

O MODELO GERENCIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA ENTRE 1990 E 2004

THE MANAGERIAL MODEL OF THE CITY OF FORTALEZA BETWEEN 1990 AND 2004

José Júlio da Ponte Neto

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC
Graduado em Licenciatura em Filosofia
pela Faculdade de Filosofia de Fortaleza
Mestre em Direito (Direito e Desenvolvimento)
pela Universidade Federal do Ceará
Doutor em Direito pela Universidade
Federal de Pernambuco - UFPE
Advogado
Professor adjunto da Universidade de Fortaleza - UNIFOR
E-mail: julioponte@uol.com.br

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 O GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO ESTADUAL NO PERÍODO DE 1990 A 2004; 3 O MODELO ESTABELECIDO PELA GESTÃO JURACI MAGALHÃES; 4 CONCLUSÃO; 5 REFERÊNCIAS.

CONTENTS: 1 INTRODUCTION; 2 STATE ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE PERIOD FROM 1990 TO 2004; 3 MODEL ESTABLISHED BY MANAGEMENT JURACI MAGALHAES; 4 CONCLUSION; 5 REFERENCES.

Resumo: Procura este artigo demonstrar o modelo de gestão administrativa municipal entre os anos de 1990 a 2004, durante o governo do ex-prefeito Juraci Magalhães. Nesse período foram experimentadas a construção de obras viárias que deram nova feição à cidade e a execução de reformas administrativas voltadas à cultura participativa e posteriormente concentrada no Chefe do Executivo.

Palavras-chave: Democracia participativa. Poder Público. Administração Pública.

Abstract: This article seeks to demonstrate the type of municipal administration and between the years 1990 to 2004, during the administration of former mayor Juraci Magalhães. In this period were experienced in construction of road works that were new to town and feature implementation of administrative reforms aimed

at participatory culture and subsequently concentrated in the Chief Executive

Keywords: Participatory democracy. Public Power. Government.

1 INTRODUÇÃO

O município de Fortaleza, como aconteceu com boa parte dos Municípios brasileiros, padecia de grave crise econômica durante períodos das décadas de 70 e 80, devido a sua dependência ao modelo centralizador imposto pelo regime autoritário de 64. Além das receitas próprias do Município serem insignificantes, dependia dos repasses tributários dos governos federal e estadual. Somando-se a essa situação financeira, a cidade passou a receber grande número de migrantes das demais localidades do Estado, sem maiores planejamentos para suportar as demandas sociais, agravando, por conseqüência, suas dificuldades e recrudescendo os índices de pobreza da população periférica, na maioria favelada.

Em 1985, os cidadãos elegeram a primeira prefeita do Partido dos Trabalhadores - PT, Maria Luíza Fontenele, sob a euforia do restabelecimento da democracia brasileira, mas a realidade da administração implantada revelou a difícil situação orçamentária do Município. Seu mérito maior, porém, foi entregar ao seu sucessor, Ciro Gomes, uma prefeitura reorganizada em termos de racionalização da máquina administrativa tendo, inclusive, demitido milhares de servidores públicos que não eram concursados, mas apadrinhados por políticos, além do aporte de recursos advindos da recém-promulgada Constituição de 1988.

Ciro Gomes, na época do Partido Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, obteve vitória eleitoral das mais disputadas da história da cidade. A apuração foi disputada com o candidato do Partido Democrático Trabalhista - PDT, Edson Silva. Ao final, a diferença foi de apenas 5.184 votos. Sua eleição deveu-se principalmente ao apoio dado pelo governador Tasso Jereissatti, o qual não faltaram recursos financeiros nem humanos para implementar também no Município o "Projeto das Mudanças", sob a ótica da participação popular, em execução, desde 1986, no interior do Estado e com ramificações na capital. Notória foi a

transferência do prestígio político do governador a seu candidato. O vice-prefeito eleito foi o médico Juraci Magalhães, um dos mentores da primeira campanha de Tasso ao Executivo estadual.

Ciro Gomes foi eleito prefeito, governando durante pouco tempo, até o início de 1990, quando assumiu o Executivo estadual, mais uma vez com o apoio de Tasso Jereissatti. Foi empossado Juraci Magalhães, prefeito durante os anos de 1990 a 1992 e de 1997 a 2004. Antônio Cambraia, Secretário de Finanças de Juraci Magalhães, foi eleito para o mandato de 1993 a 1996. Pode-se falar que o "governo juracista", entre 1990 e 2004, coincidiu com os desafios do aprimoramento da participação popular arquitetada pela reforma da federação e pelo governo do Estado.

2 O GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO ESTADUAL NO PERÍODO DE 1990 A 2004

No âmbito do governo do Estado do Ceará, a administração de Tasso Jereissatti fomentou e inovou a estratégia da participação das comunidades visando à legitimação das execuções das ações de seu governo, com reflexo nas futuras administrações da capital cearense. Com efeito, criou os programas: Ações Permanentes de Combate às Secas; Agentes de Saúde, com a contratação de milhares de profissionais da área, que serviu até de modelo para outros Estados da federação; creches comunitárias e grupos de ação comunitária. Entre os anos de 1995 e 1998, no seu terceiro mandato, viabilizou a inclusão de movimentos populares ativos na administração por meio do Plano de Governo de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, objetivando maior eficiência das ações governamentais. Essa construção gerencial foi decorrente da Conferência da ONU, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente.

A transformação burocrática governamental propunha alterar a economia e os indicadores sociais. Atrair interesses externos ao desenvolvimento do Ceará fez com que obras de porte fossem realizadas, redimensionando para uma moderna infra-estrutura. De concreto ficou o aumento do PIB do Estado em 62,5% entre os anos

1985 e 1999, segundo dados fornecidos pelo próprio governo, por meio da Secretaria de Planejamento.

Ocorre que o Executivo teve de deflagrar batalhas políticas internas, não apenas no campo do crescimento econômico, mas também sobre a problemática formação da política local nos Municípios cearenses, caracterizada fortemente pelo clientelismo e paternalismo. A proposta de Tasso Jereissati foi mudar esse modelo da compra de votos em troca de favores, apostando na gestão participativa com o objetivo também de tornar a máquina governamental mais eficiente no uso dos recursos públicos e no traçado das prioridades.

Partindo desse pressuposto participativo, foram criados conselhos em três níveis diferentes, sem considerar a implantação do programa "Agentes das Mudanças", contingente humano agregado por lideranças para atuar em consonância com áreas de atuação fixadas pelos órgãos assistenciais:

a) Conselhos participativos da sociedade civil, em número não excedente de três, com atribuições específicas para analisar o desenvolvimento sustentável e os indicadores sociais, cabendo ao governador indicar seus componentes;

b) Conselhos regionais de desenvolvimento sustentável, composto por representantes do governo, instituições civis das regiões, políticos e representantes da sociedade civil, com objetivo de promoção do desenvolvimento regional. Eram em número de vinte e hoje estão desativados;

c) Conselhos municipais de desenvolvimento sustentável existentes em todos os 184 Municípios cearenses, compostos por representantes do governo do Estado, governo municipal, vereadores, entidades civis e a população.

Teoricamente, existiam mecanismos para otimização das relações entre os diversos níveis de governo com a sociedade civil. Entretanto, desconsiderou o governo estadual o choque político que estava sendo implantado, principalmente sobre os políticos de formação tradicional que não admitiam os conselheiros municipais

como elementos de ligação entre os cidadãos e o Governo do Estado.

Cedendo às pressões, permitiu a intermediação dos prefeitos e dos deputados da região, fragilizando os canais decisórios da sociedade civil legitimamente representada. Muitos prefeitos, uma vez eleitos, trocaram os conselheiros por pessoas de sua inteira confiança, sepultando o pluralismo participativo.

Os resultados não foram, e não poderiam deixar de ser, os previstos, muito menos houve integração desses Conselhos na administração estadual, visto que a coordenação, como salientado, foi objeto de disputa pelas lideranças locais tradicionais. Outrossim, verificou-se falta de sintonia entre as prioridades estabelecidas por cada nível participativo criado, reduzindo o caráter consultivo e o poder de formulação de estratégias verdadeiramente sustentáveis.

Não é creditado apenas aos políticos tradicionais o malogro dos conselhos participativos, uma vez que, segundo o entendimento de Ângela Küster, "ao implantarem os Conselhos Participativos, os coordenadores responsáveis pelo Programa esbarraram em dificuldades que podem ser atribuídas ao procedimento metodológico utilizado, à estrutura do modelo e à cultura política local." (KÜSTER, 2003, p.162)

Como não houve definição clara sobre a função dos conselhos junto às comunidades locais, evidenciou-se uma absoluta falta de interlocução entre as mesmas. Ademais, não foi criada na estrutura organizacional do Estado a inclusão dos conselhos, ocasionando arquivamento de vários pleitos comunitários que não conseguiam ser reconhecidos no cronograma de governo. Acrescenta-se que só a existência de níveis de conselhos, distintos, sem integração, inviabilizava a oportunidade de ações conjuntas claras e eficientes.

Faltou também ao governo do Estado visão crítica para fomentar no meio dos representantes das organizações sócio-políticas, das entidades comunitárias e dos funcionários das prefeituras e do próprio Estado a auto-organização autônoma e democrática, isto é, negou-se a esses grupos os necessários conhecimentos das normas públicas dos Municípios e o significado da participação popular nos

processos decisórios.

Em face dessas dificuldades, o governo de Tasso Jereissatti, evitando ser adjetivado como coronelista, implantou novo Plano Governamental de Desenvolvimento Sustentável para os anos de 1988 a 2002, porém não mencionou a inclusão da gestão participativa, mesmo porque estavam descaracterizados os conselhos comunitários pela resistência politicamente imposta, dada pela negação de engajamento dos atores locais.

No Ceará, dois dos cento e oitenta e três Municípios interioranos mereceram referência, Icapuí e Santana do Acaraú, administrados respectivamente por partidos de oposição ao Executivo estadual e por se notabilizarem pela seriedade, transparência e eficiência administrativas, com respaldo popular para a priorização da educação, saúde, desenvolvimento cultural e preservação do meio ambiente como elementos propulsores à qualidade de vida dos seus munícipes. Romperam com a apatia e o ceticismo ao materializarem os discursos eleitorais para a promoção da gestão participativa racional com o conhecimento da realidade local, de suas potencialidades e de suas necessidades.

A visão empresarial do governo de Tasso Jereissatti procedeu, de fato, a alterações econômicas e políticas. No seu primeiro governo, de 1987 a 1990, ocorreu uma definida política demarcatória entre o desempenho econômico, político e social. O primeiro visava ao incremento da capacidade econômica do Estado, não sob a interferência de políticos, mas de empresários. O segundo tentava relegar, a terceiro plano, os políticos tradicionais ligados aos coronéis. O resultado foi, logo no seu segundo ano do primeiro mandato, uma vitória eleitoral bastante expressiva nas prefeituras: 43% delas, inclusive Fortaleza, estavam ligadas ao novo governo. Na esfera social nos Municípios e também em Fortaleza, foi implantado o programa citado "Agentes das Mudanças", cujas metas importaram:

- a) incentivar a formação de uma rede de lideranças;
- b) encaminhar propostas de políticas públicas apresentadas pelas comunidades;
- c) executar as propostas aprovadas pelo governo estadual.

3 MODELO ESTABELECIDO PELA GESTÃO JURACI MAGALHÃES

Ao assumir a Prefeitura Municipal de Fortaleza em 1990, a estratégia de Juraci Magalhães foi dar continuidade às obras iniciadas na capital por Ciro Gomes. Fortaleza foi redesenhada com novas ruas e avenidas, encurtando o percurso dos usuários de veículos em vários sentidos. No plano social não oportunizou a participação das legítimas lideranças emergentes, porém a de representantes comunitários vinculados a vereadores de seu grupo político. Em menos de ano de sua gestão tratou de romper com o ex-prefeito. Por outro lado, utilizou a mesma estratégia administrativa de Tasso Jereissatti, sem, contudo, abrir mão do domínio do aparelhamento municipal.

Entre 1993 e 1996, Antonio Cambraia, secretário de finanças de Juraci Magalhães, governou Fortaleza. Fez poucas obras, mas pontuais e estratégias do ponto de vista do marketing turístico. Sua gestão continuísta fez eleger Juraci Magalhães para o quadriênio 1996 a 2000, também reeleito em 2000, sob críticas de malversação na máquina administrativa. Seu genro e já deputado estadual, Sérgio Benevides, foi cassado em sessão realizada em 27 de outubro de 2004, pela Assembléia Legislativa, sob acusação de desvio de quase dois milhões de reais das verbas destinadas à merenda escolar.

O Município de Fortaleza foi administrado pelo prefeito Juraci Magalhães verticalmente, desconsiderando a necessidade de se estabelecer co-responsabilidades entre as forças públicas e sociais. As decisões administrativas foram centradas nos interesses do agrupamento político existente e não na legitimação. As frustrações da sociedade/eleitorado foram vistas nas urnas com a eleição de Luizianne Lins (PT) para prefeita em 2004.

Esse período de 14 anos pode ser interpretado, em consonância com a exposição de motivos da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza, encaminhada em 2 de janeiro de 1997: antes e depois do reconhecimento formal da importância do

exercício da cidadania na gestão pública.

A mencionada exposição de motivos salienta:

A Prefeitura de Fortaleza tem procurado realizar essa tarefa (qualidade de vida), inclusive buscando identificar estratégias que proporcionaram aos grupos mais fragilizados e desvalidos da população níveis de vida compatíveis com os direitos básicos da cidadania [...] Esta proposta de mudança da organização da Prefeitura visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. Para isso partiremos de dois pressupostos:

- da descentralização, como meio de levar as decisões para junto do cidadão, tomando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões;

- da intersetorialidade, porque as necessidades dos cidadãos não são estanques e, se o consumo dos serviços públicos for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais¹.

A administração tornou públicos os problemas do crescimento urbano caótico da cidade, associado junto à exclusão social, apresentando quadro populacional em espaços sem equipamentos e serviços públicos essenciais, moradias indignas, além de expressivo contingente populacional fora do mercado de trabalho.

Essa reforma organizacional estava esboçada, no que tange à aproximação do poder público à coletividade, sob as vertentes:

a) promover a acessibilidade aos serviços públicos;

b) promover a participação nas decisões referentes ao espaço urbano vivo;

¹ EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 001, de 02/jan/97. Disponível em <<http://www.cmfor.ce.gov.br>>

c) difundir a efetividade das ações governamentais de forma transparente;

d) descentralizar a gestão municipal.

Esses princípios visavam a agilizar a máquina administrativa, descentralizando os órgãos de gerenciamento, dividindo o território em menores espaços para serem administrados por Secretarias Executivas Regionais (seis no total) como modo de interação com a população e com representação organizacional dessas pessoas. O discurso pugnava ainda pela preocupação de interação de cada uma dessas Secretarias Executivas Regionais de modo a viabilizar a atuação intersetorial em relação à população de cada região administrativa.

A criação dessas secretarias regionais tinha o objetivo de fazer com que o Executivo pudesse atuar diretamente sobre cada grupo populacional com o fito de especializar-se nas suas demandas para, em seguida, estabelecer prioridades gerenciais. Situaram-se, contudo, no eixo central da articulação político-administrativa do Município as Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT, com atribuições de filtrar e selecionar as prioridades locais estabelecidas, ao mesmo tempo que formularam diretrizes gerais de condução da proposta descentralizadora.

Objetivava, pois, a Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG elaborar diretrizes e prioridades sobre as ações municipais, manter as relações do Executivo com a população e integrar a população política administrativa com todos os órgãos da administração direta e indireta, por meio de canais de informação. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS tinha por atribuição proporcionar a melhoria do bem-estar social, alavancando as condições de emprego, renda, saúde, educação, habitação, abastecimento, cultura, esporte, lazer e ação social. Competia-lhe as ações intersetoriais e inter-regionais impactantes à qualidade de vida. No que se referia às políticas de controle urbano, transportes, obras viárias e municipais,

limpeza urbana e meio ambiente, competia à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT. As diretrizes estabelecidas por esses órgãos eram gerenciadas pelas Secretarias Executivas Regionais – SER, por meio do atendimento às necessidades e demandas dos segmentos populacionais. Elas indicavam as prioridades das ações intersetoriais e, uma vez definidas as diretrizes norteadoras pelo Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM, executavam.

O Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM foi criado pelo Prefeito Juraci Magalhães em dezembro de 1990, sob a Lei Municipal nº 6791, a quem foi reservada a ‘coordenação superior’ das ações políticas, administrativas, econômico-financeiras e sociais do Executivo. Era composto pelo Prefeito e demais representantes da administração direta e alguns da indireta. Apesar de ser um órgão colegiado e de maior responsabilidade sobre as ações públicas, não havia previsão de participação de entidades populares ou mesmo de vereadores. Era considerado o colegiado de maior nível de comando. Com a Lei 8000/97, o COPAM teve explicitada sua importância ao estabelecer no orçamento do Município quais as diretrizes prioritárias, bem assim avaliar e controlar os resultados das ações públicas.

Foram criados também os órgãos colegiados intersetoriais. Duas eram Comissões Técnicas Municipais de Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, com atribuições restritas à fixação de diretrizes para a condução de ações municipais em cada Secretaria Regional e das Comissões Regionais de Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente com competências sintetizadoras das Comissões Técnicas para uma execução regionalizada.

É evidente que o contorno político para a condução administrativa ficava a cargo dessas três secretarias diretamente relacionadas ao prefeito. Ao receberem relatórios das secretarias regionais sobre as demandas populacionais específicas, selecionavam suas prioridades e fixavam diretrizes de ação, não apenas no sentido técnico, mas político fisiológico ao lado dos vereadores de situação.

Teoricamente, essa mudança organizacional buscava diminuir barreiras internas e externas sociais e estruturais, evidenciando um discurso para otimizar os processos de negociação e a remodelagem funcional, primando pelo atendimento ao usuário do serviço público. Priorizava, pois, a flexibilização pela horizontalidade no atendimento dos usuários específicos: a burocracia tendia a ser diminuída pelo direcionamento específico das demandas.

Como salientado, essa estrutura organizacional estava projetada, no âmbito teórico, à máxima funcionalidade do modelo descentralizador, porém a efetividade e a eficácia não foram levadas em consideração, tendo em vista todos os interesses políticos para a continuação de uma estrutura clientelista de sustentação tanto do Executivo quanto do Legislativo.

A intersetorialidade implantada naquele ano partia da identificação do perfil dos grupos populacionais em relação às suas expectativas de qualidade de vida para desenvolver seus trabalhos segundo as regras ditadas pelas secretarias políticas e pelos vereadores de situação. Entretanto, a restauração da cidadania passava antes pela necessidade da manutenção do poder.

Não é pertinente que a reforma visava a dotar as novas secretarias regionais de autonomia para a realização de atendimento integral das necessidades dos cidadãos. Não se questiona a racionalização descentralizadora da tarefa básica prestada ao munícipe. Protesta-se em respeito à politização das novas estruturas em detrimento de sua legitimação. A criação das secretarias regionais possibilitou a partilha de interesses políticos por zonas de atuação de cada vereador, uma forma anômala de criar o “vereador distrital”, com a aproximação do poder de decisão junto ao cidadão como elo de estabelecimento entre a administração e a sociedade civil.

Com efeito, a descentralização administrativa envolveu uma série de articulações não mais de forma direta, centro decisório, do poder gerencial (prefeito e secretários) para os munícipes, porém em sentido inverso da periferia para o nível central de organização, aumentando o anseio de inclusão social digna. Essa inversão produziu efeitos contrários no que tange aos dirigentes

administrativos e portadores de mandato parlamentar: forçou-lhes a procurar alianças no meio das lideranças comunitárias para a promoção de seus interesses dentro do poder.

A cada secretaria regional foi transferida significativa atuação gerencial, antes de competência do prefeito e das secretarias outrora existentes. Os titulares das pastas tornaram-se responsáveis pela coordenação da qualidade de vida de aproximadamente quatrocentas mil pessoas, apesar das limitações orçamentárias. Essas “prefeiturinhas”, como foram conhecidas, passaram a ter uma relação direta com essas camadas populares para atender interesses educacionais, de saúde, de pavimentação, de lazer, de recolhimento do lixo, de fiscalização urbana, etc. Porém, essas funções não poderiam ser realizadas sem que houvesse o engajamento de lideranças comunitárias e dos próprios vereadores.

Criou-se um acúmulo de poder para esses secretários, registrando-se que o prefeito não nomeou políticos para a chefia de cada uma dessas pastas. Preferenciou técnicos de sua inteira confiança para não alterar o projeto político maior traçado para administrar a cidade no maior tempo possível. Complementando sua estratégia e atento a que um secretário regional pudesse alcançar vóo solitário, a coordenação geral ficava vinculada ao colegiado de secretários composto pelas Secretarias de Ação Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Não existiram políticas gerenciais reflexivas com a população sobre os objetivos a serem alcançados. Houve sim mobilização de grupos desprovidos de maior legitimidade e vinculados a lideranças políticas nos bairros periféricos, sem, contudo, fixar permanentes realizações pela valorização humana.

O modo de governar esteve assim esquematizado:



O resultado foi a realização de projetos paliativos, fragmentados, constantemente alterados, ludibriando a população sobre sua eficácia e eficiência, no mesmo sentido que demonstrou a impressão de que o Executivo, por meio dos seus órgãos, com interlocução de políticos, efetivava gestão social de abrangência coletiva. Souberam esses atores governamentais transmitir uma linguagem de aproximação e de importância à ampliação do espaço de cidadania, segundo a lógica estabelecida.

Segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA, em relação ao ano de 2004 (Anexo A a F), Fortaleza apresenta os seguintes indicativos por região coberta por cada Secretaria Executiva Regional – SER, no que respeita às áreas, população e densidade demográfica, cuja distribuição de atribuições mostra discrepância quantitativa e fixa sobrecarga de atividades de algumas Secretarias Regionais:

REGIONAL	ÁREA (HA)		POPULAÇÃO		DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB/HA)
	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	
SER I	2.538,20	100,00	340.134	100,00	134,00
SER II	4.933,90	100,00	311.842	100,00	63,20
SER III	2.777,70	100,00	340.516	100,00	122,59
SER IV	3.427,20	100,00	259.831	100,00	75,81
SER V	6.346,70	100,00	452.875	100,00	71,36
SER VI	13.492,80	100,00	436.204	100,00	32,33

Fonte: Pesquisa do Autor

No último quadriênio do governo do prefeito Juraci Magalhães tornou-se mais evidente a acumulação de ampliação de desigualdades. Em mensagem encaminhada à Câmara Municipal (nº 029), datada de 4 de dezembro de 2001, foi apresentado outro projeto de lei tratando, mais uma vez, da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza.

Por meio da exposição de motivos enviada, o Chefe do Executivo deixou patenteada sua frustração sobre a "política descentralizadora" traçada em 1997, confessando:

Diante do exposto é que se optou pelo restabelecimento da função de Planejamento, de forma centralizada, em uma única unidade administrativa, propondo-se, para tanto, a criação de uma Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), com a função de coordenar o planejamento, o sistema de informações e a gestão e o controle orçamentário [...] Avaliações técnicas promovidas no funcionamento do modelo de estrutura administrativa implantado na Prefeitura de Fortaleza, a partir de janeiro de 1997, apontaram algumas disfunções orgânicas que necessitam de correções imediatas indispensáveis ao cumprimento de sua missão, com melhores níveis de eficiência e eficácia².

2 EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 029, de 04/dez/2001. Disponível em <<http://www.cmir.ce.gov.br>>

Abaixo o quadro comparativo entre a revogada Lei 8000/97 e a aprovada 8608/01 quanto à estrutura administrativa posta em prática:

LEI Nº 8000/97	LEI Nº 8608/01
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO DIRETA
1. Gabinete do Prefeito 2. Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG 3. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS 4. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT 5. Secretarias Executivas Regionais - SER's 6. Secretaria de Administração do Município - SAM 7. Secretaria de Finanças do Município - SEFIN 8. Procuradoria Geral do Município - PGM	1. Gabinete do Prefeito 2. Gabinete do Vice-Prefeito 3. Secretaria de Finanças do Município - SEFIN 4. Secretaria de Administração do Município - SAM 5. Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE 6. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA 7. Secretaria Municipal de Saúde - SMS 8. Gabinete do Prefeito 9. Gabinete do Vice-Prefeito 10. Secretaria de Finanças do Município - SEFIN 11. Secretaria de Administração do Município - SAM 12. Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE 13. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA 14. Secretaria Municipal de Saúde - SMS 15. Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS 16. Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 17. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM 18. Procuradoria-Geral do Município - PGM 19. Controladoria-Geral do Município - CGM 20. Secretarias Executivas Regionais - SER
ÓRGÃO COLEGIADO	ÓRGÃOS COLEGIADOS
1. Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município - COPAM	1. Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município - COPAM 2. Conselho de Planejamento Estratégico - CPE 3. Comitê Municipal de Informática

ÓRGÃOS	ÓRGÃOS
ÓRGÃOS COLEGIADOS INTERSETORIAIS	ÓRGÃOS COLEGIADOS INTERSETORIAIS
1. Comissão Técnica Municipal de Desenvolvimento Social 2. Comissão Técnica Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente 3. Comissão Técnica Regional de Desenvolvimento Social	1. Conselho Municipal do Trabalho de Fortaleza - COMUT 2. Conselho Municipal de Habitação Popular - COMHAP 3. Conselho Municipal de Educação - CME 4. Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CMAE 5. Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF 6. Conselhos Escolares 7. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 8. Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS 9. Conselho Municipal de Saúde - CMS 10. Conselho Municipal de Meio Ambiente 11. Conselho Municipal da Juventude 12. Conselho Tutelar I 13. Conselho Tutelar II 14. Conselho Tutelar III 15. Comissão de Programação Financeira 16. Comissão Permanente de Licitação do Município de Fortaleza 17. Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor - CPPD 18. Conselho Municipal de Transportes Urbanos - COMTUR
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E AUTARQUIA
1. Instituto de Planejamento do Município - IPLAM, vinculado à Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG; 2. Instituto Dr. José Frota - IJF, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 3. Instituto de Previdência do Município - IPM, vinculado à Secretaria de Administração do Município; 4. Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza - IPEM, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 5. Companhia de Transporte Coletivo - CTC, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 6. Empresa Técnica de Transportes Urbanos S.A. - ETTUSA, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 7. Superintendência Municipal de Obras e Viação - SUMOV, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; 8. Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente;	1. Instituto Dr. José Frota - IJF, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde - SMS 2. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos - IMPARH, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM 3. Instituto de Previdência do Município - IPM, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM 4. Fundação da Criança e da Família Cidadã - FUNCI, vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS 5. Fundação de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo - FUNCET, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE 6. Instituto de Pesos e Medidas do Município - IPEM, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF 7. Empresa Técnica de Transportes Urbanos - ETTUSA, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF

ÓRGÃOS	ÓRGÃOS
9. Frigorífico Industrial de Fortaleza S.A. - FRIFORT, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 10. Fundação para o Desenvolvimento Turístico de Fortaleza - FORTUR, vinculada ao Gabinete do Prefeito; 11. Fundação Cultural de Fortaleza - FCF, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 12. Fundação de Desenvolvimento de Pessoal - FUNDESP, vinculada à Secretaria de Administração do Município; 13. Fundação da Criança da Cidade, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; 14. Fundação Municipal de Profissionalização, de Geração de Emprego e Renda e de Difusão Tecnológica - PROFITEC, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.	8. Companhia de Transporte Coletivo - CTC, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF; 9. Instituto Dr. José Frota - IJF, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde - SMS; 10. Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos - IMPARH, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM; 11. Instituto de Previdência do Município - IPM, vinculado à Secretaria de Administração do Município - SAM; 12. Fundação da Criança e da Família Cidadã - FUNCI, vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS; 13. Fundação de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo - FUNCET, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE; 14. Instituto de Pesos e Medidas do Município - IPEM, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF; 15. Empresa Técnica de Transportes Urbanos - ETTUSA, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF; 16. Companhia de Transporte Coletivo - CTC, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF; 17. Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e Cidadania de Fortaleza - AMC, vinculada à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF; 18. Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização - EMLURB, vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM.
	FUNDOS ESPECIAIS
	1. Fundo Municipal de Saúde, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde - SMS; 2. Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS; 3. Fundo Municipal de Assistência Social, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS; 4. Fundo de Defesa do Meio Ambiente, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM; 5. Fundo Municipal de Desenvolvimento Sócio-econômico, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA; 6. Fundo de Apoio aos Programas Habitacionais e ao PRORENDIA, vinculado à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano - SEINF.

Essa reforma administrativa, aprovada sob a Lei Municipal 8.608, de 26 de dezembro de 2001, deixou diagnosticada:

- a) falhas gerenciais da legislação anterior;
- b) centralização administrativa de planejamento, informações, gestão e controle orçamentário a cargo de uma única Secretaria de Governo;
- c) redução das secretarias regionais a órgãos de mero "acompanhamento" e execução das atividades básicas do Município, não lhes cabendo nenhuma atribuição relacionada com as políticas e planejamento de qualquer um dos sistemas;
- d) criação de secretarias específicas para tratar de educação, saúde e meio ambiente.

Manteve-se o Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município – COPAM, com a mesma finalidade e competência definidas pela Lei Municipal nº 6.791, de 19 de dezembro de 1990, trazendo como novidade a participação de "assessoria parlamentar e institucional". Contudo, esse Conselho existiu pró-forma, devido ao seu esvaziamento com a criação do Conselho de Planejamento Estratégico – CPE, composto pelo Chefe do Executivo e pelos Secretários de Finanças, de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Orçamento, de Saúde, de Educação e Assistência Social, de Infra-Estrutura e Controle Urbano, de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, Procurador Geral do Município e Chefe do Gabinete do Prefeito. Os titulares das Secretarias Regionais, assessores parlamentares e assessores institucionais foram excluídos de sua composição.

Dentre as principais competências desse conselho político, destacam-se:

- a) deliberação sobre o planejamento estratégico e operacional do Município;
- b) avaliação das ações em desenvolvimento, dos resultados alcançados;

c) deliberação sobre os ajustes que se fizeram necessários ao sistema de planejamento estratégico do Município;

d) avaliação prévia sobre projetos que envolvam a intervenção de mais de uma secretaria municipal ou que abranjam diferentes áreas de secretarias regionais.

4 CONCLUSÃO

A gestão implantada nesse período teve, efetivamente, duas fases bem distintas. A primeira delas que vigorou até 2001 foi marcada fortemente pela tentativa de implementação da democracia participativa, ainda que se possa afirmar que de maneira tênue.

A atuação gerencial voltada sua objetividade às Secretarias Regionais das pastas tornaram-se responsáveis pela coordenação da qualidade de vida de centenas de milhares de pessoas, exercendo uma relação direta com todas as camadas populares. Ademais, há também o detalhe que o Chefe do Executivo priorizou a nomeação de técnicos para o exercício de cada Secretaria Regional, relegando a segundo plano os interesses meramente políticos.

Já no segundo período estabelecido a partir de 2001, houve retrocesso em relação ao modelo anterior experimentado, apesar de permanecer com as secretarias regionais, porém com atribuições mitigadas.

Centralizando a estratégia política voltou o Município à tradição centralizadora, ao fortalecer políticas assistencialistas e ao negar o implemento dos direitos ao exercício da cidadania. Enquanto se espera ou se esperava que a cidadania fosse a conscientização de participação e de limitação do poder do Estado, depara-se com a tentativa de obstrução da sociedade civil aos controles político, jurídico e econômico determinados pelos agentes públicos por meio da persuasão para conduzir como melhor lhe convier a administração.

A administração fechou-se de forma tal que seus agentes desconsideraram os reclamos de alguns segmentos esclarecidos, apostando na ingenuidade das camadas populares como fonte de legitimação dos seus propósitos.

O clientelismo e o assistencialismo caracterizaram-se como a tônica municipal para definir o seu peculiar conceito de cidadania, pois a maioria da população foi induzida à passividade, no sentido contrário à afirmação do sujeito como ente ativo na política, promovedor de ações reivindicatórias e modificadoras das normas estabelecidas.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria do Carmo R. O poder local no Ceará. In: SOUZA, Simone de (Coord.). **História do Ceará**, Fortaleza: UFC, 1989.

AZEVEDO, Sérgio. **Federalismo e reforma do Estado**. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi1.rt>>. Acesso em 20/fev/2005.

BARREIRA, Américo. **Revista dos Municípios do Ceará**, nº 5, 1954.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: fev, 1973.

CALSING, Elizeu Francisco. **O Município brasileiro e a descentralização governamental**. Brasília: UNB, 1986.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Avanços nas Prefeituras:**

novos caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2004.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. **A Era Jereissatti**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

KÜSTER, Ângela. **Democracia e Sustentabilidade, experiências no Ceará**, Nordeste do Brasil. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

RIBEIRO, Darcy. Os brasileiros. 1. **Teoria do Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

SANTOS, Alexandre; BARATTA, T. Cristina. O plano diretor e o governo dos Municípios. In: GONDIM, Linda M. (Org.) **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.