

**Alcances e Limites de Governos Locais Progressistas no Brasil
As Prefeituras Petistas**

PEDRO ROBERTO JACOBI

Cadernos CEDEC nº 34

São Paulo, 1994

1. Introdução

Este texto propõe uma reflexão em torno das complexidades que permeiam a implantação de Governos Locais progressistas no Brasil. Tomando como referência prefeituras petistas - a conturbada gestão do Município de São Paulo, as gestões reeleitas de Porto Alegre e Santos e as experiências das pequenas prefeituras - analisa-se o problemático caminho que entremeia a distância entre as formulações programáticas do Partido dos Trabalhadores-PT-as contradições, desafios e respostas que estas experiências propõem.

Esta análise permite observar importantes avanços das gestões - a moralidade no trato da coisa pública, a inversão de prioridades, a possibilidade de aliar eficiência com democratização da gestão. Mas também demonstra a importância de superar as tensões entre Administração e Partido como um meio de garantir mais capacidade de gestão, assim como de ampliar a capacidade de articulação e negociação com setores da sociedade que potencializem a adesão e a agregação de interesses na consolidação de rupturas com os modelos patrimonialistas e clientelísticos ainda hegemônicos no Brasil.

Finalmente, o texto mostra que para vencer as resistências à inovação na gestão é preciso um longo período de amadurecimento no plano político-institucional e que as reeleições em algumas prefeituras de diversos tamanhos representam uma expectativa de transformação, ainda em fase incipiente de desenvolvimento, mas uma importante referência de legitimidade.

2. Eleições Municipais de 1988 - O PT da retórica à prática

O PT e as Administrações Municipais

A vitória do PT no Município de São Paulo e mais trinta e um municípios do Brasil, em novembro de 1988, representou uma novidade histórica pelo seu alcance nacional, à medida 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.

Nas eleições para as prefeituras em 1988, os candidatos do PT se beneficiaram de um voto de protesto maciço resultante de um clima de insatisfação com a situação do país. A conjuntura mostrava-se favorável, uma vez que tanto o quadro político-institucional como a deterioração do quadro econômico provocavam um crescente descontento e uma predisposição ao voto anti-governo e à adesão a propostas marcadamente mudancistas ¹

A vitória petista nessas eleições representa um momento fundamental no enfrentamento de sua estratégia partidária para a utilização dos espaços institucionais. O grande embate que se colocava estava relacionado com a tensão inerente ao desejo de ser um partido de ação e mobilização social, que tem origem, principalmente, nos diversos movimentos sociais que procuravam estabelecer uma autonomia em relação ao Estado (partido movimentista) e o desafio de transformar-se num produtor de políticas públicas nos marcos da sua responsabilidade de governo no plano municipal (partido governante).²

O ano de 1988, entretanto, marca um nítido ponto de inflexão - um crescente processo de ruptura com a visão anti-institucional da política, com a concepção participacionista

¹ O PT havia administrado uma prefeitura de médio porte na Região Metropolitana de São Paulo e uma cidade pequena no Maranhão, em 1982 e, uma capital estadual no Nordeste em 1985. Após 1988, vai administrar trinta e dois municípios entre os quais três capitais. A maior vitória foi no Estado de São Paulo, onde conquistou treze municípios, quatro deles na Região Metropolitana - e ganhou prefeituras em outros nove Estados.

² Uma estimulante reflexão sobre Partido-Movimentista e Partido Governante é desenvolvida no texto ABRUCIO e COUTO (1993).

enquanto retórica dominante da homogeneidade da maioria que entrava em colisão com os pressupostos da governabilidade.³

A vitória, principalmente nas grandes cidades, traz novos desafios e um novo horizonte de definição das relações Partido/Administração num difícil processo de construção de relações políticas.

A diversidade do espectro de Prefeituras conquistadas que oscilam entre cidades de quase dez milhões de habitantes, como é o caso de São Paulo e diversos municípios rurais com menos de dez mil habitantes, traz à tona a complexidade na formulação de estratégias de governo pautadas pela necessidade de tentar executar o programa partidário

As experiências de governo antes das eleições de 1988 tinham confrontado o partido com os problemas da governabilidade. Estas já indicavam ter existido uma relação tensa entre as instâncias partidárias e as organizações populares e as administrações municipais. Apesar de que o PT reconhecia que as administrações municipais não podiam ser vistas como organização do partido mas que deveriam responder a um eleitorado mais amplo, ocorreram atritos que provocaram desgaste político e descompassos pelas dinâmicas diferenciadas entre os membros partidários com responsabilidade de governo e os que estavam apenas nas instâncias partidárias ou nos movimentos sociais.

A fragilidade das concepções gerais sobre a relação entre a ação institucional e os caminhos estratégicos são um referencial das contradições inerentes entre uma retórica partidária fortemente pautada pelo principismo participacionista que valorizava a organização através de Conselhos Populares, privilegiando a acumulação de forças alternativas às estruturas do poder vigente e a ação institucional. A lógica predominante era de os Conselhos Populares representarem a legitimidade da participação dos movimentos populares na definição das prioridades sociais e políticas da administração. Tratava-se basicamente de uma contradição entre lógicas diferentes, a dos movimentos sociais que depende de redes sociais informais com identidade e solidariedades

³ O livro de Margareth Keck, *PT: A lógica da diferença*, S.P., Ática, 1991 é uma referência fundamental para conhecer e entender as origens e o desenvolvimento do PT.

grupais e a das instituições que se baselam num conjunto de regras de procedimento visando equilibrar diferentes forças e interesses.

Nesta retórica partidária dos programas de governo municipal também estavam incluídas bandeiras gerais incorporadas dos movimentos sociais como a estatização dos transportes, democratização do acesso ao sistema de ensino público, estatização progressiva do sistema de saúde, promoção do uso social da terra urbana dentro de uma concepção alternativa de gestão, também expresso como "modo petista de governar".⁴

Ao assumir o Poder Executivo Municipal nas dez cidades de médio e grande porte, os problemas a serem enfrentados eram os mesmos: elevado endividamento e falta de caixa para investimentos, o corporativismo, os baixos salários e qualificação do funcionalismo. Além da inexperiência administrativa teve de enfrentar-se o poder político e econômico local e o fato de que, na maioria dos casos, também não tinha hegemonia na Câmara de Vereadores.

A busca do Modo Petista de Governar

Os primeiros semestres das prefeituras petistas foram marcados por um quadro de saneamento das finanças e de reorganização da máquina administrativa gerando, frequentemente, controvérsias. O partido exigia resultados uma vez que havia uma preocupação quanto ao desempenho inicial da administração por causa das eleições presidenciais de 1989 e isto produziu controvérsias internas no partido, notadamente em São Paulo.

Um dos eixos condutores das administrações municipais petistas é a implantação de um processo de descentralização do poder e a formalização da participação popular, através de uma mudança qualitativa. A institucionalização da participação representa mudanças político-culturais que envolvem a própria prática do movimento popular na sua relação com o Executivo e o Legislativo. A instituição do direito à participação através de uma combinação de elementos da democracia representativa aos da democracia participativa representava o desafio de um questionamento não só

⁴ A respeito da questão, ver o livro *Modo Petista de Governar*. (org) Jorge Bittar, Teona e Debate, São Paulo, 1992.

das práticas clientelistas e populista, mas também das características autoritárias dos militares sustentadas no mito da homogeneidade da maioria que adota uma certa visão marxista ortodoxa.

Todas as prefeituras petistas, independente de seu tamanho, aprofundaram formas de controle social e de socialização da política, através de conselhos, audiências públicas, plenárias populares, orçamento participativo e ações participativas específicas.

A inversão de prioridades e a reforma tributária assim como uma ênfase na publicação dos serviços e na desprivatização das administrações municipais são eixos norteadores da ação das prefeituras, com resultados bastante diferenciados em virtude das dificuldades em garantir maioria legislativa, incapacidade de agregar interesses, falta de colaboração de outras formas políticas e sociais para governar, corporativismo dos funcionários municipais e conflitos internos da administração.

A falta de delimitação do papel da administração e do partido no encaminhamento das questões políticas tanto no preenchimento de cargos, na definição de um programa de ação claro transformou-se num dos pontos neurálgicos de diversas prefeituras, gerando uma tensão política e embates entre a dinâmica de decisão do partido e da administração. Nesse sentido um dos maiores dilemas que o partido e administração tem vivenciado é o complexo processo de construção de relações políticas.

Os dilemas da relação administração/partido se tornam concretos a partir de quatro questões básicas. A primeira é a da indicação do secretariado e que, em alguns casos, são nefastas para a administração como é o loteamento de cargos entre tendências internas. A segunda concepção que tem gerado polêmicas no interior do partido é a definição de governar para a sociedade. A terceira se refere à posição do funcionalismo, principalmente no caso das greves. O quarto e último aspecto se refere à relação com o legislativo e o desafio de constituição de uma maioria, ou seja, ampliar sua base política sem comprometer os aspectos fundamentais de seu programa.

Com relação às políticas setoriais, as ações são diferenciadas, entretanto nos médios e grandes municípios o tema dos transportes urbano assume o traço distintivo. As administrações

petistas buscam implementar a partir de um acúmulo de experiências técnicas e políticas uma proposta popular que mudasse a qualidade do serviço, passando a exigir dos operadores locais a melhoria da qualidade do serviço e a moralização do processo de cálculo tarifário. Em praticamente todas as cidades de médio e grande porte ocorrem conflitos com os empresários, o que leva as administrações na medida da força política a investirem pesadamente no controle do sistema por caminhos diversos - estatização, controle da receita e mudança na forma de remuneração (municipalização), conselhos populares e câmaras de compensação

A proposta de estatização que estava fortemente presente na visão do partido e da militância foi integralmente implantada num pequeno número de cidades. Na maioria dos municípios optou-se por formas de gestão mais flexíveis, principalmente da municipalização

Quanto à educação e saúde, independente do tamanho das administrações petistas, houve um aumento na oferta de vagas nos serviços prestados sem prejuízo de sua qualidade. Diversos pequenos municípios conseguem incluir praticamente todas as crianças na rede escolar municipal, o que provoca mudanças profundas nos indicadores educacionais. Vários municípios criam Conselhos Municipais de Educação que assumem importante papel na construção de uma política educacional participativa

Assim como na educação ocorre de forma generalizada uma ampliação da rede, gerando uma melhora da qualidade e quantidade de assistência à saúde, tendo como um dos resultados, principalmente nos pequenos municípios do Nordeste, uma drástica redução da mortalidade infantil. A questão da democratização da gestão dos serviços de saúde é objeto de preocupação das prefeituras, buscando estimular a participação dos usuários e dos trabalhadores da saúde na constituição de conselhos municipais de saúde, conselhos regionais (nos municípios maiores) e conselhos gestores nas unidades locais. A implantação destas propostas é bastante diferenciada e estas instâncias de participação e deliberação ainda não assumiram todo o seu peso político na gestão dos serviços, tanto em decorrência das limitações da população usuária no exercício da cidadania como de aspectos relacionados à resistência dos profissionais a um contato mais próximo com a população.

Outro aspecto que merece destaque no modo petista de governar é a ênfase na inversão de prioridades, buscando uma elevação dos níveis de atendimento social, através da descentralização dos serviços. Isto muda o perfil da despesa do Estado, notadamente das despesas com a ampliação do número de funcionários que possam garantir o funcionamento e o nível dos serviços prestados. A inversão de prioridades tem no Orçamento Participativo a sua mola mestra. O objetivo principal é assegurar o realismo do orçamento como peça fundamental para garantir um trabalho integrado entre a administração da cidade e a população. As experiências com o Orçamento Participativo, apesar de ser uma das principais bandeiras do PT, são bastante diferenciadas. Diversas prefeituras obtiveram resultados muito positivos, estimulando uma participação ativa da população e, em outras, as experiências foram mais problemáticas e com menos capacidade de motivar a população a uma participação mais significativa.

A resposta das eleições de 1992

As eleições de 1992 trouxeram importantes respostas no plano do cenário político-institucional. A vitória nas urnas pertenceu a centro-esquerda e, neste contexto, o partido elegeu cinquenta e cinco prefeitos e trinta e cinco vice-prefeitos, a partir de coligações com outros partidos. Em 1988, venceu em trinta e duas cidades e ao longo do mandato, doze prefeitos romperam com o partido ou vice-versa. Das vinte e quatro cidades que continuou administrando elegeu o sucessor em onze

O número de vereadores cresceu e, em algumas cidades importantes, o número diminuiu. As bancadas populares constituem, em regra, minoria nas câmaras municipais o que traz um cenário problemático para as administrações. Os resultados eleitorais reafirmaram o caráter nacional do partido e sua implantação nas cidades grandes e médias do país.

Houve derrotas importantes como é o caso da cidade de São Paulo - uma referência nacional - e em dois municípios da região metropolitana de São Paulo, além de outras cidades também de médio e grande porte.

As razões da derrota em São Paulo serão objeto de análise posterior, entretanto, pesa o abuso de poder econômico e a utilização de uma propaganda ferozmente anti-petista, as disputas internas, a escolha errada de candidatos, a grande falta de legitimidade de algumas administrações face à população, a ausência de uma política de alianças e, frequentemente, o comportamento passivo das lideranças partidárias locais.

Por outro lado, as vitórias em cidades do tamanho de Porto Alegre e Santos são significativas porque legitimam administrações e garantem uma reeleição e a consolidação de uma hegemonia político-social. Entretanto, não se deve esquecer a importância da reeleição em cidades pequenas e médias que tiveram legitimadas por seus habitantes as propostas participativas e inovadoras da administração municipal.

3. Os pequenos municípios e o Modo Petista de Governar

As experiências de governo municipal do PT nos pequenos municípios, em muitos dos quais houve reeleição, serão objeto de uma reflexão específica, uma vez que trazem à tona a importância dos movimentos sociais e das organizações populares na construção de uma nova forma de relacionamento entre prefeituras e cidadãos e na recusa da continuidade das oligarquias no governo local.

Na maioria destes municípios, a questão da governabilidade assume uma relevância nos primeiros meses de gestão em virtude do desconhecimento da máquina administrativa e das dificuldades e carências no plano técnico-administrativo - o planejamento, o fluxo de decisões, a capacidade de controle da administração local sobre a implementação das políticas.

Um dos pontos de apoio destas prefeituras se baseia nos projetos de desenvolvimento e na formulação de políticas que possibilitam e fortaleçam a organização de formas cooperativas de produção e comercialização. Nestes municípios, onde a agricultura tem um papel determinante na economia, as iniciativas apontaram para a articulação da produção agrícola com a política do abastecimento do município, promovendo-se a eletrificação rural, o apoio técnico aos pequenos agricultores, a cessão de equipamentos para as atividades produtivas. As experiências revelam a importância da atuação do governo municipal no âmbito econômico, possibilitando uma elevação da renda per capita e, conseqüentemente, maior justiça social

O balanço das atividades destas prefeituras, na sua maioria extremamente pobres, mostra um enorme esforço em estender a todos os cidadãos os serviços públicos essenciais. As principais iniciativas são no sentido de enfrentar os problemas da fome, desnutrição infantil, saúde e educação, através de esforço na merenda escolar e na melhoria do atendimento do serviço de saúde. Frequentemente, a inversão de prioridades está diretamente vinculada às atividades de desenvolvimento econômico local, como é o caso de implantação de hortas municipais para sustentar a merenda escolar, ou uma fábrica de blocos para suprir a construção de moradias por mutirão e de

outras políticas públicas que enfatizam as inter-relações potenciais de complementaridade entre diferentes atividades do município.

Quanto à participação popular, esta depende da existência prévia de movimento, e entidades organizadas, como é o caso de sindicatos de trabalhadores rurais e as comunidades locais. Apesar das diferenças, as prefeituras exercem, geralmente, um papel ativo nas relações com os setores populares através da abertura de espaços institucionais à participação direta das entidades e lideranças populares. A transparência administrativa permite ao governo municipal ampliar suas bases de sustentação social e política a partir de iniciativas como a mostragem do orçamento municipal em assembleias populares, a ampliação dos mecanismos participativos e, principalmente, da comunicação direta e pessoal com os cidadãos.

Estas iniciativas são a base de sustentação de uma concepção de governo que tem como objetivo enfrentar a contra-informação e as práticas clientelistas, assistencialistas e paternalistas profundamente enraizadas que caracterizam a cultura política da grande maioria dos municípios brasileiros.

Uma avaliação de diversas gestões mostra que não existe ainda uma participação popular mais consistente. Um dos caminhos para ampliar a adesão da população é o estímulo para criar uma consciência crescente das pessoas a respeito de seus direitos como cidadãos.

A diversidade das situações mostra um quadro que oscila entre administrações que buscam politizar e conscientizar mais a população, ainda muito vinculada a práticas tradicionais em que predomina a informalidade das relações políticas e os riscos de reforço ao paternalismo, e aquelas que assumem governar apoiadas por um contexto de grande mobilização, tomando muito tênues as fronteiras entre o partido, os movimentos e a administração.

4. Porto Alegre e Santos: O Pt se reelege - a resposta da governabilidade petista

As experiências de reeleição em duas cidades grandes, Santos (500 mil habitantes) e Porto Alegre (1.5 milhões de habitantes) merecem uma reflexão específica pelo seu significado na consolidação de uma experiência de gestão pelo PT.

É indubitável que em ambos os casos contribuiu muito o carisma dos prefeitos e o poder de aglutinação no enfrentamento de questões extremamente complexas, como foram as intervenções no setor de transporte público nas duas cidades. É importante também ressaltar a disposição para o enfrentamento com os setores conservadores, a habilidade da administração para envolver setores mais alvos da sociedade local como é o caso do movimento sindical em Santos e a capacidade de, embora priorizando o governo da cidade do ponto de vista dos setores populares, não torná-los exclusivo e governar para todos.

Em Porto Alegre, houve um efetivo equacionamento da relação partido-governo-sociedade e o partido ampliou sua base de apoio junto a setores médios e empresariais. O programa do candidato que chegou ao governo em 89 com aproximadamente 35% dos votos gerou uma grande expectativa junto aos setores populares. O início da gestão assim como nas outras cidades foi tenso, marcado pelas cobranças da população, o desafio de controlar a máquina burocrática e definir a reversão de prioridades - aspecto essencial da linha programática do partido. Assim como em Santos, assumiu-se o governo mas não se tinha o poder.

Desde 1989, o governo municipal de Porto Alegre implanta o Orçamento Participativo e diversos fóruns de debate sobre os problemas da cidade com a população. Há um enorme esforço por parte da administração de motivar os cidadãos a partir de sessões plenárias abertas à participação direta dos cidadãos junto ao poder público para discutir a receita e despesa do município. Trata-se de um complexo e demorado processo - uma cadeia de participação com diversos atores representativos que propicia a construção de uma nova esfera pública de controle e pressão sobre o Estado.

A metodologia desenvolvida nas quatro experiências foi-se consolidando através de três etapas. Inicialmente, a prefeitura elabora uma proposta, discute com as regiões e define as

prioridades para investimentos. Num segundo momento, formula uma compatibilização entre prioridades e orçamento previsto de cada secretaria numa Plenária geral com todos os delegados - representantes das regiões e é elaborado um amplo plano de investimentos e obras a ser acompanhado por um Fórum de Orçamento Participativo. Este é constituído com o objetivo de ser um canal de controle e fiscalização da população organizada sobre os investimentos da cidade.

O orçamento passa a ser a mola propulsora de todos os embates populares e nos primeiros anos da administração a não concretização ou atraso de obras definidas nos planos orçamentários provocaram questionamentos e uma retração da participação popular. Na busca do aperfeiçoamento da proposta, a prefeitura agiliza o trabalho da máquina administrativa e lança mão de instrumentos de comunicação com setores mais amplos de populares, visando estimular uma participação maior nos diversos fóruns. A experiência do Orçamento Participativo, apesar de suas vicissitudes possibilita:

- 1) o estabelecimento de um canal reinante de discussão e negociação entre prefeitura e população através de diversos fóruns;
- 2) democratiza a informação e torna mais transparentes as ações e estimula o controle popular dos negócios públicos e
- 3) estimula a regionalização, descentralização e auto-organização popular, assim como uma compreensão mais global da cidade pelos movimentos comunitários.

Trata-se de um processo que só será consolidado com o passar do tempo, mas que representa uma marca da gestão, a abertura de canais participativos que exige a consolidação de uma engenharia institucional e uma disponibilidade da administração para garantir uma forma radical de participação da população e de seus representantes na definição das prioridades da cidade.

A experiência do orçamento como peça do planejamento da cidade possibilita o surgimento de espaços reais de explicitação dos direitos coletivos que, por sua vez, ampliam o espaço de legitimidade da administração, garante a possibilidade de continuidade de uma proposta política e administrativa progressista, quebrando a espinha dorsal do clientelismo e do populismo.

Assim como em Porto Alegre, o vetor do processo de reeleição foi a consolidação de um ethos participativo na busca de uma administração popular, em Santos a prefeitura acumulou um conjunto de vitórias no campo popular que legitimaram a sua gestão

O enfrentamento das elites locais, em diversos momentos da gestão, fortaleceu junto às camadas populares o nível de compromisso assumido pela prefeitura na defesa do porto de Santos e dos empregos oferecidos à população e da própria atividade econômica da região. Esta atuação político-econômica mostrou a habilidade da administração em envolver instituições compostas por personalidades locais, nem todas do campo progressista, mas que têm grande envolvimento com os problemas da cidade e estimulá-las a defender os interesses da cidade e da região, criando a partir de uma articulação entre sindicatos, empresários e prefeitura um modelo de gestão tripartite para o porto, visando a sua gradual modernização em moldes compatíveis com a realidade econômica nacional.

Outro fator aglutinador de legitimidade da gestão é a atuação na área de saúde, que representa uma mudança importante nos moldes de atendimento, criando diversas possibilidades de resolução dos problemas, tendo como eixo articulador a informatização total da rede pública de saúde da cidade que controla o fluxo do sistema que elimina o nível de desinformação e de destrato dos usuários. As ações no plano da saúde mental resultaram numa interação legitimada nacionalmente entre ação estatal e princípios solidários, o que reforçou os apoios no plano democrático-popular.

Um terceiro componente da gestão que em muito fortaleceu a possibilidade de reeleição foi a recuperação da balneabilidade das praias, através de que garantiu o resgate de um patrimônio ambiental que, por sua vez, cria meios para incrementar empregos e renda na atividade turística de uma cidade que já se resignara à perda de aproveitamento deste potencial.

5. Município de São Paulo - O referencial da institucionalidade petista - alcances e limites

Assumindo a administração

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 nove milhões de habitantes e a retórica partidária 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.

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 fazer-se 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 da 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.

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 manifestou-se de forma mais intensa nos setores que respaldaram a eleição da prefeita Luíza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular, e nos setores que apostavam no caos e na ingovernabilidade.

No processo de consultas internas e eleições prévias para escolha de candidato, com numerosos debates com as bases do partido, triunfou Luíza Erundina, apoiada por tendências que se opunham ao bloco hegemônico do partido e sustentada por vigorosos movimentos de base de onde ela havia emergido como líder dos movimentos de periferia em suas lutas por moradia. Tratava-se de uma mulher, nordestina, que a partir de sua larga militância junto aos movimentos populares se elege

vereadora, em 1982, e deputada estadual em 1986, sempre com forte presença junto àqueles movimentos.

A vitória surpreendente de Luiza Erundina se explicita na última hora, com uma diferença de apenas 5,39% sobre Maluf, o candidato da direita. A sua vantagem se manifesta principalmente nas regiões mais pobres e periféricas da cidade.

A candidata atraiu nos momentos finais não apenas boa parte dos indecisos, mas também aqueles que esperaram até o último momento para verificar qual seria o candidato mais viável para derrotar Maluf. Erundina se torna, a partir de um certo momento, a candidata dos setores progressistas para derrotar o candidato retrógrado Paulo Maluf.

Dois terços do eleitorado de Erundina se identificaram com o PT, um terço do total votava no partido e outro terço valorizava a associação entre partido e candidato⁵.

O legado da administração anterior era muito problemático: mais de um bilhão de dólares de dívidas, mais de trezentos milhões de dólares em pagamentos atrasados, estoques praticamente inexistentes de produtos de primeira necessidade, equipamentos deturcados, dezenas de obras públicas de grande porte inacabadas e de duvidosas finalidades. Assim, o primeiro ano da administração consumiu-se no saneamento financeiro da herança perversa recebida das dificuldades em definir um programa de governo e garantir uma autonomia do Executivo. Ao boicote dos governos estadual e federal acrescenta-se, também, a pressão dos meios de comunicação sobre o governo do PT, notadamente a respeito das dificuldades em equacionar temas relacionados com o agravamento da crise econômica. Além disso, em vista do primeiro ano coincidir com as eleições presidenciais de 1989, não só houve todo tipo de iniciativas das forças políticas conservadoras e dos grupos econômicos em desmoralizar a administração mas também ocorreram pressões muito grandes do partido de inconformismo com o desempenho inicial, assim como uma imprecisão nas fronteiras entre espaços de atuação da administração e do partido.

⁵Jacobi (1991)

O resultado deste complexo e problemático jogo de pressões foi um isolamento da administração e uma somatória de crises políticas com o partido que questiona a excessiva preocupação com o saneamento financeiro que não traz dividendos políticos num ano eleitoral.

As realizações do primeiro ano foram essenciais para a consolidação de uma gestão de inversão de prioridades a longo prazo: racionalizou-se o pagamento de dívidas, estabeleceram-se novos cronogramas, cancelaram-se contratos de obras de caráter duvidoso, reduziram-se custos sem prejudicar os serviços, iniciou-se um processo de descentralização e ampliaram-se os mecanismos de participação nas administrações regionais da cidade.

Por outro lado, o caráter assembleísta e principista do partido interfere significativamente na dinâmica da administração no primeiro ano e cria um clima de tensão que repercute nas condições de governabilidade da administração.

A tensa relação Partido/Administração

No primeiro ano, 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.

Verifica-se 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 à medida 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 nevrálgicos e disseminadores de tensões e polarizações, fruto da imprecisão na definição dos limites entre partido e governo, resultado não só do dogmatismo e voluntarismo, mas da própria dinâmica que está presente em setores do partido. Isto

foi provocando um aprofundamento, no primeiro ano de governo, 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.

Percebe-se, então, que para o partido é muito difícil aceitar não estar dando permanentemente as diretrizes, os princípios e os pontos programáticos e, quando estes não são absorvidos pela administração criam-se focos de tensão e desentendimento. A administração é acusada de "administrativista" e cria-se um clima de ameaça de rompimento, que não se concretiza como em outras cidades administradas pelo PT.

Em 1990, estabelece-se um elo de ligação de cooperação entre Administração e Partido com a criação do Conselho Político e, a partir desse momento, definem-se melhor as relações entre ambos.

As superação desta tensa relação teve como consequência um amadurecimento do partido e uma evolução da administração para conviver com os conflitos. Além disso colocou a nu a grande inexperiência e improvisação que permeavam as relações institucionais entre partido e governo. Isto gerou muito desgaste e resultou tanto na saída de prefeitos como em crises na escolha da sucessão em algumas cidades.

A transformação da concepção participacionista

À medida que a vitória nas eleições se concretiza pelo significativo apoio dos movimentos populares está implícito que um dos sustentáculos da gestão é um relacionamento intenso e recíproco 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 em 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 militância 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 é em 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 autônomos e independentes do Estado, dos partidos e sob a direção e controle da própria população e com o poder deliberativo 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 à medida que com o passar dos primeiros meses da gestão, a administração se recíbia face à questão dos Conselhos Populares, explicitando tratar-se de formas totalmente autônomas 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.

Verifica-se 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, observa-se que o tema da participação passa a ser tratado de uma forma cada vez menos voluntarista, marcadas as diferenças existentes 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 em que os movimentos populares mostram uma baixa visibilidade e 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, as 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, em que apenas as áreas de influência do partido têm uma inserção mais abrangente.

Os militantes do partido têm um entendimento de que a experiência do PT à frente da Administração Municipal em termos de participação popular era muito tênue. Os argumentos estão centrados basicamente no sentido de explicitar a necessidade de formular-se 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 implícitas na implantação de um processo participativo mais massivo que deve estar pautado por uma efetiva possibilidade de mudança qualitativa na definição das relações do poder.

Às críticas 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.

Para a Administração fica mais claro que a consolidação de instâncias de participação decorre de um longo e complexo processo de fortalecimento da engenharia institucional

necessária a uma compreensão pedagógica de sua lógica de intervenção pela maioria da população. Entretanto, este processo não tem a mesma repercussão junto às bases partidárias e à população, gerando um descompasso em relação às propostas da administração frequentemente abrindo flancos para a perda de legitimidade junto aos setores mais carentes.

A administração demorou em assumir como método de governo que não é possível administrar uma cidade e seus interesses contraditórios privilegiando, principalmente, aqueles dos setores organizados, que assumem uma relação de cumplicidade com a administração.

A percepção pela administração de que o nível de complexidade e de contradições existentes na relação com os diferentes agentes não podem ser escamoteados por soluções de conveniência política, numa perspectiva classista e particularizada, deu origem a uma estratégia que, se não exclui estes setores organizados também não lhes dá tratamento diferenciado. A administração passa a reduzir seu privilegiamento dos setores mais basistas e reconhece a diversidade e heterogeneidade dentro dos próprios movimentos.

Os pressupostos participativos se ampliaram para diversos fóruns de negociação que congregavam atores relevantes da Sociedade Civil para adotar políticas com sustentação política mais ampla. Esta concepção de jogo cooperativo ampliou a mediação dos conflitos entre os diversos atores e reforçou a ação de governo.

A administração também se defrontou com algumas situações criadas por setores conservadores que requereram um efetivo poder de aglutinação de forças na sociedade civil. Nestes momentos, ficou caracterizado o fortalecimento da administração e o estabelecimento de um diálogo e reconhecimento junto à opinião pública.

São Paulo: o desafio da implementação de mudanças

Nos dois primeiros anos de governo não se buscou construir uma base sólida de sustentação parlamentar e a partir do terceiro ano, quando houve uma mudança de atitude o processo já estava inexoravelmente contaminado, gerando grandes prejuízos quanto a não votação de projetos relevantes para o Executivo e para a concretização de temas programáticos.

O primeiro ano de gestão, além dos conflitos com o partido que insistia que a administração tivesse uma política de governo ofensiva - claramente identificada com as lutas políticas no campo popular - foi marcado por relação conflituosa entre situação e oposição no Legislativo.

A opção inicial, principista e fundada em acertos programáticos do PT na Câmara Municipal foi de não estabelecer uma coalizão de governo. Esta atitude teve efeitos extremamente negativos que se manifestaram, principalmente, nos dois últimos anos da gestão. A opção pelo "republicanismo excludente" não se configurou apenas no contexto Legislativo mas também no Executivo, com a inclusão privilegiada de alguns setores do partido na composição da equipe inicial de governo. Trata-se da recusa ao estabelecimento não só de uma barganha fisiológica, mas também de qualquer tipo de negociação em que "o outro" seja reconhecido como sujeito legítimo de participação no processo político, tendo nas demandas e aspirações reconhecidas como algo possível de atendimento. Ou seja trata-se de uma negação do patrimonialismo que se dá conjugada a uma negação do pluralismo político.

Esta postura foi-se modificando e em virtude do crescente isolamento da gestão e da bancada na Câmara abriram espaços de negociações pontuais que possibilitaram alguns êxitos, notadamente na recuperação da capacidade tributária própria do município, base para a concretização de uma política de investimentos sociais.

No ano seguinte, o governo obtém uma vitória na política tributária, mas convive com embates políticos profundos na elaboração da Lei Orgânica Municipal. Além disso, grandes celeumas se travam em torno da proposta salvacionista de tarifa zero para o transporte coletivo.

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 registrar-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, decorrente, principalmente, da dinâmica que envolveu o processo e da recusa do paternalismo que estava implícito na proposta.

Os anos de 1991 e 1992 se configuram como de mudança de atitude da administração que busca coligar-se politicamente para viabilizar seus projetos, mas com poucos resultados e também marcam o início de metamorfoses na orientação das políticas públicas, notadamente dos transportes, principal fonte de desgaste político da gestão. Após o fracasso da estratégia da tarifa zero, o Executivo encaminha a proposta de municipalização dos transportes que é aprovada em 1991 e representa um aumento do controle público sobre o serviço. A municipalização representa o resultado de acordo político mais importante nos quatro anos de mandato de Luíza Erundina, tanto no plano de concepção de política de transporte, como de acerto do passo no relacionamento Executivo, Legislativo e empresários de transporte

O caso dos transportes é emblemático da necessidade de uma mudança de comportamento da administração petista face aos detentores do capital e seus representantes políticos, no que não necessariamente foi acompanhado pelo partido.

A administração na busca de implementar a inversão de prioridades centrou sua ação na ação redistributiva de arrecadação e na transferência aos setores mais carentes. A administração procura e consegue, mas com bastante desgaste político, tornar progressiva a cobrança de impostos territoriais apenas no terceiro ano de gestão e isto garante um aumento no gasto na área social, notadamente nas áreas de educação e saúde. Isso significa um aumento de 20% do número de alunos atendidos nas escolas municipais entre 1988 e 1992, uma melhora substantiva na merenda escolar, uma queda dos índices de reprovação e evasão escolar. Na saúde, houve uma ampliação dos equipamentos, uma melhora no atendimento e ênfase nas práticas de gestão participativa. Além do reergulimento da rede física, ocorre uma elevação do patamar salarial dos profissionais e uma política de formação de recursos humanos.

A priorização do atendimento aos setores populares também se verifica na área de habitação, com a incorporação dos movimentos populares na produção de moradias e de um engajamento na gestão dos projetos.

O ethos petista na cidade de São Paulo se explicita na maximização quanto à inversão de prioridades, na transparência no trato da coisa pública e na procura dos meios que garantam a ampliação dos serviços e de sua qualidade, assim como do fortalecimento dos instrumentos de radicalização da democracia local e da participação.

As dificuldades na consolidação de uma marca da gestão são inerentes à complexidade do processo, aos conflitos entre partido e administração e às dificuldades de garantir uma relação mais harmônica com o Legislativo que possibilita concluir a gestão com a aprovação de projetos - Descentralização, Reforma Administrativa, Plano Diretor - de importância vital para caracterizar a concepção inovadora. Mas a paralisia decisória do Legislativo, fruto da inexistência de uma base parlamentar sólida joga por terra a possibilidade real de promover uma efetiva democratização da gestão e de definição de uma nova matriz para o governo da cidade de São Paulo.

Uma avaliação dos resultados da gestão mostra que o contexto da cidade de São Paulo é muito mais complexo de ser administrado do que nas outras cidades e a não reeleição se deve tanto à ofensiva dos grupos conservadores como a deficiências na escolha do candidato - à ausência de um perfil político e disputa - à incapacidade de formular uma política de alianças e às próprias características da campanha.

A inversão de prioridades, muitas vezes pouco visíveis para a opinião pública, se revelou nos bairros mais pobres nos resultados eleitorais, uma vez que o PT registrou seus melhores índices na periferia mais distante.

A geografia eleitoral na cidade de São Paulo mostra que o candidato conservador teve votos maciços das classes média baixa e alta que, embora distanciadas territorialmente, têm uma opção política conservadora e uma atitude de rejeição aos setores excluídos, mas também dos setores mais despolitizados e marginalizados da sociedade.

6. Conclusões

As experiências de gestão municipal petistas trazem um conjunto de temas para o debate. Todas as gestões buscam garantir as linhas programáticas e implementar mudanças, entretanto, os resultados têm sido bastante diferentes.

Tomando como referência central a cidade de São Paulo e utilizando como contraponto as cidades de Santos e Porto Alegre onde se garantiu uma continuidade das gestões, é possível desenvolver alguns aspectos.

O caso de São Paulo é exemplar porque reflete, em primeiro lugar, o conflito entre setores do partido e a prefeitura em torno de dois temas: a dinâmica de definição e implementação de políticas públicas e a participação popular na gestão.

As características de funcionamento da vida partidária têm 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 existiu 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 se colocam mais no plano da questão estratégia/tática.

Trata-se de fato de uma relação em desenvolvimento e mutação, em que se contrapõem 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, num contexto de crise econômico-social e de pressões políticas muito agudas.

Isto decorre basicamente da incipiência da concepção de administração do partido e das dificuldades implícitas na construção de um "modo petista de governar". O pressuposto da inversão de prioridades é parte integrante de todas as gestões, entretanto, os contextos para sua concretização são muito diferenciados. As gestões de Porto Alegre e Santos souberam aproveitar a

eclosão de fatos políticos para consolidar suas concepções de governo e obtiveram a adesão de setores que transcendem o universo partidário. Em São Paulo, o contexto de intolerância e pressão dos setores conservadores, a indefinição programática da gestão e a demora em ampliar o espectro de negociação com setores relevantes criaram muitas dificuldades para legitimação da gestão

Em Santos, os conflitos que provocaram um enfrentamento da prefeitura com os setores conservadores foram o canal que criou condições para a constituição de um bloco de forças pluralistas. O enfrentamento do conflito tomou-se positivo aos olhos da cidade, a incessante defesa da autonomia do município também foi um fator de legitimação.

A experiência de governo na malona das administrações petistas, tanto nas que foram reeleitas como nas que foram derrotadas mostra a visão pouco realista que existia em torno da participação - a panacéia dos Conselhos Populares. Houve uma reciclagem geral com o andamento dos governos foi ficando claro que os Conselhos Populares não são uma panacéia, mas um componente inovador, embora não contemplam o conjunto da cidadania. A visão voluntarista e principista da participação (movimentos populares específicos como cúmplices privilegiados) é substituída por uma visão mais pragmática e mais objetiva.

Existe um grande enraizamento de uma cultura política clientelista e a sua reversão depende basicamente da transformação da relação da prefeitura com a comunidade, sob o prisma do respeito aos direitos e da participação popular.

O exercício da cultura política dos direitos, mota propulsora das administrações petistas, passa pelo cotidiano do poder político local. As relações que se constituem nas prefeituras têm alcances diferenciados. Em Porto Alegre, o sucesso da política de inversão de prioridades, basicamente a partir do Orçamento Participativo, está diretamente vinculado à capacidade que a administração tem de criar canais legitimados de participação - combinando elementos de democracia representativa aos da democracia participativa. Este processo de gestão, através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

Em São Paulo, a mesma iniciativa não teve nem os mesmos resultados nem a mesma legitimidade, apesar de estar estruturada em moldes semelhantes. Intui-se que houve menos capacidade da administração em dar respostas às demandas encaminhadas, mas também uma não modificação das práticas particularizadas de formular demandas

Outro aspecto que merece referência é a não institucionalização das instâncias participativas. A não regulamentação em lei de conselhos, fóruns é um entrave a uma efetiva democratização da gestão. Tanto na vitoriosa Porto Alegre como na derrotada São Paulo existia grande resistência por parte da oposição na Câmara Municipal à aprovação destes instrumentos.

A metamorfose que se opera quanto ao papel dos Conselhos Populares revela o amadurecimento que houve nos integrantes de governo. O discurso predominante é a importância da convergência de práticas, da socialização da política, do caráter oscilante da participação, da importância da institucionalidade, da convivência com o Estado representativo existente e da necessidade de governar para toda a cidade.

A consolidação de um processo de democratização na gestão da coisa pública é um aspecto essencial que a continuidade administrativa poderá fortalecer

O enfrentamento do patrimonialismo político é uma tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que as gestões se colocam é o de produzir novos hábitos, de neutralizar o clientelismo e de aproximação do cidadão ao processo político-decisório.

É inquestionável que houve inovações no plano sócio-institucional na relação entre Administração/Cidadão, variando de acordo com cada situação, assim como os movimentos sociais organizados e outros setores da Sociedade Civil exercem um papel relevante nas gestões. Entretanto, é importante enfatizar que as administrações petistas trazem como experiência a transformação da ênfase da gestão numa plataforma classista - politicamente estreita pautada por princípios programáticos dogmáticos e deterministas - para a valorização de temas como a moralidade no trato da coisa pública, da importância da valorização da noção de cidadania e de direitos e da convivência com os interesses múltiplos e divergentes.

A repercussão do aprendizado governativo das experiências municipais se constitui, a meu ver, principalmente na incorporação da lógica de ser governo para todos, da possibilidade do PT não só integrar-se mas representar a possibilidade real de construção de uma concepção democrática de gestão associada com eficiência à administrativa.

A proposta ética e política que o partido explicita nas gestões consubstanciada na responsabilidade no trato da coisa pública é um aspecto de enorme relevância na transformação da cultura política brasileira.

A contribuição da experiência das administrações petistas para as eleições nacionais de 1994 é da importância de uma ruptura com as práticas patrimonialistas e do desafio da consolidação de uma engenharia política, que agregue e multiplique o papel de atores democráticos progressistas de centro-esquerda em afinidade com o interesse público. Os resultados positivos gerados pela ampliação do arco de alianças e da criação de um bloco plural de forças já se verificaram quando das eleições de 1992. Isto representou um salto qualitativo político, uma vez que na busca da institucionalidade rompem com visão hierarquizada determinada pela visão classista e estabelecem relações com setores democráticos da sociedade, a partir de pressupostos de uma ação política convergente.

Entretanto, as transformações vivenciadas por aqueles que tiveram ou têm a responsabilidade de governar não são generalizadas para todos os membros do partido.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz & COUTO, Cláudio Gonçalves (1993), "A Dialética da Mudança - O PT se Confronta com a Institucionalidade". In: Cadernos CEDEC, nº 31. São Paulo: CEDEC.**
- ALMEIDA, Marco Antonio (1993), "Estudos de Gestão: Icapui e Janduis". In: Boletim de Inovação Urbana, nº 11. São Paulo: POLIS.**
- BITTAR, Jorge (org) (1992), O Modo petista de governar. São Paulo. Partido dos Trabalhadores, Diretório Regional de São Paulo.**
- CAMPOS, Edson (1992), "Longe das capitais". In: Teoria e Debate, nº 18, 2º trimestre. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.**
- _____ (1992a), "Mosaico petista: longe das capitais II". In: Teoria e Debate, nº 19, 3º trimestre. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.**
- COHN, Amélia (1992), "Descentralização, Cidadania e Saúde". In: São Paulo em Perspectiva, vol.6, nº 4. São Paulo: Fundação SEADE.**
- COUTO, Cláudio Gonçalves (1991a), "O Caso do orçamento do Município de São Paulo para 1991". São Paulo: CEDEC, mimeo (Relatório de Pesquisa).**
- DANIEL, Celso (1991), "As Administrações democráticas em questão". Mimeo, janeiro.**
- _____ (1991a), "Relação mal resolvida". In: Teoria e Debate, nº 14, abril/mayo/junho. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.**
- DUTRA, Olívio (1992), "A Arte de ser governo". Por AZEVEDO Ricardo; SELL, Adeli & SCHUSTER, Antonio. In: Teoria e Debate, nº 17, 1º trimestre.**
- FERREIRA, Ana Luisa & RICCI, Rudá (1992), "Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Trunfo". In: Boletim de Inovação Urbana, nº 8. São Paulo: POLIS.**
- JACOBI, Pedro (1991), "Política Públicas e Alternativas de inovação da Gestão Municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo". In: Cadernos CEDEC, nº 18 São Paulo: CEDEC.**
- _____ (1993), "Política Educacional e Participação". In: São Paulo em Perspectiva, vol.7, nº 1. São Paulo: Fundação SEADE.**
- KECK, Margareth E. (1991), PT: A Lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática.**
- KOWARICK, Lúcio & SINGER, André (1993), "A Experiência do PT na prefeitura de São Paulo". In: Novos Estudos CEBRAP, nº35, março. São Paulo: CEBRAP.**
- MARCONDES, Celso (1991), Em Algum lugar do passado: o PT na Prefeitura de Campinas. São Paulo: Brasil Urgente.**
- SADER, Emir Simão (1992), Governar para todos: uma avaliação da gestão Luíza Erundina. São Paulo: Scritta: Brasil Urgente.**

SOUSA, Luíza Erundina de (1990), "Luíza Erundina: sem medo de ser governo". Por FREIRE, Alípio e AZEVEDO, Ricardo. In: Teoria e Debate, nº 11, julho/agosto/setembro

SOUZA, Telma de (1991), "Prefeitura de resultados". Por AZEVEDO, Ricardo. In: Teoria e Debate, nº 16, outubro/novembro/dezembro.