

XXIX Encontro Anual da ANPOCS – 2005
25 a 29 de outubro de 2005
GT Políticas Públicas: Trajetórias, Instituições e Processos

**Intersetorialidade e resiliência institucional na gestão da política social:
as recentes reformas administrativas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**

Autores¹: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Cristina Almeida Cunha Filgueiras

*VERSÃO PRELIMINAR. Favor não
citar sem a autorização dos autores*

1. Coordenação e intersectorialidade na gestão pública

A ênfase que nos últimos anos tem sido dada pelos analistas de políticas públicas às relações intergovernamentais, ao papel das redes e à intersectorialidade espelha, em ampla medida, algumas das principais mudanças que têm sido operadas nos padrões tradicionais de produção das políticas públicas, mudanças essas associadas à consolidação de novas formas de governança. Neste contexto de emergência de novos atores, de transformação do Estado e de valorização da sociedade civil na gestão pública, torna-se central a questão da cooperação interorganizacional.

Este texto problematiza esta cooperação a partir da análise do caso do governo municipal de Belo Horizonte. Em 2001 iniciou-se a implementação de uma reforma administrativa na Prefeitura de Belo Horizonte, formulada no final de 2000, cujo objetivo principal, ao fomentar a descentralização intramunicipal, era tornar compatíveis a ampliação da capacidade de coordenação e de planejamento pelo núcleo central de governo e uma maior autonomia das unidades descentralizadas, articulando estruturas territoriais e setoriais de planejamento. Na área social, coube a um órgão criado com a reforma, a Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social a função de traduzir para a prática o princípio normativo da intersectorialidade, articulando entre si as várias secretarias temáticas e coordenando

¹ Docentes do Mestrado em Ciências Sociais – Gestão de Cidades, da PUC-Minas.

a gestão microterritorial dos programas e serviços. Tais pretensões encontraram a sua expressão máxima no Programa BH Cidadania. Este texto analisa os constrangimentos institucionais ao trabalho intersetorial e as dificuldades na interação entre instâncias centrais, regionais e temáticas da Prefeitura.

Ainda são incipientes no Brasil os esforços mais sistemáticos no sentido da investigação dos condicionantes, dos indutores, do impacto e do potencial disruptivo das relações intergovernamentais e da atuação das redes de políticas públicas (*public policy networks*). Contudo, a preocupação com a chamada intersetorialidade, entendida aqui como ação concertada das agências governamentais, rompendo a tradicional perspectiva fragmentada e setorializada do planejamento e da implementação das políticas no país, parece constituir uma lacuna ainda mais significativa na agenda de pesquisa dos analistas de políticas públicas. Os raros trabalhos que têm se dedicado à questão parecem ainda restritos à esfera da prescrição, sendo, via de regra, contaminados por um normativismo que lhes impossibilita um tratamento sistemático dos constrangimentos políticos, legais, institucionais e burocráticos à ação concertada/cooperativa.

As iniciativas de modernização do Estado no Brasil, assim como na América Latina de uma maneira geral, usualmente associadas seja às reformas liberais que têm circunscrito o papel dos agentes governamentais, seja a abordagens mais preocupadas com o fortalecimento do papel do Estado, têm privilegiado, particularmente na seara das políticas sociais, a criação de uma nova institucionalidade, na qual a questão da cooperação, do fomento à ação concertada, ocupa um papel considerado estratégico. Eduardo Amadeo (2003), por exemplo, mapeando a "evolução das políticas sociais na América Latina durante os anos noventa", afirma que aquela foi a década "do surgimento de novos ministérios sociais de caráter geral ou coordenadores" (p.20). Na verdade, tem sido ensaiada na região uma variedade de formas de coordenação no âmbito das políticas sociais, nos distintos níveis de governo, que "vão desde reformas na institucionalidade até inovações na gestão social" (p.21). Se a criação do Ministério do Desenvolvimento Humano na Bolívia pode ser pensada como uma das iniciativas mais ousadas, têm proliferado as Secretarias de Desenvolvimento Social e distintas instâncias

dedicadas à busca de cooperação entre as agências governamentais. No âmbito programático, tem se tornado corrente a formulação de políticas e programas sociais que demandam ação concertada entre distintas agências públicas, sem contar aqui, a ênfase que tem sido dada às parcerias entre Estado, organizações da sociedade civil e entidades do mercado².

Um aspecto indispensável para as políticas sociais é a coordenação e articulação entre as ações dos diversos níveis de governo. No caso brasileiro, como afirmou Faria (2004: 28), apesar do papel do governo federal continuar sendo estratégico no financiamento e na criação de diretrizes normativas para os programas de proteção social, a execução operacional destes ocorre de forma cada vez mais descentralizada, ficando a cargo dos governos estaduais e municipais. Tal necessidade de descentralização, em um país tão vasto como o Brasil e com seu peculiar sistema federativo, apresenta enormes problemas de coordenação e articulação.

A necessidade de coordenação entre agências governamentais e os desafios a ela associados não estão presentes somente no Brasil. Ém seu *path-breaking* e hoje clássico trabalho sobre a implementação de políticas públicas, Pressman e Wildavsky afirmavam sobre os Estados Unidos que *"no phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does 'lack of co-ordination'. No suggestion for reform is more common than 'what we need is more co-ordination'"* (1984: 133). Guy Peters, por seu turno, assevera que o *"administrative Holy Grail of co-ordination and 'horizontalty' is a perennial quest for the practitioners of government"* (1998: 295). Harold Seidman consegue ser ainda mais provocativo ao sugerir que:

"the quest for coordination is in many respects the twentieth-century equivalent of the medieval search for the philosopher's stone. If only we can find the right formula for coordination, we can reconcile the irreconcilable, harmonize competing and wholly divergent interests, overcome irrationalities in our government structures, and make hard policy choices to which no one will dissent" (1970, apud Jennings Jr. & Krane, 1994: 341).

² No caso dos Estados Unidos, conforme O'Toole Jr. (1997), "direct federal spending of single-agency program operations accounts for a small slice of the huge national budget" (p.46).

Fica claro assim que a preocupação com a coordenação e com a cooperação interorganizacional não pode ser considerada um fenômeno recente. As redes e as parcerias não representam em si mesmo novidades. Se existe, a inovação residiria principalmente na intensidade de tais articulações e na variedade dos atores envolvidos. Como sugerido por Guy Peters, desde o tempo em que as estruturas governamentais começaram a se diferenciar, com a criação de uma variedade de ministérios e departamentos, muitos têm afirmado que uma agência desconhece o trabalho realizado pelas outras e que os seus programas são contraditórios, redundantes ou ambos (1998: 295).

Em função dos nossos objetivos neste trabalho, cabe aqui considerar, de forma breve e em suas linhas principais:

- a) os processos que levaram à fragmentação do planejamento e da gestão no setor público;
- b) os fatores que têm gerado a pressão para o rompimento deste padrão inercial; e
- c) as dificuldades e barreiras à cooperação entre as agências públicas, dentre elas destacando-se o que aqui denominamos "resiliência institucional". O Dicionário Aurélio dá a seguinte definição do termo "resiliência": "propriedade pela qual a energia armazenada em um corpo deformado é devolvida quando cessa a tensão causadora duma deformação elástica". Em nossa apropriação deste termo para a apreciação do comportamento das burocracias públicas, estaremos enfatizando as características internas às organizações que possibilitam a assimilação da mudança (introdução de um modo intersetorial de produção de políticas sociais) e aqueles fatores que funcionam como impedimento à mudança. Importa também, é claro, examinar não apenas as barreiras organizacionais à cooperação, à ação conjunta, mas também aqueles empecilhos de ordem legal ou técnica e aquelas que foram chamadas acima de barreiras políticas externas.

Processos de distinta natureza são responsáveis pela fragmentação do planejamento e da gestão no setor público. Dentre eles, talvez aqueles que mais diretamente têm obstaculizado hoje a capacidade de coordenação das agências estatais sejam os seguintes:

- O fato de os governos terem progressivamente ampliado o leque de suas atribuições, a despeito das pressões em sentido contrário, as quais se avolumaram e se intensificaram nas duas últimas décadas. Essa ampliação faz com que aumentem as probabilidades de qualquer política ou programa gerar impactos significativos sobre outras políticas e/ou programas;
- Os processos de descentralização, devolução e/ou privatização, aos quais deve-se somar a criação de múltiplas agências (reguladoras ou prestadoras de serviços), às quais é concebido um poder de atuação mais ou menos autônomo, que têm ampliado a fragmentação e, simultaneamente, tornado imperativas a coordenação e a cooperação (e não apenas entre as agências governamentais);
- Se as atribuições dos governos foram enormemente ampliadas nas últimas décadas, também parece evidente o aumento da complexidade e do caráter técnico de parte significativa dos assuntos e questões com as quais o Estado se vê compelido a lidar. Ademais, cada vez um número maior de desafios e questões colocadas ao Estado são “transversais” ou *cross cutting*, não se encaixando com perfeição nos organogramas governamentais. Isso vale tanto para questões mais “recentes”, como meio ambiente, direitos humanos e novas tecnologias, quanto no que concerne as políticas sociais, as quais, sob pressão das múltiplas agendas internacionais e de novas demandas internas, passam a ter que contemplar novos grupos de beneficiários, como os migrantes, as mulheres e as minorias, os quais demandam serviços de várias agências públicas (Peters, 1998: 295-6).

No que diz respeito aos fatores que têm gerado a pressão para o rompimento do padrão inercial de planejamento e gestão, via de regra fragmentado, alguns deles já

mencionados acima, parece possível sermos igualmente sintéticos, elencando os seguintes fatores:

- Os recorrentes problemas fiscais com os quais têm se deparado os governos, os quais, somados às crescentes demandas por eficiência, transparência e *accountability*, fazem com que a coordenação seja percebida como uma forma aparentemente simples de se eliminar a redundância e a inconsistência dos programas governamentais;
- Como se sabe, as diretrizes de reforma do Estado têm se espelhado no funcionamento das organizações do mercado e/ou buscado a ampliação da participação dos cidadãos ou “clientes”. *“Participation by clients is used as a means of ensuring that government ‘serves the customer’, while maximizing involvement by government employees within their organizations increases the quality of the services being produced. That focus on clients and workers within the single organization makes coordination less probable”* (Peters, 1998: 296);
- Ainda que a visão prevalecente destaque a tendência das organizações em geral e das burocracias públicas muito particularmente de preservar ou de buscar a ampliação de suas próprias prerrogativas, de sua autonomia e de seus orçamentos, alguns fatores parecem operar no sentido do fomento à cooperação e à coordenação, tais como: a definição do papel do técnico/profissional e a ênfase dada aos beneficiários/clientes, os quais sentiriam em primeiro lugar o impacto positivo de tal mudança no comportamento das organizações e de seus profissionais (Peters, 1998: 305);
- Cabe também ressaltarmos, por fim, o reconhecimento de que a complexificação dos processos sociais tornou obsoletas e ultrapassadas determinadas concepções que informavam o planejamento governamental. Um bom exemplo talvez seja o consenso cada vez mais perceptível acerca da compreensão da pobreza como um fenômeno

multidimensional, a demandar, para sua superação, uma gama variada de ações, por parte do Estado e da própria sociedade.

Frente a tais pressões e esforços, não é possível, contudo, desconhecer que são diversificadas as dificuldades e barreiras à coordenação/cooperação entre as agências públicas. Jennings Jr. & Krane (1994) categorizam tais barreiras como empecilhos organizacionais, legais/técnicos e políticos. As barreiras de ordem organizacional estariam relacionadas às distintas missões, orientações profissionais, estruturas e processos das agências públicas. As várias missões e orientações profissionais incidem sobre a definição dos objetivos e das prioridades das organizações, podendo levar a divergências acerca da maneira mais adequada de se atingir os fins propostos, o que, obviamente, pode dificultar a ação interorganizacional. Há também a possibilidade de que as agências possam ignorar ou desconfiar do modo de operação e das finalidades das outras organizações. No que diz respeito às estruturas e aos processos, obstáculos à cooperação podem ser derivados da limitação das conexões interorganizacionais que é cristalizada por distintas estruturas e processos e pela eventual necessidade de que a aprovação de vários níveis da organização seja requerida e/ou pela existência de uma diversidade de *veto points*. Ademais, a abrangência geográfica da provisão de serviços pode variar, podendo também haver incompatibilidade nos procedimentos e nos sistemas de incentivo.

No que toca as barreiras legais e técnicas à coordenação, elas podem se originar da própria circunscrição definida pela legislação pertinente para a atuação da agência, de regulamentos internos emanados dos escalões mais elevados das organizações e da capacidade tecnológica e da experiência acumulada das agências. Destacam-se aqui as restrições legais à utilização dos recursos financeiros e técnicos das distintas organizações e a possibilidade de conflito entre as regulamentações dos vários níveis de governo.

De acordo com os autores citados, as barreiras políticas à coordenação/cooperação podem estar lastreadas tanto no ambiente político externo aos programas quanto na política interna da própria burocracia. No que diz respeito às disputas intraburocráticas e à política da burocracia, o conhecido termo *turf*

protection parece sintetizar com precisão um comportamento já tão amplamente estudado. A idéia expressa é que cada organização tem a sua área de atuação definida, hegemonia essa que ela vai lutar para preservar, excluindo competidores potenciais, mesmo (ou principalmente) sendo eles outras organizações governamentais. Dito de outra forma, para que esta “hegemonia” seja preservada sobre o território, sobre uma clientela, sobre uma questão ou problema ou sobre uma forma de atuação, o comportamento esperado é a competição, não a cooperação.

As barreiras políticas externas, por sua vez, são também de várias ordens: podem ser oriundas de grupos de pressão que desejam proteger os seus interesses na produção da política pública; podem estar relacionadas a estruturas e processos do legislativo que têm incidência sobre a fragmentação das agências e das políticas ou programas, sendo também possível que o legislativo faça valer o seu interesse em privilegiar programas de maior visibilidade ou do interesse de alguns de seus atores mais relevantes. Ademais, é crucial o apoio das lideranças do executivo às diretrizes de coordenação.

Na próxima seção, apresentaremos as reformas administrativas implementadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte desde 2000, dando ênfase aos mecanismos instituídos com o objetivo de fomentar a coordenação e a gestão intersetorial da política social do município.

2. Reformas administrativas e descentralização no governo municipal de Belo Horizonte

No Brasil, são variadas as experiências de reestruturação das instituições públicas, nos três níveis de governo, segundo o princípio da descentralização político-administrativa. No município de Belo Horizonte, a reformulação das suas instituições é um tema que passou a orientar reformas desde os anos 70 e que ganhou centralidade a partir do final dos anos 90, quando se iniciou um ciclo de governos progressistas. Em 2001, implementou-se, em Belo Horizonte, uma reforma administrativa com o objetivo de ampliar a descentralização da administração municipal, iniciada de forma incipiente em governos anteriores, agora com ênfase na

territorialização, coordenação e intersectorialidade da oferta das políticas públicas, no geral, e das políticas sociais, especificamente. Com base na percepção de alguns problemas decorrentes dessa reforma, em 2005 foram propostos alguns ajustes na máquina pública municipal visando preservar esses mesmos princípios. Neste tópico, com interesse específico na área das políticas sociais, enfocaremos tanto a Reforma de 2000 quanto os ajustes implementados em 2005.

Em 1971, no contexto do regime autoritário, foi implementada a primeira descentralização territorial da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, com a criação de duas Administrações Regionais-ARs, nas regiões denominadas Venda Nova e Barreiro, que ganharam algumas competências limitadas para controle urbano, fiscalização e realização de pequenas obras. Em 1983, em um governo do PMDB, de perfil marcadamente clientelista, foram criadas mais sete Administrações Regionais. Contudo, essa ampliação da regionalização não significou aprofundar a descentralização, pois foi acompanhada de restrições legais à autonomia das regionais.

No final dos anos 80, inicia-se um ciclo de reformas implementadas por governos com perfil considerados mais progressistas. Já na vigência da Constituição de 1988, marcada pela ênfase na descentralização e participação, um governo municipal do PSDB, cujo titular foi Pimenta da Veiga, substituído posteriormente por Eduardo Azeredo, buscou fortalecer as nove Administrações Regionais, transferindo um maior número de responsabilidades e tarefas para essas administrações.

Essa tendência tem continuidade nos anos seguintes. Em 1990, foi aprovada a Lei Orgânica do Município, com forte ênfase na democracia participativa. Em seu Capítulo IV, artigo 18, por exemplo, está escrito que “a ação administrativa do Poder executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular”. Esses princípios orientaram as intervenções posteriores que, a partir de 1993, foram implementadas por governos oriundos de partidos de esquerda, com hegemonia do PT. Foram prefeitos Patrus Ananias, do PT (1993-1996), Célio de Castro do PSB (1997-2001) por dois mandatos, e Fernando Pimentel do PT (2001-2008). Essa continuidade de um mesmo grupo político no poder permitiu a permanência de um grupo de técnicos em cargos centrais da

administração municipal, o que representou um fator importante na implementação das mudanças.

A ação desses governos progressistas resulta na implementação cumulativa e no fortalecimento de um conjunto de instrumentos de gestão e participação como o Orçamento Participativo e os conselhos deliberativos de políticas setoriais. Em que pese uma avaliação geral positiva dessas mudanças, na gestão iniciada em 1997, alguns representantes do poder público municipal passam a apontar problemas no desenho político-institucional configurado até então. As experiências de reforma das instituições públicas municipais, implementadas até então, intensificaram as relações político-institucionais entre os órgãos da administração municipal e estabeleceram mecanismos de participação da sociedade na gestão pública. Porém, segundo diagnóstico dos dirigentes da administração municipal, tais inovações necessitavam cristalizar-se em uma organização da administração pública municipal mais orgânica e menos fragmentada. Com base nesse princípio geral, iniciou-se a discussão de uma reforma administrativa que, incorporando o aprendizado de reforma das instituições públicas municipais ao longo dos últimos anos, fornecesse um novo modelo de descentralização administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte.

Assim, no ocaso do governo do Prefeito Célio de Castro, a Secretaria Municipal de Planejamento passou a coordenar um grupo restrito de técnicos com experiência na administração municipal, que elaborou a Reforma Administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, instituída pela Lei n. 8.146, de 29 de dezembro de 2000. Essa reforma incorporou experiências de outras administrações, como as reformas da Prefeitura de São Paulo, na Gestão de Luísa Erundina (PT), e da Prefeitura de Fortaleza, na Gestão Juracy Magalhães (PMDB), bem como da descentralização administrativa ocorrida em Barcelona, a partir de 1979.

A Reforma envolveu extinção de cargos, enxugamento da estrutura de órgãos e remanejamento de funcionários, especialmente de empresas e autarquias. Visou melhorar a capacidade de gestão governamental, especialmente através da superação da fragmentação no planejamento e da coordenação geral das ações e programas de governo. O propósito principal da reforma foi fortalecer a área de planejamento e coordenação do nível central do governo municipal e ao mesmo

tempo fortalecer política, técnica e financeiramente as Administrações Regionais-ARs, que passaram a se denominar Secretarias Municipais de Coordenação da Gestão Regional. O modelo proposto visava, paradoxalmente, centralizar a coordenação e planejamento das ações, no sentido de articular intersetorialmente as ações públicas e, ao mesmo tempo, descentralizar em favor das regionais, concedendo aos seus dirigentes poder de secretários municipais na implementação de políticas públicas setoriais.

A reforma visou redefinir estratégias de política pública, competências, limites e articulações entre as instâncias de governo, através da implantação de *“um modelo orgânico de gestão democrática e participativa, segundo os princípios da intersetorialidade, da descentralização e da informação”*. O objetivo era aumentar a eficiência do governo municipal, no sentido de responder adequadamente as demandas por saúde, educação, transporte, assistência, dentre outras; fornecer transparência às ações públicas, publicizando a gestão pública; criar um atendimento regionalizado aos cidadãos, disponibilizando nas nove secretarias regionais bens e serviços públicos demandados pela população em seus bairros; e ampliar a participação popular na gestão pública (PBH, 2000:4).

Na perspectiva dos formuladores da reforma, a descentralização³ deveria ser acompanhada pela intersetorialidade, que permitiria enfrentar os problemas da fragmentação das políticas setoriais sociais e urbanas, através da construção de redes entre políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, etc.), atores e órgãos municipais, possibilitando a “gestão matricial” no desenvolvimento de programas e ações, através de uma atuação integrada referida territorialmente.

Os formuladores da reforma enfatizavam que a redefinição da máquina administrativa a partir das secretarias regionais não significaria o esvaziamento das funções no nível central de governo. Ao contrário, afirmavam que a condição para a realização da descentralização rumo às regionais implicaria um nível central de

³ Portela (2005: 89) adverte que na verdade não se tratou de “descentralização” administrativa e sim de desconcentração, posto que não houve efetiva transferência de poder de decisão e de recursos para os níveis regionais: “na Reforma Administrativa de Belo Horizonte observa-se a transferência de execução de parte das atribuições exercidas pelo nível central (secretarias temáticas) para as

governo forte. Assim, ao lado das nove secretarias regionais, foram criadas Secretarias de Coordenação em nível central de governo que respondiam por todas as políticas setoriais e programas implantados e executados pelo município. As definições e competências normativas e programáticas deveriam permanecer como atribuição do nível central de governo e a prestação e execução dos serviços seriam realizadas pelas regionais, garantindo aproximação territorial dos cidadãos. Tal disposição procurava garantir uma visão mais ampla dos problemas e uma redistribuição eqüitativa de bens e serviços públicos em todo espaço municipal (PBH, 2000).

Cada uma das nove administrações regionais passou a se chamar Secretaria Municipal de Coordenação e Gestão Regional. As secretarias temáticas (na área social: educação, saúde, assistência social, abastecimento, esportes e cultura) se mantiveram no núcleo central de governo com seu *status* alterado, já que passam a ser subordinadas, na região, às recém criadas “secretarias de coordenação”. O primeiro nível de governo ficou composto pelas secretarias sistêmicas, pelas duas secretarias de coordenação de políticas setoriais (urbanas e sociais) e pelas nove secretarias de coordenação regional, além da Chefia de Gabinete do Prefeito, da Procuradoria-Geral do Município e da Assessoria de Comunicação. O segundo nível de governo ficou composto pelas secretarias temáticas, pelos órgãos da administração indireta, pelas duas secretarias temáticas criadas em cada regional, e pelas duas secretarias administrativas financeiras, subordinadas às duas secretarias sistêmicas.

A transformação das secretarias de administração, fazenda e planejamento em secretarias de coordenação geral, ou sistêmicas, a criação de mais duas secretarias de coordenação, uma de política social e outra de política urbana e ambiental, bem como a criação das nove secretarias regionais, tiveram o objetivo de diminuir o poder do conjunto das secretarias setoriais e dos demais órgãos da administração indireta, considerados excessivamente autônomos, corporativos e

unidades administrativas regionais, porém sem a autonomia regional em criar mecanismos facilitadores para a execução e poder decisório para a disponibilização de recursos”.

cuja ação resultava em fragmentação das políticas. Ao contrário, o novo modelo deu ênfase às estruturas de coordenação central e coordenação regional.

A reforma se orientava também a reduzir o poder dos órgãos da administração indireta, subordinando-os às secretarias de coordenação, seguindo a orientação de fortalecer o nível central de governo, de seus instrumentos normativos e de controle (técnico e financeiro), ao subordinar os órgãos setoriais da administração direta e indireta, buscando garantir a unidade e eficácia da ação governamental.

Ao mesmo tempo, a criação das secretarias regionais visou garantir uma gestão territorializada, pela transferência de poder político, aparato técnico, funcional e financeiro para elas. Na verdade, algumas políticas, como saúde e educação, já eram geridas, em boa medida, pelas regionais, que eram responsáveis por custeio, pequenos investimentos e gestão de recursos humanos. No âmbito regional, as recém criadas secretarias de serviços sociais e urbanos passam a incorporar ações e serviços operacionais que se encontravam sob responsabilidade de órgãos da administração direta e indireta. Essas secretarias ganham o mesmo *status das* secretarias municipais setoriais, ganhando, portanto mais autonomia de ação.

A estrutura implantada visou concretizar os pressupostos de intersectorialidade, participação e informação. Em primeiro lugar, a intersectorialidade busca a integração matricial das políticas públicas urbanas e sociais na sua formulação, implementação e monitoramento, como condição de superar a fragmentação no planejamento e execução das políticas setoriais e evitar a superposição e competição dos diversos programas e ações municipais. Para tal, a administração buscou organizar-se em rede, articulando os atores dos diversos níveis do governo municipal (central, setorial e regional), dispostos de forma integrada (PBH 2000; 2001). Assim, as Secretarias Regionais ganharam mais autonomia e responsabilidades em relação às suas antecessoras Administrações Regionais. O planejamento e coordenação intersectorial das políticas setoriais, executadas pelas Regionais, fica sob responsabilidade das Secretarias de Coordenação. Em cada uma das Secretarias Regionais é criado um órgão responsável pela coordenação da execução das ações e políticas planejadas e

definidas pelas Secretarias Temáticas (setoriais), ou seja, as Secretarias Regionais de Serviços Urbanos e Serviços Sociais. Aqui é indispensável ressaltar que, prévio à reforma, já havia um processo adiantado de descentralização nas áreas de Saúde e Educação. Nas demais pastas do âmbito social – Assistência Social, Esportes, Cultura e a nova área de Secretaria de Direitos de Cidadania – não havia experiência de descentralização.

Em resumo, poder afirmar como Corrêa et al. (2003: 2), que a reforma em Belo Horizonte, pretendeu *“conciliar estruturas territoriais e setoriais de planejamento, constituindo uma estrutura de ação matricial, através de uma lógica de centralização-descentralização onde se combinam a centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas nas administrações regionais agora chamadas secretarias municipais de gestão regional”*.

Surgiram, contudo, muitos problemas na implementação da reforma, relacionados principalmente aos seguintes aspectos: definição de fluxos de trabalho entre as secretarias regionais, as secretarias setoriais e o nível central (existiam tanto lacunas como superposições; demora em procedimentos administrativos); deficiências na capacidade técnica e operacional (logística, equipamentos, infraestrutura física, recursos humanos em quantidade e qualidade); criação de novos níveis hierárquicos que terminaram por tornar menos ágil a administração; criação de grande número de novos cargos gerenciais; definição de pessoas por critérios políticos para ocupação de cargos de gerentes; centralização dos recursos e do poder de decisão (Filgueiras, 2005)⁴.

As regionais ampliaram as atribuições, mas continuavam sem recurso para cumpri-las adequadamente. Houve também descompasso entre as secretarias municipais que possuem verbas vinculadas com fundos específicos ligados a

⁴ Uma análise sistemática destas e outras dificuldades no processo de reforma e descentralização dos programas sociais e os desafios envolvidos em processos de mudança institucional complexos foi feita particularmente para o caso da Assistência Social no município. Foram destacados os problemas decorrentes da ambiguidades nas competências e atribuições dentro das próprias

repasse federais e estaduais previstos por lei (educação, saúde) e aqueles organismos que contam somente com os recursos próprios do município.

Em princípios de 2005, o prefeito Fernando Pimentel (PT) propôs novas alterações na estrutura administrativa da prefeitura, visando aperfeiçoar a Reforma de 2000⁵. Nesse momento, o discurso de dirigentes da prefeitura caracterizou a mudança não como reforma, mas como “ajuste”, já que os princípios da mudança implementada em 2000 seriam mantidos.

Com a experiência acumulada, constatou-se que a Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social-SCOMPS havia se transformado numa instância hierárquica entre o prefeito e as secretarias temáticas. A secretaria teria assumido tarefas excessivas, como funções administrativas e financeiras, através da Secretaria Municipal Administrativa e Financeira da Política Social, implicando duplicação de tarefas e controles excessivos.

O ajuste, por um lado, assumiu o caráter hierárquico da Secretaria de Políticas Sociais sobre algumas secretarias, que passam a ser secretarias adjuntas, quais sejam: Secretarias Municipais Adjuntas de Assistência Social, Esportes, Abastecimento, Trabalho e Direitos de Cidadania. Por outro lado, transferiu para as secretarias de educação e saúde, que juntas consomem cerca de 50% dos recursos do Tesouro Municipal, todas as atribuições administrativas e financeiras relacionadas a elas. Tal alteração visou dar maior capacidade de ação à SCOMPS na execução dos programas BH Cidadania e Bolsa Família (este, um programa federal de execução municipal). A intersectorialidade ganhou assim um novo perfil: a SCOMPS organiza de forma vertical os dois programas mencionados e passa a relacionar-se de forma horizontal com as secretarias de educação e saúde. O pressuposto estabelecido é que coordenar não demandaria necessariamente subordinação hierárquica.

Foi proposta a criação de uma Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, visando dotar a administração municipal de uma dinâmica de planejamento

secretarias setoriais, entre unidades e gerências (Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, 2003).

integrado das ações e gastos na área social. A Câmara é composta pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais, cujo titular coordena os trabalhos, por suas secretarias adjuntas de Assistência Social, Abastecimento, Esportes, Trabalho e Direitos de Cidadania, pelas secretarias de Educação e Saúde, pelas secretarias municipais de administração regional e pela Fundação Municipal de Cultura. Suas atribuições são o planejamento estratégico da política social no município e a discussão de investimentos e da execução orçamentária das secretarias envolvidas (contudo, esse coletivo não tem poder de decisão sobre as definições orçamentárias). A Câmara reúne-se ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que necessário. A criação da Câmara parte da constatação de que a coordenação e a intersetorialidade não se resolvem somente com a formalização de uma estrutura administrativa, com definição de mecanismos de subordinação, vinculação e controle. Haveria a necessidade de se criar um espaço propriamente político onde, através do consenso, fossem definidas prioridades e delegadas responsabilidades.

A experiência da articulação da SCOMPS com as secretarias de coordenação regional foi avaliada como problemática, pois uma articulação real acabou não ocorrendo. O espaço dessa articulação passaria a ser, então, a Câmara Intersectorial de Políticas Sociais, já que os Secretários de Administração Regional, que mantêm as tarefas típicas das políticas setoriais, compõem a mesma.

Para finalizar esta seção sobre as reformas na prefeitura de Belo Horizonte, é importante abordar o papel da SCOMPS. Esta secretaria de coordenação teve como primeiro secretário um dos principais artífices da reforma de 2000, quando responsável pela Secretaria de Planejamento municipal. Este foi um claro sinal de que a direção municipal buscava incorporar a área social ao seu núcleo decisório mais restrito e com forte legitimidade política dentro do governo, contrariamente a um perfil mais baixo em geral mantido pelos secretários deste setor nas administrações municipais. Via-se a possibilidade de que essa instância, criada acima de cada secretaria temática, pudesse unificar as políticas sociais em ações intersectoriais. Tal condição, contudo, sofreu em pouco tempo alteração, com a redução do perfil da SCOMPS dentro da Prefeitura após a saída do secretário para

⁵ Em 1/1/2005 foi sancionada a Lei de Estrutura Organizacional da Administração Direta.

ocupar um cargo no governo federal. Junto com ele saíram os membros da equipe que havia participado no Planejamento da concepção da reforma administrativa, posteriormente o acompanhara na nova secretaria e ali fora responsável pela formulação do Programa BH Cidadania. Tratava-se de uma equipe *“forte, que mandava, tinha muito poder no nível central e em toda a prefeitura”* (coordenador de programa, em entrevista para este trabalho).

Em pouco tempo ocorreram três trocas de gestores responsáveis pela SCOMPS e, como consequência, a descontinuidade no padrão de relacionamento com as demais secretarias. Evidentemente tal situação enfraqueceu a incipiente coordenação da política social no município. Contudo, não foi abandonado o propósito de contar com uma autoridade social que coordenasse as políticas sociais. Este objetivo ganhou novamente impulso com a chegada do secretário Jorge Nahas ao final de 2003. Ele foi um dos principais responsáveis pelo ajuste na administração municipal ocorrido em 2005.

Convém destacar ainda nesta seção, que os desafios da coordenação de políticas sociais em Belo Horizonte se somam à inegável complexidade da gestão da política social nas grandes cidades, decorrente da multidimensionalidade da pobreza, necessidade de focalização-priorização em razão da alta incidência e profundidade das carências na população, do fato de haver muitas instituições envolvidas e da multiplicidade de lógicas, dinâmicas, ações e programas que aí se cruzam. Tal complexidade está também associada à característica freqüente nos programas sociais de combinar baixa programabilidade e elevada interação com os beneficiários exigindo, dos formuladores de política e dos responsáveis pela implementação, flexibilidade, capacidades de adaptação e instrumentos claros para coordenação (Martínez, 1998).

3. O Programa BH Cidadania

Um exemplo privilegiado da dinâmica, ou das intenções de coordenação e intersectorialidade no governo de Belo Horizonte, abordadas na seção anterior, é o Programa BH Cidadania. O programa, iniciado em 2002, visa promover a inclusão social de famílias em áreas de grande vulnerabilidade social, através da garantia de

acesso aos bens e serviços, integrando as ações de assistência, abastecimento, cultura, direitos de cidadania, educação, saúde e esportes.

O BH Cidadania foi implantado em forma piloto em nove regionais, beneficiando a população de áreas de concentração de vulnerabilidade social, escolhidas com base na informação do Mapa da Exclusão Social⁶. Tais áreas possuem como características comuns: carência de infra-estrutura, especialmente obras de drenagem, espaços de lazer e esporte, moradias precárias, ocupação de áreas inadequadas para moradia, alto índice de violência. Foi definida como meta inicial o atendimento integral às necessidades de 600 famílias em cada uma das áreas piloto.

Nas palavras do prefeito,

“(o BH Cidadania) é a nossa menina dos olhos na área social (...) é a materialização dessa proteção que queremos dar aos pobres, aos mais carentes, e se baseia no conceito de que a pobreza é territorial (...) Ele se baseia no conceito de que, para enfrentar a pobreza, a miséria, é preciso trabalhar com a intersectorialidade, ou seja, não pode ser uma política pública com setores estanques, sob pena de estar gastando de forma inadequada recursos públicos, que já são escassos” (Pimentel, 2002).

O programa foi elaborado logo após a reforma, *“internalizando assim seus princípios de descentralização, participação, territorialidade e intersectorialidade”*. Seu desenho de gestão também correspondeu ao modelo colocado pela reforma, competia à SCOMPS a formulação e coordenação das estratégias de implementação das ações. Não resta dúvida que a iniciativa é “um broto da reforma”. Ele foi formulado pela mesma equipe que concebeu e implementou a reforma administrativa.

O desenho do programa apostava na implantação da estrutura de gestão regional decidida com a reforma administrativa, ou seja, na descentralização e no desempenho das novas secretarias regionais. Contudo, como apontado na seção anterior, a reforma não ocorreu da forma prevista e sua implementação revelou muitos problemas no modelo proposto. A intervenção se ressentiu da definição

pouco precisa de seus objetivos de impacto e componentes, bem como da fraca capacidade de coordenação intersetorial e de execução no âmbito das administrações regionais.

“As instâncias colegiadas responsáveis pela condução da reforma e do programa BH Cidadania apresentaram impasses e conflitos de várias naturezas. Por um lado, as secretarias regionais voltadas à execução, e do outro lado, as secretarias temáticas responsáveis pela formulação das diretrizes, planejamento e procedimentos normativos. O sentimento das secretarias temáticas (colocadas hierarquicamente em escala inferior às secretarias regionais) de “perda de poder”, juntamente com as secretarias de Coordenação Regional, com “ganho total de poder”, leva a uma não-cooperação, ou cooperação parcial dos atores, ocasionando dificuldades na implementação do programa” (Portela, 2005: 101).

Concretamente, o programa esbarrou nas seguintes dificuldades:

- as secretarias temáticas envolvidas na execução não participaram na formulação;
- houve nos primeiros anos insuficiente envolvimento dos setores de saúde e educação com o programa. A Educação questionou a lógica adotada, de focalização em áreas de maior vulnerabilidade social em cada uma das regiões do município, por considerar que esta se confronta com o modelo universalista da política educacional;
- ocorreram tensões constantes e conflitos entre gerências regionais e temáticas na implementação, relacionadas a desigualdades na competência técnica, no controle das normas, desequilíbrio na dotação de recursos humanos e estrutura operacional, resistências das temáticas a repassar atribuições às regionais com receio de que os programas pudessem ser desvirtuados em seus objetivos e critérios; as diversas secretarias temáticas atribuíam umas às outras as dificuldades na implementação do programa;
- indefinições e vazios no desenho programático e nas atribuições dos diversos atores institucionais envolvidos se manifestaram com maior expressão no

⁶ A elaboração do *Mapa da Exclusão*, a partir do Índice de Vulnerabilidade Social, permitiu localizar as carências de serviços e equipamentos urbanos em cada área. Com base nesse instrumento, o governo municipal definiu áreas prioritárias de ações de inclusão sócio-espacial (Nahas, 2003).

trabalho nos territórios (áreas piloto): *“as equipes nas regionais, lá na ponta, ficaram administrando os conflitos existentes entre as secretarias setoriais e entre os níveis central e regional. Não tinham as condições para assumir as responsabilidades da implementação do programa”* (depoimento para este estudo);

- baixa capacidade dos equipamentos locais de resolução das demandas das famílias beneficiárias. O caso mais acentuado é o do Núcleo de Apoio à Família, NAF, considerado “a porta de entrada das famílias no programa”;
- o foco na família exige visão integral e atendimento de uma gama variada de necessidades destes beneficiários. No entanto, na prática o programa se restringe a que duas ou mais secretarias redesenham ações conjuntas voltadas à maior inserção social das famílias em situação vulnerável já cobertas pelas ações.
- o programa não tinha orçamento próprio, pois foi inicialmente pensado para funcionar apenas com base na integração de ações e serviços pré-existentes, com seus respectivos orçamentos. Um dos entrevistados para este estudo informou que *“segundo a concepção inicial, tratava-se de uma estratégia de ação, não de um programa”*. Para que a desejada integração ocorresse era necessária efetiva coordenação, o que foi considerado como um suposto do Programa e uma condição prévia resolvida, o que não era real. Não foi vista necessidade de desenvolver um trabalho para que a coordenação de fato começasse a ocorrer. Por outro lado, diante do objetivo amplo de inclusão social do BH Cidadania e da importância que lhe foi dada pela direção municipal desde o lançamento da iniciativa, surgiu a expectativa de que houvesse recursos novos destinados às ações que o sustentavam. Em seguida, houve a aposta de que o programa seria financiado pelo BID. Em 2002 foi apresentada a carta consulta ao Banco para solicitação de financiamento. A negociação se prolongou até 2005 quando finalmente o projeto foi aprovado no organismo internacional. No momento atual, aguarda-se a assinatura do contrato com o BID e a conseqüente chegada dos recursos para expansão do Programa a quinze novas áreas (BID, 2005);

- com a saída da SCOMPS, em 2003, do grupo que formulou o programa, este perdeu parte de sua visibilidade política, não estando mais associado ao núcleo dirigente da prefeitura. Naquele momento não haviam ainda sido dadas as condições para que a iniciativa funcionasse plenamente nos territórios, nem havia sido alcançada a articulação entre as ações das secretarias setoriais;
- o BH Cidadania não contava com um responsável com um cargo na estrutura da SCOMPS, ficando sujeito à discricionariedade do Secretário e à possibilidade de alocação de recursos humanos dentro do órgão. Somente em 2005, no contexto do ajuste realizado na estrutura administrativa da prefeitura, o Programa foi oficializado na estrutura administrativa, com explicitação de suas atribuições legais, designação de cargos e suas respectivas competências.

Como pode ser percebido pelos pontos apresentados, o modelo proposto pelo BH Cidadania é exemplo de um programa de alta complexidade, com baixa programabilidade e alta interação com os usuários. Portela (2005: 86) demonstra isto ao analisar três aspectos: 1) o ambiente de implementação complexo (diversos atores envolvidos, inclusão diversificada a partir das demandas específicas dos grupos familiares); 2) a estratégia de implementação flexível (ajustes diante de situações não previstas no momento da formulação, bem como na diferenciação do tipo de vulnerabilidade diagnosticada); 3) a exigência de capacidade institucional alta (exigência de coordenação; recursos humanos com alta capacidade na ponta). Existe, contudo, uma importante defasagem entre a concepção do programa e as condições dadas para sua implementação, já que estas últimas se mostram rígidas e limitadas.

Podemos considerar o BH Cidadania como uma caixa de ressonância das deficiências e dificuldades para a coordenação e a descentralização. O programa trouxe também à tona os problemas relativos às debilidades no planejamento, na capacidade operacional, na produção e uso de informação para a gestão.

Pese às muitas limitações apresentadas, a intervenção é vista dentro da Prefeitura de Belo Horizonte como sendo de grande relevância e continua gerando expectativa positiva. O própria existência do Programa é percebida como inovadora pelo fato de exigir um mínimo de coordenação entre as secretarias temáticas. Considera-se que houve avanço nas interfaces dos programas setoriais: *“nesses quatro anos de experiência, ganhamos em intersetorialidade”* (depoimento do Secretario Municipal de Políticas Públicas). Contudo, consideramos que para reconhecer avanços nas capacidades de gestão política, programática e operacional seria necessário um estudo de avaliação mais sistemático.

4. A modo de conclusão

A descentralização e a intersetorialidade têm sido utilizadas como estratégias importantes de modernização de administrações municipais (Ckagnazaroff e Mota, 2003). Porém, advertem os autores, elas podem tornar-se fontes de conflitos para as prefeituras. Ambas provocariam maior complexidade nos processos de trabalho, articulando vários níveis e setores na resolução de um mesmo problema. Além disso, poderiam trazer ou acentuar conflitos entre grupos profissionais e interesses corporativos, além de conflitos entre os órgãos municipais por recursos. Podemos afirmar que tais problemas ocorreram nas mudanças promovidas na Prefeitura de Belo Horizonte.

Com relação ao tema central deste trabalho – os fatores facilitadores e as barreiras à implementação das mudanças relacionadas à coordenação na gestão e à intersetorialidade, consideramos importante destacar os seguintes pontos:

- atualmente, na Prefeitura de Belo Horizonte, a necessidade de desenvolver a coordenação se apresenta em diversas situações: entre os níveis central, regional e local; entre secretarias temáticas; entre diversos programas ao interior de uma mesma secretaria temática; entre os órgãos que participam na implementação do programa transversal BH Cidadania. entre as políticas sociais e urbanas;

- as reformas implementadas em Belo Horizonte requerem um equilíbrio tão necessário quanto difícil na administração municipal: fortalecer simultaneamente o nível central e os níveis descentralizados;
- todos os envolvidos na gestão social no município reconhecem a importância da coordenação na política social. Contudo, a tradução prática desse consenso enfrenta sérias dificuldades devido às diferenças na estruturação dos diferentes setores – por exemplo: educação e saúde são setores com dinâmicas “cristalizadas”, possuem orçamentos vinculados onde tem peso importante o pagamento de pessoal; assistência social: grande número de programas, vários deles ainda não consolidados, limitação de recursos humanos, fragilidade da rede de serviços para atendimento às necessidades da população;
- existe uma complexa relação entre o programático, o técnico-organizacional e o político na gestão social. A intersectorialidade, perspectiva vital nas políticas de redução da pobreza e luta contra a exclusão, para transformar-se em realidade exige alterações substanciais nos processos de trabalho, nos desenhos organizacionais e na forma de trabalhar dos organismos da administração. Por outro lado, faz-se necessário enfrentar os desafios colocados pela multidimensionalidade do problema da exclusão social, que exige uma canastra de bens e serviços e não apenas intervenções pontuais.

A assimilação das mudanças propostas pela reforma administrativa implementada a partir de 2001 em Belo Horizonte e pelo ajuste de 2005, em particular nas políticas sociais, ainda não está concluída. A tensão provocada pelas reformas nos primeiros anos diminuiu, porém não podemos afirmar que tenha terminado. As tensões, que no primeiro momento se manifestaram nos planos da distribuição de poder, do organograma e do orçamento, há algum tempo parecem manifestar-se fortemente nas definições programáticas e na necessidade de coordenação. Evidentemente a burocracia municipal não apresentou capacidade para assumir de forma imediata novos formatos tanto organizacionais como programáticos. Diversos setores nas políticas sociais se sentiram “atropelados” pela

reforma, formulada por um grupo restrito de dirigentes e técnicos. Parte das propostas da reforma mostraram-se pouco viáveis e sua não efetivação não pode ser atribuída apenas a resistências e barreiras impostas pela burocracia. Contudo, apresentaram-se também situações que foram avaliadas por algumas secretarias como oportunidades para provocar a aproximação com a população e dar visibilidade política aos desafios enfrentados na gestão social.

Para concluir este trabalho, consideramos necessário destacar que a implementação, desde o final do ano 2003, do Programa Bolsa Família do governo federal, encontrou na gestão social municipal em Belo Horizonte um terreno favorável e já em parte organizado. Por sua vez, o Bolsa Família teve repercussões importantes para a gestão municipal: aumentou a escala de atendimento e o volume de recursos envolvidos no repasse às famílias em situação vulnerável, obrigou à formulação de núcleos intersetoriais e a articulação entre os setores de educação, saúde e assistência para seleção e acompanhamento das famílias beneficiárias. Segundo um dos gerentes de política social em uma das regionais do município: “o *Bolsa Família* veio ordenar o trabalho intersetorial”. Os recursos transferidos ao município através do programa federal e as condicionalidades associadas à entrega dos benefícios às famílias teriam sido mais poderosos do que as tentativas anteriores para a obtenção do coordenação entre agentes institucionais na política social municipal? Teriam as tentativas prévias da administração municipal criado condições favoráveis à execução do Bolsa Família em Belo Horizonte?

Bibliografia

- AMADEO, Eduardo. “Evolución de las políticas sociales en América Latina durante los noventa”. **Proyecto Desafíos de Políticas Sociales en América Latina**. BID/ Fundación Chile XXI. Jul. 2003.
- BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Documento conceptual de proyecto. Proyecto número BR-L 1008: Desarrollo Integrado de los Asentamientos Irregulares del Municipio de Belo Horizonte (BH-Cidadania)** <http://www.iadb.org/projects/project> Documents Consulta em 11/07/2005.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck e MOTA, Normaston Rodrigues. “Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias

de modernização de prefeituras municipais”. **E & G Economia e Gestão**. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p.23-41, dez. 2003.

CORREA, Izabela M, SILVA, Felipe Antônio R. e ARAÚJO, Wagner F. G. “Aspectos institucionais do processo de reforma descentralizadora na gestão pública do município de Belo Horizonte: intersetorialidade e territorialidade”. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte. 2003

DIÁRIO OFICIAL do Município de Belo Horizonte. Decreto 11986 de 11 de Março de 2005, alterado pelo Decreto 12073 de 15 de Junho de 2005. <http://bh5.gov.br/legislacao> Consulta em 19/8/05.

ESCOLA DE GOVERNO. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Agenda de problemas na implantação do SOSF, NAF e Plantão Social. Relatório parcial**. Convênio BNDES/EG-FJP/SMAS-PBH. Belo Horizonte. Junho de 2003.

FARIA, Vilmar E. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política social de Brasil. CEPAL. **Serie Políticas Sociales** 64. Santiago de Chile. 2003.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. **Aprendizados e desafios da gestão social municipal: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, outubro de 2005.

JENNINGS, Edward T.; KRANE, Dale. “Coordination and welfare: the question for the philosopher’s stone”. *Public Administration Review*, vol. 54, nº4, jul/ago. 1994.

MARTÍNEZ N., Roberto. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. **Serie Políticas Sociales**, nº 24. CEPAL, Santiago de Chile. 1998

NAHAS, Maria Inês P. **Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: discussão teórico-metodológica**. 2003
http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/conteudo/pobreza_artigos.htm.11
Abril de 2005.

O’TOOLE Jr., Laurence J. “Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration”. **Public Administration Review**, vol 57, nº 1, jan./fev. 1997.

PETERS, B. Guy. “Managing horizontal government: the politics of co-ordination”. **Public Administration**, vol. 76, p. 295-311. Verão, 1998.

PIMENTEL, Fernando. **O desafio de Belo Horizonte no contexto da crise nacional. Palestra no ciclo de debates BH Século XXI**. 22 de junho de 2002. <http://www.fernandopimentel.com.br/imprensa> Consulta em 12/7/2005.

PORTELA, Rosalva Alves. **Programa BH Cidadania: avanços e desafios na sua implementação a partir da Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento, novembro de 2000.

_____. **Pensar BH**, 2001.

_____. BH Cidadania. **Pensar BH/Política Social. Especial BH Cidadania**. Outubro/dezembro de 2003.

_____. Novidades na gestão das políticas sociais. **Pensar BH/Política Social**. Edição temática 11. Belo Horizonte. 2005.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley, University of California Press, 1973.

SANTA ROSA, Júnia Barroso. **Descentralização municipal: o novo modelo de organização político-administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte-2000**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais “Gestão das Cidades”. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, mimeo. 2004.

SANTOS, Bráulio de Magalhães. **Reforma administrativa de Belo Horizonte – 2000: análise crítica de uma descentralização municipal**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais “Gestão das Cidades”. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, mimeo. 2005.