública, são condições essenciais para o funcionamento de uma economia de mercado. Em suma, conforme resume Monteiro e Moura (2019), trata-se da adoção do raciocínio econômico com ênfase no resultado como prática da administração pública.

Paes de Paula (2005), no intuito de fornecer elementos para a qualificação da discussão em torno da administração pública, se propõe a sintetizar conceitualmente o modelo de administração societal. Para a professora, a "Administração Societal" tem sua origem nos movimentos sociais brasileiros que alcançaram sua culminância no período entre 1960 e 1990, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Trata-se de um modelo regido pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular.

O projeto político dessa forma de administração busca repensar o modelo de desenvolvimento brasileiro e tem na participação social um elemento central de ordenamento da estrutura do aparelho do Estado e do paradigma de gestão. No que se refere às dimensões estruturais, diferentemente da Administração Gerencial, a Administração Societal tem seu enfoque na dimensão sociopolítica. Segundo a autora, esse modelo ainda não estruturou uma

proposta para a organização do aparelho Estado, deixando subentendido que é no âmbito local que essa organização tem suas iniciativas.

Paes de Paula (2005) esclarece que o modelo societal é predominantemente participativo e reforça a elaboração e a viabilização de canais de participação popular. Há um esforço para a abertura das instituições políticas à participação da sociedade. Para a autora, no que concerne a abordagem da gestão, a administração societal dá ênfase à gestão social, em termos de elaboração de processos gerenciais participativos, nos quais os processos decisórios contenham o discernimento dos diversos atores sociais que serão afetados por uma política. Conforme esclarecido por Paes de Paula (2005), a sistematização apresentada é um esforço teórico que contém os limites de uma formulação em processo. Monteiro e Moura (2019, p.108) corrobora o pensamento de Paes de Paula (2005) ao apontar que uma das fragilidades do modelo sociopolítico está na falta de uma dimensão econômica e fiscal atrelada aos pressupostos participativos.

### **2.3. A Cultura Política no Brasil – Características**

Como as características da cultura política brasileira podem ser percebidas na estrutura da Lei e no processo de implantação da reforma proposta pela Administração Pública de Belo Horizonte? Para efeito da análise aqui proposta é importante destacar características da cultura política que vigoram na sociedade brasileira. Martins (1997) nos adverte que o patrimonialismo está intensamente presente na cultura política brasileira e que mesmo as mudanças econômicas e sociais vivenciadas no país não foram capazes de suplantar os elementos que a caracterizam. Sejam eles: o clientelismo; o nepotismo e o favoritismo, que ainda persistem no Brasil. Cabe ressaltar que em 1997 o referido autor chamou a atenção para o fato de que o populismo reforça as características patrimoniais. Nessa perspectiva, é preciso entender o populismo como um dos elementos que circundam os processos que envolvem a reforma Administrativa.

Para efeito da análise aqui proposta, serão destacadas características da cultura política que vigoram na sociedade brasileira, numa perspectiva das organizações, sem a pretensão de esgotar esses conceitos. De modo simples foi constituída uma síntese esquemática com o intuito de evidenciar, para efeito de observação, a análise que se processa nesse artigo. Pereira (2013) aponta: a "hierarquia"; o "personalismo"; o "patrimonialismo"; o "formalismo"; o "jeitinho"; o "estrangeirismo" e o "aventureiro" características que foram descritas no Quadro 1, conforme segue:

**Quadro 1 – Características da Cultura Política Brasileira**

<b>Características</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autor</b>
Hierarquia	A hierarquia expressa relações sociais pautadas na tendência à centralização do poder, ao distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais e passividade e aceitação dos grupos inferiores.	Alexandre Borges de Freitas (1997)
Patrimonialismo	Representa a apropriação privada dos recursos do Estado. O governante controla o Estado como uma extensão do ambiente privado. Está associado à distribuição desigual de poder e riqueza, ao abandono dos setores mais pobres e impunidade das elites.	Marcelo Douglas de Figueiredo (2004)
Formalismo	Representa uma maneira tácita de aceitar normas e regras, mas com uma prática distorcida, cria-se a prática do faz de conta. É uma discrepância entre a conduta e as normas prescritas.	Wânia Rezende Silva (2003)
Personalismo	As relações pessoais orientam comportamento individual e coletivo. As relações resultam dos sentimentos de afeto, cordialidade, consideração e respeito, que aproximam uma pessoa da outra, formando uma verdadeira rede social que subordina e condiciona o indivíduo.	Roberto DaMatta (1990)
Jeitinho	O “jeitinho brasileiro” é um mecanismo social apreendido como um “quebra-galho” que independe da educação, status social e renda. Representa flexibilidade, adaptabilidade e é um meio de navegação social.	Roberto DaMatta (1990)
Estrangeirismo	Corresponde ao comportamento social que tem como orientação o valor de fixação pelo estrangeiro, no sentido de subestimar os próprios valores e desvalorizar a cultura nacional.	Alexandre Borges de Freitas (1997)
Aventureiro	O valor cultural “aventureiro” corresponde à aversão ao trabalho manual ou metódico e a disciplina.	Sérgio Buarque de Holanda (1936)
Populismo	O princípio básico de que é o líder/governo que atua como sujeito da política, sendo os setores populares objeto de políticas públicas, donde seu conteúdo autoritário e seu apelo direto ao povo.	Angela de Castro Gomes (1996)
Clientelismo	Indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.	José Murilo de Carvalho (1997)

Fonte: Adaptado (PEREIRA, 2013, p. 6 a 10)

Pode-se entender esses traços como elementos estruturantes da atual conjuntura política que, aglutinados sob a égide da corrupção, funcionam como fator de desequilíbrio das relações políticas e sociais no Brasil com reflexo explícito na administração pública. Cabe ressaltar que esses traços culturais encontram em Souza (2017) um contraponto já que, para esse autor, não é a corrupção, mas sim a escravidão que determina a nossa cultura política,

sendo importante para isso compreender a escravidão como um conceito e reconhecer a exploração econômica da classe pobre, que perdura até a atualidade no Brasil e é a criadora de uma identidade que demanda uma compreensão teórica. Seguindo o pensamento de Souza (2017), ao compreendermos, sob o ponto de vista teórico, a cultura política brasileira e o seu traço patrimonial consentimos que essas mazelas sejam atribuídas ao Estado e à política e não ao mercado. O mercado nesse contexto passa a ser a vítima dos desregramentos do Estado corrupto, desacreditando, assim, a política.

Ainda de acordo com Souza (2017), a compreensão do populismo associado à política de interesse dos mais pobres colabora com o discurso que reduz a importância da soberania popular como uma estrutura fundante da democracia, o que justifica a exclusão dos mais pobres das decisões políticas.

### **3.Procedimentos Metodológicos**

Para que os objetivos desse estudo pudessem ser processados, optou-se por uma pesquisa de caráter qualitativo e, durante seu desenvolvimento, buscou-se observar os pressupostos conceituais e históricos através da pesquisa bibliográfica. A base de dados buscou fundamentação no pensamento das ciências sociais, políticas e da administração, revisando primeiramente a bibliografia acerca da gestão pública no Brasil com foco nas reformas administrativas compreendidas no período que vai de 1930 até 2000. Em seguida, foi possível abordar os aspectos da cultura política brasileira que se relacionam diretamente com a administração pública, sem a pretensão de esgotar conceitualmente as características trazidas para a discussão.

Também integra o escopo dessa pesquisa um referencial teórico que congrega estudos que discutem a gestão na administração pública no Brasil e a cultura política brasileira. Esse referencial abrange a última década dos anos 2000 e alcança o ano de 2017 com estudos focados no contexto da nova administração pública. A seleção do referencial bibliográfico foi efetivada junto a sites especializados, tais como: Scielo; Google Acadêmico e Fundação Getúlio Vargas. Os termos utilizados na busca foram: administração pública; administração gerencial; administração burocrática; patrimonialismo; cultura política brasileira; administração municipal e reforma da administração no âmbito municipal.

Conforme Quadro 2, página seguinte, o referencial teórico foi constituído por cerca de 30 trabalhos acadêmicos, distribuídos em três períodos. O primeiro atentou para a produção

acadêmica dos anos de 1990, o segundo dos anos de 2000 e o terceiro buscou trabalhos que refletissem um pensamento atual, dos anos de 2010 até esses dias. Distribuição essa que permite verificar indícios de um interregno nas reflexões sobre as reformas no âmbito da administração pública no final dos anos 2000 e a sua retomada recente. No que se refere às características da cultura brasileira optou-se por estudos que já haviam sistematizados esses conceitos, visto que, a intenção desse trabalho não é o seu aprofundamento, mas sim tê-los como parâmetro de análise.

**Quadro 2- Demonstrativo do referencial teórico**

<b>Modelo de Administração</b>	<b>Autores</b>
Patrimonial	Martins (1997), Bresser (1998), Torres (2004)
Burocrático	Bresser (1998), Torres (2004), Abrucio (2007)
Gerencial	Osborne (1994) Bresser (1998), Rezende (1998), Paes de Paula (1995), Vilhena (2006), Rodrigues(2017),Filgueiras (2018), Monteiro e Moura (2019)
Societal	Paes de Paula (1995), Monteiro e Moura(2019)
Reforma da administração âmbito municipal	Keinert (1993),Inojosa (1997), Santos (2005), Souza e Reschilian (2018)
Análise sobre Administração Pública – contexto Geral	Paes de Paula (1995), Misoczky (2004), Paiva (2009), Filgueiras (2011), Marengo (2017)
Cultura política	Gomes (1996), Carvalho (1997), Pereira (2013), Souza (2019)

FONTE: Elaborado pela autora.

Considerando a perspectiva desse trabalho, optou-se por documentos e proposições escritos e formalmente apresentados às instâncias de controle, como é caso do Plano de Governo que obrigatoriamente precisa ser registrado no Tribunal Regional Eleitoral. Esse é um documento que serve como parâmetro e orientação da futura gestão, mesmo que não precise ser observado em caso de eleição, uma vez que a Lei não prevê penalidades para quem não cumpre as diretrizes previamente pactuadas nesse documento. Ao analisá-lo, tem-se a intenção de averiguar indicativos que permitam identificar a presença de orientações para a reforma administrativa de Belo Horizonte.

O segundo grupo de documentos analisados abrange: o Projeto de Lei da Reforma; o processo de tramitação da proposta na Câmara e os pareceres das Comissões de Legislação e Justiça, de Administração Pública, de Orçamento e Finanças Públicas e de Meio Ambiente e Política Urbana. A análise desse conjunto de documentos teve o intuito de verificar como a Casa Legislativa de Belo Horizonte, principal instância de controle e responsável pela legislação municipal, se portou ao avaliar a proposta. O Terceiro momento se efetiva na análise da Lei aprovada.

Observando a finalidade desse trabalho, conjugado com o tempo para efetivação dos estudos, optou-se por uma pesquisa que explorasse os documentos já instituídos, e com valor, por seu conteúdo diretivo para a gestão da cidade de Belo Horizonte. A documentação analisada compreende documentos e legislações constituídos com a finalidade de ordenar a administração do município que foram produzidas nos anos de 2016, 2017 e 2018. Os documentos estão disponíveis nos sites oficiais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, da Câmara Municipal de Belo Horizonte e do Tribunal de Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A construção desse artigo baseia-se na retomada dos conceitos que caracterizam a gestão pública e nos momentos históricos que impuseram mudanças conceituais e singulares na conformação do Estado Brasileiro e de sua gestão. Sejam eles: o patrimonialismo presente de forma arraigada em nossa cultura política desde o Brasil independente; o modelo burocrático implantado na gestão do Presidente Getúlio Vargas; o modelo gerencial apresentado de modo mais ostensivo à gestão pública brasileira no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O modelo societal adotado pelas gestões de governos de esquerda no Brasil, mas que, conforme Paes de Paula (2005), ainda não está plenamente sistematizado.

Tendo por base os fundamentos conceituais, o presente estudo se propõe a identificar se esses conceitos se conjugam na reforma de 2017 da PBH. Para isso será necessário identificar de que modo os aspectos técnicos e políticos foram integrados na constituição do modelo adotado em Belo Horizonte, tendo nas fontes comprobatórias do discurso em torno do inchaço da máquina pública e da sua ineficácia, um instrumento de análise.

Assim, em uma perspectiva dialógica, será realizada uma análise crítica da Lei 11.065/17, implementada na Prefeitura de Belo Horizonte, de modo a evidenciar como o discurso político e a justificativa técnica efetivamente repercutiram na estrutura do instrumento legal e nos pressupostos de sua execução, além de evidenciar as possíveis mudanças que podem levar à qualificação, ou não, da gestão pública municipal.

Nesse sentido, a proposição de Keinert (1993) será retomada e como os parâmetros adotados que indicam a qualificação da gestão pública, tais como: a democratização do poder; a valorização do servidor e a efetiva modernização da estrutura organizacional como um processo educacional; podem ser observados na Lei e nos processos de sua implantação em Belo Horizonte.

A análise procura examinar como o ajuste fiscal e a redução dos gastos com Recursos Humanos, elementos trazidos como justificativa para a reforma, efetivamente podem ser observados como resultados atribuídos à nova normativa, buscando na materialidade desses dados o indicativo da sua realização. Para isso, serão comparados os gastos com Recursos

Humanos no ano de 2016 e 2017. A intenção é verificar como as contas com a estrutura de gestão podem implicar em desarranjos no equilíbrio fiscal do município ou se isso se refere à repetição de um discurso bem sucedido desde a campanha que levou Collor à presidência da República em 1990. Essa compreensão é necessária para situar conceitualmente o modelo adotado, trazendo para a discussão aspectos relevantes para o debate. Sendo assim, este estudo adota o enfoque descritivo e busca conjugá-lo com o conhecimento conceitual e os novos caminhos indicados na atual tessitura da administração tendo na experiência de Belo Horizonte esse *locus* de observação.

Para a compreensão do processo de reforma administrativa empreendida em Belo Horizonte no ano de 2017 foi efetuada uma revisão dos principais modelos de gestão que se sucederam e coexistem no Brasil desde a chegada da Família Real Portuguesa até os dias de hoje. A pesquisa seguiu uma linearidade histórica, partindo do pressuposto de que esses modelos coexistem, em diferentes graus de aproximação e distanciamento. Abrucio (2007) pondera que, não necessariamente, um modelo vem depois do outro ou precisa ser superado.

Em uma perspectiva weberiana do tipo ideal, podemos inferir que os modelos patrimonial, burocrático, gerencial e societal são tipos ideais historicamente ajustados em função da cultura política e dos interesses sociais e econômicos. O preceito dessa pesquisa é retomá-los, analisando-os criticamente em uma linha histórica de implementação na administração pública brasileira, para, em seguida, investigar como eles se configuram e se transmutam na conformação de novas ordens no âmbito da gestão pública municipal.

A revisão da literatura buscou recuperar os aspectos que definem conceitualmente os modelos de gestão para assim estabelecer os parâmetros de verificação de como essas práticas se reverberam na atual estrutura organizacional da PBH. Além disso, de como características da cultura política brasileira se relacionam na implementação desses modelos de Administração Pública.

## **4. Análise dos Resultados**

### **4.1 Belo Horizonte e a Reforma**

A capital mineira tem 121 anos e, de acordo com estudo do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte – APCBH, desde sua fundação, em 1894, até o ano 2000 foram promovidos<sup>44</sup> processos de reordenamento da estrutura organizacional da cidade (APCBH, 2005). A esse número foram acrescentadas mais 3 grandes reformas promovidas pelo Poder Público Municipal

com impactos em toda a gestão por meio das Leis nº 8146 de 29 de dezembro de 2000; Lei nº 9011 de 01 de janeiro de 2005 e a Lei nº 11.065/17.

Esses números nos remetem a um total de 47 alterações na estrutura de gestão da cidade, com uma média aritmética de 1 reforma a cada 2,5 anos. Em sua maioria, as reformas ocorreram no primeiro ano de uma gestão eleita e envolveram não apenas as mudanças das chefias das Secretarias, mas suas atribuições e vínculos de subordinação com a criação e extinção de funções e serviços.

Em contextos como o de Belo Horizonte cabe questionar se a periodicidade em que ocorrem as mudanças das estruturas na administração pública é saudável e se, na frequência em que ocorrem, estão relacionadas de modo mais íntimo com a perpetuação de uma cultura ancorada em práticas políticas como o patrimonialismo e o clientelismo e da não continuidade das ações.

O discurso do corte na estrutura gerencial, da não realização do quadro de recursos humanos são fundamentações da atual reforma e dos incrementos na estrutura organizacional executadas na gestão anterior (2009 a 2016). Avaliar a efetividade desse discurso é uma premissa que demanda um esforço futuro. O fato que se tem é que esse discurso tem sido recorrente, evidenciando a insuficiência das ações pretéritas de contenção de gastos.

O aperfeiçoamento e a melhoria dos processos de gestão são necessários, principalmente, se conectados com os imperativos do tempo para a dinâmica das cidades, uma vez que estão relacionados ao crescimento populacional e geográfico. Além disso, se conectam com as questões relativas ao aprimoramento da democracia, da evolução tecnológica, do desenvolvimento social e econômico e das necessidades expressas na forma de novas agendas políticas demandadas pela população. Esse conjunto de fatores aponta para a necessidade de ajustes nas estruturas de inovações. Uma questão que fica, no entanto, é se a administração pública é capaz de se reinventar e apresentar as soluções que a sociedade anseia, com mudanças tão profundas, nessa curta frequência de tempo.

Tais questões não serão respondidas por esse estudo, mas são importantes como ambiência do pensamento sobre a gestão pública e quanto aos objetivos desse artigo. Afinal, de alguma forma são fomentadoras de inquietações quanto à administração pública e situa Belo Horizonte no contexto das reformas.

#### 4.1. A Proposta de Governo em Vigor no Período de 2017 a 2020

Na perspectiva de compreender as bases de estruturação da última reforma administrativa por que passou o Município de Belo Horizonte e com o intuito de identificar os indicativos que a subsidiaram, circunstanciando-os no discurso oficial com o qual a atual gestão comprometeu-se, foi realizada uma leitura exploratória da Proposta de Governo da Coligação "Pra BH Funcionar", vencedora do pleito eleitoral de 2016.

O documento detalha os caminhos para a gestão da Prefeitura de Belo Horizonte e está estruturado por políticas do eixo social – saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, habitação e infraestrutura, desenvolvimento e cultura. Ele estabelece como prioridade para a gestão o tripé: saúde, educação e segurança pública. Para cada eixo foi estruturado um breve diagnóstico que considerou indicadores locais e nacionais, além de apresentar uma análise crítica focalizada na gestão que estava em vias de encerrar o mandato. O documento pontua os compromissos assumidos para estas áreas de atuação do Poder Público.

A gestão/administração como uma frente prioritária de intervenção não é mencionada de forma explícita. Além disso, o plano de governo não é preciso na indicação de necessidades de cortes na estrutura administrativa, de ajuste fiscal e de uma política de resultados ambientada na administração gerencial. Buscou por evidências de aspectos importantes para a gestão não abordados de modo claro no Programa de Governo.

Ancorado nos critérios utilizados por Keinert (1993), que subsidiaram a reforma da administração da Prefeitura de São Paulo em 1990, são eles: qualificação de recursos humanos; participação política e modernização da gestão, buscou-se extrair os possíveis indicativos e caminhos da reforma da gestão pública expressa no documento da Proposta de Governo da atual gestão do Município de Belo Horizonte.

No que concerne a política de recursos humanos, assim como as demais, as evidências são subjetivas e podem ser analisadas por um duplo aspecto. Um exemplo está na expressão "(...) qualificar os postos de gestão colocando os melhores gestores nos postos mais adequados." (*Proposta de Governo da Coligação: Pra BH Funcionar*, 2016). Esta frase pode ser subentendida tanto como um processo de qualificação da gestão quanto na valorização dos recursos humanos.

O documento apresenta um diagnóstico que sugere que o servidor, em algumas frentes, possui uma sobrecarga e opera em condições mínimas de trabalho, além de possuir uma rotina estressante e desmotivadora, mesmo que possua qualificação. Apontamentos pouco discutidos deixam transparecer a ausência de uma proposta política clara para a

valorização dos recursos humanos. Bresser (1998, p. 27) afirma que a reforma do aparelho do Estado passa pelo fortalecimento do seu núcleo estratégico, através de recrutamento, treinamento e boa remuneração, visando à profissionalização cada vez maior do servidor.

Nos compromissos assumidos para com as políticas, principalmente da saúde, é prometida uma gestão moderna e profissional dos equipamentos, que se efetivará através de modelos de qualificação dos profissionais e nomeação por mérito (*Proposta de Governo da Coligação: Pra BH Funcionar*. 2016, p. 12). Além destas, outras proposições políticas de recursos humanos, como o aumento das equipes, são indicativos que necessitam ser melhor discutidos na proposta. Esses indicativos trazem no seu bojo elementos presentes no modelo gerencial, mas evidenciam pouca objetividade quanto à qualificação da política de gestão enquanto núcleo estratégico.

Os indícios da participação política, enquanto um instrumento da democracia participativa e cidadã devem ser considerados como aspectos relevantes na elaboração de quaisquer documentos, principalmente, do Programa de Governo. Uma rasa noção de participação é mencionada no documento em discussão e está relacionada ao processo de construção da Proposta de Governo que se efetivou na atual gestão administrativa de Belo Horizonte (2016) por meio de sugestões oriundas de colaboradores, internautas e entidades da sociedade civil. As instâncias de participação democrática não são apontadas nos compromissos como espaços de qualificação e valorização da democracia. A palavra democracia, diga-se de passagem, não é citada em todo o documento.

Mesmo não fazendo referência às instâncias de ação colegiadas, são apresentadas na parte de proposição de ações algumas alusões a possíveis interfaces com a sociedade civil organizada, universidades, ONGs, que remetem à parcerização para a realização de serviços. A intenção apontada é a constituição de uma conjunção de esforços para qualificar os serviços por meio de parcerias. Que, em suma, está vinculada à descentralização dos serviços sociais por meio das organizações sociais, sendo essa uma diretriz do modelo gerencial que, segundo Bresser (1998), é essencial na reforma do aparelho do estado brasileiro.

A modernização ou a proposição de ações que tenham impacto no cotidiano da gestão pública são assinaladas quando se afirma que ela será reestruturada por meio da constituição de modelos mais eficientes e processos de gestão fundados na ampliação e qualificação dos serviços. Nesse âmbito, há uma imprecisão do diagnóstico, pois o tom elogioso a respeito do “corpo de servidores da mais alta qualidade e dedicação” e da qualidade dos fluxos e do conjunto de ideias, que estariam sendo implementadas à época, é seguido de críticas que

apontam, por exemplo, a morosidade na prestação dos serviços e a falta de carinho no trato com o cidadão.

No tocante ao modelo de gestão, de modo indireto e insuficiente em sua objetividade, o Plano de Governo aborda as possibilidades de mudanças mais profundas ao sugerir que ajustes devem ser processados para garantir qualidade na prestação de serviços, mas sem especificar a estratégia para esses ajustes. Há uma suposta valorização das gestões anteriores ao afirmar que a cidade já contava com boas ideias sendo implementadas e com o corpo de servidores competente. A referência aos processos de gestão é evidenciada por constantes indicações na proposta da revisão de fluxos e aperfeiçoamento de processos. Não há demonstração de uma mudança abrupta da estrutura gerencial.

Com um discurso simples e de fácil apelo popular o documento indica a qualidade dos serviços prestados como ação prioritária da futura gestão. Explicita a qualidade das políticas desenvolvidas, faz elogios às boas ideias em vigor e apresenta elementos diretivos para a gestão que sugerem um aceno com os modelos gerencial e patrimonial, afastando-se do modelo societal nos moldes de uma gestão democrática e participativa.

No que tange aos elementos culturais da política é importante ressaltar que o documento constrói a imagem de um cidadão fragilizado e hostilizado pelo poder público, cidadão esse que precisa ser tratado com carinho e cuidado, como se o indivíduo fosse destituído da sua cidadania, e carecesse de um ser forte capaz de enfrentar as mazelas do Estado por ele. Esse é um discurso muito próximo da personificação da política, uma das características que contribui para a definição do populismo e para a sua capacidade de se reinventar como um "gato de sete vidas", conforme definição de Gomes (1996, p.16), pois busca, na aprovação popular, a sua estabilidade.

#### **4.2. A Lei 11.065/17 e os Modelos de Administração Pública**

Os modelos de administração constituídos historicamente, não são puros já que não há uma substituição de um arcabouço por outro. Ciente dessa afirmativa buscou-se, ao analisar a Lei 11.065/17, visualizar as referências dos modelos de gestão vivenciados historicamente no Brasil. O patrimonial, burocrático, gerencial e o societal, bem como a correlação e um possível diálogo desses modelos com características da cultura política brasileira. Para a análise a que esse trabalho se propõe fazer, a proposta de governo foi um documento revisitado com o intuito de verificar a construção das bases da reforma.

A Lei 11.065/17 foi homologada pelo atual prefeito de Belo Horizonte, Alexandre Kalil, e no seu conjunto permite observar uma presença maior dos modelos gerencial e

burocrático. Pode-se afirmar que há no limiar da Lei uma justaposição sutil do modelo patrimonial transmutado de gerencial. Quanto ao modelo societal, é possível deduzir que há um afastamento dessa construção.

#### **4.2.1. A Sutileza do Patrimonialismo**

Considerando a argumentação de Torres (2004) sobre o conceito de patrimonialismo pode-se identificar na Lei 11.065/17 evidências dos traços da centralização e da personificação. A centralização de processos na Câmara de Coordenação e Gestão - CCG, a hierarquização de processos e a nova forma de composição dos cargos, bem como a autonomia concedida aos gestores para a composição das estruturas organizacionais, são elementos com um discurso modernizante. Entretanto, considerando o histórico da gestão pública no Brasil, inspiram um acompanhamento cuidadoso da sua implantação.

A centralização administrativa é um aspecto dominante na Lei 11.065/17 com indicativos na criação da CCG, e na nova configuração das Secretarias de Coordenação Regional que carece de um entendimento mais aprofundado. Na nova estrutura, as Secretarias Regionais são adaptadas em um desenho político-administrativo na qual passam para a condição de Coordenadoria de Atendimento Regional e são amparadas pelos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular. A nova função objetiva articular juntamente com os demais órgãos da estrutura administrativa o atendimento das demandas em sua circunscrição. Do ponto de vista financeiro, estão na mesma faixa salarial de subsecretarias; já no aspecto de decisão política, perdem capacidade de decisão, mesmo sendo vinculadas hierarquicamente ao Gabinete do Prefeito.

Essa normativa é sugestiva de um modo de operar com primazia da centralização, já que o coordenador não tem poder de gestão das políticas. Ele é um articulador de demandas, mas cabe aos gestores das políticas setoriais, na instância central, a definição da alocação de recursos e dos serviços.

Considerando as proposições de Inojosa, Junqueira e Komatsu (1997) que associam o conceito de descentralização com o conceito de democratização, numa relação de transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas, capazes de sofrer a influência dos cidadãos, a constituição dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular não encaminha uma aproximação como um modelo de descentralização. Isso porque o seu caráter consultivo, definido em Lei, e não deliberativo já estabelece limites na participação popular. Acrescido a isso está o fato de que, até meados de 2019, decorridos mais de dois anos de exercício da atual gestão, a regulamentação e funcionamento desses conselhos

ainda não ocorreu. Tem-se em Belo Horizonte um modelo que faz o caminho rumo à centralização da instância de decisão e ao afastamento da população desses processos.

A Lei 11.065/17, ao determinar somente a macro estrutura das Secretarias, seus nomes e suas funções, concede ampla liberdade para o gestor deliberar sobre a composição de cargos e funções gerenciais. Isso constituiu uma ambiência favorável à instabilidade gerencial e cria um ambiente propício ao personalismo que, conforme DaMatta (1990), se manifesta quando as relações pessoais orientam o comportamento individual e coletivo. Contribui para essa análise, agregando-lhe elementos, a liberdade de manejo das estruturas e suas nomenclaturas (funções), conforme estabelece o Art. 82 da citada Lei. De acordo com esse Artigo, para fins de representação e protocolo, o servidor nomeado para responder por uma unidade administrativa utilizará a denominação, diretor, gerente, coordenador.

A relativa autonomia atribuída a essas secretarias permite-lhes o estabelecimento da estrutura organizacional observando suas especificidades e a distribuição dos DAMs - Direção e Assessoramento Municipal, segundo critério próprio. Não obstante, a regra de flexibilização é um elemento importante por romper com a rigidez da gestão burocrática. Em uma cultura política ainda arraigada por processos patrimonialistas, essa estrutura pode significar também uma fragilização das estruturas com menor poder de barganha junto aos órgãos centrais e a redução da capacidade administrativa e de execução de políticas de ponta, além de contribuir para práticas clientelistas, aqui entendidas conforme Carvalho (1997) como "um tipo de relação entre atores políticos que envolvem a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos".

#### **4.2.2. A Administração Burocrática**

Quanto ao modelo burocrático, tem-se as características apresentadas por Torres (2004, p.30) e é possível identificar na Lei 11.065/17 aspectos relativos à centralização; ao mérito e à hierarquia. No capítulo Das Disposições Preliminares introduz a reorganização dos processos estabelecendo os vínculos de subordinação administrativa e subordinação técnica. Constitui-se aí um duplo vínculo hierárquico para a estrutura organizacional, quais sejam o técnico e o administrativo. Essa nova constituição propicia o esvaziamento dos processos de construção coletiva ao centralizar os processos decisórios. As instâncias gerenciais perdem poder de decisão sobre as políticas no aspecto técnico e de alocação de recursos, visto que todas as decisões estão centradas na instância de governança que é a CCG.



debruça sobre todas as frentes de gestão política, técnica e orçamentária como grande instância de controle da execução.

#### **4.2.3. O Modelo de Administração Gerencial**

O modelo gerencial conforme Bresser (1998) tem um enfoque nas ações voltadas para o cidadão; no alcance de resultados; no pressuposto de que os políticos e os funcionários públicos merecem uma confiança limitada e no contrato de gestão como um importante instrumento para o controle dos gestores público e para a garantia da excelência das políticas.

A Lei 11.065/17 estabelece o compromisso da gestão com o ajuste fiscal e com a contratualização dos resultados que deverá se efetivar por meio de contrato de metas e desempenho, conforme Seção V da Lei, nos artigos 19, 20 e 21. Em consonância com as justificativas propostas, o ajuste fiscal será obtido a partir da redução dos gastos com pessoal, fruto de um reordenamento da estrutura com as fusões, reduções de secretarias e da nova estrutura de composição dos cargos comissionados que, em tese, proporcionará ganhos ao erário público, principalmente com a indicação de servidores para essas funções que, ao serem nomeados, recebem 50% do valor do DAM.

As prioridades de gestão e as metas serão de contratualização obrigatória para o Plano Plurianual de Gestão Governamental - PPAG em virtude do valor estratégico para as políticas públicas. A Lei estabelece também o PPAG como o efetivo instrumento de planejamento da gestão pública. Nesse sentido, é bom ressaltar que todas as metas pactuadas nesse Plano já são objeto de controle de instâncias como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

No que tange a pactuação, observa-se que a Lei não especifica a bonificação por produtividade, um aspecto valorizado pela administração gerencial como elemento de estímulo e controle. Essa é uma questão para uma análise futura que deve versar sobre a efetividade dos resultados do modelo adotado em Belo Horizonte, o que não é objeto desse ensaio. Questões importantes para a administração gerencial apontados por Osborne (1994) como o incentivo à descentralização administrativa, a criatividade e a inovação, não são evidenciadas na Lei como estratégias para o alcance dos resultados.

A Administração pública gerencial conforme Bresser (1998) tem como pilares o ajuste fiscal e o consequente controle dos gastos. A reforma de 2017 em Belo Horizonte, nesse critério, propôs a redução de Secretarias, estabelecendo uma estrutura de subordinação em que diversas políticas foram centralizadas em uma mesma Secretaria. De um total de 26 Secretarias passou-se para 16. A redução foi assegurada pela alteração ao *status* de

subsecretaria, coordenadoria ou diretoria, como foi o caso da Subsecretaria de Relações Internacionais.

#### **4.2.4. O Modelo Societal**

Considerando os estudos de Paes de Paula (2005), verifica-se que Belo Horizonte, no período de 1993 a 2012, teve uma aproximação e contribuiu na constituição do modelo de administração societal. O orçamento participativo e a descentralização administrativa, com a instituição das Secretarias de Administração regionalizadas, são exemplos dessa construção que prima por uma gestão compartilhada.

A Lei 11.065/17 promove um afastamento do modelo societal na gestão municipal ao extinguir as Secretarias de Administração Regionais. No âmbito da participação foram criados os "Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular", ainda não regulamentados pelo poder público. Além disso, na esfera da participação, a Câmara Municipal de Belo Horizonte ao aprovar emendas que ampliam a participação popular no âmbito da Governança municipal, como a "Câmara Intersetorial de Políticas Urbanas" e o "Comitê Governamental de Participação Social", procurou ampliar as instâncias de participação conforme parecer da Comissão de Administração no intuito de qualificar a Lei. Entretanto, essas emendas foram vetadas considerando vício de origem.

#### **4.3. Democracia e Ajuste Fiscal**

Rodrigues (2017), ao analisar as reformas propostas pela equipe formada pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia para serem implementadas em Portugal, apresenta a hipótese de Waldo (1948) segundo a qual "... Existe uma relação linear negativa entre democracia e desempenho financeiro; o aumento do nível de democracia reduzirá os níveis de desempenho financeiro". No entanto, conforme o próprio Rodrigues afirma, a literatura oferece argumentos favoráveis às evidências de relação positiva entre os procedimentos democráticos e o envolvimento do cidadão com a eficiência.

Outro ponto discutido por Rodrigues (2017), que merece reflexão, está relacionado com cenários futuros de gestão de governança. As iniciativas de reforma ancoradas tão somente nos preceitos econômicos de eficiência favorecem uma cultura que relega a democracia e os seus pressupostos de participação e cidadania. Agregando o pensamento de Filgueiras (2018), quando aborda o conceito de governança como um aspecto fundamental para a gestão pública, algumas questões podem ser apresentadas para Belo Horizonte no contexto da atual reforma: pensar a política a partir da economia ou estabelecer um diálogo

entre o político e a burocracia pública com a finalidade de buscar a eficiência dos serviços e a efetividade das políticas? Abrucio (2007). Como reduzir a abrangência das ações estatais justamente no momento em que a população necessita de mais serviços Monteiro e Moura (2019).

#### **4.3.1. O Clientelismo na Expressão Gerencial**

A Lei 11.065/17 extinguiu a estrutura hierarquizada associada por competências e funções com salários estratificados segundo uma gradação dessas competências. Os cargos passaram a ser nivelados em nove faixas, correspondendo a cada nível o valor do grupo de um DAM- unitário, conforme o Art. 78. De acordo com a Lei, cabe ao gestor de cada Secretaria efetuar a distribuição dos DAMs em consonância com o quantitativo disponibilizado para a sua estrutura organizacional.

A autonomia concedida ao gestor de cada pasta permite que as estruturas se organizem em consonância com suas especificidades, no entanto, contribui para que funções possam ser negligenciadas, colaborando para que atribuições idênticas resultem em remunerações desiguais. Essas possibilidades, se não cuidadas, poderão significar desarranjos organizacionais que impedirão, em um futuro próximo, que a almejada qualificação da gestão pública seja alcançada. A composição estratificada de nove níveis hierárquicos é razoável se a compatibilização de funções estivesse pautada na Lei. Entretanto, a isonomia salarial com base em funções não é respeitada.

Exclui-se dessa ordenação por DAMs os equipamentos e funções das políticas públicas estruturadas em sistemas, como é o caso da saúde; educação, assistência social e os níveis de comando como a segurança.

#### **4.3.2. Meritocracia e Transparência**

Um aspecto importante que acrescenta inovação ao texto da Lei 11.065/17 diz respeito à necessidade de comprovação de qualificação dos indicados para ocuparem cargos de recrutamento amplo ou restrito em conformidade com exigências que serão estabelecidas em Decreto. Cabe ressaltar que a Câmara Municipal incluiu no texto que aprovou a prerrogativa de que fosse estabelecida em Lei a comprovação de qualificação para o recrutamento amplo. Entretanto, esta parte foi vetada pelo executivo sob a alegação de imposição de limitação a atribuição do executivo.

A comprovação da experiência, com respeito a regras claras e objetivas estipuladas em Lei, seria um indicativo efetivo dos processos de qualificação pautados na eficiência técnica.

Além disso, pode propiciar inovação no setor público, não se sujeitando à volatilidade dos Decretos. O Art. 96 da Lei em questão versa sobre os procedimentos para aumentar a transparência na nomeação dos dirigentes, já o Art. 102 informa que os procedimentos terão regulamentação prevista em Decreto. Constata-se que até abril de 2019 este Artigo ainda não havia sido devidamente regulamentado.

Cabe ressaltar ainda que a autonomia concedida aos gestores do primeiro escalão é relativa, uma vez que está circunscrita ao manejo dos cargos e funções desde que não acarrete aumento dos orçamentos. A Lei 11.065/17 não previu nenhuma estrutura específica responsável pela análise da composição das estruturas de cada Secretaria, instância de caráter técnico que zele pelo resguardo das funcionalidades necessárias ao desenvolvimento das atribuições previstas para cada órgão, sendo a Secretaria de Planejamento responsável por resguardar a compatibilidade dos quantitativos de DAMs.

#### **4.3.3. Recursos Humanos**

Segundo Bresser (1998, p. 27), a reforma do Estado prescinde de um fortalecimento do núcleo estratégico, através de recrutamento, treinamento e boa remuneração, visando à profissionalização cada vez maior do servidor. O discurso em defesa da reforma não aventou a possibilidade da qualificação do quadro de Recursos Humanos. Essa proposta de governo não se destaca como uma estratégia da gestão. Ressalvada a criação da Subsecretaria de Recursos Humanos, a Lei 11.065/17 não indica ações no sentido da qualificação dos servidores. Desse modo, percebe-se que um dos principais fatores para a implantação da administração gerencial é pouco explorado no corpo da Lei.

Percebe-se que ao ficar no meio do caminho dos vários modelos a reforma empreendida em Belo Horizonte, no que concerne ao modelo gerencial, um dos seus pilares não apresenta evidências de investimento na criação e fortalecimento das carreiras do núcleo estratégico de gestão que estão para além da gestão financeira, receita e fiscalização.

É importante salientar que as mudanças na estrutura gerencial ocorrem na composição central. Sendo assim, ao observarmos o arranjo institucional de políticas como educação; saúde; assistência social e segurança, definidas por legislações específicas e constituídas por décadas, vemos que as mudanças do arcabouço não as alcançaram deixando-as restritas à estrutura burocrática e gerencial.

O Município é a instância mais próxima do cidadão e a prestação de serviços carece de mão de obra capacitada e treinada. Conforme a regra constitucional, o meio de ingresso na máquina pública é meritocrática e por seleção pública (Concurso). Conciliar democracia e

serviços de qualidade com a redução do quadro funcional é uma questão de fundo para as políticas de Estado. Garantir a estabilidade e a continuidade dos serviços com contratos terceirizados agrega esse manancial de questões para um debate que precisa ser aprofundado e gerar mais que um amontoado de falácias midiáticas.

De acordo com o atual Secretário de Planejamento, André Reis, a reforma proposta para Belo Horizonte objetiva modernizar a estrutura do Poder Executivo do Município para torná-lo mais eficiente, transparente e próximo do cidadão. Reis completa ainda que, da simplificação à estrutura orgânica, irá reduzir as mais de 100 nomenclaturas para 9 faixas salariais, além de reduzir em mais de 400 o quantitativo de cargos comissionados. O que vai gerar uma economia prevista de 30 milhões por ano (PBH, 2017).

Se observarmos, pelo Balanço Orçamentário no comparativo entre 2016 e 2017, não é possível identificar essa economia de recursos, visto que no ano de 2017 a previsão da receita foi inferior a 2016. A despesa global com pessoal não permite verificar a redução do gasto com esse setor, para tal análise seria necessário estimar as projeções de despesas com os dois cenários de composição. Ademais, cabe ressaltar que a gestão anterior efetivou um corte nos cargos comissionados, mas, mesmo assim, é observado um crescimento da folha, que pode ser fruto de crescimento decorrente dos ganhos individuais, como quinquênios, e coletivos, como aumento salarial.

A Tabela 1 evidencia um contexto de contenção de despesas em 2017 que pode está atrelado com uma previsão menor da receita se comparado com 2016. No entanto, quando se compara o gasto com pessoal nos anos de 2016 e 2017 percebe-se uma evolução nesse gasto conforme Tabela 2.

**Tabela1 - Balanço orçamentário: Previsão de Receitas e Despesas Realizadas - 2016/2018.**

Ano	Previsão de receita	Despesas realizadas
2016	12.277.090.424,00	10.247.908.254,40
2017	11.580356.244,00	10.036.417543,67
2018	12.535.716.659,00	10.558.498.030,97

Fonte: Dados obtidos no Site PBH - Transparência/ contas públicas/ balanço orçamentário 2016, 2017, 2018

As informações trabalhadas são insuficientes para uma projeção mais assertiva quanto ao impacto da reforma na redução dos gastos com a estrutura de gestão já que os dados analisados são do montante geral das despesas com pessoal.

**Tabela 2 - Balanço orçamentário: Gasto com Pessoal – 2016 a 2018.**

<b>Ano</b>	<b>Gasto com Pessoal</b>
2016	3.599.912.123,30
2017	3.894.330.649,77
2018	Não disponível no site

Fonte: Dados obtidos no Site PBH - Transparência/ contas públicas/ balanço orçamentário/ despesas com pessoal.

Cabe ainda ressaltar os cortes efetivados pela gestão anterior na estrutura de cargos comissionados como uma variável que pode ter influenciado esse desempenho nos anos de 2016. Assim como, pode também ter ocasionado a exoneração em massa da atual gestão no primeiro dia de governo.

#### **4.3.5. A Incompletude da Reforma**

Misoczky (2004), chama a atenção para um fato constante no Brasil que é a incompletude desses processos de implementação das reformas administrativas. Para Santos (2005), o porquê dessas reformas não seguirem o curso estipulado tem uma correlação com a sua amplitude, uma vez que, reformas amplas interferem em vários aspectos e campos da organização pública, sendo essa uma possível resposta para a sua incompletude.

A reforma de Belo Horizonte, estabelecida em 2017, está inserida neste contexto de uma grande reestruturação governamental ao extinguir instâncias e reorientar processos. O fato de vários aspectos da Lei 11.065/17 requererem regulamentação a posteriori merece atenção, visto ser essa uma oportunidade para a não efetivação da Lei. Cabe ressaltar que uma legislação que modifica a gestão, se não regulamentada, pode não consagrar a sua finalidade, isso se considerarmos que o gestor tem 4 anos para implementar e avaliar sua eficiência. O fato da Lei promulgada em Belo Horizonte não informar uma instância responsável pelo processo de implantação da nova metodologia de gestão e das regulamentações, indica uma forte tendência para a sua incompletude.

Desde que foi promulgada até a data de 21/04/2019, conforme site da Câmara Municipal de Belo Horizonte, a Lei 11.065/17 foi alterada 9 vezes e 74 Decretos de regulamentação foram publicados ou fizeram menção à sua estrutura, totalizando, dessa forma, 83 alterações. Conforme ainda se pode averiguar, mesmo já tendo decorrido mais da metade da gestão, a regulamentação de itens importantes, como os conselhos criados por essa Lei, ainda não ocorreram.

## 5. Considerações Finais

Para entender e identificar os fundamentos da reforma administrativa de Belo Horizonte, este trabalho fez um percurso circunscrito em documentos oficiais localizado no período de 2016 a abril de 2019. A Lei nº 11.065 de 2017 foi o elemento norteador das análises. O exame aqui processado considerou o fato de o processo vivenciado em Belo Horizonte ser recente e seu impacto ainda não ter sido plenamente absorvido pela estrutura organizacional do Município.

Nesse sentido, as conclusões apontadas nos remetem a evidências que demandam atenção quanto à continuidade de um processo democrático e de qualificação da administração pública. Os aspectos que merecem atenção se relacionaram ao equilíbrio econômico e democracia; a qualificação dos Recursos Humanos e a eficiência das políticas públicas; a centralização do poder de decisão e a participação política.

Nos documentos analisados evidencia-se que a reestruturação administrativa da PBH instituída pela Lei 11.065/17 comunga elementos de três dos quatro modelos de administração pública: patrimonial, burocrático e gerencial e se afasta da matriz societal. Confirmando a complexidade da gestão pública e o cruzamento dos três modelos de administração. Conforme Filgueiras (2018). Não sendo possível afirmar qual modelo se sobressai ou averiguar sua influência no conjunto da obra com uma assertividade matemática. Considerando o método de trabalho adotado para essa pesquisa e o que conforme a literatura aponta, não existem modelos puros de administração, torna-se difícil estabelecer níveis que classifiquem a participação de cada modelo, bem como o seu impacto na elaboração da Lei.

Quando se analisou a lógica gerencial e a democracia participativa, a partir dos elementos que caracterizam o modelo gerencial apresentadas por Bresser (1998), é possível identificar no discurso a presença de uma defesa dessa lógica no que concerne ao controle dos gastos. Há uma predominante orientação para resultados e o contrato de gestão como elementos centrais da Lei. Já em relação à análise dos pressupostos da reforma apresentada para Belo Horizonte, fica evidente que sua implantação teve como foco norteador o aspecto econômico que orientou os pressupostos em detrimento dos processos de participação democrática.

Rodrigues (2017, p. 4), nos alerta que os procedimentos democráticos aumentam a responsabilização e a transparência, além de conferir legitimidade às decisões públicas, o que é particularmente importante quando elas dizem respeito a medidas restritivas no campo econômico e social. Ao analisar a questão do Ajuste Fiscal, não se pode afirmar, no entanto,

que a justificativa de estabelecer um novo marco legal para a Administração Pública do Poder Executivo, visando à redução do aparelho do Estado, seja uma diretriz efetivamente identificada e viabilizável a partir da Lei. Isso porque, como afirma o parecer da Comissão de Administração Pública da Câmara, a regulamentação de diversos órgãos, sua criação, atribuições e constituição, reporta à regulamentação por Decreto, fato que, além de comprometer a segurança jurídica da reforma, não permite o seu real dimensionamento.

Ademais, é preciso instituir mecanismos que mensurem a efetividade da economia dos gastos com a estrutura administrativa. Isso no comparativo com os gastos efetivados através da reestruturação de processos decorrentes dessa estrutura, bem como com a prestação de serviços, no curto e médio prazo. Tais cálculos devem observar também o tempo necessário para o aprendizado dos novos processos, tanto para o servidor quanto para o cidadão.

Outra variável que requer uma análise criteriosa ao término da atual gestão é o tempo de vigor de sua estrutura, comparando o quantitativo de DAMs da "Lei mãe" com seus possíveis acréscimos ou decréscimos. A Lei 11.163, de 1º de abril de 2019 aumentou o quantitativo de DAMs para a PBH.

Cabe ressaltar, que os novos arranjos da Lei, com a extinção de Secretarias e estabelecimento de novos vínculos, necessariamente, não significam extinção dos serviços ou das atribuições e sim novas subordinações e concentração de poder decisório. Além disso, a nova estrutura abre caminho para uma forma de patrimonialismo, dentro da perspectiva de um discurso pautado na reinvenção do governo. Em muitos aspectos, ele se contradiz no seu viés centralizador que daria maior liberdade gerencial ao gestor nas suas proposições e descentralizando as ações, segundo Rezende (1998).

Possivelmente, um dos dificultadores da implementação dessa reforma e de sua incompletude está na criação dos modelos implantados que demonstram grande carência de embasamento nos processos culturais locais que nos remete ao novo estrangeirismo conforme Misoczky (2004). Além disso, eles são elaborados a partir de um mix de proposições de diferentes modelos, sem discussão ampla com os interessados na efetiva realização das ações e dos serviços, tanto o cidadão quanto o servidor. A consulta prévia demonstraria, no caso em tela, a necessidade de uma maior reflexão sobre a demanda da sociedade, a demanda do servidor e suas capacidades somadas aos requisitos básicos para a melhor adequação à realidade da cidade.

O amadurecimento do processo democrático e a constituição de uma cultura política condizente com processos de superação dos efeitos perversos advindos desse sistema exigem revisões, adequações e novos mecanismos para aferição de eficácia. Talvez tenha chegado o

momento de estabelecer normas de fiscalização do Programa de Governo pelos Tribunais de Conta ou Tribunais Eleitorais, para que essa deixe de ser uma proposta totalmente separada das ações de fato implementadas durante o mandato do executivo.

Apresenta-se como necessário avaliar em que proporção a nova estrutura organizacional implantada pela reforma administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte, em 2017, promoveu economia nos gastos públicos, otimização dos serviços e bem estar ao cidadão. Apesar da busca por dados comprobatórios, para se estabelecer esta correlação, verificou-se a necessidade de uma investigação mais aprofundada, que incluísse projeções a partir da realidade financeira e orçamentária no comparativo 2016, 2017 e 2018 da folha de pessoal.

A conformação da estrutura apresentada na Lei 11.065/17, para a decomposição dos cargos e da estrutura gerencial no que tange a flexibilização, é uma inovação que exige um acompanhamento próximo das instâncias de controle por, em alguma medida, permitirem clientelismo e a personificação de estruturas. A falta de regulamentação de aspectos importantes da referida Lei, que promoveu a reforma administrativa em Belo Horizonte, também restringe sua efetividade e deprecia o compromisso de Governo de melhorar a situação do munícipe. Isso pode resvalar em uma falácia e promover uma relação de patrimonialismo popular ou um arremedo da relação servo e soberano.

Esta falta de regulamentação deixa a estrutura em situação de contradição gerencial visto que, apesar de propor uma reinvenção do governo, em muito dos seus aspectos, se contradiz ao perpetrar um viés centralizador que cerceia a liberdade do gestor em suas proposições e ações gerenciais. Um aspecto importante dessa análise diz respeito à nova acepção da Câmara de Coordenação Geral, que passa a figurar como a grande instância de decisão governamental. Não há um conselho de políticas, trata-se de uma lógica matemática parcial, incapaz de antever, no âmbito das políticas, o reflexo dos cortes na realidade social.

Por fim, ao analisar tudo o que foi considerado neste estudo, percebe-se um claro movimento de alterações do poder que favorece a prática da centralização, num movimento inverso do vivenciado no final dos anos 1990. Ou seja, ao invés de distribuição do poder tem-se um movimento de concentração desse poder. Efetivamente faz-se necessário ampliar as discussões a respeito das reformas administrativas no Brasil no âmbito dos municípios, uma vez que os modelos até agora implantados motivam certa instabilidade na estruturação dos serviços da gestão administrativa, como atestam as análises deste trabalho.

Os estudos sobre a Administração Pública Municipal ainda não permitem averiguar os impactos das reformas no reordenamento de serviços. É fundamental que a administração

pública mensure o impacto das mudanças na estrutura administrativa a cada reforma. O custo com a elaboração de novos processos e o tempo de aprendizado para servidores e cidadãos. Nesse sentido, sugere a realização de estudos que mensurem o custo e o impacto dessas alterações na prestação dos serviços à sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública - RAP. Vol. 41, 2007, p. 67-86. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>. Acesso em 24 de fevereiro de 2019.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção, **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945).** História (São Paulo), 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=221014800025> ISSN 0101-9074. Acesso em 19 de maio de 2019.

AZEVEDO, Ariston; ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. **A Falácia da Administração Apolítica.** Jornal da Universidade. Setembro de 2017. P. 4. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/169309/001049816.pdf?sequence=1>. Acesso em 16 de fevereiro 2019.

Belo Horizonte. (Cidade) **LEI Nº 11.065**, de 1º de agosto de 2017. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1182266>. Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 21-28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.** Revista do Serviço Público. Ano 49. Número 1. Jan-Mar 1998. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf). Acesso em 26 de fevereiro de 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Burocracia Pública na Construção Do Brasil.** 128p. 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>. Acesso em 26 de fevereiro de 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual.** Dados, Rio de Janeiro, V. 40, nº. 2, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em 01 Maio de 2019.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1990. 287p.

GOMES, Angela de Castro. **O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito.** Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, nº. 2, p. 31-58, 1996. Disponível em: [http://www.historia.uff.br/tempo/artigos\\_dossie/artg2-2.pdf](http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg2-2.pdf). Acesso em 01 de maio 2019.

FILGUEIRAS, Fernando; Melo Aranha, Ana Luiza **Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil.** Dados - Revista de

Ciências Sociais, vol. 54, núm. 2, 2011, pp. 349-387 Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/218/21821071005.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. **Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 52(1):71-88, jan. - fev. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-71.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2019.

INOJOSA, R.M; JUNQUEIRA, Luciano A. P.; KOMATSU, Suely. **Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza**. São Paulo: FUNDAP, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2018.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Reforma administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, vol.33, n°.4. Julho/Agosto, 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901993000400007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901993000400007). Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

MARENCO, André. **Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 60, n°.4. Outubro/Dezembro, 2017, p. 1025-1058. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21854654004.pdf>. Acesso em 24 de fev de 2019.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/118862>. Acesso em 17 de fevereiro de 2019.

MISOCZKY, Maria Ceci. **Uma defesa da reflexão teórica crítica na pesquisa e prática da administração pública**. In: *Anais: Encontro Nacional de Administração pública e governança*. 2004. Rio de Janeiro: Anpad, 2004. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-147.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2019.

MONTEIRO, Lorena; MOURA, Joana Tereza Vaz de. **Mapeando o debate entre os modelos de gestão pública no Brasil**. Revista NAU Social - v.10, n.18, p. 99 – 111 Maio 2019. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/rs/article/view/31435>. Acesso em 17 de maio de 2019.

PAES DE PAULA, Ana P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas - RAE. vol. 45, n°1, Janeiro/Março 2005. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].

PAES DE PAULA, Ana P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

PEREIRA, José Roberto. *et al.* **A Cultura organizacional e cultura brasileira: compreendendo as fragilidades do cooperativismo brasileiro.** Revista NAU Social. vol .4, nº6, p. 61-81 , Maio/Outubro 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/225/246>. Acesso em: 17 de março de 2019.

**PBH quita dívida com economia da reforma administrativa.** Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-quita-dividas-antigas-e-adianta-pagamento-do-13>. Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

**Prefeitura implementa Reforma Administrativa.** Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-implementa-reforma-administrativa>. Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

**PBH – Evolução da Estrutura Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte 1894-2000.** Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/apresentacao>. Acesso em 16 de fevereiro de 2019.

**Plano de Governo: trabalhar para bh funcionar.** Disponível em: [http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/MG/41238/2/130000083186/proposta\\_governo1471459650313.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/MG/41238/2/130000083186/proposta_governo1471459650313.pdf). Acesso em 10 de março de 2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Clinton e a reinvenção do governo federal: o *NationalPerformanceReview*.** Revista do Serviço Público. Ano 49. nº1, Janeiro/Março 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/362/368>. Acesso em 06 de março de 2019.

SANTOS, Braulio de Magalhães. **Reforma administrativa de Belo Horizonte – 2000: análise crítica de uma descentralização municipal.** Dissertação de Mestrado Puc Minas. Maio de 2005. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais\\_Santos\\_BM\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_Santos_BM_1.pdf). Acesso em: 24 de março de 2019.

SOUZA, Jairo; RESCHILIAN, Paulo. **Reforma da estrutura orgânica dos municípios e institucionalização das representações sociais sobre a cidade: a primazia da gestão gerando uma (des)ordem urbana em São José dos Campos, Brasil.** Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 15, dezembro 2018. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 403-428. Disponível em <https://search.proquest.com/openview/bb016fd0fb7bfcc9a32affa54fdaf220/1?pq-origsite=gscholar&cbl=3882644>. Acesso em 24 de fevereiro de 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004, 224p.

VILHENA, Renata et al. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 363 p.

SOUZA, Jesse. **Escravidao-e-nao-corrupcao-define-sociedade-brasileira.** Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/572004-escravidao-e-nao-corrupcao-define-sociedade-brasileira-diz-jesse-souza>. Acesso em 24 de fev de 2019.