Políticas Públicas e Alternativas de Inovação da Gestão Municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo

PEDRO ROBERTO JACOBI

Caderno CEDEC nº 18

São Paulo, 1991

Introdução

A chegada do PT à frente da administração municipal da cidade de São Paulo no início de 1989 gerou intenso conjunto de inquietações e expectativas em todos os estratos sociais, mas que se manifestou de forma mais intensa nos setores que respaldaram a eleição da prefeita Luiza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular, e nos setores que apostavam no caos e na ingovernabilidade.

A avaliação da administração é marcada por uma somatória de problémas relacionados com a gestão de uma herança perversa recebida da administração anterior, do desconhecimento da maquina, da pressão dos meios de comunicação, das tensões na relação Prefeitura/Partido, da frequente indefinição do Executivo no processo decisório e dos embates com o Legislativo e grupos hegemonicos.

A reflexão em torno da gestão do PT no Município de São Paulo coloca em pauta tensões cada vez mais manifestas entre ser governo de uma cidade de mais de 11 milhões de habitantes e a retórica partidaria que passa ao lado do poder institucional. Mas coloca também uma questão central que é a tensão entre a proposta de inovação no plano político-administrativo e a necessidade de

garantir a manutenção de um nível adequado de operação dos serviços.

Este texto representa portanto um esforço de pensar a administração municipal como um espaço permeado de tensões e contradições, a partir de uma análise do papel dos atores envolvidos e de uma agenda de questões que colocam temas tais como a questão da democratização da gestão municipal e as ambiguidades e contradições da vida política.

Tem-se como marco de referência a enorme distância socio-econômica entre as classes sociais, o vazio de instituições sociais e políticas, os problemas da representação política e a necessidade de avanços reais não só no plano da democratização das relações sociais mas principalmente na consolidação da cidadania social.

A vitória do PT no Município de São Paulo e mais 31 municípios no Brasil representou uma novidade histórica pelo seu alcance nacional, na medida em que representava a conquista do governo da maior metrópole brasileira por um partido de esquerda, com o apoio de um amplo movimento social-popular sob a constante mira daqueles que apostavam na incapacidade de administrar a terceira prefeitura do mundo em termos populacionais.

O grande desafio que se colocava desde o início da gestão era o de administrar a cidade, tendo como objetivo a democratização da gestão municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer

política, a inovação da dinâmica político-administrativa e a delimitação de espaços entre a administração e o partido.

Esta questão se reveste de uma enorme complexidade e marca a existência de uma forte tensão entre a retórica partidária na busca de uma permanente afirmação dos princípios programáticos do partido , além das tensões permanentes com as tendências do PT contrárias aos rumos da administração que acham que a administração não está apoiando os grupos e movimentos de reivindicação na periferia e vem abandonando o programa e os princípios do partido.

O primeiro ano de gestão definiu uma inversão de prioridades no sentido de reorientar os investimentos públicos, administrar as dívidas e evitar o colapso dos serviços e dentro do possível ampliar os serviços (escolas, creches, hospitais); além de cada secretaria definir suas políticas especificas, buscando suprir os deficits e superando as distorções e entraves burocráticos, ampliando as possibilidades de participação e descentralizando diferenciadamente as suas ações.

2. A tensão na relação Partido/Administração

Um primeiro aspecto a ser analisado refere-se às complexas relações entre a Administração e o Partido.

Observa-se que os setores da base de apoio do partido se frustram com a não concreção do ideário programático. Estes colocam também a necessidade de uma forte alteração nos rumos do governo municipal para dar cumprimento pleno ao programa de governo sob o qual o PT foi eleito, ativando a capacidade de organização dos trabalhadores.

O que se verifica é que a administração procura definir de forma cada vez mais clara os limites de competência e a diferença de papéis, fato que apesar de explicitado nas diretrizes do governo ao início da gestão provocou diversos embates na medida em que notadamente na campanha presidencial de 1989 não foram poucas as tentativas do partido interferir na gestão. Para este estava definido que o principal palco da luta política no país era a disputa das eleições presidenciais. Assim São Paulo fazia parte de uma estratégia que colocava a necessidade de garantir o sucesso das administrações petistas.

Este parece ser não só um dos pontos nevralgicos e disseminadores de tensões e polarizações, fruto da imprecisão na definição dos limites entre partido e governo, e resultado não só do dogmatismo e voluntarismo, mas da própria dinamica que está presente em setores do partido. Isto foi provocando um aprofundamento das diferenças em torno da forma de gerir a cidade como resultado de uma contradição que se explicita em torno das

resoluções tomadas no partido e que nem sempre são assimiladas pela administração.

O que se percebe então é que para o partido é muito difícil aceitar não estar dando permanentemente as diretrizes, os princípios e a pontos programáticos e, quando estes não são absorvidos pela administração criam-se focos de tensão e desentendimento. Assim a necessária autonomia da administração face ao partido é muito difícil de ser aceita.

O partido explicita a necessidade de um permanente vínculo do Executivo às suas estratégias,e isto entra em contradição com o significado de ser governo de um coletivo social e politicamente múltiplo e diverso.

As caracteristicas de funcionamento da vida partidária tem gerado a expectativa de uma permanente relação de reciprocidade e aceitação das diretrizes emanadas pelas suas diversas instâncias pelo Executivo, e quando isto não ocorre se explicita não só uma frustração, mas um descontentamento que frequentemente extrapola os limites do partido o que em algumas situações tem provocado um distanciamento nas relações. Entretanto, o que se observa é que apesar das naturais tensões existe uma preocupação tanto do Executivo como do partido em acertar a dinâmica do seu relacionamento, assim como de ampliar os próprios canais de

comunicação e discussão, apesar das diferenças que surgem e que se colocam mais no plano da questão estratégia/tática.

Através de suas diversas manifestações, o partido explicita uma permanente necesidade de participar nas decisões político-administrativas mais importantes, como uma forma de facilitar a sustentação política da ação de governo. Esta concepção revela de certa forma uma incapacidade em perceber a necesidade de um desatrelamento do Executivo no seu processo decisório cotidiano das interferências político-partidárias, questão que está longe de ser resolvida.

A administração no Município de São Paulo reflete uma questão crucial - a relação entre as administrações de esquerda e seu desafio de governar cidades de dimensões metropolitanas e a referência políico-partidária do PT. O que se observa é que a tensão que tem deteriorado as relações é a concepção prevalecente nos dirigentes partidários no sentido de que os prefeitos estimulem ações de mobilização sócio-política, à imagem e semelhança das práticas que fizeram com que o partido mudasse a qualidade dos movimentos populares e fortalecesse a presença destes na política. Esta questão mal resolvida tem sido o foco de contradições que trazem à tona à indefinição de um modelo de gestão pelo partido.

As crises de relacionamento entre o PT e suas administrações continuam recorrentes, destacando-se o caso do

Município de São Paulo. O que vem ocorrendo com maior enfase é que os militantes petistas tem tido crescentes dificuldades em se identificar com as administrações municipais do partido. Por outro lado, diversos prefeitos petistas, alguns dos quais militantes históricos tem se sentido não só muito pressionados mas rejeitados pelas bases partidárias, provocando o seu desligamento do partido.

Trata-se de fato de uma relação mal resolvida, onde se contrapõe a concepção de garantir na prática as propostas partidárias a respeito das políticas públicas - na sua grande maioria somente agora sendo experimentadas - e a realidade de ser governo de cidades de gestão muito complexa e num contexto de crise econômico-social muito aguda.

Por outro lado, a questão da relação entre o partido e o movimento sindical tem sido motivo de desgaste para a administração de São Paulo. As greves que envolvem principalmente o setor de transportes tem colocado a nú a questão do corporativismo de sindicatos dirigidos por petistas num enfrentamento com a Prefeitura, que teoricamente seria sua aliada.

A inexistência no PT de uma concepção de administração faz com que emerja de forma latente uma contradição inerente à relação entre reivindicação popular e resposta pública. Este fato tem provocado diversas crises na dinâmica Administração/Partido, uma

vez que se configuram entendimentos muito diferenciados sobre a forma de governar.

3. A complexa relação cidadãos/administração

Uma segunda questão está relacionada com as expectativas dos setores populares e a distância entre os propósitos de uma participação ampliada da população na gestão e as dificuldades para concretizar tal objetivo. Por um lado estão as críticas dos militantes partidários de que a Administração não tem conseguido a abertura de canais regulares de participação em escala significativa, e por outro lado estão os condicionantes da participação dos setores populares no Brasil, a sua cultura política e a sua fragilidade, do ponto de vista organizacional e institucional.

Na medida em que a vitória nas eleições se concretizou pelo significativo apoio dos movimentos populares está implícito que um dos sustentáculos da gestão é um relacionamento intenso e reciproco e o respaldo desses movimentos às políticas e ações de governo.

Nesse sentido a plataforma político-eleitoral e o programa de governo defendido na campanha baseados numa proposta democrática e popular de governo, compreendem um compromisso de inverter prioridades reorientando os investimentos públicos de modo a

atender prioritariamente as necessidades e os direitos sociais da população. Além de garantir uma participação efetiva nas decisões de governo e no controle e fiscalização da ação governamental também se coloca o desafio de assegurar um elevado grau de legitimidade junto aos setores considerados como alvo prioritário da administração. Por outro lado, considerando o profundo desarraigamento da maior parte da população com relação às práticas participativas, também era preciso criar e estimular a engenharia institucional necessária à dinamização das práticas participativas.

Com relação a esta questão existem duas óticas que se contrapõem. Uma primeira, pela voz da militancia com um perfil mais basista que define como objetivo estratégico a construção de embriões de poder popular que se desdobram taticamente no incentivo à participação e à organização popular. Nesta perspectiva, a crítica da militância após dois anos de gestão é com relação à limitada repercussão das ações governamentais e à necessidade de formulação de estratégias que ampliam o nível de participação, pelo que isto representa como questionamento da institucionalidade burguesa. Além disso a retórica partidária da campanha eleitoral e do início de gestão com o estímulo e apoio a iniciativas da população com vistas à criação de Conselhos Populares autonomos e independentes do Estado, dos partidos e sob a direção e controle da própria população e com o poder de interferir nas decisões políticas da administração municipal, são vistos como instrumentos

indispensáveis, na luta pela democratização do aparelho estatal. Entretanto isto cria uma referência contraditória de participação

Este fato vai se explicitar na medida em que com o passar dos primeiros meses da gestão, a administração se recicla face à questão dos Conselhos Populares, explicitando tratar-se de formas totalmente autonomas que independem da dinâmica organizacional do Executivo e cuja viabilização decorre pura e exclusivamente da capacidade de aglutinação de forças da população em cada bairro ou região

O que se verifica é que a argumentação confusa em torno do relacionamento Administração Municipal/Conselhos Populares deu espaço para a emergência de posições marcadas por forte viés conservador promovendo, um clima de hostilidade de diversas forças sociais face ao Executivo Municipal nos primeiros meses de gestão.

Já pela ótica da administração o que se observa é que o tema da participação passa a ser tratado de uma forma cada vez menos voluntarista, marcadas as diferenças que existem na própria dinâmica implantada pelas políticas setoriais. Neste sentido, a administração convive com a contradição de explicitar permanentemente a sua proposta de transparência administrativa face a uma conjuntura onde os movimentos populares mostram uma baixa visibilidade, e onde apenas os setores mais organizados formulam as suas demandas. O Executivo Municipal desenvolve um conjunto de

práticas participativas diversificadas e reconhece que as experiências são ainda muito precárias não tendo conseguido ainda massificar a participação, principalmente em virtude de deficiências nos mecanismos de comunicação e informação. As formas institucionais desenvolvidas variam de conselhos setoriais nas áreas de Educação, Saúde e Habitação, às Plenárias Populares de caráter consultivo em torno do orçamento, além das atividades de cada Administração Regional face aos problemas específicos de cada região. Observa-se uma repercussão bastante limitada destas formas induzidas de participação, fato que deve ser considerado como plenamente coerente com o baixo nível de mobilização da população, onde apenas as áreas de influência do partido tem uma inserção mais abrangente.

Neste sentido, a militância argumenta que o processo de participação na esfera municipal não tem passado de um esboço do que deveria ser a participação popular, não tendo sido aproveitado o potencial de participação mais massivo.

Os militantes do partido tem um entendimento de que a experiência do PT à frente da Administração Municipal em termos de participação popular tem sido muito tenue. Os argumentos estão centrados basicamente no sentido de explicitar a necessidade de se formular um "modo petista de governar", pautado pela premissa de disseminar espaços de decisão e do governo abrir mão de parcela de seu poder político.

Entretanto esta argumentação peca por uma visão não apenas imediatista sobre as possibilidades de se constituir mecanismos massivos de participação, como desconsidera as ambiguidades implicitas na implantação de um processo participativo mais massivo que deve estar pautado por uma efetiva possibilidade de mudança qualitativa na definição das relações de poder.

Às criticas feitas sobre a timidez para implantar mecanismos de participação deve-se buscar o contraponto das tensões internas e da indefinição do processo decisório quanto aos limites colocados ao Executivo para promover avanços nesta questão.

Existe do lado do Executivo uma intenção de reduzir ao máximo o voluntarismo, o espontaneismo e a aleatoriedade das práticas participativas, onde se registra um acúmulo muito limitado das experiências, e propor formas mais permanentes de interação. Entretanto como frequentemente as expectativas não são correspondidas ou os processos iniciados não são concluidos, o que ocorre é que se abrem flancos para a formulação de criticas bastante rigorosas pela frustração dos setores mais organizados, pela imprensa e principalmente, pela oposição política na Câmara Municipal.

As formulações bastante erráticas das estratégias de participação criam um espaço propicio não só para a desmotivação dos setores mais próximos ao Executivo, mas principalmente uma

reversão dos pressupostos de democratização propostos desde o início da gestão, talvez marcados por um misto de voluntarismo e autocentrismo político-partidário. Assim enquanto na elaboração do orçamento de 90 se criaram expectativas na população através de um processo de participação bastante intenso, que entretanto não se configuraram na execução das ações concretas, já no orçamento de 91 a estratégia foi de não criar falsas expectativas assumindo apenas um carater de consulta, tendo como objetivo democratizar o conhecimento dos instrumentos que estão na base da peça orçamentaria.

O que se configura destes exemplos é que para a Administração fica mais claro que a consolidação de instâncias de participação decorre de um longo e complexo proceso de fortalecimento da engenharia institucional necessária a uma compreensão pedagógica da sua lógica de intervenção pela maioria da população. Entretanto, este processo não tem a mesma repercussão junto as bases partidárias e à população, gerando um descompasso com relação às propostas da administração e abrindo flancos para a perda de legitimidade junto aos setores mais carentes.

4. Políticas Públicas e Metamorfoses

A gestão do PT desde o seu início teve uma forte hostilidade dos meios de comunicação que apostaram no caos, de setores de classe média e da burguesia e dos partidos de oposição.

A avaliação da gestão municipal pela população está marcada por variações cíclicas. Considerando-se os problemas existentes e os que se agregam em virtude da crise econômica e da política do governo federal com relação às prefeituras administradas pelo PT, a capacidade resolutiva é bastante prejudicada. Isto gera um caldo de cultura marcado por uma forte hostilidade face à irresolubilidade de àreas consideradas como pontos de estrangulamento-manutenção urbana, transporte público e trânsito e acentua o grau de deterioração da imagem que a população tem da capacidade de gestão da administração Luisa Erundina.

Apesar do discurso que aponta para a descentralização, o que se observa é que os projetos de descentralização, assim como os conceitos e pressupostos de ação a nível local são bastante diferenciados no conjunto da Prefeitura. Assim frequentemente as ações não tem sido encaminhadas articuladamente uma vez que os fluxos burocráticos se mantém inalterados e atrelados à estrutura atomizada e centralizada do Poder Municipal.

Apesar disso a experiência da gestão municipal vem mostrando iniciativas, algumas das quais marcadas por um excesso de

voluntarismo, desencadeadas por diferentes setores da administração visando dinamizar as políticas, ampliar a transparência da administração e principalmente responder dentro das limitações dadas estruturalmente às demandas dos setores sociais mais excluídos.

Existem certos temas que vem exigindo um manejo extremamente complexo por parte da administração municipal. Trata-se principalmente do transporte público, onde apesar das diversas iniciativas não tem se conseguido evitar uma perda na qualidade do serviço, conforme demonstram as pesquisas de opinião. Este fato tem transformado a questão do transporte coletivo na principal fonte de desgaste político da atual gestão.

É interessante observar que no seu início a administração municipal propunha como meta a estatização dos transportes como solução definitiva dos problemas. Este discurso, que é parte componente da retórica de setores do partido vai se esvaindo e tem como resultado após um demorado processo de negociação a sua substituição por uma outra opção: a municipalização (que permite a existência de empresas particulares com a arrecadação controlada pela prefeitura). O processo de consolidação desta proposta é lento e apenas em meados de 1991 é aprovado pela Câmara Municipal.

Com relação ao tema do transporte público o Executivo assume e defende a proposta da solução "tarifa zero" que surge como

um "deus ex machina" da gestão municipal para resolver os problemas existentes. A pressa com que a proposta de tarifa zero vinculada a uma reforma tributária foi apresentada impossibilitou um debate mais amplo nos diversos setores da Sociedade Civil, principalmente junto aos setores mais refratários ao PT, e isto provoca uma derrota do Executivo na Câmara Municipal. Para que isto ocorresse deve registar-se também a existência de uma elevada taxa de desaprovação por parte da população, inclusive dos setores mais pobres. Esta reação parece em si bastante contraditória, uma vez que se tratava de uma proposta realmente inovadora, que entretanto não contou com um apoio massivo da população, o que decorreu principalmente da dinâmica que envolveu o processo e da recusa do paternalismo que estava implícito na proposta.

Os argumentos do governo eram de que se estava introduzindo uma concepção nova e contraria ao assistencialismo social democrata e ao neoliberalismo, ou seja, propunha-se a idéia de gestão pública de um serviço público através da intervenção na propriedade privada e na distribuição de renda. Entretanto a proposta foi recusada de forma bastante generalizada o que coloca em pauta a questão sobre os alcances e limites de propostas inovadoras de gestão em contextos de crise.

O tema do transporte inclui ainda outro aspecto que é o da gestão da empresa municipal de transporte - CMTC - responsável por aproximadamente 30% da frota do Município gerador de discordâncias

em todos os estratos sociais em virtude da sua incapacidade de efetivamente superar as dificuldades gerenciais, representando uma considerável sangria financeira para os cofres municipais. Estes fatos são objeto de divulgação cotidiana pelos meios de comunicação e de questionamento pela oposição política. Esta situação tem se tornado muito problemática porque apesar de todos os esforços de melhorar a qualidade e a gestão dos serviços, a população manifesta sua crescente insatisfação. Aos constantes e inevitáveis aumentos de tarifas não tem correspondido uma melhora na qualidade dos serviços o que acelera uma perda de credibilidade na atual gestão. O resultado disto é que a CMTC torna-se alvo preferido das críticas em torno do inchaço e da ineficiência da administração pública.

Esta questão coloca outro problema de complexa resolução que é o tema do corporativismo dos sindicatos, muitos dos quais dirigidos por militantes do PT. No caso dos transportes públicos a questão central gira em torno da forte presença de interesses corporativos como principal entrave da possibilidade de formular mudanças na dinâmica de gestão da empresa municipal.

Mais especificamente com relação ao tema das metamorfoses, observa-se que a intenção da administração de inversão de prioridades tem atingido resultados aquém dos esperados junto aos setores populares. Dentro desta perspectiva devem considerar-se as condições de deterioração em que foram deixados pela administração Jânio Quadros os serviços públicos orientados para os setores

sociais mais excluídos e dependentes das políticas públicas municipais. Assim, apesar do esforço da resposta da administração municipal às necessidades básicas da população num contexto marcado pela redução da atividade econômica e consequentemente das possibilidades de investir nas áreas periféricas da cidade, esta não tem condições de acompanhar o aumento de demandas não resolvidas o que gera uma constante perda de legitimidade da gestão junto a estes setores.

Se bem a inversão de prioridades é parte da agenda governamental, observa-se que existe uma dificuldade muito grande em tornar este pressuposto de ação legitimado pela população. Isto ocorre em virtude de uma incapacidade de combinar a ação administrativa com a ação política, possibilitando não só formular as prioridades do governo municipal mas definir um perfil mais ousado de ação.

A metamorfose mais significativa se verifica no trato da gestão da coisa pública. Isto se observa principalmente a partir de uma mudança qualitativa nos procedimentos que precedem o processo decisório prévio à definição de ações governamentais, assim como pela valorização do servidor municipal, não só no plano salarial mas na gestão dos recursos humanos, apesar de todos os entraves existentes e do burocratismo da máquina administrativa municipal.

5. Os desafios da implementação de mudanças

No ano de 1989 com a elaboração da Lei Orgânica do Município pela Camara Municipal, ocorrem avanços no sentido de conferir mais transparência à administração municipal e estimular a criação de mecanismos que ampliam a participação política direta da população. A sua promulgação abre o caminho para que a administração dê início a um processo mais consolidado de democratização do governo municipal, contemplando avanços na instituição de mecanismos de participação popular e da política de descentralização através das Subprefeituras, enquanto fatores estratégicos de um plano de governo que se apoia no binomio Reforma Administrativa/Descentralização.

O tema de reforma administrativa e da descentralização faz parte das primeira definições das linhas de ação do governo do PT no município de São Paulo. Entretanto, apesar do tema da Reforma Administrativa estar na agenda governamental desde o início da gestão as definições tem sido muito lentas, resultado de indefinições do Executivo quanto à melhor estratégia.

Após o primeiro ano de gestão é unânime a percepção da necessidade de mudanças na estrutura organizacional, dando transparência as ações administrativas e notadamente ampliando os mecanismos de comunicação como subsidio e incentivo à participação popular.

As avaliações quanto à necessidade de uma Reforma Administrativa foram consolidando uma unanimidade em torno de uma ação combinada entre mudanças na estrutura organizacional e territorial, reforçando uma visão articulada de regionalização e desconcentração do poder e descentralização.

Assim começa a se definir no relacionamento Partido/Governo Municipal a necessidade de concretização da concepção de gestão inovadora presente na retórica partidária e que no primeiro ano de gestão - em virtude de diversos fatores e vicissitudes como foi o constante ataque ideológico contra a administração petista face ao crescimento da candidatura Lula à presidência da República - não foram priorizadas.

Desde meados de 1990 a Prefeitura assume seu compromisso com a implantação de uma Reforma Administrativa e com a formulação da engenharia institucional que precede a instalação das Subprefeituras, desafios de profunda complexidade e portanto sujeitos a profundos embates no seu processo definitório.

Ao longo dos quase dois anos de gestão a reflexão sobre a descentralização tem implicado num cuidadoso trabalho em torno das dimensões implicitas num processo de regionalização política da cidade, buscando tanto um consenso entre as Secretarias Municipais como um referencial de identidade nas definições macro-territoriais e uma aproximação às caracteristicas do poder local.

O diagnóstico que precede a definição da necessidade de criação de subprefeituras está explicito no esgotamento de um padrão de gerencia e de governo existente desde 1968. A nova organização estrutural da Prefeitura se constitui a partir de uma territorialização do governo em Subprefeituras representando a possibilidade de aproximar o processo decisório à população, significando o encurtamento de circuitos de demanda, negociação e decisão/implementação de ações governamentais. A constituição do governo da cidade a nível territorial representa um repensar do papel, funções e atribuições do poder local enquanto governo local. A descentralização das estruturas administrativas representa uma possibilidade concreta de diminuir as distâncias entre a demanda popular e a implementação de respostas adminstrativas. Também representa a definição de uma nova perspectiva de cidadania já que supõe a regionalização da participação política e a criação de canais de expressão da população assim como a oportunidade de gerar uma identificação dos serviços com um determinado território da cidade.

A proposta de Reforma Administrativa e Descentralização é enviada à Câmara Municipal no mês de maio de 1991, apesar de certas resistências no interior da máquina administrativa, e se soma a outras iniciativas que também estão na pauta como é o caso do Plano Diretor, do Código de Obras e Edificação que somadas à já aprovada Municipalização dos Transportes podem ser consideradas como

referências relevantes da gestão do PT enquanto formulador de políticas e inovador de práticas administrativas já de longe superadas e ainda não substituídas em virtude tanto da inércia como do descaso e dos acordos políticos, que marcaram outras gestões.

O grande desafio é de passar dos argumentos aos fatos, considerando-se que os entraves para concretizar um salto qualitativo da dimensão da implantação de uma ação descentralizada através das Subprefeituras são enormes, não só no plano técnico-administrativo, mas político.

A montagem do processo representa a necessidade de definir o número mais adequado de Subprefeituras, questão que será definida no debate intrapartidário na Câmara Municipal visando garantir um certo nível de heterogeneidade social, econômica e política. Também está colocado o desafio de garantir a transição menos traumática possível da atual organização municipal para o novo modelo, considerando-se os problemas e as complexidades de ordem burocrático, administrativo, legal e corporativo. Isto exige uma nova definição de competências, instâncias de governo local e formas de participação.

No âmbito do Executivo, a Reforma Administrativa assume uma importância vital no processo de descentralização e regionalização, apontando para um processo político-social que tem como objetivo criar condições para a alteração da correlação das forças políticas

e de interesses econômicos existentes na estrutura administrativa municipal.

Isto representa a possibilidade de que através da modificação da dinâmica vigente na organização do poder público municipal se institucionalize uma nova matriz para o governo da cidade de São Paulo, superando o atual padrão de relacionamento entre a administração municipal e a população. Do que se trata efetivamente é de garantir melhores seviços aos cidadãos e de responder as demandas sociais, principalmente dos setores mais excluidos. Assim quando se fala em regionalização está implicita uma noção de reforço da organização e funcionamento administrativo que permita combater desigualdades e desequilíbrios, e ampliar as condições de participação dos cidadãos.

Dos debates ocorridos tanto no nivel do Executivo como dentro do partido é possível encontrar um referencial convergente, notadamente na questão da criação de novos mecanismos de fortaleciento da cidadania. Existe um certo consenso quanto às dificuldades de se democratizar a gestão da coisa pública, apesar de que na retórica partidária isto é colocado como um "deus ex machina" do processo. Assim por um lado começam a ser superadas as falacias em torno, tanto da indissolubilidade entre regionalização e democratização, como da noção de regionalização como fragmentação e divisão do poder.

A articulação Reforma Administrativa/Descentralização é vista como condição "sine qua non" para uma revisão completa da dinâmica que preside a estrutura organizacional e promova uma divisão territorial funcionalmente viável que garanta o caráter participativo da cidadania.

Verifica-se que o modelo vigente de organização municipal é marcado não só pela exclusão política mas pela incapacidade de responder as diferenças sociais e econômicas na medida em que as soluções universais não responde adequadamente a áreas centrais e perifericas. Isto leva à definições incompatíveis com a cidade real que se agiganta na sua dimensão segregadora das classes populares que se mantém afastadas do processo decisório governamental, reforçando geralmente apenas uma ação pública orientada por interesses privados.

Dentro da perspectiva da inovação a nova administração municipal estaria vinculada a formas de socialização do poder definidas na Lei Orgânica do Município - os Conselhos de Representantes -, que são orgãos representativos do poder local na fiscalização dos atos do Poder Executivo e auxiliares do Poder Legislativo Municipal. Esta instância de poder representa um avanço substantivo no fortalecimento da instância do poder local, o que se soma às outras iniciativas que objetivam consolidar a democratização da gestão municipal.

A opção por um modelo de administração urbana que descentraliza territorialmente as funções municipais, atomizando os centros decisórios da ação governamental representa o enfrentamento de um conjunto de questões muito poblemáticas. Dentre estas destaca-se uma tradição política fortemente centralizadora com uma quase insignificante participação popular, uma evolução da administração pública baseada na especialização setorial e o embate ideológico em torno de uma mudança na concepção de Estado, enquanto centro de poder e enquanto ampliação de direitos sociais.

A perspectiva é de que a descentralização deverá constituir novos centros de decisão, definição orçamentária e realização de ações governamentais configurando a existência de um segundo nível de administração municipal, supondo a hierarquização e territorialização do governo da cidade, através de Subprefeituras, Secretarias e Prefeito(a)

A descentralização representa uma necessária relação de complementariedade com a participação considerando-se que atualmente existe uma visível dificuldade de se ampliar os níveis de participação, apesar dos esforços do Executivo de formular a engenharia institucional mais eficiente. A inovação proposta pelo projeto em debate exige transformações qualitativas na relação poder público/população

A necessária reflexão sobre o tema da descentralização e da participação exige que se afastem as concepções voluntaristas em torno do tema e sua relação com a democratização da gestão municipal.

As dificuldades verificadas nestes dois anos e meio de gestão na cidade de São Paulo colocam algumas indagações.

A primeira, relacionada com a aproximação cidadãos/Executivo. Quais os alcances e limites e qual o significado de uma maior ou menor interação? Par uma maior precisão com relação a este tema parece ser necessário uma definição mais precisa do perfil gerencial das Subprefeituras e do governo central.

O grande desafio é um salto qualitativo aprofundando os alcances de uma ação descentralizada que crie condições para a consolidação de um tecido associativo e de uma interferência mais concreta dos cidadãos na gestão do território local.

Ao se propor um modelo organizacional que enfatiza a explicitação de questões como a ruptura com o clientelismo e os privilégios de alguns setores do funcionalismo; a transparência das decisões governamentais e o tema da justiça social é inegável que surjam tensões e polemicas com diversos setores da sociedade e do próprio Estado. Por outro lado ao se propor uma reorganização total da estrutura do poder existente, promovendo a extinção,

reestruturação e criação de estruturas de mando e poder também é inegável que isto irá gerar repercussão junto à opinião pública.

A proposta de descentralização elaborada pelo Executivo não configura uma divisão na cidade em partes autônomas, mas um tratamento das questões regionais, de acordo com suas especificidades, com um maior potencial de interação com os cidadãos e as realidades locais, buscando respostas mais rápidas e eficientes da estrutura administrativa, maior transparência e fiscalização dos seus atos.

Neste sentido pode-se dizer que a engenharia institucional está sendo construida a partir de uma interdependência de ações - Reforma Adminstrativa/Descentralização/Mecanismos de Participação (Conselho de Representantes). Entretanto não pode ser visto como um processo linear e etapista, já que diversos problemas que deverão ser enfrentados, alguns de caráter conjuntural e outros de caráter mais permanente, como é o caso da questão do corporativismo no funcionalismo público, e as complexas relações com os setores mais organizados da população e os enfrentamentos polítco-partidários.