

**ELEMENTOS PARA  
FUNDAMENTAÇÃO POLÍTICA DA  
REFORMA ADMINISTRATIVA**

*Especificação das posições da Comissão de Coordenação  
expressas no documento sobre a Reforma Administrativa  
de 31 de maio de 1990.*

## APRESENTAÇÃO

A decisão de acelerar a implantação da Reforma Administrativa surgiu de uma constatação, drasticamente fortalecida pela experiência de 17 meses de governo: a inadequação da atual organização administrativa da Prefeitura à implementação do projeto da Administração Popular.

Essa constatação, já afirmada no documento de Estratégia, ampara a definição de dois grandes objetivos para a Reforma Administrativa:

a) a democratização institucional, política, econômica e cultural da cidade que deve resultar da ação dessa fração do Estado que é a Prefeitura;

b) a criação de condições e meios adequados para a organização de uma estrutura dinâmica, ágil, produtiva e modernizada na administração municipal, adequada à realização da estratégia.

Visando esses dois objetivos estratégicos, a Comissão de Coordenação apresentou cinco áreas fundamentais de incidência da Reforma que são:

- 1) FORTALECIMENTO DO COMANDO POLÍTICO
- 2) REESTRUTURAÇÃO DO ORGÃO DE PLANEJAMENTO URBANO
- 3) REESTRUTURAÇÃO DOS ORGÃOS VOLTADOS PARA OBRAS E MANUTENÇÃO
- 4) REESTRUTURAÇÃO DOS ORGÃOS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER
- 5) ESTABELECIMENTO DE UMA NOVA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL

A identificação dessas cinco áreas de incidência especial da Reforma define um conjunto de medidas que a especificam, considerando o acúmulo das avaliações e experiências de quase dois anos da Administração Popular.

## A NATUREZA POLÍTICA DO DEBATE

A Comissão iniciou seus trabalhos no dia 4 de abril. De imediato, constatou que a realização da Reforma exigia posições conclusivas sobre a estratégia de Governo. Passou então a coordenar e agilizar o processo de discussão da estratégia, que culminou com a aprovação, no dia 30 de abril, de documento com a posição do Governo.

Nesse período, também foi concluído o processo de auto-avaliação realizado por todas as Secretarias e órgãos. O resultado desse processo apresentou muitas insuficiências e não constituiu a base para um sólido diagnóstico sobre a situação das Secretarias e órgãos. Na verdade, o processo de avaliação não revelou elementos novos em relação ao que, de um modo geral,

se conhecia do Governo e de seus problemas.

Diante desta situação, e tendo o dia 31 de maio como prazo final para a conclusão de seus trabalhos, a Comissão resolveu enfatizar as funções políticas do seu papel, diante do processo da Reforma. Os trabalhos da Comissão, portanto, foram assumidos como um momento político, deflagrador de um processo de decisão do Governo. Uma vez assumida, as posições de Governo passam a orientar os desdobramentos técnicos, através do quais as decisões políticas são testadas diante da realidade e traduzidas em medidas administrativas, novas rotinas e controles e recomposição de processos e relações de trabalho.

O resultado dos trabalhos da Comissão, efetivamente concluído em 31 de maio, é um documento político com proposições que respondem às principais finalidades atribuídas à Reforma - democratização do Estado e criação de meios adequados para implementação da Estratégia - e que se desdobram em cinco principais áreas de incidência da Reforma, através de diversas medidas.

O documento produzido pela Comissão da Reforma é uma hipótese de trabalho, uma proposta deflagradora do debate, que suscita o posicionamento de todo o governo e prepara o momento de unificação em torno de uma posição política global sobre o processo da Reforma, a ser definida no Seminário do Secretariado do próximo dia 19 de junho.

Para subsidiar esse debate, a Comissão esclarece aqui, sinteticamente, alguns elementos de diagnóstico e fundamentação que justificam as medidas propostas para as cinco principais áreas de incidência do governo.

Porto Alegre, 13 de junho de 1990

**A COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA**

## I. O FORTALECIMENTO DO COMANDO POLÍTICO

Um dos mais sérios problemas que a Administração Popular enfrentou na sua ação política-administrativa, neste primeiro período de governo, foi a ausência de uma estrutura de suporte ao comando político.

O Gabinete do Prefeito (GP) e a Secretaria do Governo Municipal (SGM), desempenham funções, basicamente, de representação política. Por outro lado, a SPM não foi muito além da sua visão predominantemente urbanística e não respondeu às principais necessidades políticas do Governo. Por isso, esses órgãos não conseguiram cumprir o papel de elaboração da estratégia governamental e de coordenação da ação político-administrativa.

Essas limitações evidenciam a necessidade de se prover o Governo - e especialmente o assessoramento direto do próprio Prefeito - de uma estrutura política e técnica que constitua elemento de ligação entre as definições políticas, o planejamento estratégico, e o controle político da ação gerencial desenvolvida na execução.

Através da criação da Secretaria Geral do Governo (SGG), o reforço do Comando Político - aqui entendido como o Prefeito, o Secretariado e a representação dos Partidos - busca enfrentar a pulverização e o particularismo e se afirma pela integração estratégica intersetorial e pelo estabelecimento de canais democráticos através dos quais se deixa claro o papel do Secretariado e dos Partidos e se constituem instrumentos e mecanismos de participação popular nas instâncias da administração. Recusa-se, assim, qualquer filtro entre o Prefeito e o Secretariado e elimina-se concepções verticalistas e centralizadoras. O fortalecimento do Comando Político apresenta-se como um processo de integração - como, por exemplo, ocorre com a criação, junto à SGG, de um colegiado de ASSEPLAS, destinado a fortalecer o desenvolvimento de funções de planejamento com os recursos das próprias Secretarias - e de democratização do Governo.

A busca de integração entre política e técnica preside este movimento que visa um novo patamar de relações entre o Poder Público Municipal e a Cidadania, tornando a estrutura administrativa permeável ao controle e à participação popular.

Nesse sentido as coordenações de Planejamento de Governo e Controle dos Programas de Governo, têm a finalidade de estabelecer precisas definições da ação político-administrativa. Voltam-se para o estímulo da produtividade e eficiência, assim como procuram explicitar de forma transparente os seus objetivos. Afirmam-se assim, substantivamente, os propósitos de desprivatização do Estado, com a instituição de instrumentos que tornem as ações de Governo compreensíveis para os cidadãos, permitindo o acompanhamento das decisões políticas e o controle da efetiva realização.

A proposta de Reforma também prevê a criação de uma unidade administrativa que integre as funções de Comunicação e Relações com a Comunidade. Atualmente, a Coordenação de Comunicação mantém meios de relações com a comunidade e, por sua vez, a Coordenação de Relações com a Comunidade desenvolve processos e meios de comunicação. Portanto, ambas as áreas realizam de forma incompleta importantes funções de governo. Além disso, a maioria das Secretarias e órgãos também mantêm unidades administrativas ou funções diretas de relações com a comunidade, sem a existência de uma política global. A integração das duas áreas - que se especializaram no atendimento de determinados segmentos da população, através de linguagens e mecanismos diferenciados - recompõe a cidadania como objetivo da ação de governo e busca suprir carências enfrentadas pelas duas áreas.

A proposta também prevê a subordinação da PROCEMPA à SGG, passando a assumir o caráter estratégico que os recursos de informática devem ter no contexto de qualquer estrutura organizacional moderna. Informações estratégicas, controles de desempenho, sistemas de modernização e agilização de procedimentos e rotinas são recursos gerenciais de uso comum do Governo e, por sua importância, só podem se localizar junto ao Comando Político.

Finalmente, a criação da Empresa para o Desenvolvimento de Projetos e Serviços (EPS) se justifica, por um lado, pela necessidade de constituição de um instrumento de agilização operacional e gerencial e, por outro, pelo imperativo da compactação de estruturas administrativas hoje dispersas pela Prefeitura e que atendem a múltiplas necessidades. Essa empresa que se estruturará com funções muito diversificadas, deverá assegurar que suas operações baseiem-se num aparato administrativo e operacional extremamente enxuto. A diversidade de objetivos que se atribuirá a essa empresa expressa a postura de que é inaceitável, política e administrativamente, prosseguir multiplicando estruturas. Para prevenir eventuais problemas de gestão ou desvio de finalidades, essa empresa deve ser controlada na sua intimidade - por exemplo, através de um Conselho de Administração - diretamente pela sociedade civil.

Por tudo isso, o reforço do Comando Político, através da criação da SGG, recusa qualquer processo de centralização de poder. Sua concepção, ao contrário, se sustenta pela necessidade de qualificação do apoio à decisão política e pela criação de meios de coordenação da ação do Governo, articulando-se a relação entre os diversos órgãos e conferindo unidade e racionalidade ao desempenho das funções políticas, administrativas e operacionais.

## II. REESTRUTURAÇÃO DO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO URBANO

A Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), ao longo da sua história, foi progressivamente sendo esvaziada de suas

atribuições de planejamento urbano. A necessidade de reversão desse quadro torna-se mais aguda com a decisão do Governo de dar prioridade às intervenções urbanas destinadas à regularização e urbanização das áreas ocupadas, muitas vezes irregularmente, por populações de baixa renda ou marginalizada. A ampliação dos espaços destinados aos setores populares disputa imensas áreas da cidade com a especulação imobiliária e exigem a reversão do quadro atual da SPM.

As ações da Prefeitura que interferem no tecido urbano estão diluídas em diversos órgãos que, além disso, estão despotencializados e sem condições adequadas de trabalho. A cidade, entretanto, não pára de crescer desordenadamente e não se submete a qualquer norma abstrata concebida em gabinete. O resultado é uma perda de capacidade da Prefeitura dar sentido ao desenvolvimento da cidade. Essa realidade foi agravada pela lógica de governar por Comissões ou pela contratação de escritórios externos, como recurso para contar com profissionais que as estruturas permanentes não conseguem manter e estabelecer responsabilidades que não são assumidas por estas mesmas estruturas.

Com a Administração Popular, essa situação não se alterou substancialmente. Ao contrário, a SPM foi compelida a extrapolar sua competência de formular o planejamento urbano. E, na tentativa de assumir as funções globais de planejamento de governo, chegou mesmo a coordenar diretamente a execução de obras e serviços, como ocorreu com o Projeto SOS e o Projeto Centro. A Administração Popular não conseguiu capacitar a SPM nem para o planejamento urbano e nem para o planejamento de governo que, aliás, ficou reduzido a uma condição parasitária, com essa Secretaria agindo como mera orientadora de procedimentos legais ou burocráticos, ou limitando-se a fazer o inventário de ações realizadas.

O sentido da reforma na SPM não poderia ser outro: reunir e potencializar neste órgão todos os instrumentos de planejamento urbano hoje dispersos, especialmente os concentrados nas seguintes Secretarias:

\* SMIC: o fornecimento de Alvarás, que define a adequação da localização das atividades econômicas no espaço urbano.

\* SMOV: o licenciamento, a vistoria de arruamentos e loteamentos, atividades que definem a estrutura viária da cidade. Com o mesmo critério, transfere-se também a Divisão de Edificações que determina alinhamentos, estabelece o zoneamento de usos, aproveitamento, ocupação e altura das edificações, mantendo diversas funções afins e paralelas ao planejamento urbano.

\* SMAM: o licenciamento de mobiliário com publicidade que interfere na paisagem urbana, como também praças, parques e espaços verdes que compõem no desenho urbano.

\* DEMHAB: as funções da Superintendência de Planejamento, detacando-se as de elaboração de projeto, viabilidade urbanística, topográfica e atividades de avaliação.

Finalmente, busca-se assegurar que as funções de Planejamento de Governo percam sua condição parasitária, para que possam se desenvolver, com recursos humanos e materiais adequados, e deixem de sugar energias do órgão voltado para o planejamento urbano. Por esta razão, a Supervisão de Planejamento e Programação Econômica da SPM passa a integrar a SGG, e a nova Secretaria Municipal do Planejamento Urbano é dotada de uma ASSEPLA para o planejamento e programação de suas próprias atividades.

### III. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS VOLTADOS PARA OBRAS E MANUTENÇÃO

A reestruturação dos órgãos voltados para obras e manutenção da cidade consolida essas atividades do Município em duas Secretarias: a Secretaria Municipal de Obras e Viação e a nova Secretaria do Meio Ambiente e Saneamento, como veremos a seguir.

#### a) O FORTALECIMENTO DA SMOV

A reconstituição e o fortalecimento da SMOV, dá continuidade ao movimento que criou o Escritório de Projetos e Obras, concentrando nesta Secretaria todas as atividades que dizem respeito à execução de obras e à manutenção da estrutura urbana. O objetivo principal é a otimização dos recursos humanos e materiais, rearticulando a capacidade operacional da Prefeitura, de modo a viabilizar as prioridades estratégicas de governo e a racionalização e requalificação dos serviços.

A potencialização dos recursos da SMOV, voltada para as prioridades estratégicas de governo visa, em primeiro lugar, fortalecer a capacidade de executar obras de pavimentação de vias e urbanização dos espaços da cidade carentes de estrutura e infraestrutura e que estão à margem da cidade formal e, em segundo lugar, realizar a linha estratégica de organização da cidade, recompondo a capacidade de prestar serviços de manutenção.

A reorganização da SMOV se dá através da agregação de setores afins, hoje dispersos em Supervisões diferentes. potencializando-os quanto ao seu próprio desenvolvimento e capacidade de ação. Cria-se ainda a Coordenação de Obras Públicas com a finalidade de orientar e controlar efetivamente todas as intervenções físicas nas áreas públicas (por órgãos municipais, estaduais e federais) tornando-as mais econômicas e com menor impacto ambiental. Agrega-se, também, na SMOV o setor que hoje realiza obras no DEMHAB, com o mesmo sentido de racionalização de serviços afins.

#### b) O FORTALECIMENTO DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE

O diagnóstico da dispersão, do paralelismo de competências e do seccionamento das funções do governo é reiterado quando se examina as imensas dificuldades para o Município atuar diante das questões ambientais. Essa situação é respondida pela proposta de estabelecimento de uma profunda articulação entre os órgãos que lidam com problemas de meio ambiente e saneamento, seguindo uma moderna tendência mundial.

Constata-se a necessidade de uma política ambiental unificada. Constata-se, também, uma interface "natural" das atividades de diversos órgãos que lidam com capina, conservação de praças, destino final do lixo, produção de água potável, implantação de esgoto cloacal e pluvial, tratamento de afluentes e despoluição de cursos de água, entre outras funções.

A Comissão propõe a aglutinação de todas essas atividades no âmbito de uma Secretaria do Meio Ambiente e Saneamento, que subordinará o DMAE (ao qual se funde o DEP), o DMLU, a Supervisão de Parques, Praças e Jardins e o Projeto Guaíba Vive.

Com isso, a capacidade de formulação e execução de política ambiental da Administração Popular passa a ser mais efetiva, através da orientação de atividades fins e, principalmente, pela assimilação de um acervo de conhecimento técnico e capacidade de atuação no campo da Pesquisa e Desenvolvimento hoje dispersos em diversas estruturas, sendo particularmente importante no DMAE.

#### IV. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CULTURA, ESPORTE E LAZER

Cultura, lazer e esporte são áreas de atuação da Prefeitura extremamente importantes para o estabelecimento de relações com a população.

Cultura e esporte têm especificidades e identidade própria, porém, envolvem uma área de sombra naquilo que muitas vezes enquadramos genericamente como atividades de lazer, englobando o conjunto das atividades destinadas à ocupação do tempo livre dos cidadãos.

Constatamos que a Administração Popular não tem uma "política cultural". Tem, isto sim, diversas iniciativas de política cultural, significativamente desconexas, que marcam as atividades da SMC, da EPATUR, da FESC, da SERP/SMED e, também, da SHAM, da SHIC e até mesmo do DMAE que opera um "Centro Cultural".

Constatamos ainda que a Administração Popular também não tem uma "política de esportes", mas atuações isoladas da FESC e da SERP/SMED.

A Lei Orgânica do Município estabelece a competência do Município para implementar políticas de Cultura e Lazer e de Esportes.



A Comissão entende que é necessário unificar as atividades de cultura - e também muito do que hoje é genericamente definido como lazer - de acordo com uma política global do Município a ser formulada pela SMC. Por isso, atribui à SMC o controle dos equipamentos hoje sob a responsabilidade da FESC e da SERP/SMED e, ainda a definir, os equipamentos disponíveis em outras Secretarias e órgãos. Também passam para a SMC a realização do Carnaval e outras promoções e eventos de caráter massivo, hoje atribuídas à EPATUR.

A Comissão também entende que é necessária a formulação de uma política global de esportes para o Município. Entende ainda que, no momento, os recursos humanos e materiais disponíveis para a implementação dessa política não comporta a criação de uma Secretaria específica destinada ao esporte, a exemplo do que ocorre em outras cidades brasileiras.

Em decorrência dessa avaliação, a Comissão considera adequado, por conveniência do governo, que as atividades esportivas sejam atribuídas a uma unidade administrativa, com identidade própria, que fique vinculada à SMC. Essa vinculação decorre, fundamentalmente, da necessidade de compartilhamento dos equipamentos - especialmente os da FESC e da SERP/SMED - que serão geridos pela SMC. Futuramente, portanto, pode tornar-se conveniente a constituição de uma Secretaria especializada e destinada ao esporte. No momento, o "embrião de Secretaria" deve vincular-se à SMC, como melhor maneira para viabilizar que o Município tenha formuladas e implementadas as políticas globais de Cultura e de Esportes.

Aceitas essas proposições a SMC passaria a dispor de um expressivo conjunto de equipamentos capazes de proporcionar uma efetiva descentralização das atividades culturais junto aos setores populares.

Por outro lado, a vinculação à SMC da unidade administrativa encarregada da "política de esportes" - dado que não ocuparia recursos materiais ou humanos da SMC e não a desviaria de suas finalidades originais - poderia ser empreendida com vantagens, tanto políticas como administrativas, de modo a favorecer a implementação e a articulação - através do uso comum de equipamentos - das políticas de Cultura e de Esporte.

#### V. ESTABELECIAMENTO DE UMA NOVA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL

A democratização do Estado, em sua fração municipal, é um dos objetivos que perpassa todas as definições estratégicas assumidas pela Administração Popular. A concepção de Reforma Administrativa proposta pela Comissão vai além das medidas e ações que visam reconstituir os meios organizativos e métodos para potencializar a prestação regular dos serviços públicos e a realização de nossa estratégia. A Comissão entende que é necessária a adoção de uma política institucional que dê um sentido permanente à alteração

democrática do perfil do Executivo. Esta política deve instituir uma nova e fortalecida relação do Executivo com a sociedade civil, estabelecendo condições e meios para que esta incida e controle o Estado.

Concretamente, esta nova relação com a sociedade civil deve estabelecer as formas de participação popular, articulando os seguintes aspectos: a) adequação jurídico-político à nova Lei Orgânica Municipal; b) instituição de mecanismos que possibilitem uma incidência direta da sociedade civil - especialmente do movimento popular - na política global do Poder Público; c) incentivo à formação dos Conselhos Populares autônomos regionais.

Para isso, a Administração Popular deve promover uma imediata discussão com o movimento popular, buscando apoio para a elaboração de uma nova lei de participação popular que substitua a lei 195/88, exigência que também é estabelecida pela Lei Orgânica, ao separar formalmente os Conselhos Municipais dos Conselhos Populares.

A nova legislação deverá instituir um Fórum de participação popular, com funcionamento permanente e que possibilite a discussão abrangente sobre os assuntos de interesse da cidade.

Imediatamente, antecipando-se à institucionalização desse Fórum, será criado o Conselho para o Desenvolvimento dos Serviços Públicos Municipais - com participação das entidades gerais do movimento sindical e popular e dos empresários da indústria e do comércio (CUT, CGT, UAMPA, Ass. Comercial e FIERGS) - com a finalidade de estabelecer uma relação direta com a sociedade civil, formalizando um contato permanente e ágil para a troca de informações e opiniões e a apresentação de críticas e sugestões sobre os assuntos de interesse público.

\* As demais emendas, serão submetidas a debate, contando com a sistematização da Comissão, que assim deverá organizar as políticas e detalhar a pauta de debate dos conteúdos da Reforma.

\* A Comissão selecionará, dentre as emendas, aquelas que considera possam obter consenso do Secretariado, no sentido da aprovação ou rejeição. Essas emendas serão apresentadas sumariamente, com um parecer sucinto, e submetidas à deliberação do plenário. O plenário poderá não acatar a proposição, em relação a qualquer emenda, e colocá-la em debate. Esse é o processo de deliberação sumária.

\* No processo de deliberação do plenário, vota exclusivamente o Secretariado, sendo que esse posicionamento terá caráter indicativo para subsidiar as deliberações do Plenário.

\* As emendas serão levadas a plenário de duas maneiras: para deliberação sumária e para deliberação com debate.

\* A Comissão de Coordenação da Reforma sistematizará as emendas recebidas até às 12h do dia 18 de junho.

1. Avaliação do governo
2. Reforma e Estratégia
3. Conteúdos da Reforma

\* É a seguinte a pauta do Seminário:

\* No dia 19 de junho será realizado um Seminário, com atividades das 8h30 às 19h30, no Centro Demonstrativo Agrícola da SMIC. Participam do Seminário: Secretariado, Coordenadores da Reforma de todas as Secretarias e órgãos, representantes dos Partidos da Frente e Vereadores dos Partidos da Frente.

\* Também os Partidos e os vereadores dos Partidos da Frente deverão se posicionar sobre a Reforma através de emendas que também deverão ser enviadas à Comissão até às 12 horas do dia 11 de junho.

\* Os Coordenadores da Reforma, designados pelos Secretários e dirigentes de órgãos, ficarão incumbidos de relatar e apresentar à Comissão TODAS as emendas que surgirem nos debates internos às Secretarias. O relato das emendas deverá fundamentar o mérito das emendas de forma minuciosa e consistente, assim possibilitando o adequado encaminhamento das deliberações.

\* Todas as posições sobre a Reforma deverão ser traduzidas em emendas - de qualquer natureza, supressivas, aditivas ou modificativas - ao documento base.

\* As deliberações sobre a Reforma tomarão como documento base a proposta da Comissão.

\* No processo de debate, em plenário, cada emenda terá quatro defesas de 3 minutos, sendo duas contra e duas a favor. Se o plenário não se sentir esclarecido, poderá solicitar, em relação a cada emenda, mais uma defesa de três minutos, sendo uma a favor e uma contra. Esse é o processo de deliberação com debate.

\* Após o posicionamento do Secretariado, e ainda no Seminário, o Prefeito deliberará sobre o conteúdo fundamental da Reforma que, a partir daí, será apresentada publicamente como proposta do Governo.