Espaço urbano e inclusão social

A gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)

Ricardo Gaspar, Marco Akerman
e Roberto Garibe
Organizadores

Espaço urbano e inclusão social

A gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional
do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria
Hamilton Pereira (presidente)
Ricardo de Azevedo (vice-presidente)
Selma Rocha (diretora)
Flávio Jorge Rodrigues da Silva (diretor)

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação Editorial
Flamarion Maués

Assistente Editorial
Viviane Akemi Uemura

Revisão
Luciane Alves

Capa
Luiz Alexandre Lara

Editoração Eletrônica
Enrique Pablo Grande

Impressão
Bartira Gráfica

1ª edição: outubro de 2006

Todos os direitos reservados à
Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 — São Paulo — SP — Brasil
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo
http://www.fpabramo.org.br

Copyright © 2006 by dos autores
ISBN 85-7643-033-9
ISBN 978-85-7643-033-9

Sumário

PREFÁCIO – Marta Suplicy 7

APRESENTAÇÃO – As razões deste livro
– Ricardo Gaspar, Marco Akerman e Roberto Garibe 9

INTRODUÇÃO: Metrópole em transição – Ricardo Gaspar 13

PARTE I – DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL 23

1 – Estado e descentralização – Roberto Garibe 25

2 – A descentralização em São Paulo – Antonio Donato 35

3 – Partilha administrativa: Descentralização do governo
e poder na cidade de São Paulo (2001-2004)
– Sérgio Torrecillas e Gutemberg Sousa 43

4 – Mudar a cidade: O desafio do Orçamento Participativo
– Félix Sánchez 49

PARTE II – POLÍTICAS SOCIAIS E INCLUSÃO 57

5 – Intersetorialidade e sustentabilidade nas políticas sociais:
meros vocábulos? – Marco Akerman e Rosilda Mendes 59

6 – Política de Assistência Social – Aldaíza Sposati 81

7 – Política de Saúde – Gonzalo Vecina Neto 95

8 – Concepção de Educação para uma política pública da cidade de
São Paulo – Maria Aparecida Perez e Enéas Rodrigues 107

9 – Políticas sociais e inclusão: Esporte e Lazer – Nádia Campeão 131

10 – A estratégia inovadora de inclusão social em São Paulo – Márcio Pochmann 141

11 – Política habitacional urbana – Paulo Teixeira 175

12 – A cidade e a cultura – Celso Frateschi 185

PARTE III – MACROPOLÍTICAS E PLANEJAMENTO 197

13 – Planejamento e política urbana em São Paulo – Ricardo Gaspar 199

14 – Justiça fiscal e necessidade de investimentos sociais em um cenário de crise: A administração econômico-financeira no governo Marta Suplicy – Luís Carlos Afonso 219

15 – A política de relações internacionais do município de São Paulo – Kjeld Jakobsen 231

16 – Planejamento urbano de São Paulo na gestão 2001-2004 – Jorge Wilheim 245

17 – Projetos urbanos/utopias realizáveis: O caso do centro de São Paulo – Nadia Someck 261

18 – Política de transporte público em São Paulo – Carlos Zarattini 273

PARTE IV – ARTICULAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO 283

19 – Um sonho interrompido – José Américo Dias 285

20 – Governo Marta: Eficiente e com prioridade – Jilmar Tatto 291

21 – Gestão, política e ideologia – Rui Falcão 305

Prefácio

Apresentar este trabalho organizado por Ricardo Gaspar, Marco Akerman e Roberto Garibe é uma enorme satisfação. Ao ler os textos relembrei os momentos difíceis, os desafios gigantescos, a vontade de acertar, as dúvidas, os embates e a emoção ao superar tantos dos obstáculos que se apresentaram. Estes escritos foram feitos por colaboradores com os quais compartilhei sonhos e esperanças de transformar para melhor a realidade da maioria da população de São Paulo. Ao rememorar como assumimos a cidade, como governamos e o quanto conseguimos realizar, apesar das enormes dificuldades econômicas, estruturais e até da cultura vigente que encontramos, reforcei a certeza de que tudo valeu muito a pena.

É certo que o espaço de um governo não resolve tudo, e sempre haverá muito por fazer. Mas o bom combate deve ser travado por aqueles que perseguem um destino melhor: o bem coletivo. Fizemos política com a razão e o coração. Paixão foi fundamental. E da sensibilidade que tivemos pudemos ver nascer, sobretudo nas periferias, uma cidade menos desigual, com os CEUs (Centros Educacionais Unificados), os telecentros, os programas sociais, as equipes do programa de Saúde da Família, o Bilhete Único, as Subprefeituras, o Orçamento Participativo, os mutirões de moradia, a revitalização do centro, o novo Plano Diretor e tantas outras ações importantes.

Cada uma das áreas em que atuamos mereceu um relato detalhado das ações empreendidas. O mérito do livro está justamente neste registro, que permite uma análise do que realizamos, uma avaliação do que precisa ter continuidade e bases para planejar o futuro.

Por fim, a todos e a todas, deixo um pensamento do célebre dramaturgo alemão Bertolt Brecht: “Há homens que lutam um dia, e são bons. Há outros

que lutam um ano, e são melhores. Há os que lutam por vários anos, e são muito bons. E há os que lutam toda a vida, e esses são imprescindíveis!".

Vocês fazem parte, com competência e dedicação, dessa última estirpe. Muito obrigada.

Marta Suplicy

Apresentação
As razões deste livro

Em 2001, o governo da cidade de São Paulo mudou de comando. Depois de oito anos de corrupção e descrédito público, a nova administração incorporou uma clara proposta de mudança. Os desafios eram imensos, potencializados pelo fato de estarmos lidando com uma cidade que, longe de confirmar diagnósticos de decadência econômica e perda de centralidade, retomava seu caráter polarizador, sustentado em uma base produtiva renovada.

Como pano de fundo, tínhamos as políticas recessivas dos governos federais recentes que penalizaram São Paulo, agravando o quadro econômico e social. Como se não bastasse, a ótica privatista depreciava o Estado e o interesse público, minando a capacidade dos governos administrarem situações de crise.

Perante realidade tão adversa, a nova gestão da cidade de São Paulo assumiu a postura corajosa de enfrentar, com as armas disponíveis, esses imensos desafios. Guiava-nos a convicção de que cabem aos governos das grandes cidades do planeta tarefas insubstituíveis no sentido de promover o desenvolvimento econômico com justiça social. E pusemos mãos à obra.

Este livro conta um pouco dessa história sob a ótica de seus protagonistas. Com uma particularidade importante: procuramos, na medida do possível, apresentar um tom crítico às diversas abordagens. Repensar nossa ação, seus inegáveis avanços e suas insuficiências.

A razão desse projeto de resgate analítico da experiência de gestão prende-se, em especial, ao fato de que, enquanto eram desenvolvidas ações arrojadas e criativas em *todos* os campos da administração municipal – *praxis* pouco usual, mesmo em governos progressistas, que normalmente elegem um ou poucos setores como prioritários –, sentíamos a carência de um

espaço de reflexão sobre essa mesma prática, para sistematizar os resultados das diversas experiências setoriais.

Enfrentávamos uma máquina de governo historicamente viciada pela segmentação administrativa e pela ausência de sinergia entre as múltiplas divisões burocráticas. Impunha-se, ademais, a necessidade de construir processos de elaboração ideológica sobre a prática de governo e a construção da hegemonia política.

Além disso, temas para reflexão e elaboração teórico-política não faltavam: entre os mais prementes, a inserção de São Paulo no sistema de cidades mundiais, a urgência de uma articulação metropolitana, as potencialidades e limites de ação do poder local numa grande cidade da periferia capitalista, o abandono das políticas regionais no Brasil, a retomada das práticas de planejamento, a necessidade de estratégias econômico-territoriais de gestão, o sentido da negociação democrática dos distintos interesses que compõem o tecido social da cidade e o combate à exclusão social, entre tantos outros.

O tempo e as condições para essa reflexão surgiram ao final do período de governo. A presente publicação reflete, em boa medida, tais desideratos. Ela descortina um amplo painel de leituras e visões da realidade urbana. Por seu turno, estamos cientes das limitações de nosso projeto, pois os temas em debate, de certo modo, são universais. Tal empreitada requereria um esforço superior às nossas forças e deveria ser uma tarefa coletiva, envolvendo os principais agentes comprometidos com a mudança social, em qualquer tempo, lugar e escala geográfica.

Contudo, sempre há um degrau a transpor. No caso de São Paulo, cremos ter reunido material e massa crítica suficientes para subsidiar futuros projetos de transformação do cenário urbano-regional ou, no mínimo, alimentar o debate político. Se este último objetivo for atingido, consideramos realizado nosso intento original.

Os artigos que compõem a presente coletânea apresentam, inevitavelmente, um caráter heterogêneo. Diferentes leituras e perspectivas compõem o seu matiz pluralista. Além disso, parte dos depoimentos foi extraída de debates promovidos na Câmara Municipal de São Paulo, entre o final de 2005 e o início de 2006, transcritos e revistos pelos autores.

As limitações de espaço e de tempo impossibilitaram a inclusão de relatos de setores importantes, assim como de alguns dos principais protagonistas do governo da cidade de São Paulo entre 2001 e 2004. Gostaríamos de destacar, em particular, Adriano Diogo, Mônica Valente, Celso Marcondes e Jorge Mattoso, cientes de estarmos sendo injustos com tantos outros cujo empenho e criatividade foram fundamentais para que o presente esforço de sistematização se justificasse.

Por fim, dedicamos um agradecimento especial a Paulo Fiorilo, presidente do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores; Tadeu Dias Pais e Cleusa Garcia; além da Mídia Alternativa; do Centro de Estudos de Saúde Coletiva do ABC (Cesco ABC) e do Instituto de Políticas Públicas da Cidade (IPPC), pelo apoio prestado, desde o nascedouro, para concretizar nosso projeto de estimular o debate político na cidade.

Os organizadores
São Paulo, agosto de 2006

Introdução
Metrópole em transição

Ricardo Carlos Gaspar[1]

A multiplicação dos intercâmbios, o avanço da informação sobre o trabalho material, a criação de uma rede mundial de geração de conhecimentos, nucleada por grandes cidades planetárias, são algumas das características que definem a produção dos novos espaços contemporâneos. Eles apresentam constrangimentos e virtualidades, e é inegável constatar que São Paulo, como metrópole nacional do Brasil e por sua importância no continente sul-americano, tem, no desfrute da condição de capital econômica, uma de suas perspectivas centrais de desenvolvimento e um vetor para as novas oportunidades a desfrutar.

São Paulo vive, muito pronunciadamente, essas mudanças. A metrópole assiste à transformação acelerada de seu tradicional *status* econômico-industrial na direção de uma polaridade marcadamente política e cultural. De seu crescimento vertiginoso ao longo do século passado, resultado do período de intensa acumulação fordista que o caracterizou e que teve na racionalização dos planos urbanísticos e viários das décadas de 1930 e 1940 um decisivo ponto de inflexão, a capital paulista, desde os anos 1980, firmou-se como centro prestador de sofisticados serviços corporativos e financeiros.

Polaridade econômica, política e cultural

São Paulo agregou a condição de centro de modernos serviços auxiliares à produção, do sistema financeiro nacional e de grandes empresas estrangeiras

[1] Doutor em Ciências Sociais e professor do Departamento de Economia da FEA/PUC-SP, diretor de Economia e Orçamento (2001/2003) e coordenador da Secretaria de Relações Internacionais (2003/2004) na gestão Marta Suplicy.

que operam no país, à sua tradicional função polarizadora como consumidora e produtora de insumos e bens industriais (Araújo, 2001a: 187; Schiffer, 2004: 191-2). Atualmente, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) comanda as áreas da economia com vocação competitiva internacional.

Em seguida à crise dos anos 1980 – que atingiu a metrópole paulista em cheio –, segue-se um período de redefinição das funções da cidade e do macroespaço urbano paulistano, as quais, sem descurar os imensos problemas sociais herdados, e de cujo equacionamento depende, em última instância, o porvir da região, configuram um leque de potenciais que cabe ao setor público, em parceria com os diversos agentes sociais, explorar positivamente, resguardando a primazia do interesse público na revitalização do espaço urbano.

As informações disponíveis confirmam algumas tendências verificadas no passado recente, principalmente ao longo da década de 1990: um marcado processo de reestruturação industrial, com perda líquida de empregos, mas com ganhos de produtividade, o que deteve a trajetória declinante do segmento industrial verificada nas décadas de 1970 e 1980. O evidente processo de terciarização da RMSP, porém, não pode ser interpretado, de maneira simplista, como prova de desindustrialização, pois, no segmento de serviços, importância maiúscula deve ser destinada aos de natureza empresarial ligados à esfera produtiva. O próprio conceito de indústria é atualmente definido de maneira mais ampla, de modo a incluir o segmento de serviços empresariais (Keating, 2000: 374).

Muitas interpretações categorizadas dos dados econômicos recentes compartilham o entendimento de que as mudanças tecnológicas em curso reforçam o processo de reaglomeração na região centro-sul, especialmente nas cidades dotadas de boas condições locacionais. Conforme Diniz, estaria ocorrendo uma "reversão da polarização [São Paulo e Rio de Janeiro] com reconcentração macroespacial" (2000: 52), no âmbito de uma "aglomeração poligonal", abrangendo o perímetro compreendido entre Belo Horizonte / Uberlândia / Maringá / Porto Alegre / Florianópolis e São José dos Campos. Mas, podemos indagar, nessa reconcentração macroespacial, São Paulo não continua servindo como pólo irradiador e referencial, até mesmo reforçando esse papel? Estamos vivenciando um processo de desconcentração relativa da indústria nacional contraditório, já que de caráter integrador, "o que reforça o

poderio de São Paulo, por fortalecê-lo, ao mesmo tempo em que aumenta sua dependência para com a periferia nacional" (Tinoco, 2001: 50).

Segundo outros estudiosos, "o município de São Paulo, a despeito de sua perda de participação demográfica e industrial no total do estado, mantém, e provavelmente intensifica, sua primazia sobre a rede urbana paulista e brasileira" (Brandão e Macedo, 2006: 14-5).

De acordo com Pochmann, as empresas mais avançadas tecnologicamente e com maior coeficiente de geração de valor agregado fortaleceram a concentração ocupacional e da produção nas regiões sul e sudeste do país. Estamos falando das indústrias, intensivas em capital, de material elétrico e de comunicações, de material de transporte, química, de informática e de papel, entre outras. Para elas, o que conta é a proximidade dos mercados consumidores, o uso de melhor infra-estrutura e a mais alta qualificação dos trabalhadores. Isso vale também para o setor de serviços e o comércio atacadista. Empreendimentos produtivos mais tradicionais e intensivos em mão-de-obra, pelo contrário – como as indústrias têxteis, de calçados e de alimentos – percorrem a trajetória inversa de desconcentração produtiva e ocupacional (Pochmann, 2001: 88).

A chamada "interiorização do desenvolvimento", desencadeada a partir da década de 1970, concentra-se num raio de aproximadamente 150 km em torno do centro de São Paulo, abrangendo as regiões de Sorocaba, Campinas, São José dos Campos e Santos, as quais possuem um elevado grau de complementaridade e integração técnica e funcional com a matriz metropolitana, cujo mercado consumidor constitui seu eixo gravitacional (Araújo, 2001b: 27).

A Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), tendo como ano base 2001, confirma a performance desse espaço macrometropolitano nucleado pela capital paulista, que aglutinava 88% do total do valor adicionado da atividade industrial do estado de São Paulo, em 1996, e passa a responder por 90% desse montante, em 2001 [2]. Os dados da Secretaria da Fazenda do

[2] O autor agradece a Vagner de Carvalho Bessa, da Fundação SEADE, o apoio na obtenção de dados e na análise parcial dos resultados.

Estado de São Paulo – embora revelem declínio paulatino na participação da metrópole expandida – também confirmam o peso majoritário desse grande espaço econômico sub-regional (ver Tabela).

A RMSP continua concentrando segmentos industriais de ponta, como a indústria de material elétrico e de comunicação, e a de máquinas e equipamentos, refletindo opções empresariais pela proximidade do mercado e outras vantagens dinâmicas da capital. Afinal,

> "a propensão para certos tipos de atividade econômica – setores industriais e de serviços e assemelhados – para juntar-se em aglomerados locacionais densos parece ter se intensificado nessas últimas décadas. [...] Grandes cidades-regiões passaram, portanto, a funcionar como plataformas territoriais de onde se irradiam ações de grupos concentrados ou redes de empresas disputando os mercados globais" (Scott *et. al.*, 2001: 13).

Indústria de transformação do estado de São Paulo
Valor adicionado fiscal – 1980-2003 (%RA/total estadual)

Região Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2003
RMSP	64,38	57,58	58,1	51,11	41,50	38,30
Campinas	15,16	17,51	19,22	21,48	23,29	26,76
S J dos Campos	5,00	6,35	6,35	8,75	13,97	10,75
Sorocaba	3,98	4,94	4,92	5,23	5,18	5,61
Santos	4,32	4,07	2,61	3,22	4,21	4,77
Outras RAs (*)	7,16	9,54	8,79	9,46	11,85	13,81

(*) Ribeirão Preto, Central, São José do Rio Preto, Bauru, Marília, Franca, Araçatuba, Barretos, Presidente Prudente e Registro.
Fonte (dados brutos): Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. In: Cano (2006: 71).

Não obstante o caráter nuclear das alterações tecnológicas e da organização do trabalho industrial nas trajetórias metropolitanas, são "as atividades mais modernas do setor de serviços que possuem a capacidade de integrar a

rede de fluxos para além das realidades locais. A organização desses circuitos condiciona a tipologia dos lugares, qualificando sua inserção no movimento geral da economia" (Araújo, 2001a: 171 e 188).

O setor de serviços [3] da capital mostra alta concentração de atividades em relação ao conjunto do estado de São Paulo – 42% das pessoas ocupadas, 57% das receitas e 53% do valor adicionado das atividades pesquisadas localizam-se na capital e 70,4% na RMSP –, evidenciando patamares bem superiores àqueles encontrados na indústria. Esse alto nível de polarização se dá em todas as atividades pesquisadas, mas é mais reforçado nos segmentos em que predominam grandes empresas, como também entre aqueles vinculados à estrutura de planejamento e decisão dos grupos econômicos e, por fim, entre os que proporcionam fluxos intensivos de informações e requerem infra-estrutura tecnológica, disponível na capital. Os serviços na metrópole caracterizam-se, via de regra, pela sofisticação. Assim, os segmentos de telecomunicações da capital representam 94% do valor adicionado na cidade (sempre em relação ao total do estado), seguidos pelos serviços técnicos (85%), correios (66%), informática (56%) e atividades de lazer e cultura (54%), estes últimos por compreenderem as empresas ligadas ao setor audiovisual (Seade, 2005).

A correlação entre o terciário avançado e a cidade de São Paulo pode ser observada mais claramente quando comparados os serviços prestados às empresas. As atividades típicas do terciário técnico mais avançado, como pesquisa e desenvolvimento, assessoria jurídica, contabilidade e auditoria, gestão empresarial, *marketing* e propaganda, comunicação empresarial, serviços de arquitetura e engenharia, entre outras, aglutinam 85% do valor adicionado e 65% do volume de emprego no estado (*idem*, *ibidem*).

Se comparada aos dados da PAEP realizada no ano base de 1996, nota-se, em 2001, a continuidade do processo de desconcentração relativa da atividade industrial na capital paulista em relação ao estado, reduzindo a participação da indústria da capital de 33% para 29% do valor adicionado

[3] Não estão no âmbito da pesquisa as atividades de condomínios, de administração pública e de serviços domésticos. As empresas financeiras e bancos receberam tratamento à parte e, em função de questões metodológicas, não foram incluídas nesta análise.

no estado ao longo do período analisado. Na RMSP, essa participação caiu de 60%, em 1996, para 52,7% em 2001.

É importante ressaltar que o ano de 2001 foi marcado por uma conjuntura desfavorável para a indústria vinculada ao consumo interno (altas taxas de juros, desemprego, queda da renda para o consumo e o racionamento compulsório de energia elétrica), quando comparado ao ano de 1996. Reduziu-se sobremaneira a massa salarial. Esse processo teve impacto negativo sobre a indústria da capital, cuja configuração metropolitana, altamente diversificada e integrada nos circuitos de consumo interno, respondeu de forma reflexa ao baixo dinamismo econômico nacional.

Entretanto, os fenômenos político-econômicos e a reestruturação produtiva acentuada a partir da última década do século passado não implicaram mudanças de fundo na divisão territorial do trabalho no estado de São Paulo. É certo que a capital perdeu importância industrial direta. Contudo, menos do que o traslado de plantas industriais da metrópole para outras regiões paulistas, o fator explicativo para essa relativa desconcentração da atividade industrial está associada à resposta positiva que as estruturas regionais no entorno da RMSP apresentaram frente a alguns vetores de ordem macroeconômica, sobretudo a elevação dos preços do petróleo (com impacto nas atividades de refino) e ao impulso proporcionado pela desvalorização cambial para as exportações.

Vale ressaltar também a correlação que vincula o grau inovador das empresas à sua concentração regional: a concentração espacial das unidades industriais na RMSP está associada à maior capacidade de inovar produtos, própria dos estabelecimentos metropolitanos (Tinoco, 2001: 60).

Dados recentes produzidos pela própria Fundação Seade dão conta de que a economia paulistana cresceu 7,6% em 2004 – na vanguarda da recuperação brasileira iniciada no mesmo ano –, taxa superior à marca de 5,2%, atingida pelo Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Em 2004, o estado de São Paulo produziu 33,4% da riqueza gerada no país, proporção que havia sido de 32,7% no ano anterior, quando o PIB paulistano registrou declínio de 0,2%.

Segundo o mesmo levantamento, a indústria paulistana cresceu 18,2% em relação ao ano de 2003 e liderou a expansão no estado, apesar de representar pouco mais de um terço da economia estadual (35%).

Outra fonte que confirma o desempenho da metrópole paulista é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2005). Em 2002, o PIB do município de São Paulo correspondeu a 10,4% do registrado no país, mais que o dobro do PIB gerado pela segunda maior cidade, o Rio de Janeiro (4,7%). O grau de concentração da produção de riqueza fica evidenciado quando se constata que apenas nove municípios responderam por um quarto da renda nacional e metade do PIB localizava-se em 1,3% das cidades brasileiras, onde morava um terço da população.

A perda de participação da cidade de São Paulo, em relação a 1999 (a base de comparação) – quando o PIB paulistano representou 11,6% do nacional –, teve como contrapartida a inclusão dos municípios vizinhos de Guarulhos e São José dos Campos na relação dos nove maiores núcleos urbanos geradores de riqueza, fundamentalmente em função de seu desempenho industrial.

O relatado processo de terciarização da metrópole paulista tem sua inevitável contrapartida na manifestação típica da urbanização de países periféricos, qual seja, a concentração do terciário de baixa qualificação e produtividade, informal e, amiúde, ilegal. As renovadas vantagens de uma economia de aglomeração (Button, 1976: cap. 2.3), que se evidenciam no espaço paulistano, a qualidade de centro financeiro e de modernos serviços especializados impõem, por seu turno, a utilização de vastos contingentes de trabalhadores precários e de baixa remuneração, isso em qualquer parte do mundo (Sassen, 1998, caps. 6 e 7). A expressão territorial dessa dicotomia é evidente no espaço urbano e possui papel ativo na reprodução das desigualdades socioeconômicas.

Segregação espacial

Sabe-se que o ambiente construído é socialmente produzido. Se a sabedoria econômica convencional destaca três fatores que exercem maior influência na tomada de decisões relativas à utilização dos solos urbanos – acessibilidade, complementaridade e incompatibilidade suscitada por proximidades espaciais (Vasconcellos, 1984, 118-21) –, é preciso ressaltar que essas decisões não são neutras nem isentas de conflito. Pelo contrário: os interesses de consumo dos segmentos mais ricos da população comandam o

setor imobiliário e "decidem a escolha/produção de suas localizações residenciais. É a força intra-urbana que mais poderosamente influencia a estruturação do espaço metropolitano" (Villaça, 1998). Agrava-se, assim, a segregação espacial urbana, com sinais contraditórios, conjugando o aumento da periferização da pobreza, a expansão das *edge cities* dos grupos de alta renda e a proliferação de favelas (algumas em áreas ricas).

Na capital paulista, o elevado grau de polarização do crescimento urbano é comprovado, entre outros indicadores, quando observamos os resultados do último censo demográfico do IBGE: os distritos mais centrais da cidade perderam, entre 1991 e 2000, 472 mil habitantes, enquanto aqueles mais afastados e periféricos (muito mais pobres e não-contemplados pelas grandes inversões imobiliárias) aumentaram em 1,26 milhão o número de moradores. Verifica-se, ainda, que a disparidade de renda entre os distritos alterou-se sobremaneira, em prejuízo dos segmentos mais pobres e regiões carentes: estes viram o abismo que os separa dos ricos se alargar (Sempla, 2002a: 3.4).

A população do município de São Paulo, de 10,43 milhões de habitantes em 2000, deve atingir 11,38 milhões em 2010, com um crescimento de 0,88% ao ano no período, igual à taxa verificada entre 1991 e 2000. Porém, o que surpreende é a participação, nesses totais, dos distritos que ganharam população (majoritariamente, os mais pobres) e dos que tiveram queda no número de seus habitantes (regra geral, os mais ricos): enquanto estes últimos vêm sistematicamente perdendo terreno no montante demográfico total da cidade – de 57,39%, em 1980, para 47,96%, em 1991, 39,91%, em 2000 e 30,84%, em 2010 –, os distritos mais pobres e, como notamos, que apresentam crônica escassez de moradias, de espaços e equipamentos públicos e de investimentos do mercado imobiliário, tiveram sua participação elevada de 42,61%, em 1980, para 52,04%, em 1991, 60,09%, em 2000, e 69,19%, em 2010 (Sempla, 2002b).

Isso representa, apenas para o período 2000-2010, um crescimento populacional de 2,79% ao ano nas regiões mais carentes da cidade, e um declínio de 0,78% ao ano nos bairros mais ricos, potencializando o quadro de desequilíbrio no acesso à terra urbana.

O aumento da população em São Paulo, entre 1991 e 2000, embora mais reduzido face às décadas anteriores, foi essencialmente periférico. Os

incrementos demográficos registrados no anel periférico saltam de 42,9%, na década 1960-1970, para 55,1% (1970-1980), 97,3% (1980-1991) e 127,4%, no último período (Bógus e Pasternak, 2004: 21).

A reversão desse quadro exige a recuperação da capacidade de ação do poder público e a gestação de instrumentos alternativos para financiar o desenvolvimento da metrópole; não propriamente novos, mas cuja dimensão, no caso de São Paulo, os faça assumir grandes proporções. A política urbana deve encarar esse desafio: construir uma cidade mais harmoniosa e inclusiva. Se possível, integrando a esfera regional. Assumindo a perspectiva de diferentes escalas geográficas em constante entrelaçamento. Ante a grandeza dos desafios, impõem-se mecanismos arrojados de ataque aos problemas.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, M. F. I. (2001a). *Impactos da reestruturação produtiva sobre a Região Metropolitana de São Paulo no final do século XX*. Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp.

_____ (2001b). Reestruturação produtiva e transformações econômicas: Região Metropolitana de São Paulo. In: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15 / n. 1. São Paulo, Fundação Seade.

BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (2004). Como anda São Paulo. In: *Cadernos Metrópole*, n. especial. São Paulo, Educ.

BRANDÃO, C. A. e MACEDO, F. C. (2006). Demografia e urbanização. In: CANO, W. (coord.). *Economia paulista: principais transformações entre 1980 e 2003*. Campinas, CEDE-IE-Unicamp (mimeo).

BUTTON, K. J. (1976). *Urban economics: theory and policy*. London, Macmillan Press.

CANO, W. (2006). A indústria de transformação no estado de São Paulo: 1989-2002. In: CANO, W. (coord.). *Economia paulista: principais transformações entre 1980 e 2003*. Campinas, CEDE-IE-Unicamp (mimeo).

DINIZ, C. C. (2000). Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Observatório / Revan.

IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2005). www.ibge.gov.br

KEATING, M. (2000). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. In: SCOTT, A. (ed.). *Global city-regions: theory, trends and policy.* London and New York, Routledge.

POCHMANN, M. (2001). *A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil.* São Paulo, Contexto.

SASSEN, S. (1998). *As cidades na economia mundial.* São Paulo, Studio Nobel.

SCHIFFER, S. R. (2004). A dinâmica urbana e socioeconômica da região metropolitana de São Paulo: 1975-1995. In: SCHIFFER, S. R. (org.). *Globalização e estrutura urbana.* São Paulo, Hucitec e Fapesp.

SCOTT, A., AGNEW, J., SOJA, E. e STORPER, M. (2001). Cidades-regiões globais. In: *Espaço e Debates: Aliança e competição entre cidades.*São Paulo, nº 41, NERU.

SEADE (2005). www.seade.gov.br/economia

SEMPLA (2002a). *População, renda e categorias selecionadas do uso do solo em São Paulo: 1991-2000.* São Paulo, PMSP/Sempla.

_____ (2002b). *BDP/Base de dados para planejamento – série setorial: Demografia - ano 2000.* PMSP/Sempla.

TINOCO, A. C. (2001). Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. In: *Espaço e Debates: Aliança e competição entre cidades.*São Paulo, nº 41, NERU.

VASCONCELLOS, A. V. (1984). *Economia urbana.* Porto, Rés.

VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo, Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Policy.

PARTE I

DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL

Estado e descentralização

Roberto Garibe[1]

O debate político traduzido pela grande imprensa esforça-se por passar a idéia de que tudo é igual. A política econômica não mudou, políticos são desonestos, a esquerda é igual à direita, e a política, a principal vilã, é somente a arte de se locupletar. Enfim, dissipa-se um conjunto de afirmações que banalizam o esforço do cidadão de compreender os assuntos em pauta. Portanto, não há por que se aprofundar, pois tudo está dado pela manchete.

Obviamente a imprensa é somente a parte visível do processo de descredenciar a política, cujas causas são mais amplas – discussão que não cabe no escopo deste artigo. Independentemente disso, é importante indagar a que serve tal discurso. Dentre as várias possibilidades aventadas, há a que indica que ele sirva principalmente ao não-debate. O que facilita a não-explicitação de causas e conseqüências de ações concretas e das diferentes concepções de políticas públicas que se apresentam; assim, a desqualificação dos oponentes passa a ser a grande opção. Essa estratégia esteve presente no país em vários momentos de sua história: no lacerdismo de uma maneira mais talentosa do que na ditadura e, mais recentemente, no processo de desmonte do Estado brasileiro que vivenciamos na década de 1990, quando os oposicionistas ao projeto único de ajuste liberal eram tratados por "neobobos", "dinossauros" ou viúvas do planejamento.

A questão do desmonte estatal, que nos interessa particularmente, tem sua origem no final dos anos 1970, com as crises do petróleo, marcando o

[1] Economista, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, pertencente à carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Assessor especial do Gabinete da Prefeita (2002) e chefe de gabinete da Secretaria das Subprefeituras (2003/2004) na gestão Marta Suplicy.

fim do período desenvolvimentista do país. Como toda crise digna do nome, essa não fugiu à regra e exigiu novos sacrifícios e, como ocorre na periferia do capitalismo, suas soluções não foram produzidas aqui. O chamado Consenso de Washington elaborou o receituário e encontrou o entusiasmo necessário para sua implementação nos presidentes brasileiros que se revezaram nos anos 1990.

O receituário era comum para toda a América Latina: privatizações, com a retirada do Estado de qualquer papel indutor do desenvolvimento econômico, o qual bastava se limitar a não atrapalhar o mercado; redução da burocracia, leia-se, do corpo de servidores públicos, que passou a ser tratado por ineficiente e vagabundo, principalmente os aposentados; redução de direitos, que aqui na periferia significava a interrupção de um lento processo de construção do idílico Estado de Bem-Estar Social, que incluía a universalização dos direitos trabalhistas, das aposentadorias e de outros benefícios; e, para encerrar o quadro, o ajuste econômico recessivo, tendo por conseqüência arrocho salarial, além de um salto nas taxas de desemprego e dos níveis de endividamento.

A fórmula implementada colocou de lado todo o acúmulo do debate que se travou na América Latina, no pós-guerra, sobre o caráter periférico do capitalismo, que tinha na Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal) o centro dessa reflexão. Mais do que as propostas formuladas pela Cepal e seus simpatizantes, desprezou-se a idéia de que os países latino-americanos deveriam encontrar um caminho próprio para o seu desenvolvimento, refletindo sobre o papel do Estado nessa empreitada. O quadro formado a partir disso é conhecido por muitos que, nas décadas de 1980 e 1990, estavam em idade produtiva e dependiam do fruto do seu trabalho para sobreviver.

Havia um consenso sobre a diminuição do Estado e de suas funções. Difundiu-se a noção de que ele era o vilão da estagnação econômica vivida nos anos 1980 e 1990, pelo alto endividamento e a conseqüente incapacidade de investimento. Ao julgamento sumário não se seguiu uma estratégia de construção do desenvolvimento em novas bases, nem de uma verdadeira tentativa de modernizá-lo, mas somente de diminuí-lo, visando criar espaço para o investimento privado. O caso particular do apagão é o sintoma mais claro dos resultados pífios desse caminho.

Porém, em que ponto esse assunto se relaciona com a descentralização realizada em São Paulo? Respeitadas as dimensões, o projeto levado a termo pela Prefeitura municipal, entre 2001 e 2004, colocou em debate a tendência sobre o desmonte do Estado, que se apresentava até aquele momento como inexorável.

O diagnóstico sobre a Prefeitura apontava para uma máquina desatualizada, que não respondia à cidade ou "às cidades" que abriga. É nesse ponto que se encontra o cerne da reforma que se esboçava: adequar o Estado para enfrentar o desafio de diminuir as desigualdades. A descentralização é parte desse projeto, que deve ser compreendido em todas as suas dimensões: modernização, adequação do tamanho da máquina municipal e tentativa de torná-la apta à implementação de políticas públicas inovadoras.

Enfim, a gestão Marta deve ser compreendida através do prisma da construção de um Estado adequado ao enfrentamento das iniqüidades sociais e econômicas. Tal tema, ausente da campanha eleitoral, cuja conseqüência foi a interrupção desse projeto, é justamente o que a estratégia dos partidários do não-debate procuraram omitir.

A descentralização como reforma

O debate sobre a concepção de Estado torna-se mais explícito com o projeto de criação das Subprefeituras. Na verdade, trata-se da reforma administrativa de uma máquina carcomida, desacreditada e que não estava à altura de um projeto que pretendia inverter prioridades. Essa reforma tinha uma concepção avançada no sentido de descentralizar atribuições, reduzir a burocracia, organizar os serviços ao cidadão, valorizar e requalificar o servidor, possibilitar a formulação de políticas públicas integradas e colocar o território como elemento de gestão e de planejamento. A descentralização se enquadrava no contexto de uma proposta democrática, que integrava o Orçamento Participativo às Subprefeituras e contava com o conselho de representantes como esfera de acompanhamento direto das ações nos territórios, ou seja, possibilitava aos cidadãos eleitos participar, em todas as Subprefeituras, de um novo espaço para a política e de uma nova arena de disputa.

Conforme explicitado pelo texto de Antônio Donato (ver p. 35), o projeto de descentralização enfrenta uma questão que está em debate desde a década de 1960, qual seja, levar a presença do Estado para a periferia da cidade.

É importante retomar, sinteticamente, a formação da metrópole paulista para que se perceba a dimensão do que se propunha. Com o surto de industrialização do país, a cidade de São Paulo tornou-se o pólo de atração de um dos maiores movimentos migratórios do mundo, o que acabou por inverter as características da sociedade brasileira eminentemente rural. Para se ter uma idéia dessa inversão, na década de 1940, a população urbana do país era de 10,9 milhões de habitantes; em 1991, atingiu os 115 milhões, com uma taxa de urbanização de 77,1% (Santos, 1993). A cidade, nesse período, passou de 1,3 milhão para 9,5 milhões de habitantes; hoje são 10,4 milhões.

O processo de industrialização tomou São Paulo como centro. A ocupação da cidade foi delineada pela localização da indústria e dos trilhos dos trens, que fizeram com que a periferia se expandisse. O resultado desse processo foi a formação de uma cidade desigual, caracterizada por um centro que possibilita o acesso a serviços de alto padrão e uma periferia desprovida de condições mínimas de habitabilidade, tornando-se um espaço de perpetuação da miséria. A urbanização fez-se acompanhar de um processo perverso de exclusão, pois o ritmo dessa transformação não foi acompanhado por novos instrumentos de gestão do espaço urbano e de modernização administrativa. Esse era o ponto sobre o qual a nova estrutura da Prefeitura deveria se debruçar, pois o não-enfrentamento da questão de gestão do espaço representa não desafiar uma das principais causas da pobreza: a deterioração crescente das condições de existência pelo não-acesso a serviços essenciais.

A administração pública na década de 1990, conforme mencionado, foi marcada por um conjunto de experiências, tanto no campo progressista quanto no conservador, que procurou modernizar a gestão no país. Mas São Paulo, nesse período, esteve mergulhada no projeto conservador que transformou a máquina administrativa em parte da engrenagem no processo exclusivo de produção de obras. A fixação das gestões Pitta/Maluf nessa agenda e a conseqüente inexistência de investimento na qualificação dos

servidores, o anacronismo da estrutura das carreiras municipais, a ausência de uma política para o tratamento de informações sobre os diferentes territórios, a falta de informatização, entre outros aspectos, fez com que o município perdesse a capacidade de planejar e deixasse de formular políticas que deveriam ter como foco aproximar os cidadãos das diferentes cidades.

Portanto, o projeto de implementação das Subprefeituras se insere num contexto mais amplo de atuação, qual seja: reconstruir a administração pública no município de São Paulo. A criação das Subprefeituras representou um marco na história administrativa da cidade, pois rompeu com o ciclo de abandono a que fora submetida e pontuou um projeto de reforma administrativa, que propõe, em última instância, rever a estrutura do executivo municipal. O projeto exerceu ainda uma pressão transformadora sobre a organização da máquina administrativa. Isso se dá, principalmente, sobre quatro dimensões: autonomia orçamentária e transparência; participação popular; informações sobre o território e, por último e mais importante, a integração de políticas. Vejamos cada uma delas com um pouco mais de detalhe.

Autonomia orçamentária e transparência. Os orçamentos de 2003 e 2004 apontaram para a consolidação dessa forma de administrar a cidade, pois garantiram a autonomia das Subprefeituras como órgãos orçamentários, o que é um elemento decisivo na distinção da experiência paulistana face a outros processos de descentralização. Além disso, tornou transparente a destinação territorial do orçamento municipal. Muitas Subprefeituras, a partir de então, publicavam seus orçamentos em jornais de bairro ou criaram outras formas de prestação de contas.

Planejamento e participação popular. O planejamento para fazer frente às demandas locais deve ser forjado pela participação popular. O projeto das Subprefeituras criou novos canais e reorganizou os já existentes. Como veremos nos artigos de Félix Sanchez (ver p. 49) e de Sérgio Torrecillas e Gutemberg Sousa (ver p. 43), o Orçamento Participativo reviu sua forma de atuação visando tornar o subprefeito um dos principais interlocutores nas discussões. Isso também foi incorporado pelo conjunto de conselhos da cidade, que percebeu as Subprefeituras como lócus de integração das polí-

ticas públicas para temas como a juventude, a mulher, a acessibilidade, o idoso etc. Além disso, completando o "sistema de participação", aguardávamos a aprovação do conselho de representantes, pela Câmara Municipal, que somente no final de 2004 o instituiu, mas que a gestão posterior enterrou no momento da convocação do processo eleitoral.

Informações sobre o território. O planejamento local só se efetiva se houver, por parte da Subprefeitura, o controle das informações sobre o território, como forma indispensável de estabelecer um plano de ação e pactuar metas. A homogeneização dos recortes territoriais, conforme apontado por Donato em seu artigo, colaborou com esse objetivo. A cidade não possuía mais 41 distritos de saúde, ou 13 Núcleos de Ação Educativa ou mesmo as 17 Supervisões de Assistência Social. O recorte territorial da cidade passou a ser apenas o das 31 Subprefeituras e seus distritos. Cabe salientar que esse aspecto também sofreu retrocessos com a gestão Serra/Kassab iniciada em 2005.

Integração de políticas. A descentralização rompe com a estrutura verticalizada do executivo municipal. As diferentes áreas (educação, saúde, esporte, cultura, habitação, segurança alimentar, assistência social, infraestrutura, manutenção, fiscalização, uso e ocupação do solo, administração e finanças) passaram a estar sob a administração dos subprefeitos. As secretarias definiam as principais linhas de atuação, coadunadas com os projetos e prioridades de governo, e as Subprefeituras implementavam-nas no território, articulando as diferentes áreas e construindo as soluções apropriadas.

A experiência de descentralização em São Paulo pode ser considerada uma referência, pois se trata de descentralizar o poder na maior cidade da América do Sul e uma das maiores do mundo. Existem iniciativas observadas em outras partes do globo, ou mesmo no Brasil, que além de não se assemelharem ao porte e à complexidade que temos em São Paulo, na maior parte dos casos, criaram estruturas que se restringem a simples intermediários entre as demandas dos cidadãos e o poder público, o que não se configura em descentralização de fato.

Dadas suas características, a cidade precisava de um novo modelo para administrá-la, tornando as estruturas administrativas mais próximas do ci-

dadão, com autonomia orçamentária e capaz de incorporar os elementos específicos de cada território às diretrizes gerais de governo. A aprovação da Lei 13.339, de agosto de 2002, que criou as 31 Subprefeituras, foi o primeiro passo. Tínhamos claro que a descentralização era um processo e que necessitava de tempo para sua consecução, portanto, a continuidade era indispensável para a cidade. Não foi isso que ocorreu. O retrocesso promovido pela gestão atual parece não se contentar com pouco.

Subprefeituras e democracia

A decisão do governo Serra em não recorrer da liminar do Tribunal de Justiça que suspendeu a eleição para os conselhos de representantes das 31 Subprefeituras, foi a principal marca no retrocesso no processo de descentralização administrativa em São Paulo. A história administrativa da cidade, principalmente a partir dos anos 1950, é plena de exemplos de iniciativas e projetos de descentralização interrompidos. Parece que a cidade se acostumou com essa intermitência.

A descentralização não pode ser encarada como marca de um governo, mas deve ser vista como uma política de Estado, pois não é difícil se convencer que a cidade de São Paulo não pode ser administrada de forma tradicional, centralizada. Grandes cidades do mundo como Londres, Paris, Berlim, Moscou, Barcelona, entre outras, possuem administrações descentralizadas. Claro que a história de países europeus difere da dos países latino-americanos, pois lá o esforço na formação dos Estados nacionais foi o da unificação e centralização; na América Latina, pelo passado colonial, a luta desde os tempos das capitanias hereditárias foi sempre pela descentralização do poder. Esse princípio, consagrado no Brasil na Constituição de 1988, criou o marco regulatório da democratização recente do país. A partir desse momento descentralização, participação e democracia deveriam caminhar juntas.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, aprovada em 1990, inscreveu que o executivo municipal deve se organizar em Subprefeituras e que a cada uma corresponderá um conselho de representantes, cujos membros serão eleitos, como forma de dar maior transparência à gestão e criar novos canais de participação.

Isso é essencial, pois o projeto, como vimos, aponta para uma maior autonomia das estruturas descentralizadas, ao mesmo tempo que reforça as secretarias no seu papel formulador/acompanhador das políticas e estabelece o controle pela população local sobre as ações das Subprefeituras. Portanto, o poder dado aos subprefeitos deve ser balizado, por um lado, pelas diretrizes de governo (controle interno) e, por outro, pela participação popular, por meio dos conselhos de representantes (controle externo). Os conselheiros eleitos teriam legitimidade para acompanhar as ações das Subprefeituras. A evolução do orçamento das Subprefeituras demonstra a importância desse arranjo: em 2003, era de R$ 550 milhões, passou para R$ 3,1 bilhões em 2004 e manteve-se no mesmo patamar em 2005. As Subprefeituras tornaram-se espaços de poder, com capacidade para mediar os interesses da população local e suas demandas. No entanto, esse esforço gerencial para garantir maior autonomia aos territórios não se sustenta se os conselhos de representantes não atuarem como estruturas de participação e controle externo. A pergunta que fica é: por que temer a participação?

Balanço crítico

Como balanço geral resta a idéia de tentar compreender como projetos, mesmo que aparentemente de Estado, não encontram seqüência em governos posteriores. Em parte, pode-se explicar pela política e sua dinâmica própria de efetivar novos consensos e destruir os que haviam. Como tratamos no início, em São Paulo pode ser encontrado um paralelo do mesmo processo ocorrido na política nacional, no sentido de que os artífices do liberalismo, no caso, os tucanos, também ao chegarem à Prefeitura o fizeram desprezando o que havia sido construído anteriormente.

O debate que se travou na disputa eleitoral foi despolitizado, por ter sido personalizado, discutindo-se características pessoais entre os concorrentes, de modo que se deixou de lado a tradução daquilo que havia sido feito e, portanto, qual o risco da alternância do poder para o projeto que estava em marcha. Seguindo a mesma lógica, o discurso apresentado na ocasião pelo candidato de oposição corroborava a idéia do não-debate, pois se concentrava na noção da eficiência neutra: "planejar e fazer mais com menos"; mas fazer o quê? Para quem? O planejamento para qual fim? São perguntas sem

respostas. Esses questionamentos definem a política (Bobbio, 1983: 954)[2], não respondê-los, portanto, é a não-política.

Discursos como esses levam à não-apropriação pela população de certos avanços e a não considerá-los como conquistas a serem defendidas. Como todos são iguais e um deles diz que vai fazer o mesmo, porém melhor, por que não escolhê-lo? Obviamente, essa digressão não é uma tentativa de explicar o resultado eleitoral, mas sim de tentar compreender que há um elemento altamente ideológico no esvaziamento do debate, mas que não é explicitado.

Apesar do consenso em torno do esvaziamento do debate ideológico ser forte, não podemos deixar de refletir sobre a nossa ação. Para citar um ponto, a idéia de reforma implícita à descentralização demorou a ser encarada como tal e isso retardou o movimento mais radical nas secretarias no sentido de se repensarem e, logo, de levarem a termo medidas concretas de reestruturação que caminhassem na consolidação da descentralização. Muitas dessas medidas não foram tomadas por receio no enfrentamento de corporações que se colocaram contra o projeto, como no caso da assistência social, mas que hoje já se ressentem do retrocesso em pontos que consideravam importantes. Isso não é novo na política, quando muitos se debelam contra o detalhe e ignoram o custo de perder a essência do que se podia avançar.

O retrocesso patrocinado pelo atual governo, em perspectiva comparada, permite que tenhamos claro o avanço alcançado na gestão Marta Suplicy. E a resposta pode ser examinada nos relatos encontrados ao longo deste livro ou relembrando um conjunto de políticas em todas as áreas que tiveram como base a redução da desigualdade e a busca da incorporação da periferia da cidade. Podemos citar a educação e sua proposta mais visível que foram os CEUs (Centro Educacionais Unificados), somando cultura e esporte com a educação, em locais da cidade cuja única diversão é a televisão; ou, de uma forma mais direta, os programas de transferência de renda, que, antes do governo Lula, eram inéditos em sua abrangência e proposta.

Apesar dos progressos notáveis em algumas áreas, outro ponto crítico vale ser ressaltado: deixou-se de lado a possibilidade concreta de atuar de

[2] O significado clássico de política é "derivado do adjetivo originado de polis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público.

forma incisiva na formação de quadros. A descentralização, ao expandir as estruturas administrativas e propor uma forma de atuação mais complexa, ressentiu-se da ausência de quadros. Seria indispensável a criação de uma carreira com profissionais generalistas, moldada pela idéia da descentralização, compreendendo a importância do projeto, que disputaria a ocupação de cargos de gestão nas Subprefeituras.

Mesmo com pontos críticos, a ausência de qualquer proposta estruturante do governo atual demonstra que não há interlocução política à altura para o debate avançar. Ou seja, mais do que um projeto sem continuidade, vivenciamos uma abrupta interrupção. Não existe uma alternativa, o que nos leva a supor que o projeto seja este mesmo: desprezar a busca pela igualdade, centralizar o poder e desestimular a participação. Isso demonstra o antagonismo entre concepções, antagonismo que, de forma competente, foi encoberto pelos partidários do não-debate.

Bibliografia citada

BOBBIO, N. (1983). *Dicionário de política*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 5ª ed.

SANTOS, Milton. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

A descentralização em São Paulo[1]

Antonio Donato[2]

Histórico

Para compreender o porquê da necessidade da descentralização é importante saber como a cidade se formou e qual sua história recente, que se inicia no pós-guerra.

São Paulo é uma cidade que cresce numa velocidade sem comparação. Na década de 1950, tínhamos 2 milhões de habitantes; em 50 anos, o número foi multiplicado por cinco, o que a tornou muito desigual.

Esse crescimento acompanha a industrialização, cujo bojo era uma política de substituição de importações. A instalação da indústria automotiva no ABC e da química ao longo da marginal Pinheiros deu os contornos da cidade ao sul, atraindo gente com oferta de empregos e determinando a ocupação da periferia. O impulso do ABC conformou a cidade no extremo leste, que também tinha Guarulhos como pólo importante, com uma ocupação muito intensa, espalhada na sua periferia. Tal ocupação, na prática, obriga as estruturas administrativas a correrem atrás dos problemas, o que requer descentralizar/desconcentrar para acompanhar o processo de crescimento da cidade.

Na década de 1950, tem-se a criação dos distritos de obras, que foram as primeiras estruturas da Prefeitura com algum grau de descentralização, tentando atender a periferia que surgia e precisava de asfalto, dos serviços bási-

[1] Este artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Descentralização e Democracia", realizado no dia 13/12/05 na Câmara Municipal de São Paulo.

[2] Vereador pelo Partido dos Trabalhadores em São Paulo e secretário das Subprefeituras durante a gestão Marta Suplicy.

cos de manutenção e de regularização das ruas de terra, que se formavam numa velocidade espantosa.

É importante frisar que, como fruto da dinâmica urbana e da demanda da própria sociedade, são criadas essas estruturas públicas. Ainda na mesma década, surge o movimento das "sociedades amigos de bairro" impulsionado, num primeiro momento, pelo Partido Comunista Brasileiro, mas que depois se tornou um instrumento importante do janismo. Essa pressão é que leva algumas estruturas de governo a serem descentralizadas e a buscarem a melhoria dos serviços. Aos poucos, caminha-se para a conformação organizativa da Prefeitura de São Paulo, semelhante à de hoje. É preciso salientar que, naquele momento, as atribuições da Prefeitura eram mínimas e as funções maiores estavam com o governo estadual, tal como a educação e a saúde, havendo, assim, uma disputa política entre os dois entes para se decidir aquele que atenderia à demanda dessas áreas; ao final, a disputa se resolveu em favor do município, que passa a montar suas secretarias.

Na década seguinte, dá-se o primeiro passo mais orgânico das Administrações Regionais. No início eram oito sedes de bairros: Santana, Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Penha e Mooca, além da Subprefeitura de Santo Amaro. O então prefeito Faria Lima – o último eleito pelo voto popular antes da segunda fase da ditadura, em 1966, com o fechamento dos partidos – estabeleceu tais estruturas com duas funções: zeladoria (a manutenção da cidade) e fiscalização do uso do solo. Esse modelo, instituído em 1966, durou praticamente até a recente formação das Subprefeituras, em 2002. Quando foi concebido, já se considerava a idéia de ampliação.

Há que se notar que a descentralização avança num governo eleito, em seguida, os governos militares passam a indicar os prefeitos, ou seja, não há mais eleições diretas; isso é acompanhado por um movimento de centralização política e administrativa no país inteiro. Tudo se congela, o máximo que acontece nos 36 anos que separam o período entre 1966 e 2002 é a subdivisão das regionais. Eram oito, no início; chegaram a 33 com Jânio; foram a 20 com Erundina e a 28 nos governos Maluf e Pitta. No entanto, sempre com o mesmo paradigma: cuidando da zeladoria e da fiscalização.

O caminho para a lei de 2002

Na década de 1980, com a redemocratização do país, a descentralização passa a ser sinônimo de democratização. Em São Paulo, há uma discussão intensa na constituinte municipal, decorrente das constituintes estadual e federal, que culmina com a inclusão da descentralização na Lei Orgânica do Município (LOM). De fato, fica inscrito na LOM que a administração pública no município será organizada por meio de secretarias e Subprefeituras, em condições hierárquicas de igualdade administrativa. Além disso, inova-se ao apontar que as Subprefeituras serão fiscalizadas e geridas com a parceria do conselho de representantes, eleito pela população. Esses princípios também estavam inscritos na Lei Orgânica de 1989. A ex-prefeita Luiza Erundina chegou a lançar uma discussão sobre o tema, mas não teve a força política de enviar o projeto à Câmara. Para ser fiel com a história, é bom lembrar que, naquela época, não havia consenso dentro do governo sobre a natureza da descentralização. Contudo, da discussão saiu um primeiro desenho do que seriam, futuramente, as Subprefeituras: inicialmente 13, com mais cinco grandes secretarias. Esse desenho, de certa maneira, foi implantado em Belo Horizonte, mas logo retrocedeu.

Os governos Maluf e Pitta engavetaram o projeto e mantiveram as Administrações Regionais, cuja estrutura não respondia às demandas da cidade. Havia uma crescente necessidade de um planejamento mais articulado e de se fazer avançar novos instrumentos de gestão. O fim do governo Pitta, com o escândalo da máfia dos fiscais, indiretamente colocou em pauta o tema das Subprefeituras, dada a corrupção que havia nas Administrações Regionais, ou seja, estabeleceu-se a urgência de uma nova estrutura político-administrativa.

A prefeita Marta Suplicy inseriu a descentralização do governo municipal como promessa de campanha e, desde o primeiro ano, foi organizado um amplo debate sobre o desenho e a forma de implementação. Optou-se por um projeto muito abrangente de descentralização administrativa, aprovado em 2002 pelo então secretário de Implementação das Subprefeituras, Jilmar Tatto, e que exigiu um árduo trabalho de articulação política. Tratava-se de uma iniciativa radical, significando para nós um desafio muito grande para sua operacionalização.

Existem múltiplas experiências de descentralização no mundo, originárias de diferentes processos e motivações. Em geral, principalmente no caso europeu, as cidades foram formadas a partir de estruturas descentralizadas que foram se agrupando em torno de um núcleo central. Assim, não há uma estrutura fortemente centralizada que é profundamente rompida e transformada, conforme se deu na cidade de São Paulo. Os grandes exemplos, como Barcelona ou Montevidéu, em nada se assemelham à dimensão do que foi feito aqui. Não tivemos muito para copiar, foi preciso que construíssemos nosso próprio caminho.

A descentralização e seus princípios

O percurso adotado assumiu contornos radicais, pois ele, de fato, deu autonomia orçamentária às Subprefeituras, equivalente a uma secretaria. Deixando de ser unidades dependentes de uma secretaria, passaram a ter grande amplitude de atribuições, operando como a Prefeitura na região, o que representa um elemento muito importante. Portanto, a descentralização ocorrida em São Paulo durante a gestão Marta é inédita no tamanho, na complexidade e na profundidade.

A iniciativa incorpora alguns princípios básicos. O primeiro, é que se tratava de *descentralização de fato*. Havia um debate, que parece semântico, mas é significativo, sobre descentralizar ou desconcentrar. Descentralizar indica que o poder de decisão sobre o planejamento e os recursos está na ponta, diferentemente de desconcentrar que, mesmo prevendo recursos para a ponta, mantêm a decisão centralizada.

O segundo princípio é *o território como elemento de gestão*. Parece um aspecto menor, mas tem uma importância estratégica. A cidade era dividida em 17 supervisões de assistência social, 13 Núcleos de Ação Educativa (NAE), 41 distritos de saúde e 28 Administrações Regionais, ou seja, não existia base territorial comum na administração pública para o mínimo de planejamento. Desse modo, o território de cada secretaria era diferente. A configuração aprovada fez com que todas as 31 Subprefeituras contassem com 31 coordenadorias de Saúde, de Educação e de Ação Social, incluindo Esporte, Cultura, Habitação etc. Isto é, o território passou a ser o elemento de gestão. A integração de políticas, com esse desenho, tornou-se de mais

fácil articulação, sustentada numa base territorial única, o que era indispensável. Além disso, foram constituídas 31 Subprefeituras, incluindo três em áreas de extrema exclusão: Parelheiros, M'boi Mirim e Cidade Tiradentes; ou seja, levou-se o Estado aonde ele não existia.

Nesse sentido, a opção de descentralização adotada em São Paulo representou uma efetiva transferência de poder. Quando se descentraliza o orçamento e se transfere a decisão sobre ele para a ponta, não só ocorre o deslocamento do processo de decisão de um secretário para um subprefeito – o que equivaleria a um rearranjo burocrático –, mas aproxima-se o poder político do cidadão, que passa a interferir na vida administrativa da cidade. É um passo importante rumo a *intersetorialidade* – outro princípio da estratégia que perseguimos –, ausente, tanto na organização do Estado brasileiro, em geral, quanto na da Prefeitura de São Paulo, reflexo de uma estrutura vertical que não se mostra aberta ao diálogo. Quem tem experiência em gestão pública conhece a dificuldade e o esforço de se articular ações entre secretarias, pois a cultura organizacional é diferente, os ritmos e as prioridades são outras e, muitas vezes, não basta a decisão política dos seus dirigentes, na medida em que a própria máquina e a inércia emperram o movimento na direção desejada.

Portanto, a intersetorialidade precisa de uma base comum que é o território e, nele, a integração das políticas com as coordenadorias das diversas áreas (educação, saúde, planejamento urbano, meio ambiente etc.). Nesse modelo, o subprefeito é o pólo capaz de permitir a articulação das várias áreas da Prefeitura em ações conjuntas. É imperativo integrar as políticas locais, já que o espaço de atuação e os cidadãos beneficiários são os mesmos. A nossa cultura de guichês fraciona o usuário em cidadão do transporte, da educação etc. Mas ele é um só e tem que ser entendido de uma maneira unificada.

Por fim, o princípio da *participação*. O modelo aprovado na LOM prevê o conselho de representantes como instrumento institucional de participação social, eleito pelo voto direto da própria população. Além disso, quase de forma imediata, cria um espaço de pressão popular.

Um fato ilustra de maneira prática o significado desses princípios: em fevereiro de 2002, depois de uma chuva forte, o muro de uma escola caiu e só foi reconstruído em outubro do mesmo ano. O que deve ter ocorrido,

dado o desenho administrativo anterior às Subprefeituras? A diretora provavelmente enviou um ofício para o NAE, que o repassou para a Conae (Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa); esta, por sua vez, pediu autorização para o EDIF (Departamento de Edificações) – órgão responsável pelos projetos de engenharia da Secretaria de Serviços e Obras (SSO) –, o qual programou a vistoria de um engenheiro. O Conae é o órgão da educação que cuida de mil escolas, para ele, o ofício enviado é mais um dos muitos que recebe diariamente, o que torna o processo absolutamente irracional. Com a Subprefeitura, a solicitação vai direto para a coordenadoria de educação, que cuida de apenas 50 escolas e possui autonomia para decidir sobre obras desse porte. Além disso, o subprefeito sabe onde fica a escola, conhece o local. Se nada disso funcionar, a população sabe onde fica a Subprefeitura, porém não sabe onde fica o Conae. O próprio conselho de escola pode ir lá e pressionar o subprefeito. Isso faz com que as coisas se resolvam mais rapidamente, tanto por conta da autonomia, que diminui a burocracia, como pelo papel do subprefeito, muito mais acessível e envolvido com os problemas da região. Com esse exemplo, fica evidente como se dá na prática a implantação desses princípios.

Dificuldades

As dificuldades existiram e é preciso comentá-las também.

A gestão não foi iniciada com a implantação imediata das Subprefeituras. Num primeiro momento, secretários foram nomeados, receberam certa estrutura e, naturalmente, resistiram à mudança. A descentralização começou de fato em 2003, no meio do governo. Entendíamos que a melhor maneira para implementar o projeto era via negociação e não por decreto; até porque a máquina pública não comporta isso. Optamos pela linha que oferecia menor resistência e pelo que era mais importante descentralizar, discutindo com os representantes de cada uma das secretarias a serem descentralizadas, por intermédio de comissões instituídas com esse fim. Essas comissões definiam o que iria ser ou não descentralizado e em que ritmo. Tal processo de negociação foi duro e ocorreram vários impasses.

Duas grandes secretarias foram escolhidas como estruturantes do novo processo de descentralização, a saber: Educação e Saúde. O apoio da primeira foi fundamental, pois detinha a maior rede de equipamentos distribuída pela cidade. Da mesma forma, a Secretaria de Saúde também foi uma importante parceira, já que a idéia do território esteve muito presente na formulação de política da área. Essa medida só trouxe ganhos, como os demonstrados pelos dados de escolas que, após a implantação das Subprefeituras, melhoraram seu desempenho, pelo fato da coordenadoria estar mais próxima e garantir maior eficiência de cada unidade educacional sob sua jurisdição.

Além das secretarias citadas, obteve-se o apoio de outras como a da Assistência Social, cuja secretária, Aldaísa Sposati, por compreender o assunto, colaborou bastante. Apesar das divergências, os avanços foram notórios. O mesmo ocorreu na Cultura, no Esporte e no Planejamento, cada uma com seu ritmo, pois semelhante processo impunha a necessidade de uma reflexão no interior das próprias secretarias sobre o que ela viria a ser num futuro próximo e qual papel passaria a ter, principalmente pela decisão sobre o que deveria permanecer sob controle direto e o que seria descentralizado.

A descentralização e a política

O tema da reforma político-administrativa do poder público traz, em seu bojo, questões mais gerais, mais precisamente ligadas ao embate ideológico. A partir da década de 1980, com Thatcher, Reagan e a onda neoliberal por eles promovida, a convicção predominante traduziu-se no ideário de um Estado mais enxuto, "mínimo", e toda a discussão de reforma do Estado ficou pautada por isso. Na cidade de São Paulo, a descentralização foi uma mudança fora desses marcos, pois ampliou serviços e a estrutura administrativa pública. Por exemplo, ao se disponibilizar de 31 supervisores de cultura está se ampliando a presença da ação cultural na cidade. Antes, havia um departamento de ação regionalizada da cultura com três pessoas. Nós criamos cargos e pagamos o preço por isso, inclusive com a oposição chamando-os de trem da alegria. Porém, essa nova estrutura foi gerada porque entendíamos que a reforma do governo era precisamente para ampliar a presença do Estado, em especial na periferia.

Do ponto de vista do processo político, depois da Constituição de 1988, o país vive o chamado presidencialismo de coalizão: tem-se o parlamento

forte, com uma multiplicidade de partidos, o que impõe a necessidade de se construir alianças para governar, pois a minoria no parlamento significa um grave problema de governabilidade. A aprovação da lei das Subprefeituras passou por essa discussão, inclusive resultando na participação de partidos aliados na administração das Subprefeituras. Podemos dizer que o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das Subprefeituras. A experiência decorrente dessas alianças foi muito rica visto que, ao mesmo tempo em que estávamos implantando a descentralização, havia um processo político que era novo. Cabe lembrar que tínhamos como modelo a gestão Luiza Erundina (1989-1992), caracterizada por uma dificuldade enorme de costurar alianças. Para concluir, o processo de implementação das Subprefeituras previa, ao final de um ano, uma proposta de reforma administrativa global, redefinindo o papel das estruturas centrais de cada secretaria, passando pela aglutinação e readequação de suas atribuições. Tal proposta, conforme a lei que criou as Subprefeituras, deveria estar pronta em 2005. Após as eleições, a gestão Marta Suplicy entregou um projeto para o novo prefeito, que deveria ser apresentado à Câmara Municipal, mas nada aconteceu. Apesar de, na campanha, a atual administração ter se pronunciado favoravelmente à descentralização, na prática, tem promovido um retrocesso. Na verdade, observa-se a marca histórica dos governos tucanos, a centralização. O desmonte das Subprefeituras e a "feudalização" das secretarias impedem a articulação de projetos e, dada a incoerência do projeto de desmonte, verifica-se o retorno ao estágio de confusão dos limites territoriais vivenciado desde a implementação das Administrações Regionais, na década de 1960. A idéia do território como elemento de gestão acabou. A reforma de Estado deles é de enxugamento, ou seja, as coordenadorias integrantes das Subprefeituras não são avaliadas pelo critério da eficácia social e política, mas sob a ótica do corte de despesas.

A incoerência maior é que a aprovação da Lei Orgânica do Município, que inscreveu o princípio da descentralização e da participação, contou com o apoio do PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira), inclusive do então vereador Walter Feldman, atual secretário de "Coordenação" das Subprefeituras, que, ao assumir o cargo, patrocinou o golpe no conselho de representantes, impedindo a eleição de seus membros e jogando por terra a proposta de participação e controle do executivo.

Partilha administrativa
Descentralização do governo e poder na cidade de São Paulo (2001-2004)

Sérgio Marasco Torrecillas[1]
Gutemberg Sousa[2]

"Uma política é injusta, do ponto de vista distributivo, quando trata os desiguais de modo igual, e justa quando trata os desiguais de modo desigual".
(Marilena Chaui)

PRÁXIS POLÍTICA

Herdamos de Aristóteles, filósofo da antiga Grécia, a distinção entre técnica e práxis. Essa distinção fundamental é descrita também pela filósofa brasileira contemporânea, Marilena Chaui, como sendo: "técnica – prática na qual o agente, a ação e a finalidade são termos exteriores uns aos outros"; e "práxis – atividade na qual o agente, sua ação e a finalidade ou o sentido de agir são idênticos".

Nesse contexto, com inflexão menos acadêmica e mais administrativa, o projeto de lei nº 546/01, do Executivo, é aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo e transformado na Lei nº 13.399, sancionada pela prefeita Marta Suplicy (2001-2004) e publicada no *Diário Oficial do Município*, no dia 1º de agosto de 2002.

Esse projeto, que dispõe sobre a criação de Subprefeituras no município de São Paulo, foi uma tentativa de aplicar a práxis (teoria e prática) à atividade pública, entendida como "respeito dos interesses e bens da cidade e dos direitos dos cidadãos".

Houve no passado recente prefeitos, a exemplo de Jânio Quadros e Celso Pitta, que implantaram, sob outras condições, formas diversas de gestão administrativa. Porém estas, seguindo a tradição autoritária, hierárquica e vertical, realizaram-se

[1] Engenheiro, subprefeito da Mooca e da Sé na gestão Marta Suplicy.
[2] Economista, coordenador de Ação Social e Desenvolvimento da Subprefeitura Sé na gestão Marta Suplicy.

"sob a forma de favor, da clientela ou da tutela, bloqueando tanto a prática da representação como a participação", conforme expressão de Marilena Chaui.

A base legal para a instituição da reforma político-administrativa do Governo da Reconstrução – denominação do governo petista de Marta Suplicy – foi a publicação do decreto nº 41.813, da prefeita, em 15 de março de 2002, por meio do qual foi instituído o governo local. Essa nova conformação administrativa permitiu o formato inicial da transição do modelo de Administrações Regionais (AR) para o que viriam ser as Subprefeituras. O decreto manteve a área geográfica das então 28 ARs e delegou autoridade aos ocupantes do cargo de administrador regional para reunir, periodicamente, os representantes de cada órgão do governo em atuação na área de abrangência de cada AR.

Embora ainda um embrião, essa ação permitiu, em linhas gerais:

1) Estabelecer contato interfuncional dos serviços públicos correspondentes à área de atuação das ARs, possibilitando ações transversais e integradas entre, por exemplo, saúde, educação e esporte.

2) A formação de vínculos profissionais e identificação do perfil administrativo entre os gestores locais, via estímulo ao trabalho de gestão compartilhada.

3) Induzir a cooperação nas etapas do processo de planejamento, avaliação e monitoramento das ações do governo local, por exemplo, na elaboração do orçamento-programa.

4) Implementar a integração entre diretrizes, plano de trabalho de cada secretaria e órgão do governo, com a realidade vivida pela população dos distritos circunscritos na área geográfica das ARs.

5) Como corolário dessas ações, o estabelecimento de aproximação maior do munícipe com a oferta dos serviços públicos, a melhoria da qualidade no atendimento e a ampliação da procura por esses serviços.

Naquele período, havia certo descrédito quanto à real disposição política de implementar a descentralização. Assim, embora parecesse que os funcionários (de carreira e/ou em comissão) estivessem envolvidos com a proposta, tratava-se, na verdade, de cada um, principalmente os de primeiro e de segundo escalão, convencer-se de que a descentralização era para valer. Esse clima inicial coadunava-se com inúmeras dificuldades inerentes ao processo, tais como:

1 – a existência na Câmara Municipal de São Paulo de pelo menos outros três diferentes projetos de lei de reforma administrativa;

2 – o regimento interno da Câmara prevê, para esse tipo de projeto, a maioria qualificada, ou seja, para ser aprovado, exigia-se a votação de, no mínimo, 2/3 dos 55 vereadores. A base governista (parlamentares, mesmo de outros partidos, que votavam com partido no governo), era de apenas 21 vereadores;

3 – uma rede de mais de 110 mil funcionários, entre céticos, desmotivados (baixa auto-estima), engajados etc., cujos salários estavam defasados (não havia plano de cargos e/ou de salários); equipamentos obsoletos (principalmente informática); infra-estrutura e material escassos ou sucateados; muitos funcionários em desvio de função;

4 – o projeto de lei do governo previa o aumento do número de 28 para 31 Subprefeituras, o que implicaria na criação de novos cargos e remanejamento de pessoal;

5. o componente político-financeiro: alocação de recursos e expansão do poder do governo.

Os desafios lançados foram, em boa parte, sendo resolvidos já com o mecanismo de ações integradas a partir do governo local. Um importante exemplo foram as iniciativas conjuntas no combate ao mosquito transmissor da dengue, por meio das quais foram organizados mutirões intersecretariais semanais de combate ao mosquito em todos os distritos da cidade, até que a ameaça fosse afastada. Não resta dúvida de que assim São Paulo escapou de uma epidemia da doença, resultado do descaso e até da irresponsabilidade com que fora tratada a saúde pública pelos governos anteriores. Para se ter uma idéia, o município não estava sequer integrado ao SUS (Sistema Único de Saúde) e, por isso, não recebia repasses do governo federal para a área desde a implantação do PAS (Plano de Assistência à Saúde), implantado nos governos Maluf e Pitta que, na prática, significou a privatização da saúde pública. A reorganização do sistema, com a extinção do PAS e o retorno ao SUS, mesmo com todo empenho do governo, teve um custo administrativo alto demais para ser pago apenas por uma única gestão.

"Pinte sua aldeia e serás universal"

Concomitantemente à implementação das Subprefeituras, foi iniciado um processo de revitalização do centro da cidade, local deteriorado e excludente, abandonado em gestões anteriores e que quase perdera sua vocação de pólo de desenvolvimento econômico e social.

O impacto da descentralização na Subprefeitura da Sé foi enorme. As ações desenvolvidas de forma conjunta por meio da integração das recém-criadas coordenadorias (em particular, as de Manutenção e Infra-estrutura Urbana, e Planejamento e Desenvolvimento) transformaram a revitalização do centro em um projeto irreversível. Além da Subprefeitura da Sé, o Programa de Revitalização da Área Central, coordenado pela Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) envolveu a parceria com outras 15 secretarias, órgãos do governo municipal e entidades da sociedade civil.

As ações de zeladoria (limpeza pública, reforma de passeios e praças, retirada de propaganda irregular, pichações etc.) e a fiscalização do comércio de mercadorias irregulares, agiram como elementos sinalizadores da nova estratégia de gestão e de intervenção no espaço urbano. O marco simbólico foi a transferência da sede da Prefeitura para o Viaduto do Chá, bem no centro da cidade.

A partir dessas ações indutoras, outras instâncias de governo em nível municipal, estadual e federal, além de empresas da iniciativa privada, passaram a investir na recuperação do ambiente urbano do centro da cidade, seja por meio da prestação de serviços públicos, seja por projetos imobiliários ou comerciais em sintonia com o processo de requalificação da área.

Limites e possibilidades

Com a análise, mesmo que resumida, dos aspectos relacionados ao processo de descentralização por que passou o município de São Paulo, entre os anos 2001 e 2004, parece evidente a formulação da questão: seria possível estender a compreensão da partilha político-administrativa, iniciada com a implantação das Subprefeituras, a outras áreas e órgãos do serviço público municipal?

A resposta a essa pergunta apresenta limites e possibilidades, e nos remete à frase citada no início deste texto, a qual define a atividade pública como "respeito aos interesses e bens da cidade e aos direitos dos cidadãos". Havia, de um lado, a necessidade premente de uma inflexão de caráter social e inclusivo a partir das políticas públicas relegadas e até excluídas nos dois governos anteriores, Maluf-Pitta. Por outro, a expectativa gerada com a vitória de um partido identificado com demandas populares e humanistas, além do equilíbrio com as restrições orçamentárias.

Por experiência, mesmo de outras gestões não-petistas, o cumprimento do imperativo da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre o equilíbrio dos limites orçamentários do poder público e as demandas sociais, parecia, ao simples olhar, uma contradição irreconciliável. A eficiência na alocação administrativa dos recursos devia, e de fato deve, estar sempre presente nas contas públicas. Observando mais de perto, essa contradição transformou-se num desafio de governo. Com coragem e determinação, inverteu-se a lógica de que a análise técnica bastava em si mesma, já que as decisões políticas embasavam-se sempre nessa competência, porém sem submetê-la às necessidades da população.

Desse modo, no período analisado, é possível identificar ao menos dois movimentos complementares que se desenvolveram de maneira transversal e articulada:

1) As diretrizes de ação de cada secretaria e órgão de governo estavam orientadas no sentido de identificar e apresentar soluções concretas, nos limites do governo, para os problemas que atingiam a maioria da população;

2) A criação de secretarias específicas, a exemplo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, com a competência de planejar, gerenciar ou executar programas de inclusão social, muito além da simples assistência.

Tais movimentos permitiram criar uma rede de proteção social, norteadora da ação político-administrativa, presente em todos os órgãos do governo. Em linhas gerais, cita-se a execução dos seguintes programas:

a) Acessibilidade ao transporte e ao trânsito para todas as pessoas – Integração do sistema de transporte com a implantação do Bilhete Único, terminais de transferência e corredores exclusivos;

b) Atendimento domiciliar de saúde pública – Programa Saúde da Família, seguindo os critérios de universalidade, eqüidade, integralidade e controle público;

c) Acesso de todos ao ensino público gratuito e de qualidade – Centros de Educação Unificados (CEUs) estrategicamente construídos (21 ao todo) em áreas da periferia. Cada CEU agrega, além das escolas, um teatro/cinema, três piscinas, uma biblioteca, espaços poliesportivos, abertos inclusive à comunidade do entorno;

d) Disseminação do conhecimento sobre tecnologias de informação – Telecentros de inclusão digital (internet e cursos de informática), com acesso público aos equipamentos, inclusive alguns locais em parceria com a iniciativa privada;

e) Geração de Emprego e Renda – Programas de inclusão social redistributivos (Renda Mínima, Bolsa Trabalho); emancipatórios (Oportunidade Solidária, Capacitação Ocupacional) e de desenvolvimento local (São Paulo Inclui);

f) Moralidade administrativa – Criação da Ouvidoria Municipal como observatório da sociedade civil e combate à corrupção;

g) Integração de serviços públicos com qualidade – Praças de Atendimento com atendimento personalizado e acesso próximo das pessoas, em cada uma das 31 Subprefeituras;

h) Assistência Social com novo paradigma de gestão plena, sem assistencialismo – Criação do Fundo Municipal da Assistência Social e dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e integração do Plano de Assistência Social (PLAS) à LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social);

i) Participação popular – Criação e estruturação de conselhos (Orçamento Participativo, Transporte e Trânsito, Assistência Social, Idoso) e coordenadorias (Mulher, Negro, Jovem);

j) Novo Plano Diretor estratégico e regional da cidade – Elaboração de instrumentos normativos para ordenação do planejamento e do desenvolvimento urbano com inclusão e participação social;

l) Habitação como direito social - criação do Fundo Municipal de Habitação para democratização do solo urbano e estímulo à atividade econômica.

Em conjunto, foram essas as iniciativas que, na perspectiva de um planejamento estratégico de gestão pública, cujo fator de maior visibilidade foi a descentralização administrativa, contribuíram para a redução das desigualdades sociais na cidade de São Paulo no período citado e para a melhoria dos indicadores da qualidade de vida e bem-estar da maioria das pessoas. A conseqüência direta desse "choque de gestão", com ênfase nas políticas sociais de inclusão, pôde ser constatada, por exemplo, na redução da criminalidade, apontada em pesquisas amostrais em todas as regiões em que foram implementadas.

Dessa forma, espera-se ampliar o universo de análise dos que se propõem a desmistificar a atuação do Estado calcada no pressuposto da insolubilidade das decisões de natureza técnica e as políticas emancipatórias de caráter social. O Governo da Reconstrução deu uma demonstração histórica inequívoca de que é perfeitamente possível compatibilizar, a partir do espaço público, a distribuição da riqueza e do poder e, ao mesmo tempo, proporcionar emancipação social com garantia da inclusão de novos direitos.

Mudar a cidade
O desafio do Orçamento Participativo[1]

Félix Sánchez[2]

Entre 2001 e 2004, enfrentamos os desafios da gestão local. Na presente reflexão, tenta-se entender melhor o significado disso em termos da descentralização e da participação. Para começar, resgata-se alguns elementos importantes sobre a dinâmica do tema da democracia e do poder local.

A gestão Marta Suplicy chegou à Prefeitura após a quase expulsão do prefeito anterior, acusado de corrupção, o que havia gerado um desgaste enorme das instituições. Com isso, a expectativa de participação aparecia fortalecida e expressava o sentimento da população: a esperança sobre uma nova forma de governar a cidade. Certamente, os quatro anos de governo subseqüentes estabeleceram um avanço nesse sentido.

Um dos elementos decisivos para engendrar a desejada participação foi o sentimento de democracia para além daquela instituída, tentando entender as práticas de renovação da esfera de fazer política, as quais não se limitam à autoridade constituída, mas se referem, também, ao cidadão comum. De alguma forma, representávamos essa incumbência. A ainda candidata à prefeita sintetizava essa idéia e havia tal expectativa com sua eleição. Tínhamos o desafio de realizar a descentralização e de construir uma concepção e uma prática de Orçamento Participativo. Desse modo, foram indispensáveis as experiências acumuladas pela população sobre participação popular; assim, foi como se tivesse sido delegada a nós a tarefa de resgatar aquela mudança para a cidade.

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Descentralização e Democracia", realizado no dia 13/12/05 na Câmara Municipal de São Paulo.

[2] Professor-doutor do departamento de sociologia da PUC/SP e coordenador do Orçamento Participativo na gestão Marta Suplicy.

Ao longo do governo, foram mobilizadas cerca de 250.000 pessoas para as 1.680 reuniões organizadas sobre o Orçamento Participativo (OP)[3], o que demonstra que a população estava empolgada. Por meio do OP foi consolidado o que é o direito sobre a cidade, noção que devemos resgatar como idéia-força dos longos anos de oposição.

No início, em 2001, partimos da discussão de R$ 480 milhões para Educação e Saúde. Era muita ousadia, pois nenhuma outra cidade que fez uso do OP tem a envergadura demográfica e territorial de São Paulo. Mesmo assim, nos terceiro e quarto anos de governo, discutimos R$ 1,9 bilhão de reais com a participação da população. Isso seguramente é motivo de orgulho para os participantes, sejam do governo, sejam da população. Com muito custo, conseguiu-se firmar uma idéia que associava gestão local à descoberta do território da cidade. Há que se lembrar, por exemplo, de uma reunião em que participava um morador de rua, especificamente da Praça da República, que também era delegado e conselheiro. Esse fato pode parecer ficcional, mas não é. Ele saía da reunião e ia dormir na rua, todavia, estava lá, exercendo sua cidadania e seu direito.

Deve-se mencionar também que não era prometido emprego ou casa a quem participasse do OP. Aqueles que compareciam às reuniões sabiam que, muito provavelmente, sua situação socioeconômica de fundo não mudaria. Porém, a vida de modo geral seria certamente melhor, pois poderiam exercer seu direito à escolha. Dessa maneira, houve a descoberta de um novo horizonte para a cidadania: o reconhecimento da diferença e a procura pela igualdade e pela justiça. Por causa disso, o OP parecia aos olhos da população "uma porta entreaberta" onde tradicionalmente existia apenas a celebração da política tradicional.

Ao mesmo tempo, associamos a experiência direta de participação ao processo de educação, ou melhor, pode-se afirmar que a ação representa um registro inovador de uma concepção de educação para a cidadania. Essa é uma proposta que resgata uma tradição que vem, por exemplo, das Ligas

[3] É bom observar que no governo tucano/pefelista de José Serra, Ruth Cardoso, como consultora do governo, apresentou uma proposta de discutir as políticas públicas e o orçamento com a realização de apenas cinco reuniões plenárias! Essa é uma evidência da diferença entre as formas de fazer política.

Camponesas, de Francisco Julião, pelo direito a enterrar os mortos. Na época em que foi lançado o OP, todos ficaram surpresos. Por que as pessoas iriam se mobilizar para isso? Normalmente, um político utilizaria sua influência para tal, o que configuraria não um direito do cidadão e, sim, mais uma doação ou favor. Pelo contrário, a idéia de educação para a cidadania se expressava na avalanche de reuniões, cursos e atividades de formação que foram realizados durante os quatro anos de governo.

Durante esse período, ao mesmo tempo em que eram eleitos os delegados e conselheiros, formava-se uma experiência de educação para as pessoas cumprirem seu papel enquanto cidadãos ativos, plenos de seus direitos. Assim, foram eleitos 1.194 delegados dos muitos milhares de participantes, o que pode parecer pouco, mas representa a parte mais comprometida em exercer a liderança e agir conforme sua consciência. Não há dúvidas de que foi um grande passo à frente.

Introduzimos duas novidades: a prioridade aos segmentos sociais vulneráveis e a autonomia para que o OP e o conselho deliberassem sobre seus recursos. Além disso, a coordenadoria do OP dispunha de seus próprios fundos. Atualmente há uma secretaria, a de participação e parceria, que funciona com o espólio herdado do OP.

Seguem alguns números sobre a trajetória do OP em São Paulo:

2001 – Em seu primeiro ano de funcionamento, o OP de São Paulo contou com 34 mil participantes em suas 191 assembléias e movimentou R$ 481 milhões. Naquele ano, apenas as áreas de Educação e Saúde foram submetidas à escolha popular, que definiu, então, 117 e 25 obras em cada uma das áreas, respectivamente. No que diz respeito às obras na área de Saúde, é preciso reconhecer as dificuldades de implementação. As 23 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os dois hospitais (Cidade Tiradentes e M'Boi-Mirim) não foram executados no prazo, mas o primeiro já está em construção e o segundo, após uma longa disputa judicial, está pronto para se ter as obras iniciadas.

2002 – Foram mais de 55 mil pessoas que decidiram onde e como seriam aplicados, no exercício orçamentário daquele ano, cerca de R$ 662 milhões. A quantia representava quase 6% de todo o orçamento municipal de então, um aumento de mais de 37% em relação ao ano anterior. Em mais de 450 assembléias e reuniões, a população votou propostas para as duas áreas já

apreciadas no ano precedente e pôde eleger, em cada região do município, uma terceira área de prioridades. Foram escolhidas as áreas de Habitação, Melhoria de Bairros e Programas Sociais. Muitas das demandas no setor de Educação (CEIs-Centros de Educação Infantil, EMEIs-Escolas Municipais de Educação Infantil e EMEFs-Escolas Municipais de Educação Fundamental) foram incorporadas aos CEUs (Centros Educacionais Unificados).

2003 – O OP versou sobre todas as áreas de atuação do governo municipal. Todo o processo se deu de maneira descentralizada, nas 31 Subprefeituras. Foram mais de 450 assembléias e reuniões ordinárias, além de plenárias e conferências, que visaram não só concretizar o processo decisório popular como promover a capacitação, a divulgação de informações e a formação cidadã. Chegou-se ao número aproximado de 80 mil participantes e foram eleitos(as) mais 2.131 novos delegados(as) e 216 conselheiros(as).

2004 – O total de participantes do OP nesse ano chegou a 82 mil. O incremento também se refletiu no número de delegados eleitos: 2.234. Destes, 1.066 eram territoriais, 153 temáticos e 1.015 de segmentos (sendo 283 representantes das mulheres, 104 da população negra, 55 da população em situação de rua, 255 dos jovens, 34 dos indígenas, 71 de pessoas com deficiência, 201 dos idosos e 12 do segmento GLBT). Esse trabalho foi resultado de 654 reuniões realizadas ao longo do ano, sendo 43 delas no *Ciclo Devolutivo-Temático;* 525, no *Ciclo Territorial* (285 na primeira Rodada, 125 na Rodada Intermediária e 115 na segunda Rodada) e mais 31 plenárias regionais de delegados territoriais, 53 encontros e plenárias municipais de delegados de segmentos e duas plenárias municipais de delegados temáticos.

Orçamento Participativo Criança

Desde novembro de 2002, quando se iniciou o debate sobre a importância da implantação de um mecanismo direto de participação infanto-juvenil na gestão das políticas públicas em São Paulo, grandes avanços se concretizaram. A Prefeitura Municipal, por meio da Coordenadoria do OP e da Secretaria de Educação, encarou o desafio de promover a inclusão das crianças e adolescentes no debate sobre como construir uma cidade melhor. Criou, então, o Orçamento Participativo Criança, um programa

de governo que tem como objetivo principal possibilitar o protagonismo infanto-juvenil na elaboração de políticas públicas. O OP Criança é, hoje, realidade em nossa cidade.

Em 2003, foi implantado como projeto piloto em quatro CEUs: Aricanduva, Jambeiro, Perus e Rosa da China, nos quais mais de 3.000 crianças tiveram a possibilidade, em cerca de 180 assembléias, de discutir, propor e decidir em quais prioridades deveriam ser alocados os recursos destinados para investimento na escola. Foram feitas mais de 600 propostas e cerca de 120 delegados foram eleitos. As que foram tidas como prioritárias abrangiam desde temas ligados ao esporte e lazer, como aulas de natação e excursões, até temas educacionais, como a extensão ao ensino de 2º grau nos CEUs, passando por temas relacionados aos portadores de necessidades especiais.

No ano seguinte, iniciou-se a ampliação do OP Criança para todas as escolas da rede municipal de ensino. Foram realizadas assembléias em 448 EMEFs, mais de 90% da rede, nas quais cerca de 153 mil crianças e adolescentes tiveram a oportunidade de encaminhar propostas específicas para a área de Educação (3.685) e também para o OP da cidade (4.527). Além disso, nesse ano, foi dado um importante passo no sentido de incentivar o protagonismo social da infância e da adolescência, ao se organizarem assembléias com 12 entidades representativas da sociedade civil em três pólos de mobilização.

Nas assembléias, os participantes elegeram 1.818 delegados, que têm o papel de representação no âmbito regional. Foram 31 plenárias regionais de delegados, tendo como resultado as agregações por Subprefeitura e também a eleição de conselheiros, representantes de cada uma das regiões urbanas no conselho do OP Criança. Do mesmo conselho, também saem representantes que têm assento no conselho do OP da cidade de São Paulo.

É importante ressaltar que fomos reconhecidos numa área de gestão democrática e de participação, mesmo sem produzir bens e serviços, por abrir o caminho dos direitos. A força desse processo foi tão marcante que ganhamos um prêmio internacional, o qual o governo atual fez questão de não receber pois, para fazer jus à premiação, deveriam ter seguido o OP, que acabou sendo abortado. No lugar, o governo Serra propôs a operação de "cata bagulho", que também garante a participação popular. A tal operação

é quase tão antiga quanto a injustiça. Os até então parceiros internacionais riram e decidiram, obviamente, não apoiar a "iniciativa". É justamente nesse momento que entra a ex-primeira dama, Ruth Cardoso, com sua proposta acanhada e medrosa.

Números gerais da evolução do op entre 2001 e 2004

	OP 2001	OP 2002	OP 2003	OP 2004	Total
Nº de participantes	34 mil	55 mil	80 mil	82 mil	251 mil
Delegados(as)	1076	1134	2131	2219	6.560
Conselheiros(as) (titulares+suplentes)	112	139	216	241	708
Nº de assembléias	191	386	450	653	1.680
Recursos movimentados	R$ 481 milhões	R$ 662 milhões	R$ 1,1 bilhão	R$ 1,9 bilhão	-
Áreas apreciadas	Saúde e Educação	Saúde, Educação e terceira área	Todas	Todas	-

Número de participantes do programa de formação cidadã

Público	2001	2002	2003	2004
Delegados (1 módulo, 8 horas)	-	635	1194	1000
Conselheiros (7 módulos, 56 horas)	-	55	75	95
Estagiários regionais OP	200	200	170	170

Há duas preocupações que merecem reflexão: em primeiro lugar, é necessário conferir um novo significado à idéia de participação de modo que as pessoas comuns tenham acesso real aos seus direitos. Isso seria inovador, pois permite que a política se torne um lugar de todos: dos pobres, das mulheres, das crianças, dos portadores de deficiência, dos negros, dos imigrantes. Na verdade, seria o resgate do espaço e da possibilidade da política para a maioria da população, impossibilitada, na prática, de exercer seus

direitos. Essa concepção é contrária ao entendimento da política apenas como a "arte da esperteza" ou como a usurpação que se faz em nome do discurso da mudança. Além disso, representa o desafio de discutir a política a partir da experiência concreta dos cidadãos.

A segunda questão enseja a pergunta: como fazer para governar de forma efetivamente democrática? É um tema que apenas conseguimos desenhar aqui na cidade, pois não completamos o processo. A idéia das Subprefeituras tinha suas limitações, pois não houve a implementação dos conselhos de representantes como expressão do direito à participação – um dos propósitos centrais do projeto de descentralização. Além do mais, o atual governo municipal não quis enfrentar, de fato, a constituição dos conselhos de representantes, o que, a bem da verdade, também, era um elemento de conflito entre nós. Provavelmente, a ampla coalizão de partidos e parlamentares que sustentava o governo de Marta Suplicy não tolerasse essa convivência. Como faríamos, então, para governar com ela: ouvindo a população ou o vereador do bairro ou do distrito?

Perdemos a eleição, mas não a oportunidade de discutir e refletir sobre o problema da participação popular. Seguramente avançamos muito, já que as tentativas de recentralizar o poder são antigas, atravessam a história do poder e da sociedade. Devemos nos orgulhar por termos feito diferente e por termos aprendido muito, também.

PARTE II

POLÍTICAS SOCIAIS E INCLUSÃO

Intersetorialidade e sustentabilidade nas políticas sociais: meros vocábulos?

Marco Akerman[1] e Rosilda Mendes[2]

Introdução

Os oito capítulos, a seguir, indicam como cada uma das secretarias municipais da área social desenvolveram suas atividades sob o ponto de vista dos seus respectivos setores: assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação, inclusão social, esporte e cultura.

Há relatos, entremeados na lista de suas realizações, de alguns contatos efetuados com outras secretarias para a execução de ação conjunta, mas isso não foi demonstrado como uma prática sistemática ou como um ponto na agenda de prioridades das secretarias. É muito mais "um procurar o outro, quando a minha intervenção esbarra com a intervenção do outro" ou "quando me deparo com a minha limitação em intervir nos problemas que identifico, com os instrumentos setoriais que possuo".

Entretanto, a gestão municipal como um todo preconizava a interação entre as áreas sociais por meio de um fórum dos secretários municipais de abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, trabalho e saúde, que se reunia periodicamente.

Observamos, também, nos oito depoimentos dos secretários – na seqüência ao presente texto –, certo grau de frustração, até corroborado pelos representantes populares presentes ao debate, em relação a não con-

[1] Médico, doutor em Epidemiologia e Saúde Pública pela Universidade de Londres, professor-titular de Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina do ABC; pesquisador do Cepedoc Cidades Saudáveis e secretário-adjunto da Saúde na gestão Marta Suplicy.

[2] Bióloga, doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo, pesquisadora do Cepedoc Cidades Saudáveis, coordenadora de Gestão Descentralizada da Secretaria de Saúde na gestão Marta Suplicy.

tinuidade de muitas de suas políticas pela administração atual da Prefeitura Municipal.

Esse é um "velho" problema brasileiro e até, pode-se dizer, latino-americano, dos "novos começos".

É legítimo e até desejável que novas administrações renovem e refresquem políticas. Mas por que, sistematicamente, notamos que mesmo projetos bem-sucedidos e bem avaliados pela população ou pelos meios acadêmicos são descontinuados pela administração que chega?

Será porque, na maioria das vezes, tais projetos "bem-sucedidos" se constituíam na marca do governo anterior? E foram bem-sucedidos, justamente, por isso? Assim, o novo "logo" do governo que entra não pode conviver com o "logo" do governo que sai?

Sem dúvida, questões instigantes – que demandariam linhas de pesquisas específicas –, mas cujo aprofundamento fugiria ao escopo do presente texto.

Por outro lado, caberia sim insistir em um debate, relevante para um país que padece da ausência de políticas de Estado mais duradouras, sobre como um novo governo pode se fundar em bases, não tão frágeis, a partir do reconhecimento de políticas adequadas e eficazes da gestão anterior.

Ou, em outras palavras, como é que um governo no poder, que se propõe a ser criativo, inclusivo e ousado, pode construir as bases que sustentem suas políticas ao longo de um próximo governo, não necessariamente identificado partidariamente com aquele que deixa o poder?

Os temas levantados nos remetem a duas questões teóricas e práticas: a "intersetorialidade" e a "sustentabilidade", que pretendemos, a seguir, desenvolver e que acreditamos não serem um exercício de retórica ou "meros vocábulos", mas campos de aprofundamento teórico que possibilitem uma reflexão da prática cotidiana e que indiquem caminhos para uma prática futura.

Para se construir a intersetorialidade

O Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa (Da Cunha, 1982) não reconhece o vocábulo "intersetorialidade" e o que há de mais próximo são as palavras "interseccional" e "intersectal", que teriam a sua origem na raiz "secção". "Interseccional" teve o ano de 1881 como a data provável da sua primeira ocorrência na língua portuguesa e "intersectal" aparece apenas no

século XX. Provavelmente, levando-se em conta o caso brasileiro, a busca de interação entre as seções ou partes parece ganhar vida lingüística (ou política) somente com o movimento republicano de 1889.

Dois importantes dicionários de língua portuguesa e inglesa, respectivamente, Houaiss (Instituto Antônio Houaiss, 2001) e Webster (Merrian-Webster, 1986) não incluem entre seus verbetes as palavras "intersetorialidade" e "intersetorial", sendo o que há de mais próximo os verbetes "interseccional" e "interserir" que se aproximam, respectivamente, de "ponto de encontro" e de "ligar com fios, tecer, atar", significados bem apropriados quando se pensa na prática da intersetorialidade.

O editor de texto Word não reconhece a palavra "intersetorialidade", mas aceita a digitação de "intersetorial". Sendo uma tecnologia mais ágil que os dicionários que necessitam mais tempo e apuro na preparação dos seus verbetes, o Word é capaz de captar o termo, apesar de que ao se consultar o dicionário de sinônimos, embutido no programa, ele desconhece o significado da palavra. É o que faz a maioria dos computadores, reconhece ou não a existência do que é solicitado, mas ainda é incapaz de significar o que se procura.

No campo da pesquisa científica eletrônica nas bases LILACS e MEDLINE há uma luz no campo dos significados. Se "intersetorialidade" não é identificada como palavra-chave, há um conjunto de expressões correlatas ao tema: "ação intersetorial", "cooperação intersetorial" e "coordenação intersetorial" que são reconhecidas e propiciam busca de artigos relacionados ao tema. Talvez, os "indexadores" estejam nos passando uma mensagem e, mais do que interessados no conceito, queiram advogar a prática concreta no campo da intersetorialidade, ao privilegiar palavras como "ação", "cooperação" e coordenação".

Para concluir nossa viagem semântica, no Google, uma das ferramentas de busca na WEB mais utilizadas, o termo "intersetorialidade" se conecta em profusão a um conjunto enorme de entradas, mais de 7.000, e as três primeiras indicam alguns escopos e desafios para o debate: "Intersetorialidade nas Ações de Saúde" (www.saude.rj.gov.br/IVCMS/eixo3.pdf), "Desenvolvimento Social e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal" (www.datasus.gov.br/inovador/fortaleza.htm) e "Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado" (www.interface.org.br/artigos2).

Enfim,

> "mais que um conceito, a intersetorialidade é, neste momento, uma prática social que vem sendo construída a partir da existência de profundas insatisfações nos campos: filosófico – questionamento do lugar e da possibilidade de ação conferida às pessoas pela concepção positivista – e prático – que a organização social tradicional, setorial, propicia em relação aos problemas complexos de nosso mundo" (Feuerwerker e Costa, 2000).

Se a "intersetorialidade" é mais que um conceito, como operacionalizá-la?

Primeiramente, é preciso afirmar não haver receitas prontas sobre o "que" é intersetorialidade, o "como" fazê-la e "com quem" deve ser construída. Ela não deve ser buscada apenas como um princípio, mas como uma prática concreta a ser construída, um problema a ser enfrentado, "um desafio a ser conquistado". O "porquê" e o "para quê" fazê-la são motores políticos importantes que motivam ou desmotivam quem deseja empreendê-la.

Sendo uma prática contextualizada com atores e problemas concretos a serem enfrentados, o "que", o "como", o "com quem", o "porquê" e o "para quê" precisam adquirir DNA de quem a gere, pois não há "bancos de intersetorialidade congelada".

Isso não quer dizer que a experiência de outros não pode nos ensinar, pois uma vez que já enfrentaram a questão, conceitualmente ou na prática, devemos colher delas ensinamentos.

Não se pretende em cada um dos tópicos que serão desenvolvidos a seguir esgotar o tema dos seus determinantes ("o porquê"), das definições ("o que é"), dos atores ("com quem"), das metodologias ("como") e das intencionalidades ("para quê") e, sim, trazer uma pequena amostra da literatura relacionada a cada um desses atributos como mote para o debate e para estimular a construção de tipologias mais abrangentes, que possam trazer outras categorias para a análise, facilitando operar práticas intersetoriais: um dos temas, atualmente, mais sugeridos na formulação de políticas públicas mas, por outro lado, um dos que apresentam menor grau de sucesso.

Antes de tudo, cabe afirmar que o debate da ação intersetorial não pode estar descolado da concepção de Estado. A prática intersetorial não se processa no vácuo político ou em substituição ao papel do Estado. Aqui não se discute se ele deve ser mínimo ou máximo, mas possuir o tamanho necessário e com qualidade para garantir serviços e a execução de políticas que respondam ao desafio de superar as desigualdades sociais, em geral, e as iniqüidades nas políticas públicas, em particular, redesenhando novos formatos de relação com a sociedade (Fenatec, 2004).

Por que construir uma prática intersetorial: a questão da fragmentação como um determinante

Na prática, a maioria dos projetos e programas tem uma forte conotação disciplinar e setorial, refletindo a contínua divisão social do trabalho e do conhecimento entre entes especializados. Se não existir uma lógica de articulação e coordenação entre setores, cada um irá propor seu próprio projeto, baseado em sua visão de realidade, e estabelecerá seus próprios objetivos e métodos (Akerman, 1998). Assim sendo, prevalecerão aqueles com maior poder, pois receberão maior fatia dos recursos disponíveis, enquanto os mais fracos terão que competir pelas sobras.

Se a teoria de Darwin explicou muito da evolução das espécies no campo da vida humana, mesmo com a presença dos neodarwinistas que adaptam várias de suas teorias para o social, a lei do mais forte sobre o mais fraco tende a agravar as distorções e as desigualdades já existentes no espaço urbano (Akerman, 1997).

Seria, então, a prática intersetorial uma tática de mediação e regulação na disputa de recursos escassos, para evitar desequilíbrios e práticas predatórias? Voltaremos a discutir isso, mais adiante.

O veemente "Tríplice Protesto" de Japiassú (1996) contra a fragmentação disciplinar, modificado para ser adaptado ao campo das políticas públicas, poderia se tornar um manifesto pela intersetorialidade ao ser expresso da seguinte forma: contra a ação fragmentada, pulverizada numa multiplicidade crescente de responsabilidades partidas; contra o divórcio crescente entre a formulação de políticas e sua prática; contra o conformismo das situações adquiridas e das idéias recebidas ou impostas.

Os mecanismos tradicionais de governo têm se mostrados insuficientes para a consecução de um novo pacto de articulação de saberes, recursos, talentos e potencialidades.

Há que se inventar novas arquiteturas de governo. Governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores.

O conjunto de conceitos e estratégias abrigados sobre o termo "governança" tem sido proposto como resposta a esses desafios. Não propriamente, ainda, como uma teoria, mas como um conjunto de enunciados e princípios gerais baseados em observações de práticas e problemas no campo da gestão urbana, em geral, e no âmbito de serviços e setores, em particular.

Isso tem permitido que alguns autores, como Calame (2004), afirmem que

> "a importância das questões de governança, qualquer que seja o tema abordado: não são nem os meios técnicos e científicos e nem mesmo os recursos financeiros e humanos que fazem falta ao mundo atual, mas a capacidade de combiná-los e orientá-los para assegurar o pleno desenvolvimento individual e coletivo",

e que Morin (2000) oriente "o desenvolvimento ativo de novos saberes e competências".

Há sinais no horizonte de esforços teóricos e práticos envidados por autores e organizações para se criar bases de organização em torno de um projeto comum, das energias, dos recursos, das capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais.

A governança democrática não pode ser entendida, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercícios deliberados e contínuos de desenvolvimento de práticas nessa direção. Portanto, identificar todos os esforços relacionados com essa construção cultural de articular teorias, agendas, sujeitos e energias para romper com as abordagens verticais e estanques das atividades humanas.

Muitos desses esforços levantam elementos concretos de que o desejo de se articular sujeitos e energias está presente em distintos campos de atividades humanas. Resta persistir e não desistir. A fragmentação é uma realidade

cotidiana nas nossas vidas, ela começa a nos incomodar cada dia mais e os clamores por integração e articulação já se fazem ouvir com mais intensidade. Entretanto, há certo conforto em persistir atuando dentro dos nossos limites já conhecidos.

O QUE É INTERSETORIALIDADE, ENTÃO?

Em 2000, a Rede Unida, um movimento social interessado na mudança da formação nas profissões da área da saúde, promoveu uma Oficina de Trabalho sobre intersetorialidade/parcerias, por meio de uma metodologia para favorecer a construção coletiva, captou a percepção dos 19 participantes de várias instituições e de distintos campos disciplinares e produziu o seguinte conceito de intersetorialidade:

> "Articulação entre sujeitos de setores sociais diversos, e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversos, para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que pretende possibilitar a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos na saúde da população" (Feuerwerker e Costa, 2000).

Poderia se dizer que esse conceito enfatizaria mais o papel de sujeitos e não de organizações e que poderia trazer um viés do campo da saúde, demandando, então, uma expansão de limites setoriais e a introdução de elementos mais organizacionais, redundando, em outra possibilidade conceitual: "Movimento articulado e integrado de recursos e processos organizacionais na formulação e implementação de políticas públicas em territórios específicos" (Junqueira, 2000).

Se tal conceito aparenta um viés racionalizador, outras concepções fazem um claro posicionamento político e explicitam a intencionalidade da intersetorialidade, enquanto meio e não um fim em si mesma: "Articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social para superar a exclusão social" (Junqueira e Inojosa, 1997).

Outros autores e outras visões poderiam ser resgatados (incorporando a idéia de integração, território, eqüidade, direitos etc.), mas entendemos que as três concepções mencionadas trazem importantes elementos que queremos destacar: articulação de sujeitos e processos organizacionais, superação de fragmentações, sinergia para dar potência no enfrentamento de problemas complexos e a intersetorialidade como um meio e não um fim em si mesmo para produzir melhor qualidade de vida, implementar políticas públicas e superar a exclusão social.

"Com quem" se constrói a intersetorialidade?

A construção da intersetorialidade pressupõe a decisão deliberada de envolver distintos atores sociais na identificação e análise dos problemas e necessidades de um dado território, bem como propor estratégias pactuadas para enfrentar esses problemas em uma arena de interesses distintos e de grande diversidade de valores (Dowbor, 1996; Brugha e Varvasovszky, 2002; Eyles *et alii*, 2001; Beierle, 2002; Dowbor, 2002; Morrison e Soderbaum, 2003; Duhl, 1993).

A abordagem de problemas urbanos por meio do envolvimento de "stakeholders" (Dodds, 2003), a "governança" da diversidade (Duhl, 2004; Calame, 2004), "as redes sociais" (Rivoir, 2003), e o "diálogo social" (OIT, 2004) são algumas das estratégias mencionadas pela literatura para enfrentar os problemas de nossas sociedades complexas, em que nenhum ator isoladamente, público ou privado, tem na atualidade o conhecimento, a informação ou os recursos suficientes para encontrar respostas satisfatórias e sustentáveis diante dos distintos interesses e valores que permeiam o campo da política pública (Akerman, 2004).

São variados os espaços de articulação desses atores sociais (fóruns, painéis, conselhos, oficinas de trabalho, grupos temáticos, jurados etc., ou mesmo espaços informais de articulação) com distintos modos de formalização de sua interação (alianças, consórcios, acordos, convênios, contratos). O ponto comum a se destacar, independentemente de qual estratégia se adote, é a necessidade de se colocar em prática diferentes tipos de habilidades de negociação e de mediação de conflitos (Paulics, 2001).

"Como se opera" a intersetorialidade?

Não há receitas, metodologias consagradas ou evidências já estabelecidas. Há, sim, algumas experiências de tentativas, erros e acertos.

Parece que não se opera a intersetorialidade via decreto ou via organograma. Talvez um dispositivo municipal, não necessariamente uma lei ou decreto, possa ser o ponto de partida.

A intersetorialidade inclui, apenas, a ação "intersecretarial"? Quando falamos de "intersetores", não estaríamos também incluindo o setor privado, o setor não-governamental, além dos setores de governo?

E os movimentos sociais, como se agregariam a esse processo? Intersetorialidade é o mesmo que participação social?

Não se pretende, aqui, ir além nos questionamentos levantados; contudo ficam como contribuição para o debate do campo.

Talvez eles nem precisem ser respondidos se entendermos que a intersetorialidade, para ser formatada, necessita ser um amplo processo de inclusão na apreensão e transformação da realidade. Isso passa necessariamente pelo esforço da interação de diferentes saberes e atores sociais para o estabelecimento de relações horizontais, favorecendo as possibilidades de diálogo e um permanente refazer-se que atinja a todos (Mendes e Fernandez, 2004).

Algumas experiências podem auxiliar a compreender a intersetorialidade

Nos estudos de intersetorialidade, como vimos, há uma ênfase bastante expressiva sobre as mudanças organizacionais que têm como base o planejamento. Uma questão é entender se a intersetorialidade só se efetiva a partir da definição de um bom método, e se só poderia ser implementada a partir de mudanças na organização de modo a realizar uma prática integrada, sinérgica e convergente, por meio de um planejamento estratégico, por exemplo.

Algumas experiências mostram que apenas a implementação de um método não é capaz de realizar tão complexa tarefa. No Brasil, algumas iniciativas têm sido implementadas por municípios e se inscrevem na tentativa de introduzir novas formas de gestão e controle social, como orçamentos participativos e programas de geração de emprego e renda. No entanto,

como bem aponta Viana (1998), "barreiras burocráticas e corporativas" impedem o pleno desenvolvimento dessas experiências intersetoriais, que ficam restritas a poucos municípios, constituindo-se em experiências temporárias, logo, passíveis de serem interrompidas.

Recente tese de doutorado analisou as gestões intersetoriais das cidades de Fortaleza e de Curitiba e mostrou os caminhos e descaminhos percorridos por elas, ao procurarem inovar no formato e no processo de gerir a política pública. Em ambos os casos, houve um investimento em processos de planejamento e de reestruturação, por meio de uma mudança radical da estrutura administrativa – como em Fortaleza –, ou via implementação de projetos estratégicos desenvolvidos matricialmente com a estrutura tradicional – como no caso de Curitiba. Uma das conclusões a que chegou esse trabalho, depois de uma exaustiva pesquisa a partir da análise documental e de entrevistas com atores-chave, é que há um consenso discursivo e um dissenso prático, que nasce justamente da contradição entre a necessidade de integração entre práticas e saberes requeridos pela realidade e o aparato administrativo do Estado, que reforça a setorização e o trabalho fragmentado. Conflitos de interesse e de poder perpassam a introdução de inovações, assim como a fragilidade da incorporação do método pelos operadores da organização (Andrade, 2004).

Também merecem destaque os trabalhos acompanhados por Goumans (1997), de Cidades Saudáveis, desenvolvidos na Europa. A autora conclui que, embora a ação intersetorial coloque-se como uma exigência, a retórica parece ter sido mais desenvolvida que a prática. De acordo com as experiências acompanhadas, a intersetorialidade pode ocorrer em diferentes níveis e entre diferentes esferas. A retórica da colaboração defende que os atores são iguais, isto é, têm igual poder de colaborar entre si, no entanto, mais freqüentemente, os atores têm graus bastante variados de poder, devido às iniqüidades estruturais subjacentes tais como acesso ao dinheiro, ao conhecimento ou ao poder.

As experiências em curso sobre Cidades Saudáveis, na América Latina, pouco documentadas, não oferecem subsídios para se proceder a uma análise do impacto das mudanças político-culturais que envolvem as práticas coletivas e intersetoriais, especialmente aquelas com capacidade de fortalecer o potencial dos cidadãos no processo decisório, dentro de uma lógica não cooptativa.

Mendes (2000) observa que as experiências brasileiras de Cidades Saudáveis têm o setor da saúde como articulador da iniciativa e responsável pela fase de disseminação do ideário. De acordo com Ferraz (1999), o protagonismo do setor da saúde é um dos fatores que facilitam a introdução desse movimento no país. Este, o movimento sanitário, como atesta a autora, está entre os movimentos sociais mais articulados em defesa da democratização da sociedade brasileira e da saúde como direito de cidadania e, por isso, ocupa, no contexto sociopolítico, um lugar fundamental, agindo como ator político e social na cena política da saúde, contribuindo com mudanças paradigmáticas, legislativas e administrativas.

O fato de o setor da saúde impulsionar essas atividades faz com que os projetos dêem maior visibilidade a este setor. Esses processos são discutidos com maior intensidade no âmbito dos Conselhos de Saúde que, tradicionalmente, têm representatividade de diversos segmentos da população e possuem uma prática política consolidada nos últimos 20 anos, focalizando as discussões em torno da saúde como direito fundamental do cidadão.

Além disso, muitos dos atores políticos, secretários da saúde e prefeitos, são pessoas que, nos últimos anos, empenharam-se na definição e estruturação dos processos de municipalização e de descentralização no campo da saúde pública e mostram particular interesse na proposta por Cidades Saudáveis, bem como na possibilidade de adotar essa estratégia como política de governo.

Construir, no interior de um governo local, a marca Cidade Saudável, não é uma questão fácil de ser equacionada, já que, muitas vezes, o adjetivo saudável é tido como estando relacionado apenas à saúde e gera dificuldades com outras secretarias de governo. Alguns depoimentos relatam a concorrência entre as diferentes áreas de governo e sugerem que esses projetos dão maior poder ao setor da saúde. Reafirmam, no entanto, a necessidade de que os projetos Cidades Saudáveis sejam articulados com outras forças políticas e com outras instâncias de controle social (Mendes, 2000).

Buss (2000) chama a atenção para o poder do setor da saúde diante dos outros setores no estabelecimento de políticas públicas saudáveis. É importante evitar a subordinação de outros setores governamentais à esfera da saúde, para não gerar resistências e suscitar isolamentos. Na definição de políticas públicas saudáveis, o autor recomenda o estabelecimento de pac-

tos horizontais com parceiros governamentais e de outras instâncias. Isso significa ter a intersetorialidade como sua principal estratégia.

Nesse sentido, estariam esses projetos se desenvolvendo intersetorialmente?

Pode-se dizer que algumas cidades têm tido a preocupação inicial de adotar uma lógica intersetorial de organização e atuação, mas esse percurso é difícil, se considerarmos que o setor da saúde é referido como aquele que tem maior possibilidade de ganhos com essa iniciativa. Na maioria das cidades, observa-se que a lógica de trabalho predominante é a prática institucional dicotômica. As ações são setoriais e muitos dos trabalhos chamados intersetoriais são, na verdade, desenvolvidos integradamente. Os setores da saúde, da educação e da ação social parecem ser os parceiros mais comuns. Muitas dessas iniciativas são informais, especialmente em municípios de pequeno porte, não envolvendo um trabalho prévio de planejamento. A integração se dá por projetos específicos que são definidos por um determinado setor (Mendes, 2000).

O que podemos observar é que a intersetorialidade pode se dar como um projeto de governo ou por iniciativas locais e com formatos distintos: entre órgãos, esferas, projetos pontuais e estruturantes; que o envolvimento dos atores que conduzem e vivem os processos é crucial e os setores de governo devem estar preparados para realizar essa árdua tarefa com o conjunto dos segmentos sociais.

"Para quê" mesmo queremos essa tal da intersetorialidade?

Do ponto de vista do setor da saúde, é cada vez mais nítida a compreensão de que os principais problemas que repercutem nos serviços ambulatoriais e hospitalares possuem interfaces importantes com várias áreas da vida social e que as intervenções e tecnologias disponíveis no âmbito desse setor não são suficientes para impactá-los. Então, só será possível uma eficaz ação no enfrentamento dessas situações de saúde e doença se houver uma efetiva integração entre esforços advindos de várias esferas da vida humana. Entretanto, para que a lógica da intersetorialidade seja buscada e construída, não apenas de um ponto de vista utilitarista, de um setor ou outro, há que se explicitar uma intencionalidade carregada de princípios e valores, demarcando um posicionamento político contrário ao jeito como a sociedade se organiza e como ela distribui os benefícios auferidos pelo desenvolvimento.

Em outras palavras, a intersetorialidade (ou a descentralização, a territorialização, a gestão participativa, o desenvolvimento local, a promoção da saúde, o SUS etc.) não pode constituir um fim em si mesma, mas um meio, "uma caixa de ferramentas", em que o conjunto de metodologias, tecnologias e intervenções disponíveis no seu arcabouço teórico e prático não perca de vista que a sua meta principal, seu resultado social fundamental é o de produzir eqüidade e eliminar a exclusão social.

Esse é um desiderato duro de se atingir, mas há que se persistir acreditando num futuro melhor e construindo-o. Na lógica da defesa da qualidade de vida, há de se investir no fortalecimento da democracia e da cidadania e na articulação de distintos atores sociais que, em conjunto, devem se mobilizar em defesa do interesse público. Esse é o verdadeiro aprendizado que pode promover mudança cultural e democratização das práticas sociais locais.

Sem perder de vista, é lógico, uma citação de Daniel Piza, que lemos na revista *Bravo* de 2004: "há que se tirar o pó dos nossos livros de Shakespeare e redescobrir as ironias da condição humana, que insiste em trapacear com os nossos sonhos e com as nossas certezas" (Piza, 2004, p 17).

E a sustentabilidade?

Podemos iniciar este diálogo questionando o próprio termo sustentabilidade quando referido aos projetos nas políticas públicas em geral. Trata-se de uma palavra de sentido polissêmico, e cabe aqui algumas considerações iniciais. Sustentação pode ter um significado de consolidação, resistência. Por que os projetos, programas e ações devem se manter? Quem avalia se essas políticas estão sendo relevantes do ponto de vista social, no enfrentamento das desigualdades e iniqüidades, e por isso devem ter longevidade? Por que devemos "sustentar" uma política? Não seriam as mudanças necessárias para dar movimento e reavaliar constantemente os rumos de uma política?

A formulação e a implementação de políticas sociais, em vários países, vêm sendo acompanhadas por uma preocupação em relação à avaliação da sustentabilidade dos processos:

• saber se elas "sobreviverão" à transição dos governos que se sucedem periodicamente;

• saber se há possibilidade de continuar a obter recursos para o desenvolvimento das ações;

• saber se as ações empreendidas consolidam-se de modo a produzir mudanças significativas nas condições de vida da população;

• e, finalmente, saber se essas iniciativas podem manter os seus efeitos por um longo período.

Em suma, sustentabilidade referida como continuidade de novas institucionalidades, por um complexo sistema de relações, que envolvem atores e instituições na busca de soluções mais amplas e duradouras. (Moisés *et alii*, 2004; Pluye *et alii*, 2004, Pluye *el alii* 2004b; Swerissen e Crisp, 2004; Nguyen *et alii* , 2005). O que nos parece mais relevante é observar com mais atenção o conceito em relação aos arranjos societários que vão se estabelecendo e que podem permitir a longevidade das iniciativas. Menos do que um conceito, essa perspectiva aponta para questões básicas, continuidade, manutenção, durabilidade, porquê, para quê e com quem.

É importante, portanto, refletir sempre sobre a sustentabilidade de projetos, ações e políticas, transformando-a em ponto permanente de pauta para gestores, formuladores de políticas e outros atores urbanos.

Como bem referido na oportuna e recente análise de St Leger (2005), as "ações de sustentabilidade" de políticas sociais carecem ainda do desenvolvimento de estudos empíricos que promovam uma reflexão crítica com maior profundidade.

Intersetorialidade e sustentabilidade: mais do que meros vocábulos!

A demonstração nos parágrafos anteriores do acúmulo teórico já registrado em relação a estas duas categorias tecnopolíticas – mais em relação à intersetorialidade do que à sustentabilidade – e as justificativas gerenciais, econômicas e políticas que apelam para a adoção desses princípios na gestão das políticas públicas, nos credencia a dizer que não estamos tratando de "meros vocábulos" ou mesmo praticando um diletante exercício acadêmico ao tratar dessa temática.

Essas considerações nos trazem alguns desafios importantes do ponto de vista metodológico e da avaliação das políticas sociais, uma vez que estamos

tratando de sistemas complexos de relações que necessitam ser analisados correlacionando diversas perspectivas.

O debate e a implementação de políticas intersetoriais e sustentáveis é um imperativo ético e político.

Intersetorialidade: ontem, hoje e amanhã

Há indicações de que práticas intersetoriais fizeram parte da gestão Marta Suplicy, entre 2001 e 2004 ("Ontem"?). Mais do que responder à presente questão de forma exaustiva e precisa, ela é um convite à reflexão pelos atores envolvidos nessa gestão e por estudiosos do assunto. Os textos que seguem dão algumas pistas.

Como dirigentes da Secretaria Municipal de Saúde no período 2001-2004, tivemos a oportunidade de participar, como ouvintes, de algumas reuniões intersecretariais e pudemos notar a importância deste "esbarrar coletivo dos secretários".

Havia uma interlocução rica entre eles, mas cada um, o que é natural, interagia com outro secretário a partir de demandas geradas pela sua própria secretaria: a Educação pedia à Saúde apoio para fazer o exame médico das crianças que queriam utilizar as piscinas dos CEUs; a Assistência Social pedia providências à Saúde quanto aos moradores de rua com problemas mentais; ou a Saúde pedia ao Esporte que cedesse instrutores para a realização de atividades físicas para os programas de prevenção de doenças.

Entretanto, pelo que pudemos observar, nesse contato com o fórum de secretários não se vislumbrou a possibilidade de desenhar um plano de ação, pactuado como uma política municipal integrada, em que cada uma das secretarias tivesse o seu quinhão de responsabilidades, evitando-se a sobreposição de atividades e recursos.

A questão da juventude poderia servir como exemplo. Havia atividades voltadas para esse grupo populacional em quase todas as secretarias municipais da área social, mas não se desenhou um plano integrado de ação municipal para a cidade, nem uma estratégia de captação integrada de recursos junto aos governos estadual e federal, e agências internacionais, que se constituísse, por exemplo, em um fundo municipal da juventude. Mesmo quando

esforços dessa natureza eram feitos, o responsável indicado pelo governo ficava refém do orçamento de cada uma das secretarias.

"Hoje", a gestão municipal 2005-2008, parece ter enfraquecido o desiderato da intersetorialidade na cidade de São Paulo, com a recentralização de poder e a perda das possibilidades de que as políticas sociais, de forma descentralizada, ao nível das subprefeituras, pudessem projetar ações integradas nos territórios específicos de suas jurisdições. É como menciona, a seguir, Gonzalo Vecina Neto, no seu texto sobre "Política de Saúde" (ver p. 95):

> "A diferença da descentralização da saúde, para as 31 subprefeituras, foi na possibilidade do exercício da intersetorialidade. É um pecado que não tenhamos feito mais! A partir da implantação das subprefeituras uma hipótese melhor de sinergismo entre políticas sociais nasceu. E esse, eu acho, é um pecado que a gestão Serra cometeu, a recentralização na cidade. Eles estão perdendo a possibilidade do exercício da intersetorialidade".

E, também: "Não existe discurso moderno na área da saúde que se esqueça da necessidade da intersetorialidade para gerar sinergismos; pois bem, a atual gestão jogou essa possibilidade na lata do lixo".

Na cultura orçamentária das nossas cidades não existe quase nada alocado para projetos intersetoriais que sejam geridos de forma colegiada pelas partes envolvidas, em que a ordenação de despesas se deslocaria do seu tradicional lócus setorial para adquirir modos mais flexíveis e criativos de gestão integrada de recursos e de ações.

Isso poderia ser um ponto de mutação para que "Amanhã" práticas intersetoriais se consolidassem na gestão das políticas públicas.

Sustentabilidade: ontem, hoje e amanhã

Parece ser consenso, entre os gestores que reportam suas experiências neste livro, que as gestões Maluf-Pitta deixaram "terra arrasada" na cidade de São Paulo. Mais do que sustentar políticas bem-sucedidas da gestão anterior, a palavra de ordem da gestão Marta Suplicy ("Ontem") foi "reconstruir".

Para se analisar a transição entre a gestão Marta para a gestão Serra-Kassab ("Hoje") e o que permanece e o que se esvai, procedimentos de pesquisa mais rigorosos precisariam ser empreendidos.

Aldaíza Sposati, no depoimento sobre o seu período de gestão na Secretaria de Assistência Social (ver p. 81), nos instiga com questões de fundo para a questão da sustentabilidade de políticas sociais ou como transformar políticas de governo em políticas de Estado.

E aqui, mais especificamente, Aldaíza se refere às políticas para as pessoas em situação de rua, principalmente na área central da cidade:

> [...] o que nós deixamos de amarrar na nossa gestão para que um subprefeito pudesse desarticular uma política desse jeito e o fizesse do ponto de vista do conteúdo mesmo, de uma política, de um direito dessa população? Como consegue o senhor Andréa Matarazzo passar por cima de tudo e implantar o seu modo excludente de trato da sociedade?
>
> Talvez de fato tenhamos deixado algo desamarrado, mas quais são as causas que determinaram e como se pode reagir a uma atitude desse tipo que viola, na prática, tudo aquilo que foi legalmente construído?
>
> [...] há que se destacar o ponto forte da nossa gestão: o compromisso democrático, a responsabilidade pública da Prefeitura, que talvez não tenha ficado muito clara e patente para a população. A descontinuidade tem por marca o desmanche da responsabilidade pública. Tal interrupção não está sendo analisada como algo perverso e crítico, mas somente interpretada como questão de estilo de governo: "estilo Marta" ou "estilo Serra". Na realidade, não são estilos diferentes, porém formas distintas de concepção de governo sob a égide dos direitos de cidadania.

E "Amanhã"?

A gestão pública precisa ser uma atividade levada a sério no Brasil, e isso não quer dizer que prescinda de criatividade, flexibilidade e experimenta-

ção, mas que se entenda a necessidade de buscar caminhos articulados e de construir novas institucionalidades, que ganhem potência e qualidade para enfrentarem eficazmente os desafios da contemporaneidade, permeados que são de muita complexidade.

Complexidade não se entende como impossibilidade, dificuldade ou complicação, mas como um atributo de múltipla determinação, histórico e contextualizado, pois um bom projeto implementado aqui não é, necessariamente, reproduzido, automaticamente, acolá, e com a obtenção dos mesmos resultados.

Um exemplo ilustra bem uma possível diferenciação entre problemas "simples", "difíceis" e "complexos":

> "Um problema simples de resolver é fazer um bolo, basta seguir uma receita; um problema difícil é construir um foguete para ir à lua, pois uma receita não é suficiente, necessita-se de uma experiência de alto nível para suprimir tensões e flutuações; as respostas são externas ao sistema, possuem uma causalidade simples, os resultados são claramente definidos e buscados; há certeza da sua obtenção, basta reduzir a análise a questões pontuais previamente definidas, deixando de lado tudo que poderia ser considerado observação aberrante ou exagerada e, dado que os sistemas convergem sempre ao equilíbrio, insucessos do passado são ignorados; *um problema complexo é educar os filhos ou fazer gestão de programas sociais*" (grifo meu)[3].

Intersetorialidade e sustentabilidade são elementos estratégicos que precisam ser levados em conta no enfrentamento da complexidade na gestão de políticas sociais.

Na perspectiva da inclusão social, em que se busca um compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades, as questões relativas à sustentabilidade dos processos estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento de ações intersetoriais e participativas, o que coloca a necessidade de análise e aprofundamento dos "lugares de poder" (Mendes e Fernandez, 2004).

[3] Adaptado de Glouberman e Zimmerman (2002), citado por Ruiz, G (2006) e Menin S (2005).

Referências bibliográficas

AKERMAN M. (2004). *Prácticas sociales en Salud Publica para contribuir al desarrollo local: conceptos, desafíos e acciones*. Relatório de Consultoria elaborado para a OPAS, Washington.

AKERMAN M. (1998). A construção de indicadores compostos para os projetos de cidades saudáveis: um convite ao pacto transetorial. In: MENDES, E. V. (org). *A Organização da saúde em nível local*.

AKERMAN M. (1997). A construção de indicadores compostos: um exercício de negociação intersetorial. In: BARATA, R. B. (org.). *Condições de vida e situação de saúde*. Rio de Janeiro, Abrasco, p. 95-113.

ANDRADE, L. O. M. (2004). *A saúde e o dilema da intersetorialidade.* Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências Médicas. Universidade de Campinas. Campinas.

BEIERLE, T. C. (2003). The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Anal*, 22(4): 739-749.

BRUGHA R. e VARVASOVSZKY Z. (2002). Stakeholder analysis: a review. *Health Policy Plan*, 15(3): 230-246.

BUSS, P. M. (2000). Promoção da saúde e qualidade de vida. *Ciência e Saúde Coletiva*, 5(1): 163-177.

CALAME, P. (2004). *Repensar a gestão de nossas sociedades – 10 princípios para a governança, do local ao global*. São Paulo, Polis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

CHAUI, M. (1994). *Convite à Filosofia*. São Paulo, Ática.

DA CUNHA, A. G. (1982). *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

DOWBOR, L. (1996). A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. In: BAVA, S. C (org.). *Desenvolvimento Local: Geração de emprego e renda*. São Paulo, Instituto Polis, p. 29-44.

DOWBOR, L. A. (2002). Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, P.; Bava, S. C.; PAULICS, V.

(coords.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Instituto Polis.

DODDS, F. (2003). From Rio via the Hague to Johannesburg: the role of multi-stakeholder dialogues. *Water Sci Technol.*, 47(6) 171-177.

DUHL, L. (1993). Conditions for healthy cities; diversity, game boards and social entrepreneurs. *Environment and Urbanization*, 5(2): 112-124.

DUHL, L. (2004). Urbis, Governance of Diversity. Comunicação pessoal.

COLEÇÃO Primeiros Passos. (1981). Editora Brasiliense, São Paulo, Brasiliense.

EYLES J.; BRIMACOMBE, M.; CHAULK, P.; STODDART, G.; PRANGER, T. & MOASE, O. (2001). What determines health? To where should we shift resources? Attitudes towards the determinants of health among multiple stakeholder groups in Prince Edward Island. Canada. *Soc. Sci Med*., 53(12): 1611-1619.

FERRAZ, S. T. (1999). *Cidades saudáveis: uma urbanidade para 2000.* Brasília, Paralelo 15.

FEUERWERKER, L. M. e COSTA, H. (2000). Intersetorialidade na Rede Unida. *Divulgação em Saúde para o Debate*, 22: 25-35.

FENATEC-Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos. (2004). Repensar a gestão pública e a experiência da descentralização em São Paulo. In: FENATEC. *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo, Hucitec, p.19.

GLOUBERMAN e ZIMMERMAN (2002), citado por RUIZ, G (2006).

GOUMANS, M. (1997). *Innovations in a fuzzy domain. Healthy Cities and (health) policy development in the Netherlands and the United Kingdom*. Maastricht. [Phd Thesis, Faculty of Health Sciences, University of Maastricht].

INSTITUTO Antônio Houaiss. (2001). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva.

JAPIASSU, H. (1996). *A crise da razão e do saber objetivo.* São Paulo, Editora Letras e Letras.

JUNQUEIRA, L. A. P. (2000). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais. *Revista de Administração Pública*, 34(6): 35-46.

JUNQUEIRA, L. A. P. e INOJOSA, R. M. (1997). *Desenvolvimento social e intersetoarialidade: a cidade solidária.* São Paulo, Fundap.

LUCK. H. (1995). *Pedagogia interdisciplinar. Fundamentos teórico-metodológicos*. São Paulo, Vozes.

MENDES, E. V. (1996). *Uma agenda para a saúde.* São Paulo, Hucitec.

MENDES, R. e FERNANDEZ, J. C. A. (2004). Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade de São Paulo. In: *Gestão local nos territórios da cidade: Ciclo de atividades com as subprefeituras*. São Paulo, Secretaria Municipal das Subprefeituras e Mídia Alternativa, p.117-123.

MENDES, R. (2000). *Cidades saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiaí e Maceió.* Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo.

MENIN, S. (2005). Comunicação em Congresso. VI Congresso Nacional da Rede Unida, Belo Horizonte.

MERRIAN Webster Inc. (1986). *Webster's Third New International Dictionary*. Springfield, Merrian Webster.

MORIN, E. (2000). *Os sete saberes para o futuro*. Brasília, Unesco.

MORRISON, K. E.; SODERBAUM, P. (2003). Workshop 5 (synthesis): stakeholder participation in decision making-institutional forms. *Water Sci Technol*., 47(6): 167-169.

MOYSÉS, S.J. e KREMPEL, M. C. (2004). Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: A experiência de Curitiba / Assessing the building process of health promotion public policies: the experience of Curitiba. *Ciênc. saúde coletiva*, 9 (3) :627-641, jul.-set.

NGUYEN. M. N.; GAUVIN, L.; MARTINEAU. I.; GRIGNON, R. (2005). Sustainability of the impact of a public health intervention: lessons learned from the laval walking clubs experience. *Health Promot Pract*, Jan, 6(1)44-52.

OIT Social *Dialogue in the health services: a tool for practical guidance*. Genebra, ILO, 2004.

PAULICS, V. Desenvolvimento local e redes de solidariedade, 2001. Disponível em: www.polis.org.br/publicacoes/artigos_acessado em 26/05/2002.

PIZA, D. (2004). Sem Título. *Revista Bravo*, agosto, p. 17.

PLUYE, P.; POTVIN, L.; DENIS, J. L.; PELLETIER, J. (2004). Program sustainability: focus on organizational routines. *Health Promot Int.*, Dec19(4): 489-500

LUYE, P.; POTVIN, L.; DENIS, J. L. (2004b). Making public health programs last: conceptualizing sustainability. Evaluation and Program Planning.

RIVOIR, A. L. (2003). Redes sociales y gestión local. Políticas sociales con participación social In: *IDH URB-AL La Experiencia de Montevideo*, Montevideo, ID.

RUIZ, G. (2006). *Debates actuales en promoción de la salud: su evaluación*. Mimeo.

SCHERER-WARREN, I. (1999). *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo, Hucitec.

ST LEGER, L. (2005). Questioning sustainability in health promotion. *Health Promot Int*., Dec., 20(4):317-9.

SWERISSEN, H.; CRISP, B. R. (2004). The sustainability of health promotion interventions for different levels of social organization. *Health Promot Int*., Mar, 19(1)123-30.

VIANA, A. L. D. (1998). Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. *Rev Adm Pública*, 32(2):23-33.

NA WEB

www.saude.rj.gov.br/IVCMS/eixo3.pdf - Intersetorialidade nas Ações de Saúde. Acesso em junho de 2005.

www.datasus.gov.br/inovador/fortaleza.htm - Desenvolvimento Social e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal. Acesso em junho de 2005.

www.interface.org.br/artigos2 - Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado. Acesso em junho de 2005.

Política de Assistência Social[1]

Aldaíza Sposati[2]

O descontínuo alcance do Estado municipal na cidade de São Paulo

Tornou-se voz corrente afirmar que o efeito do neoliberalismo nas políticas sociais é o de promover o desmanche social. Brinco sempre que, se somos um país de regulação social tardia, isto é, cuja efetivação das redes sociais públicas passou ao Estado só a partir da Constituição Federal de 1988 – e está sendo lenta, mas continuamente implantada entre as três esferas de governo – não podemos falar de desmanche social, já que nunca tivemos o "manche". Essa afirmação do "desmanche social" reproduz um conceito da realidade européia que não ajuda a compreender a particularidade do impacto neoliberal na realidade brasileira.

O maior efeito da visão neoliberal em nossa realidade é a descontinuidade de patamares alcançados, isto é, a desconsideração dos governantes em assegurar direitos de cidadania. Como dizem alguns representantes de movimentos sociais: "a cada governo temos que começar tudo de novo". Em decorrência, as políticas sociais caracterizam-se como políticas de governo e não como políticas de Estado ou políticas públicas. O governo Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo produziu uma mudança radical no modelo de gestão, qualificando os órgãos municipais a responder à altura da complexidade da cidade, os quais, até então, eram marcados pela fragilidade e pela

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Políticas Sociais: uma análise crítica", realizado no dia 28/03/06 na Câmara Municipal de São Paulo.

[2] Professora titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC/SP, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP – NEPSAS e secretária municipal de Assistência Social na gestão Marta Suplicy.

incapacidade gestora. Ao final do governo Marta Suplicy, esses tinham o que propor como regulação estatal.

Para avaliar o que foi a experiência de gestão nesse governo, é preciso relembrar em que estado se encontrava a Prefeitura de São Paulo em cada uma das secretarias responsáveis pelas políticas sociais. Esse é um ponto de partida importante, fundamental até, para que se possa avaliar aonde chegamos e que ritmo tivemos que desenvolver para operar uma série de mudanças no acanhado e incipiente processo de gestão da cidade. Por exemplo, é quase inconcebível imaginar hoje que, em 2001, as secretarias não tinham *link* com a internet, ou seja, a capital da América Latina tinha uma infra-estrutura de gestão fora do tempo e fora do seu gigantismo. Tal situação deveu-se à ausência – que, aliás, nunca foi avaliada com profundidade – de compromisso público nas gestões Maluf e Pitta.

São Paulo, em 2004, transformou-se em cidade mundial, ingressou na rede das principais cidades do mundo, conectou-se interna e exteriormente, deixou de ter sua gestão hegemonizada por um gueto de interesses de pequenos grupos econômicos ou de grandes grupos de empreiteiros.

Examinando-se a gestão municipal em âmbito nacional e, com isso, a situação de outras capitais, nota-se que não se avaliou ainda o impacto da Constituição de 1988 que, ao propor o compromisso com a descentralização e a participação social na gestão das políticas, exigiu nova capacidade no exercício do governo municipal. Grande parte das cidades brasileiras engendrou tal movimento, diferentemente do município de São Paulo, onde isso não aconteceu. Pelo contrário, houve, sim, nas gestões Maluf-Pitta, o "desmanche de possibilidades" em processar as reformas de Estado para a implantação dos ditames da Constituição, que vinham sendo articulados na cidade pelos movimentos sociais. O texto constitucional, ainda que tenha gerado posições reticentes, de fato representou, e representa, um avanço na nossa história de alcance de direitos e na gestão de um Estado democrático de direito.

É importante esclarecer que, apesar do governo do PT, na cidade de São Paulo, entre 1989 e 1992, ter sido o primeiro a ocupar esse espaço de gestão logo após a aprovação da Constituição, o país ainda estava num "limbo" para a aplicação da nova legislação. A Carta Magna não estava ainda regulamentada em leis infraconstitucionais que possibilitassem aplicar seus ditames como procedimentos de gestão, principalmente na instância municipal.

Claro que houve avanços democráticos na gestão municipal daquele período, mas sua permanência pós-1992 foi frágil. O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), por exemplo, foi implantado após a aprovação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) em 1990. A gestão Maluf paralisou ou converteu a interesses próprios tudo o que poderia significar qualquer presença de redemocratização da gestão na Prefeitura de São Paulo. O CMDCA, para sobreviver e ter recursos financeiros, fez parceria com o CASA, órgão cuja responsabilidade era da então primeira-dama Silvia Maluf e, em seguida, Nicéa Pitta. Evidentemente, o governo Marta Suplicy extinguiu o CASA e o Conselho Municipal de Subvenções, bem como toda a maquinaria da política do favor, instalando efetivos espaços públicos de decisão democrática, já que o modo malufista de construir a política era absolutamente infértil à democracia.

Ainda hoje o CMDCA apresenta entraves em sua dinâmica que refletem as seqüelas de sua comprometida implantação. À época, apesar das várias manifestações na cidade contrárias a isso, a máquina municipal permaneceu avessa à democracia e o então prefeito se considerava reciclado.

Quando o PT voltou ao governo de São Paulo, em 2001, os órgãos municipais estavam não só atrasados para a era da informática mas absolutamente de costas para processos democráticos de gestão. São Paulo demandava a realização de mudanças no modo de gerir as diversas políticas, o que já havia acontecido em muitas cidades brasileiras, lá trás, na primeira metade da década de 1990, principalmente quanto à "desprivatização" do Estado municipal. A saúde estava plenamente privatizada pelo PAS (Plano Assistência à Saúde) e a assistência social, permeada pelo mandonismo de entidades sociais. A benemerência e o apadrinhamento eram os padrões de ação.

A gestão Marta Suplicy inicia, em 2001, um movimento para reconstruir o papel regulador do Estado municipal. Esse ponto é extremamente significativo para um registro histórico, pois é o que demarca uma das diferenças entre PSDB e PT: a concepção da relação entre Estado e sociedade. Sem dúvida, o primeiro não apóia a visão de Estado forte setor no social e, muito menos, no econômico. Sua referência inaugural à socialdemocracia

foi perdida ao abraçar as teses neoliberais. Por conseqüência, fragilizou o reconhecimento pelo Estado dos direitos dos cidadãos, substituindo-o por uma versão de solidariedade social que difunde a doutrina difundida pelas ONGs (organizações não-governamentais). O efeito dessa posição facilita a fragmentação, a perda da totalidade, gerando um quebra-cabeça de peças desencaixadas, face ao compromisso com a efetivação de direitos sociais.

O papel do Estado e sua responsabilidade social e pública foram reposicionados na gestão Marta Suplicy. Na administração municipal Serra-Kassab, há indicações da descontinuidade desse compromisso. Embora o trabalho realizado tenha criado algumas raízes, elas não são tão profundas a ponto de resistirem a um *tsunami* neoliberal. De qualquer modo, é inconteste que a Prefeitura de São Paulo atingiu outro patamar no período 2001-2004, sendo incomparáveis o Estado municipal existente no final de 2004 e aquele herdado em 2001.

As raízes construídas na assistência social[3]

A mudança ocorrida na assistência social foi extremamente forte. Para se ter uma idéia, a cidade de São Paulo foi a última capital brasileira a atingir um padrão de legalidade perante a LOAS, a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

O primeiro passo na gestão da assistência social em 2001 foi exatamente conseguir atingir a legalidade nos moldes da LOAS, mediante aprovação de leis que estavam paradas havia cinco anos na Câmara Municipal, sem regulamentação e implantação. As leis do Conselho Municipal e a do Fundo Municipal de Assistência Social tiveram seus vetos derrubados e foram regulamentadas, sendo imediatamente instaladas. Tivemos que instituir na Prefeitura de São Paulo, nesse ano, a condição que todas as demais capitais brasileiras, e a maioria dos municípios, já possuíam e desenvolviam.

Qual o significado disso? Superar o atraso e avançar para que de fato se tivesse uma Prefeitura à altura do terceiro milênio. Havia um atraso no

[3] O detalhamento da gestão está na RAP – Revista de Administração Pública, FGV – Rio de Janeiro, 39 (3): 505– 701, maio/jun. 2005; e-mail: deborah@fgv.br.

modelo de relações institucionais resultante das despreocupadas gestões de Maluf e Pitta em traduzir os compromissos da Constituição de 1988 em democráticas responsabilidades públicas. Constituir a assistência social como política de Estado sob o padrão da gestão democrática foi um passo fundamental de mudança. O Fundo Municipal de Assistência Social materializou pela primeira vez no orçamento da cidade as transferências de recursos federais e estaduais para a gestão da cidade. Foi desencadeado o diálogo com o governo do estado para se efetuar a descentralização de serviços estaduais para a Prefeitura.

O processo de gestão iniciado na assistência social teve tal garra que conseguiu desenvolver a sua concepção face à conjuntura brasileira como política de proteção social não contributiva. Esse modo de entender acabou por influenciar a construção nacional da política de assistência social.

Evidentemente há muito por fazer, como conflitos ainda a serem arbitrados, mas o que foi criado em São Paulo como acesso à seguridade social foi paradigmático. A construção do programa Acolher, por exemplo, destinado à população adulta em situação de rua, conseguiu influir na institucionalização no país de uma linha de financiamento federal para esse segmento.O presidente da República propôs uma mudança na LOAS e aprovou-a no Congresso Nacional, incluindo esse segmento da população brasileira entre aquele que deve receber os serviços de assistência social na condição de direitos.

Criou-se ainda a tripla função da política de assistência social: vigilância e proteção social, além da defesa de direitos socioassistenciais. Desenvolveu-se a territorialização, não só da exclusão social, mas das vulnerabilidades sociais das famílias. Essas construções são parte da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Detalhes da gestão da política municipal de assistência social em São Paulo

Um dos grandes ganhos obtidos na gestão dessa área em São Paulo centrou-se na política de recursos humanos, ou de gestão de pessoal, que foi bastante presente e eficiente. Investiu-se mesmo em qualificação de pessoal. Era preciso conquistar os funcionários da secretaria para a concepção de agentes públicos, isto é, efetivos representantes do Estado, cuja ação democrática

deveria reconhecer e consolidar direitos e ser responsável por deveres. Esse foi um dos grandes desafios: conseguir que o agente institucional se entendesse como um agente público, pois a cultura da secretaria era pautada na relação entre técnicos de um lado e entidades do outro. Tratava-se de uma cultura separatista na relação Estado e sociedade, com forte traço tecnológico e sem relação direta com a realidade da população. A alternativa era a de um Estado fraco, que financiava organizações sociais em seus projetos isolados. Não havia qualquer noção da relação entre as respostas por eles construídas e as demandas reais da população. A distribuição geográfica das equipes da SAS (Secretaria de Assistência Social), isolada da restante lógica municipal de territorialização, referia-se ao chão da cidade muito mais como um critério burocrático para operar a divisão de competências no trabalho de equipes do que uma proposta da qual resultasse o entendimento da ação a partir da heterogeneidade dos territórios da cidade. Dito de modo direto, a realidade regional era mero "acidente de percurso", pois a leitura da cidade era operada por médias genéricas que não direcionavam a ação real e muito menos, a regional.

Quando a gestão foi iniciada, a SAS contava com 12.000 servidores e, quando terminou, eram só 1.800, sendo que a sede central da secretaria operava com apenas 400 deles. Ora, que melhora é essa que na verdade fez o órgão minguar? Que Estado forte é esse que reduziu os funcionários? Com certeza as indagações são pertinentes, no entanto, deve-se lembrar que a realização de concurso público para repor o grande volume de aposentados não foi aprovado. Porém, a redução do número de servidores se deu por um motivo fundamental: a passagem da rede de creches municipais da Assistência Social para a Educação.

A determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) era clara e foi obedecida. É importante entender o significado para o coletivo de trabalhadores de SAS que, por muitos anos, teve nas mãos um grande poder, inclusive um poder sindical, em transferir essa densidade funcional para a Educação. De forma massiva, aproximadamente 9.000 servidores municipais saíram de SAS para a Educação. O impacto desse vazio, de número e de poder, foi imenso na cultura institucional; até mesmo na máquina municipal muitos, inclusive membros dirigentes da gestão Marta Suplicy (de marcada orientação pelo pragmatismo e pouco atentos aos direitos de

cidadania ou aos direitos constitucionais), apoiavam e decantavam a idéia de extinguir o órgão municipal de gestão da Assistência Social.

Enfrentar essa guerra de poder exigiu, entre as estratégias de gestão, uma forte política de recursos humanos, capaz de encarar o "luto institucional" pela perda das creches, transformando a energia da mágoa em energia de mudança. O desafio era realizar essa mudança de modo a não ampliar as crises institucionais. Por um lado, a indignação com o trato das creches na pasta da Educação, onde a cultura dominante não era absolutamente a da educação infantil (0 a 4 anos); o novo público exigia que se desenvolvesse um novo padrão relacional de gestão, baseado no fortalecimento do vínculo entre mãe–criança–família e não professor–aluno. Por outro lado, a SAS, que tinha como peça principal a gestão das creches, perdia seu ponto de equilíbrio relacional com a população usuária; suas demais ações, mediadas pela parceria com entidades sociais, exigiam o desenvolvimento de uma cultura de aproximação do real, o que foi possível graças a um novo trabalho de campo. Todas as equipes deveriam manter trabalho direto com a população em situação de rua.

Foram momentos de forte tensão, nos quais estimulava-se o entusiasmo e a vontade daquele coletivo para uma nova construção, já que ele estava sendo reduzido de 12.000 para 3.000 pessoas. Quando essa relação parecia mais equilibrada, outro impacto atingiu a gestão da SAS: a forte pressão pela descentralização da secretaria para as 31 Subprefeituras recém-criadas, produzindo fraturas não resolvidas a pleno, até o final da gestão. As 17 equipes existentes foram fragmentadas em 31; laços relacionais e territoriais foram partidos. Começar tudo de novo? Seria possível recomeçar faltando nove meses para o término da gestão? Foram momentos de desânimo. Perder tudo que se tinha investido para constituir novos horizontes para a política de assistência social na cidade de São Paulo?

O processo de descentralização era sequioso dos recursos da SAS. Queira-se o pessoal qualificado, sua infra-estrutura mas não os desejava para fortalecer a política de assistência social e, sim, para implantar as Subprefeituras. A assistência social não foi considerada como política-fim, como a saúde ou a educação. Foi colocada em instância secundária de gestão, subordinada, na maior parte das Subprefeituras, a chefias sem qualquer conhecimento do que estava em questão na política de assistência social.

Essa foi uma das maiores dualidades que vivi na gestão municipal no governo Marta Suplicy. Como secretária das Administrações Regionais em 1989-90, lutei tão intensamente pela descentralização e agora, que estava secretária de uma pasta setorial, tinha certeza de que o modo pelo qual estava sendo implantada a descentralização das secretarias estava equivocado e provocaria retrocessos.

O ressentimento inicial das "viúvas das creches" foi transformado na direção positiva e atuante da constituição de agentes públicos para bem cumprir os compromissos e responsabilidades da política de assistência social sob a direção de direitos de cidadania. Essa conquista foi novamente colocada em risco pois a orientação pragmática das Subprefeituras tinha o efeito de fazer retornar ao modelo da fragmentação e do caráter emergencial das ações na assistência social. Uma vez que fomos voto vencido, passamos a investir na qualificação regional de gestores. Multiplicaram-se os seminários regionais, buscando envolver os que desconheciam o conteúdo da política de assistência social.

O processo de desenvolvimento de pessoal foi fundamental para conseguirmos criar espaços de formação de recursos humanos como o Espaço Aprender Social (Espaso) e, também, a Escola de Conselheiros, em parceria com o Instituto Polis. Foi preciso efetivamente investir na democratização da cultura institucional.

Assim como esse investimento em capacitação, a transformação do modo de relação com as organizações sociais também foi muito importante. A publicização das parcerias com entidades por meio de contratos de gestão foi fundamental. Elas deixaram de ser acordos de bastidores e ingressaram no campo público, fazendo com que a aplicação da lei municipal de parcerias na assistência social se tornasse um fato.

A política para a cidade e suas metas, a classificação dos serviços e suas vagas passaram a reger a orientação e a localização dos serviços de assistência social. Deixou-se de financiar projetos de entidades sociais e passou-se a adotar a referência de construção do orçamento público da rede de serviços socioassistenciais; calculado, de um lado, pelo custo de um dado padrão de execução dos serviços e, de outro, pelo planejamento territorial da rede de serviços em função do assentamento da demanda. Essas ações e orientações permaneceram centralizadas como forma de assegurar a qualidade de resultados.

Editais públicos especificando serviços, publicados em outros jornais além do *Diário Oficial*, convocavam os interessados que, participando de audiências públicas, apresentavam suas propostas, que eram submetidas a um Comitê de Avaliação. Constituiu-se a possibilidade de destinar os recursos por meio da opinião dos participantes e sua arbitragem. As parcerias foram operadas a partir de um processo similar ao da licitação pública, entendendo a precedência da decisão pública, democraticamente orquestrada pela secretaria e pelo Conselho Municipal, sobre aquilo que deveria ser feito e/ou como deveria ser feito. Isso gerou uma profunda reflexão sobre os serviços a serem executados, suas atribuições, seus meios. Todas as decisões foram traduzidas em custos, em debates nos processos de licitação pública e na discussão das audiências públicas. Ou seja, aquilo que era feito nos bastidores, por meio do "acordão", foi transformado numa relação de política pública democraticamente construída e sob o controle social e público. Com o auxilio do PMAT (Programa de Modernização de Administração Financeira), coordenado pela Secretaria de Finanças, pôde ser construído o sistema de gestão de convênios, aprimorando o processo existente.

A essas duas grandes conquistas – preparo de recursos humanos e política de parcerias, que podem ser caracterizadas como "conquistas-meio" – somou-se uma terceira, relacionada com a finalidade da política, que é o direito do próprio usuário.

Do ponto de vista deste, a conquista essencial foi ultrapassar a leitura das necessidades da população da cidade realizada de forma individualizada, isto é, por meio da leitura conservadora e liberal de indivíduos necessitados. Criou-se, pela primeira vez, também, uma leitura do que era a totalidade da demanda na cidade: nunca havia se pensado dessa forma na gestão do órgão, para além da gestão das creches.

Uma das aplicações desse novo modo de pensar se deu junto à população em situação de rua. Não se tratava de conceber a forma de atendimento a tal população, pensada pontualmente em uma dada situação ou em um local específico, mas de elaborar um padrão de resposta e de aquisição social como direito de cidadania, o que implicava construir a possibilidade de equacionar o modelo de atenção como um sistema capaz de responder ao conjunto, à totalidade. Isso exigia estudos sobre a totalidade da demanda.

Dessa forma, foram realizados censos e construídos indicadores do processo de gestão e de cobertura da atenção.

Na análise global de todos os serviços socioassistenciais da cidade foi aplicada a referida organização. Houve, assim, a criação do programa de apoio às famílias, o Proasf (Programa de Assistência Social a Famílias) e a construção da parceria com cinco universidades para a construção metodológica de uma ação de massa – apenas o piloto da iniciativa abrangeu 14 mil famílias. As duas experiências assinaladas (com a população de rua e com as famílias) exemplificam a orientação em não se atuar com perspectiva fragmentada mas, sim, direcionada para políticas conseqüentes com a demanda.

Esse foi um dos grandes ganhos. Foi desenvolvida uma metodologia para um trabalho de massa com famílias. Era preciso romper com a idéia de atender individualidades, a dona Maria ou o seu João, pois a política pública tem que ser pensada na sua resposta para a totalidade, evidentemente, analisando prioridades e recursos disponíveis. Essa é a direção de universalidade da assistência social: atenção a todos que dela necessitem. Não é o universal virtual, como outras políticas praticam, mas o universo real face à incidência da necessidade.

A mudança de mentalidade dos funcionários envolvidos, de fato, teve que acontecer e daí derivou um dos outros ganhos nesse processo: ousar em propostas mais arrojadas para São Paulo. A cidade vinha de uma cultura muito caipira – no sentido mais provinciano do termo, pois, embora São Paulo seja uma cidade mundial, todos os procedimentos e conceitos utilizados na assistência social eram sempre formas de ver do começo do século XX, sem capacidade para novas respostas.

Devido à possibilidade de ser incluída a atenção da assistência social no Projeto de Restauração do Centro, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi construído um novo campo de alternativas para o caráter de altíssima urbanização com que se vive no centro de São Paulo.

O restaurante-escola São Paulo, localizado no terraço da Câmara Municipal, voltado para a formação em gastronomia para o jovem da periferia da cidade, permitiu que jovens a partir dos 16 anos fossem treinados em condições de excelência e disputados no mercado de trabalho. A experiência foi

realizada em parceria com a Prefeitura de Genebra, garantindo inclusive estágios internacionais para os alunos. Essa iniciativa é o marco de um novo tipo de resposta para o jovem da cidade. De fato, a administração atual teve que mantê-la. Para trazer sua marca, implantou uma "réplica piorada" na Assembléia Legislativa.

Houve ainda, dentro da Restauração do Centro, a implantação do Centro de Referência e Cidadania do Idoso, no Anhangabaú, e a mudança da sede da secretaria da Vila Mariana para o centro da cidade.

Outra ação a ser destacada é a Oficina Boracéa, concebida como um grande centro de capacitação para construção de saídas da rua e não meramente como um albergue, pois ali a pessoa de rua deve ser atendida com os seus pertences: a carroça, o cachorro etc. Esse grande projeto para a população em situação de rua tem sido desprezado pela gestão atual. O secretário alega que é muito caro mantê-lo e já se escutam notícias de seu fechamento, com movimentos contrários a isso, ou de sua precarização e possível transferência para ONGs, sob a alegação de barateamento de custos.

Seguramente uma marca forte da gestão Marta Suplicy foi a formulação da política de atenção à população em situação de rua, vinculada à própria política para o centro de São Paulo, um ganho de toda a gestão, da Prefeitura e, sobretudo da população. Uma outra ação foi o projeto "Presença Social nas Ruas", em que se previa o agente social de rua com o objetivo de realizar o acolhimento dessa população, que é, sem dúvida, um grupo cujas particularidades impedem respostas únicas ou homogêneas por parte do poder público.

Durante a nossa gestão, vivenciou-se a incidência da população em situação de rua egressa de manicômios. Em parceria técnica com a Secretaria da Saúde, foi instalado o centro de recuperação da Capela do Socorro, um sítio de 5 mil metros quadrados, onde em duas casas cuidava-se de pessoas em situação de rua que apresentavam fragilidade ou estavam em tratamento pós-hospitalar. Estudou-se o fenômeno em múltiplos seminários, debates e até congresso. Viver na rua torna-se um vício, quanto mais tempo se está nessa situação, mais difícil é conseguir tirar a pessoa da rua. Por isso, o processo ativo de resgate é fundamental e é preciso ter uma rede diversificada de serviços de atendimento. Superou-se o conceito de albergues implantando centros de serviço e moradias provisórias. Com a Secretaria de Habita-

ção, foi gerado o Programa de bolsa-aluguel, detonado na atual gestão, assim como soluções próprias para a população idosa em situação de rua.

Instalou-se ainda o conselho de monitoramento da política para as pessoas em situação de rua com assento para seus representantes. Por meio desse monitoramento ético, foram ampliadas as respostas inclusive para o campo da oferta de trabalho e renda, como a possibilidade de lavar carros junto aos estacionamentos que tornaram-se parceiros da Prefeitura.

Perspectivas atuais e a resistência possível

Um empresário, que desenvolve um trabalho com a população em situação de rua, alertou-me sobre a orientação vigente na nova administração. Disse-me ele que "o padrão da atual gestão é o de fazer com que as pessoas tenham cinco refeições por dia, mas permaneçam fechadas numa sala assistindo televisão". A idéia da atual gestão é apartar, isolar, esconder aqueles que estão em situação de rua aplicando princípios higienistas. Fiquei surpresa, pois as conversas que tenho tido com o secretário da Assistência Social mostram que ele não pensa desse modo. Todavia, o empresário me respondeu que as idéias do secretário não têm muito peso, quem manda na atenção à população em situação de rua no centro da cidade é o subprefeito da Sé. Tal fato lamentável assinala não só o destrato com a população, mas também os equívocos da descentralização ao criar subjetivismos na condução das políticas sociais.

Esse relato coloca uma grande dúvida:o que nós deixamos de amarrar na nossa gestão para que um subprefeito pudesse desarticular uma política desse jeito e o fizesse do ponto de vista do conteúdo mesmo, de uma política, de um direito dessa população? Como consegue o senhor Andréa Matarazzo passar por cima de tudo e implantar o seu modo excludente de trato da sociedade?

Talvez de fato tenhamos deixado algo desamarrado, mas quais são as causas que determinaram e como se pode reagir a uma atitude desse tipo que viola, na prática, tudo aquilo que foi legalmente construído?

Não há dúvida nenhuma sobre o avanço que representou a gestão de Marta Suplicy tanto na área da assistência social, quanto nas demais áreas. A dificuldade em enxergar suficientemente esses resultados ocorre porque

não se mede como a gestão da cidade foi recebida e como foi deixada.

Nesse sentido, certamente, é lamentável que não se tenha conseguido mais quatro anos para poder sedimentar o trabalho realizado, pois o esforço inicial para recuperar o que não havia foi enorme. Foram dois anos recuperando, para depois fazer andar.

Para encerrar, há que se destacar o ponto forte da nossa gestão: o compromisso democrático, a responsabilidade pública da Prefeitura, que talvez não tenha ficado muito clara e patente para a população. A descontinuidade tem por marca o desmanche da responsabilidade pública. Tal interrupção não está sendo analisada como algo perverso e crítico, mas somente interpretada como questão de estilo de governo: "estilo Marta" ou "estilo Serra". Na realidade, não são estilos diferentes, porém formas distintas de concepção de governo sob a égide dos direitos de cidadania.

Política de Saúde[1]

Gonzalo Vecina Neto[2]

No início da gestão, em 2001, a cidade saiu de um patamar determinado pelos oito anos das gestões de Maluf e Pitta. Na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), saímos do PAS[3], da terra arrasada, e essa é uma constatação que é impossível não levar em conta, e fomos incapazes de fazer uma fotografia adequada do que recebemos.

Isso não deve ser encarado como uma crítica, mas como uma constatação, porque não dava pra fotografar e parar o processo de atenção à saúde da população, não dava para transformar a SMS- numa delegacia: os desafios práticos eram imensos e o atendimento às urgentes necessidades da população era prioritário.

As secretarias, de uma maneira geral, foram recebidas com as suas burocracias quase que intactas. Recebemos a SMS sem 13.000 funcionários, muitos dos quais nunca voltaram porque já tinham construído novas realidades nos seus novos lugares. Evidentemente que o médico que foi trabalhar numa usina de asfalto quando o PAS foi implantado voltou, mas muitos profissionais não voltaram. Com isso, SMS perdeu o seu tecido organizacional, pois se destruiu o sistema relacional que sempre existiu na pasta.

Além do PAS, é fundamental se levar em conta, e na área da saúde isso é mais grave, as conseqüências da política econômica adotada por

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Políticas Sociais:uma análise crítica", realizado no dia 28/03/06 na Câmara Municipal de São Paulo.

[2] Médico, mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Faculdade de Saúde Pública da USP, diretor de Filantropia do Hospital Sírio-Libanês, secretário da saúde na Gestão Marta Suplicy.

[3] Plano de Assistência à Saúde, criado na gestão Maluf, que repassou a administração e os serviços de saúde do SUS para cooperativas privadas.

Fernando Henrique Cardoso, principalmente no final do segundo mandato, quando chegamos a ter, na cidade, 20% da população economicamente ativa desempregada.

Isso teve reflexo na redução do número de beneficiários de planos de saúde privados, que era em torno de 60% da população total da cidade, segundo dados de 1998, o que aumentou a pressão de demanda sobre os serviços do SUS. Podemos evidenciar essa situação quando analisamos os quase 200.000 partos realizados na cidade e observamos que, no período de 2002-2003, cerca de 120.000 deles foram na rede pública. Indiretamente, poder-se-ia dizer que esta proporção de partos na rede pública (60%) indicaria que saímos de uma relação, respectivamente, de 40 para 60 entre usuários exclusivos do SUS e beneficiários de planos privados de saúde, em 1998, para uma relação invertida de 60 para 40, em 2003, o que demonstra um aumento na dependência assistencial do SUS. Em números absolutos: em cinco anos, 2 milhões de pessoas passam a depender da rede do SUS sem que a estrutura de prestação de serviços fosse alterada.

Em síntese, tivemos que enfrentar graves problemas estruturais refletidos no crescimento desordenado da periferia, que não foi acompanhado pela necessária expansão de serviços de saúde na mesma intensidade de crescimento.

O desastre só não foi maior devido à emenda constitucional 29, que definiu limites mínimos de alocação para a saúde: 15% das receitas municipais; 12% das receitas estaduais; e o gasto federal deveria ter como referência o gasto em 2000, mais a variação do Produto Interno Bruto (PIB) e da inflação. E isso com todas as traquinagens que as áreas de finanças das três esferas de governo passam o tempo todo urdindo para reduzir os recursos da saúde.

A nossa reação

Frente ao quadro encontrado, poderia resumir a nossa reação em cinco grandes momentos.

O primeiro capítulo dessa epopéia da Secretaria de Saúde foi recuperar a dignidade dos trabalhadores da saúde, principalmente daqueles que ficaram no PAS marcados negativamente.

Quando chega a nova gestão, quem voltou de outras secretarias para a SMS retorna como herói: “eu resisti”, enquanto quem foi para o PAS se vendeu. Tínhamos que construir uma Secretaria de Saúde para todos, com um corpo de funcionários que fosse harmônico. Esse primeiro desafio foi enfrentado de maneira importante em menos de um ano. A reintegração dos ex-funcionários foi um sucesso, de modo que ao assumir, depois da gestão de Eduardo Jorge, praticamente não se ouvia que “fulano ou sicrano era do PAS”. Podia se ver a transformação “da terra arrasada” do PAS em uma organização minimamente montada.

O segundo grande momento foi o de reconstruir o processo de participação popular na gestão. Esse foi um desafio complicadíssimo, pois o povo veio com sede de participação.

Na saúde, há uma tradição de construção da participação social, então, foi fundamental a reconstituição do Conselho Municipal de Saúde e a expansão dos conselhos nas outras unidades da secretaria.

A prioridade dada ao controle social foi marca da gestão petista em São Paulo. No que diz respeito à saúde, além do fortalecimento do Conselho Municipal de Saúde como órgão deliberativo, estavam atuando os conselhos gestores em 65% das unidades ambulatoriais e em 100% das unidades hospitalares, além dos Conselhos Deliberativos e Fiscalizadores das cinco Autarquias Hospitalares. Foram realizadas cinco Conferências Temáticas de Saúde durante o período 2001-2004 e duas Conferências Municipais de Saúde, sendo a última delas, em 2003, precedida de 31 pré-conferências nas Subprefeituras, contribuindo para ampliar a participação popular.

Não que construir experiências de gestão conjuntas com a população tenha sido tranqüilo, haja vista não termos as contas de 2004 aprovadas, nem com ressalvas, até hoje, como se tivesse acontecido algo grave.

O terceiro momento foi o da construção da agenda da política de saúde e, nesse aspecto, a secretaria saiu-se muito bem, pois houve a criação de um conjunto de projetos estratégicos, que tiveram um avanço significativo, e a seguir são relatados brevemente.

1. A gestão plena

Para recuperar o atraso da cidade em relação ao SUS, o município habilitou-se na gestão plena do sistema em apenas três anos, o que pode ser

considerado um tempo recorde, tendo em vista as características e as dimensões de São Paulo. A habilitação na gestão plena significou que o município tornou-se o gestor do sistema de saúde na cidade, sendo responsável pela coordenação de todos os recursos – hospitalares e ambulatoriais – existentes, além de passar a executar a contratação, o controle e o pagamento dos serviços privados conveniados ao SUS.

2. A regulação e a informatização

É evidente que, em uma cidade deste porte, a gestão dos inúmeros recursos de saúde, com o objetivo de formar um sistema acessível que atenda às necessidades da população, demanda uma regulação descentralizada. Para isso, SMS implantou cinco centrais de regulação que têm como função conhecer as necessidades da população de cada região, conhecer os recursos de saúde existentes e organizar os fluxos de usuários para os recursos adequados. Para operacionalizar esse sistema foi desenvolvido o *software* siga-saúde, que tem a função, entre outras, de organizar a distribuição das internações, das consultas e dos exames diagnósticos. Para sua utilização, foi também desenhada e iniciada a implantação da rede física de informática, que permite a interligação em tempo real de todas as unidades de saúde do município, facilitando para o usuário a marcação de consultas e de exames e para o gestor o controle do sistema. Cabe lembrar que esse *software* foi desenvolvido em parceria com o Ministério da Saúde e está franqueado para uso livre por qualquer unidade da federação. O projeto de informatização da rede inclui os hospitais e configura-se num dos principiais eixos estruturantes do SUS no município. Isso, aliás, já foi reconhecido pela atual gestão da Prefeitura, que anunciou a continuidade de sua implantação.

3. Os investimentos em saúde

O financiamento da saúde iniciou uma curva ascendente: em 2001, os recursos do tesouro foram da ordem de R$ 906 milhões, contra R$ 1,6 bilhão em 2004, atendendo integralmente, e antes do prazo legal, o proposto na Emenda Constitucional 29. Da mesma forma, com a volta ao SUS, os recursos federais evoluíram de R$ 108 milhões, em 2001, para R$ 375 milhões, em 2004; somando-se os recursos da Gestão Plena (destinados ao pagamento dos serviços contratados e conveniados com o SUS), no ano de 2004,

a SMS executou R$ 2,515 milhões, contra R$ 1,014 em 2001. Semelhante resultado significa um aumento de 150% em quatro anos.

4. A rede física

A infra-estrutura foi ampliada com a implantação de 59 novas Unidades Básicas de Saúde e com o início da construção de mais oito; somando 388 unidades existentes, mais de 95% da população tem acesso à atenção básica. Foram iniciadas as obras dos hospitais de Cidade Tiradentes e M'Boi Mirim – duas regiões extremamente carentes de leitos hospitalares. Desse ponto de vista, com a construção dessas duas unidades e a contratação de leitos do SUS para retaguarda de patologias crônicas, o problema de leitos hospitalares da cidade estará equacionado, desde que a distribuição das internações seja regulada por um gestor único, o que reforça a importância da informatização como ferramenta fundamental para o gerenciamento dos recursos.

Ainda que possa surpreender, é certo que não falta leito na cidade, ou seja, não é preciso construir nenhum leito, exceto pelo problema da distribuição geográfica; temos 600 mil pessoas morando no M'boi, a 35 km da cidade, por que fazê-los vir à cidade? Por que fazer com que 350 mil habitantes de Cidade Tiradentes, que fica a quase 70 km da região central, venham ao centro da cidade, quando necessitam de atenção hospitalar?

A atenção secundária deve estar presente nesses bairros, assim como na zona norte, na Vila Brasilândia, por exemplo; ou na região à frente de Taipas, que está crescendo de uma forma absolutamente desordenada e vai ser o próximo pólo, onde vamos ter que colocar leitos. Naturalmente, temos a consciência de que, ao construirmos tais leitos, alguns do centro desaparecerão, como ocorreu com o Hospital Matarazzo ou com a Maternidade São Paulo, no entanto, nada piorou de forma aguda. Até porque as necessidades de atenção hospitalar tendem a cair na medida em que se melhora a atenção ambulatorial.

5. Os números do atendimento

Tudo o que foi apontado até aqui permitiu ampliar, e muito, a capacidade de atendimento da rede municipal de saúde: a expansão do Programa de Saúde da Família (PSF) para 691 equipes e do Programa de Agentes Comu-

nitários (PACs) para 109 equipes, representando um crescimento de 270% no período de 2001-2004; aumento do número de internações em 20 %, do número de consultas e atendimentos emergenciais, que passou de 131.470 por mês, em 2001, para 708.640 por mês, em 2004, e do número de exames laboratoriais, que cresceu de 480 mil por mês, em 2001, para 710 mil, em 2004.

6. O atendimento móvel pré-hospitalar

Outra ação marcante foi a reconstrução do atendimento pré-hospitalar que, em 2001, contava com 14 ambulâncias funcionando, realizava 150 atendimentos por dia e o tempo médio de resposta ultrapassava 45 minutos. Com a adesão ao programa federal SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgências) – fomos o primeiro município a participar efetivamente do programa –, em 2004, a cidade de São Paulo contava com 112 ambulâncias novas e 1.800 profissionais capacitados em atendimento a urgências, realizando uma média de 700 atendimentos por dia, com tempo de resposta médio em torno de 15 minutos.

7. A distribuição de medicamentos

Foi realizado também um grande esforço para ganhar tempo, agilidade e melhorar o controle da distribuição de medicamentos para a população. Além de aumentar os gastos anuais, de R$ 12 milhões em 2001 para R$ 70 milhões em 2004, a compra foi padronizada por meio da Remume (Relação Municipal de Medicamentos) e a distribuição para as unidades passou a ser realizada pelos Correios, empresa com grande experiência em logística de distribuição. Deixamos a Prefeitura com esse mecanismo de distribuição funcionando.

8. Prioridades programáticas

O projeto Cabeça Feita viabilizou a implantação, no município de São Paulo, de importantes políticas na área da saúde mental, como a criação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs) destinados a adolescentes, crianças etc. quem têm problemas com álcool e drogas.

O projeto Nascer Bem contribuiu muito para a redução da mortalidade infantil da cidade – abaixo dos 14/1.000 nascidos-vivos –, e da mortalidade materna – abaixo de 40/100.000 partos, pois aumentou o número de

consultas pré-natal – acima de 7 consultas, em média, por mãe, para 70% das parturientes e criou um sistema de agendamento dos partos e comitês de mortalidade materna e infantil.

O projeto de acolhimento e de humanização do atendimento nas unidades básicas de saúde e na porta dos nossos pronto-socorros e hospitais foi muito bem-sucedido e teve grandes resultados na maioria das unidades em que conseguimos implantá-lo.

Programas nascidos do zero, como o de atenção à saúde do idoso, também tiveram êxitos, pois foram implantadas as unidades de referência à saúde dos idosos e foram formados clínicos para atendê-los.

A área da saúde bucal estava abandonada desde que terminou a gestão da prefeita Erundina (1989-2002). Na gestão seguinte, não se contratou um dentista na cidade de São Paulo, mas conseguimos montar mais de 21 ambulatórios dentro do projeto do governo federal, o Brasil Sorridente.

Outro projeto importante e assumido pelo município foi na área da violência contra a criança e a mulher: 56 unidades ganharam capacitação pra atender esse tipo de ocorrência e mais de 600 profissionais foram treinados para fazer o primeiro atendimento. Criamos uma rede de apoio através do Sedes-PUC, Programa de Atenção à Violência Sexual-Pavas-USP, entre outras entidades parceiras.

Na área de informação, temos que destacar o Painel de Monitoramento de Indicadores, concebido para acompanhar a gestão de forma descentralizada.

O quarto grande momento foi o da construção de um projeto de gestão da secretaria.

A primeira fase desse projeto foi o de reestruturação interna da própria SMS: criação de uma área para operar a descentralização e a agenda de prioridades; reconstrução da área de recursos humanos e a recuperação da tradição do Centro de Formação dos Trabalhadores em Saúde Pública (Cefor) na formação técnica dos nossos trabalhadores.

A área sem dúvida mais abandonada nas duas gestões anteriores à nossa foi a de recursos humanos, uma vez que a saúde pública havia sido entregue para as cooperativas privadas, sem qualquer unidade nas políticas e nos objetivos. Para a reconstrução do SUS, foi necessária a recomposição de um corpo funcional identificado e comprometido com seus princípios. Isso implicou na contratação de 4.000 novos médicos, 2.000 enfermeiros, 3.500 agentes de

saúde e mais de 10.000 auxiliares de enfermagem: ao todo, foram incorporados 22.300 novos trabalhadores – por meio de concursos públicos da administração direta e das autarquias, e processos seletivos nas instituições parceiras do Programa de Saúde da Família, para atuar na atenção direta à saúde dos munícipes. Além do crescimento do número de servidores, vários projetos de capacitação e de educação continuada foram realizados através do Cefor. Em 2004, 70 % dos servidores já haviam realizado algum curso.

Outro passo, não totalmente bem-sucedido, foi mudar a gestão dos hospitais e pronto-socorros, com a criação das cinco autarquias.

Apesar de ter sido favorável ao projeto da criação das autarquias, há que se reconhecer que a resposta dada por elas foi aquém daquilo que se esperava, pois não se conseguiu, por exemplo, dar a agilidade que os hospitais e pronto-socorros, numa cidade como São Paulo, teriam que ter. De qualquer forma, foi uma batalha importante. Foram criadas cinco autarquias (leste, sul, centro, norte e sudeste) para gerenciarem o conjunto de 12 hospitais[4] e cerca de 17 serviços de urgência e emergência.

A aposta foi em um modelo de desconcentração da gestão, na expectativa de que as autarquias fossem mais dinâmicas do que a administração direta. Essa tese não se confirmou e vimos que as autarquias foram tão amarradas quanto a administração direta. Exceção feita, talvez, na utilização da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) em vez do estatuto do funcionalismo para contratação de funcionários.

A segunda fase do projeto de gestão foi a descentralização. A área da saúde foi o berço desse processo na cidade de São Paulo. Quem criou os 39 distritos sanitários foi a saúde, foi a primeira experiência de descentralização que veio a dar na excelente experiência das 31 Subprefeituras.

A diferença da descentralização da saúde para as 31 Subprefeituras foi a possibilidade do exercício da intersetorialidade. É um pecado que não tenhamos feito mais! A partir da implantação das Subprefeituras, uma hipótese melhor de sinergismo entre políticas sociais nasceu. E, nesse sentido, é

[4] Dos 15 hospitais municipais, 12 transferiram-se para o regime de autarquia. Os outros permaneceram como estavam: o Storópoli, gerenciado pela Escola Paulista de Medicina; o hospital do Servidor Público Municipal, que já era uma autarquia e o da Nova Cachoeirinha, que ficou ao largo desse movimento, uma maternidade de alta complexidade que continua tendo administração direta.

um erro o que a gestão Serra/Kassab cometeu: a recentralização na cidade, pois estão perdendo a possibilidade do exercício da intersetorialidade, reconhecidamente necessária de acordo com aqueles que entendem de saúde.

A descentralização, com todas as dificuldades que trazia – inclusive do ponto de vista constitucional para se entender o comando único por nível de governo – era algo que estava sendo adequadamente enfrentado; e lógico que houve muitos problemas, particularmente a questão do clientelismo, a distribuição de cargos, que tem que ser encarada pela sociedade brasileira.

Outro passo na reconstrução do tecido organizacional e da gestão na SMS foi a criação da Coordenadoria de Vigilância em Saúde, que foi implementada com um conceito amplo de funções, incorporando, por exemplo, a vigilância ambiental, de produtos, de alimentos e serviços, da saúde do trabalhador e o Centro de Controle de Doenças. A junção dessas atividades foi complementada com a implantação das Uvis (Unidade de Vigilância em Saúde) em cada Subprefeitura, seguindo a política de descentralização e facilitação do acesso da população aos serviços públicos.

Finalmente, o último momento foi o mais complicado, podemos chamá-lo de "a batalha da eleição". Nela, nada foi mais enxovalhado do que a saúde. Lembro-me de um dia em que a prefeita comentou comigo que a saúde estava "mais mal avaliada do que enchente!"

No entanto, muitos dos problemas que tínhamos à época ainda não foram sanados e não se vê, em lugar nenhum na imprensa, qualquer menção à falta de médico em São Miguel ou à falta de remédio no Itaim Paulista, fatos que continuam certamente acontecendo.

A imprensa teve uma responsabilidade importante na divulgação das nossas mazelas durante a "batalha da eleição", mas parece ter perdido o interesse nisso logo em seguida. Tal perseguição, mais do que ser dirigida exatamente à nossa gestão, demonstra a face conservadora da imprensa, de modo geral subordinada aos grandes interesses econômicos. A batalha da eleição é uma história que ainda será contada.

Os resultados através dos indicadores de saúde

O sucesso das políticas implantadas na nossa gestão refletiram de maneira positiva nos indicadores epidemiológicos, tais como:

- *Dengue* – Os números de 2002 indicavam uma epidemia, que foi controlada graças à ação dos agentes de controle da dengue, cujo número triplicou na nossa gestão. De 429 casos autóctones, passamos para apenas 10 em 2004. Para isso, as ações descentralizadas, as visitas e o envolvimento da população nas campanhas foram fundamentais, constituindo uma verdadeira parceria com outras secretarias municipais.

- *Saúde da mulher* – O Programa Nascer Bem foi implantado em 2002 com o objetivo de garantir uma gravidez saudável e um parto seguro. A rede básica de saúde foi capacitada e equipada para proporcionar um pré-natal de qualidade; em 2004, mais de 65% das gestantes realizavam sete ou mais consultas e, em todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS), era garantido o acesso aos métodos de planejamento familiar, com livre escolha da mulher ou do casal; o transporte era gratuito para gestantes. O programa também contemplou ações na área hospitalar: as maternidades municipais implantaram o parto humanizado (com a presença do pai) e investimos na modernização das UTIs (Unidades de Terapia Intensiva) neonatais, além da aquisição de mamógrafos e aparelhos de ultra-som, entre outros. Ao todo foram investidos cerca de 10 milhões de reais em equipamentos. Com a compra de mamógrafos, o número de mamografias – exame essencial para a detecção precoce do câncer de mama – aumentou de 24 mil, em 2000, para 54 mil, em 2004.

Os números demonstram o resultado da política de atenção especial à saúde da mulher e da criança: houve uma redução importante, 36%, dos índices de mortalidade materna; de 55,1/100 mil nascido vivos, em 2001, para 35,1/100 mil nascidos vivos, em 2003, de mortalidade infantil (8%), de 15,4 /1.000 nascidos vivos, em 2001, para 14,1/1.000 nascidos vivos, em 2003, e do índice de gravidez na adolescência (de 16,5 % em 2001 para 14,8 % em 2003).

- *AIDS* - Redução do número de novos casos de AIDS, resultado do aumento da distribuição de preservativos (de 1 milhão, para 10 milhões), da distribuição de seringas descartáveis para usuários de drogas injetáveis, do treinamento dos obstetras para a prevenção da transmissão vertical de mãe para filho e dos programas preventivos. O índice de infecção caiu de

34, em 2001, para 25, em 2003, a cada 100 mil habitantes, e a transmissão vertical de 75 para 43 casos/ano. No mesmo período, a taxa de mortalidade recuou de 12% para 9%.

Nossos pecados

• O fundo municipal de saúde não existiu na sua plenitude, pois faltou o dinheiro do município e do governo do estado, que nunca transferiu nada; tínhamos, assim, apenas um fundo municipal de saúde com dinheiro federal. Para o governo do estado de São Paulo, o estado de São Paulo e o município eram duas realidades distintas; parece que o estado estava em um lugar e o município em outro. Mas o fato é que os recursos do município não eram repassados para o fundo e eram executados pela Secretaria Municipal de Finanças, ao invés de serem operados pela SMS como acontece em todo município brasileiro em gestão plena.

• A democratização e a participação popular em face do Orçamento Participativo e do controle social pré-existente na saúde não foram vividos em toda a sua potencialidade.

• O Programa de Saúde da Família (PSF) deixou de dar resultados em algumas regiões extremamente deprimidas da cidade e foi mal usado em outras menos deprimidas; deveríamos repensar o modelo do PSF para diferentes regiões da cidade. Não dá para pensar em um único modelo – tão caro quanto esse – para a cidade toda, afinal ela não é homogênea.

• Para se ter saúde pública, é preciso atender a demanda espontânea, quer dizer, uma criança chega com febre a uma UBS e tem que ser atendida; isso não é medicalização e, sim, dar atenção à demanda real. Não temos um projeto para isso, é necessário construí-lo; o "acolhimento" era um projeto que caminhava para isso. É sabido que não podemos atender toda a demanda com o atendimento da UBS, também não é possível cometer novamente o erro histórico de criar os pronto-socorros isolados, que são caros, medicalizantes e improdutivos.

• A integralidade tem que ser enfrentada na cidade, pois nós não temos um sistema de atenção secundária à saúde funcionando e, sem isso não vamos conseguir dar o passo de integralizar a atenção à saúde na cidade.

• Por fim, quanto ao problema da gestão, não temos uma solução adequada sobre modelos de organização social, assim, temos que enfrentar a dicotomia entre privatização e estatização, que já deveria ter sido ultrapassada; quer dizer, a discussão não é entre estatização e privatização, a discussão é publicização, pois temos 10.000 trabalhadores contratados pelo PSF, por 12 organizações privadas sem fins lucrativos na cidade de São Paulo, e isso está funcionando muito bem. Temos que ter uma real preocupação com resultados e não apenas com a forma.

Concepção de Educação para uma política pública da cidade de São Paulo[1]

Cida Perez[2]
Enéas Rodrigues[3]

"Se não apenas construirmos mais salas de aulas, mas também as mantivermos bem-cuidadas, zeladas, limpas, alegres, bonitas, cedo ou tarde a própria boniteza do espaço vai requerer outra boniteza:
A do ensino competente
A da alegria de aprender
A da imaginação criadora
Tendo a liberdade de exercitar-se,
A da aventura de criar"
(Paulo Freire)

Introdução

O Governo da Reconstrução de Marta Suplicy, desde o seu início, definiu três diretrizes prioritárias para a educação: garantia de acesso e permanência das crianças nas escolas, democratização da gestão e construção da qualidade social da educação, propondo um trabalho que colocasse o ser humano, em todas as suas dimensões, como centro do programa de cada unidade educacional.

Empenhar-se pela democratização do ensino implica, também, refletir sobre as instâncias do sistema educacional para identificar, em sua estrutura

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Políticas Sociais: uma análise crítica", realizado no dia 28/03/06 na Câmara Municipal de São Paulo.
[2] Consultora do Instituto Paulo Freire, assessora especial do Gabinete da Prefeita e secretária de Educação na gestão Marta Suplicy
[3] Supervisor Escolar e chefe de Gabinete da Secretaria de Educação na gestão Marta Suplicy

e funcionamento, os mecanismos que contribuem para a exclusão, estabelecendo diretrizes básicas para modificá-las. As diretrizes apontavam para a perspectiva da construção do Mapa da Inclusão Social, com a construção da Rede de Proteção e Emancipação Social e a transformação da cidade de São Paulo em cidade educadora.

A concepção de educação que fundamenta tais diretrizes pressupõe o reconhecimento e o pertencimento dos sujeitos que compõem a comunidade educativa e a compreensão das práticas curriculares para além dos espaços da sala de aula e da unidade educacional. Tais condições contribuem para a efetiva interação das unidades educacionais com a cidade e para a apropriação de seus espaços.

Essa concepção demanda ações que garantam o desenvolvimento integral de todos os sujeitos como portadores de direitos sociais. A garantia desses direitos condiciona a constituição e a consolidação de uma ampla Rede de Proteção e Emancipação Social, que deve necessariamente requerer gestão de políticas públicas por meio de ações articuladas nos vários âmbitos da administração municipal[4].

Herdamos da gestão Pitta as escolas de lata e tivemos que decidir nos primeiros dias de governo o que seria feito delas. Após debates que envolveram os vereadores, decidiu-se mobiliá-las e atender a demanda reprimida em Educação Infantil, que havia aumentado, uma vez que, no governo anterior, o atendimento em creches e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) tinha diminuído na cidade de São Paulo. Além das escolas estarem sem mobiliário, também estavam sem professores ou qualquer outro profissional da educação. Inexistia infra-estrutura e motivação. Os professores, após conviverem oito anos com a ausência de um projeto educacional para a cidade, precisavam ser conquistados para o nosso projeto.

Em 2001, primeiro ano de governo, além de decidir a ocupação das escolas de lata, enfrentamos o grande debate sobre a mudança da alíquota que definia os gastos na educação, de 30 para 31%, sendo 1% para saldar a dívida deixada pelos dois últimos governos que não cumpriram a Lei Orgânica do Município, e 6% para educação inclusiva – alfabetização de adultos, telecentros, merenda, renda mínima, ações culturais e esportivas complementares à educação. Tivemos que encarar o debate sobre o que se caracterizava como gastos com desenvolvimento e manutenção da educação. Optamos pela transparência do orçamento, apontando claramente os gastos com uniforme, material escolar, renda mínima, permitidos pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), e gastos com transporte e com os pagamentos dos aposentados.

[4] Entre as ações desenvolvidas durante a gestão, citamos: a semana Paulo Freire; projetos Escola Aberta; EDUCOM, Grafite, Bandas e Fanfarras; Musicando e Bandinha rítmica; Professor, o show é seu; Primavera dos Livros; Formação de público; projeto Artístico-Cultural Concerto Didático; Jornada cientifica USP/SME; Parlamento Jovem Municipal e Parlamento Jovem Paulista; teatro de Bonecos Mamulengo; Xadrez Movimento Educativo; Educação preventiva e sexualidade; conselhos de escola e conselho gestor dos CEUs, além dos inúmeros projetos intersecretariais.

Apostamos na valorização de todos os profissionais da educação: professores, pessoal de apoio, especialistas e aposentados. Fomos duramente criticados por uma parcela do sindicato e de professores, mas nossa política se comprovou acertada na prática e foi copiada por vários outros governos – petistas e não petistas.

Foram construídas 189 unidades escolares, entre elas os 21 CEUs (Centros Educacionais Unificados), que significaram 200 mil novas vagas na rede municipal de ensino. Os CEUs levaram para a periferia espaços qualificados para que a população mais carente tivesse acesso à informação e à formação. Trabalhamos com o conceito de Educação Integral, cuidando para que a criança e o adolescente pudessem ter acesso a outras áreas do saber que complementam o percurso formal, como a cultura e o esporte.

Em 2002, as creches, hoje CEIs (Centro de Educação Infantil) foram integradas ao sistema municipal de ensino, trazendo a necessidade de revisar a política para educação infantil. Passamos a pensar e trabalhar com a faixa etária de 0 a 6 anos. Muitas discussões, trocas de experiências e seminários foram realizados para formatar nossa ação.

Os CEUs, construídos em tempo recorde – 8 meses –, como equipamento público expressam concretamente nossa concepção de educação, pois "tornam intencionalmente educacionais todas as ações e todos os espaços que o compõem" (Projeto político-pedagógico do CEU, maio de 2003). O CEU é público quanto a sua destinação ao atender a comunidade de seu entorno; democrático e comunitário quanto a sua gestão e estatal quanto ao seu financiamento. Garantem a presença do poder público em áreas caracterizadas pela exclusão social, potencializando a construção do Mapa da Inclusão em São Paulo e contribuindo para torná-la uma cidade educadora.

Propusemos uma escola bonita, feliz, fraterna, democrática e popular, onde o prazer pela descoberta, a curiosidade e a capacidade de aprender integrem um processo de construção do conhecimento que instigue a criação e a reflexão critica, permitindo o desenvolvimento da autonomia intelectual de alunos e professores. Uma escola onde o exercício da liberdade e da cidadania, assim como o trabalho significativo, seja uma ação constante. Uma escola que respeite e valorize as diversidades culturais, étnicas e de gênero, que se constitua em referência para cada comunidade. A escola como um local de criação e difusão cultural, permitindo que a população se aproprie do espaço público e dos conhecimentos que nele se produzam.

Os equipamentos existentes nos CEUs serviam às escolas municipais do seu entorno – uma média de 50 escolas –, proporcionando às crianças e jovens atividades extracurriculares e espaço adequado para os processos de aprendizagem para além do turno de aula, complementando-o com atividades como teatro, iniciação artística e esportiva. Atividades que colaboram com o desenvolvimento de habilidades das crianças e jovens.

Em dezembro de 2004, os CEUs eram freqüentados por 1 milhão de pessoas, sendo que, desse público, 500 mil eram estudantes da rede pública – municipal ou estadual.

As escolas de lata

Conforme mencionado, durante os quatro anos da gestão Pitta foram construídas 88 escolas de alvenaria e 61 escolas emergenciais, conhecidas como escolas de lata, para atender a pressão do Ministério Público.

No início de 2001, deparamo-nos ainda com a inexistência de um sistema de gerenciamento de projetos; escolas com alto número de alunos por sala; 33 escolas criadas por decreto, mas sem aparelhamentos e recursos humanos para receber os alunos; 13 obras iniciadas na administração anterior, cujos contratos foram retomados para conclusão em 2001. No mesmo ano, elaboramos o plano de substituição das escolas de lata e iniciamos as negociações com o Ministério Público, com a comunidade escolar, com setores do próprio governo e com proprietários dos terrenos.

O primeiro diagnóstico, elaborado em abril de 2002, constatou que, entre 1997 e 2000, foram instaladas 61 unidades escolares emergenciais

metálicas, 284 salas metálicas em escolas de alvenaria, 7 escolas e 21 ampliações de salas no padrão BM (madeira). Esse diagnóstico estabeleceu um plano de obras geral para a Secretaria Municipal de Educação (SME), que contemplou a meta de substituição das escolas emergenciais e ampliação de vagas na rede, com prioridade para a Educação Infantil.

Identificamos 23 áreas com problemas, quer pela sua configuração, quer pela sua natureza. Dessas, sete foram autorizadas pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU/ Sempla) e começaram a ser substituídas pelo Departamento de Edificações a partir de agosto de 2004. Abaixo o resumo das providências tomadas pela gestão Marta Suplicy:

Resumo do plano de obras para
substituição das escolas emergenciais

Substituídas durante os anos de 2002 e 2003	10
Escolas em obras e com autorização da CTLU/Sempla	07
Escolas cujas obras se iniciaram em agosto de 2004	27
Escolas em processo de readequação em agosto de 2004	16
Escola a ser substituída pela segunda fase de construção dos CEUs	01
Total	61

A readequação (melhoria das condições físicas) foi a única alternativa possível para as 16 unidades que estavam em Áreas de Preservação Ambiental, com taxa de uso e ocupação do solo bastante restritas, eliminando os efeitos nocivos que as referidas unidades têm apresentado, tal como temperatura e barulho. O que importa ressaltar nessa descrição é que nenhuma escola emergencial, de lata ou não, ficou sem uma solução apropriada até o final da gestão.

A implantação dos CEUs possibilitou um grande reordenamento físico na rede, permitindo não somente o aumento de vagas, como a desativação de parte das escolas e salas emergenciais, além de, em alguns locais, possibilitar o aproveitamento de prédios e áreas para criação de novas unidades, particularmente na Educação Infantil, para atender o ajustamento com o Ministério Público.

UM POUCO DE HISTÓRIA – A CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO[5]

O contexto da educação presente no mundo e no Brasil e a sua influência na história da educação no município de São Paulo apontam para a necessidade de compreensão dos movimentos vividos pela sociedade ao longo dos anos. Tais movimentos podem expor ou ocultar concepções, conforme as opções políticas assumidas. Assim, as políticas implantadas nos dois governos que intercalaram a primeira da segunda gestão petista na cidade de São Paulo (os governos de Maluf e Pitta), com mudanças constantes de secretários, motivaram alterações no cotidiano das unidades escolares.

Para compreender melhor as diretrizes e a política educacional da gestão 2001-2004 se faz necessário olhar o passado e, ao pensarmos o movimento de desarticulação vivido pela RME (Rede Municipal de Ensino), é fundamental trazer à tona a questão do planejamento.

Entre as décadas de 1970 e 1980, a RME viveu um período caracterizado pelo tecnicismo, ou seja, pela premência constante de enquadrar ações em prazos, metas e objetivos, de forma a buscar o controle das atividades e não a construção de uma linha de ação refletida no Orçamento Programa.

O planejamento seguia a direção do órgão central para as unidades, assim, a realidade de cada região era pouco considerada e a ênfase era o controle em detrimento do projeto e da relação entre planejador e executor. Apesar de serem utilizados alguns termos como participação e diálogo, e o planejamento ser chamado de "participativo", este era concebido do ponto de vista dos planejadores, não incluindo os educadores da rede como sujeitos do processo.

Ao resgatar o que era vivido na história da educação na capital paulista, constata-se que as manifestações de determinismo, de regularidade, de controle e de previsibilidade têm suas raízes nesse tempo. Em uma análise mais ampla, pode-se dizer que o legado do período é uma visão de mundo como um relógio: regular, previsível, sujeito a leis invariáveis.

O período de 1983 a 1985 caracterizou-se por um processo de discussão e participação dos educadores da rede sobre as propostas de uma política

[5] O projeto político-pedagógico e o movimento de reorientação curricular. SME, fev. de 2003, *EducAção 4*, abril de 2003.

educacional que, simultaneamente, atendesse às necessidades de uma clientela de origem popular e as reivindicações dos profissionais. Houve a elaboração de um programa de orientações metodológicas e materiais de apoio ao professor, tanto para a Educação Infantil como para o Ensino Fundamental. Concretizou-se a reestruturação da carreira do magistério e a reformulação do regimento comum ao das escolas municipais, buscando condições para uma gestão mais democrática da organização escolar.

No período após a Constituição Federal de 1988, que imprimiu outro momento na vida do país, o tratamento dado ao Plano Escolar trouxe um novo enfoque, que apontava para a construção da autonomia da escola.

A gestão municipal do período compreendido entre 1989 e 1992 deflagrou o movimento de reorientação curricular, conduzido pelo então secretário da educação, Paulo Freire. Esse movimento foi caracterizado pela problematização de educandos, educadores e comunidade, gerando diferentes ações que produziram a Reorientação Curricular da Rede, trazendo modificações do olhar sobre as relações humanas e sobre o conhecimento. Foram realizados, no período, os projetos interdisciplinares, a reorientação curricular do ensino noturno, os grupos de formação de agentes escolares, de professores, de coordenadores pedagógicos e de diretores de escola.

Essa vivência foi possibilitada pela conquista do horário coletivo, legitimado em 1992 pelo Estatuto do Magistério (Lei nº 11.229/92), garantindo a discussão do currículo e a participação dos educandos e educadores como sujeitos do processo.

No texto do Regimento Comum das Escolas Municipais, publicado em 1992, pode-se identificar o Conselho de Escola como órgão deliberativo, que elabora, aprova e acompanha o Plano Escolar. Para o ano de 1992, foi produzido um documento que orientava a RME e que tratava de diretrizes que norteariam a prática:

> "Através do planejamento buscamos resgatar e aperfeiçoar as três funções básicas deste equipamento social que é a escola: atender a demanda educacional; reconstruir e socializar o conhecimento historicamente acumulado, ao mesmo tempo em que se valoriza e se reelabora a cultura da

> comunidade na qual a escola está inserida; prestar contas de suas ações à sociedade, em especial à comunidade mais próxima. As diretrizes que vêm norteando nosso prática nesses três anos de governo [...] recuperam as três funções mencionadas: oferecer mais vagas e manter os alunos na escola, buscar uma nova qualidade de ensino e repartir o poder de decisão na escola. Esta última é a garantia de que os usuários do equipamento social possam, além de cobrar-lhe resultados, participar efetivamente de seu funcionamento" (Escola e participação: 19).

O período seguinte (1993-1996) foi caracterizado pelo retorno à utilização de técnicas, planilhas e códigos; tornou-se difícil promover a articulação entre o currículo escolar e o instrumento utilizado naquela época, o Referencial Analítico da Realidade Local (RARL). Este foi pautado pelos princípios da administração empresarial que, à época, eram os da qualidade total. Foram enfrentadas muitas dificuldades até a compreensão do significado do documento em relação ao Plano Escolar (Implementação da política educacional).

Com a diminuição da responsabilidade do Estado sobre as questões sociais, a educação municipal foi perdendo seus contornos e significados como construção conjunta na trama do sistema. Essa descentralização, que fragmentou o sistema em unidades isoladas, colaborou com o movimento que pretendia a privatização da rede, acabando por interpretar as questões sociais como questões privadas. Esse processo fortaleceu as ações isoladas, fragmentadas e individuais, enfraquecendo a implementação dos horários coletivos conquistados na gestão anterior (1989-1992).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB (Lei nº 9394/96), cujo texto foi resultado de negociação da proposta oficial com algumas questões levantadas pela sociedade civil, aparece o termo Projeto Pedagógico em substituição ao Plano Escolar.

Em 1997, foi publicado no *Diário Oficial do Município* um roteiro do projeto da escola, trazendo um rol de títulos que apontava para uma forma fragmentada e desarticulada de escrita, distante de uma carta de intenções que expressasse a proposta pedagógica de cada escola. No mesmo período,

foram reeditados os PEAs, que passaram a se chamar Projetos Especiais de Ação e foi desencadeado um movimento pela busca de articulação entre estes e o projeto da escola.

Em decorrência da implantação da LDB, foram propostos estudos para a elaboração do Regimento Escolar, orientados pela Indicação CME nº 4, de 27/11/97, que assim conceitua o Projeto Pedagógico:

> "O Projeto Pedagógico, como elemento norteador de toda a ação educativa da escola, deve ser definido a partir das características da realidade local e tendo em vista as necessidades e expectativas da comunidade à qual a escola presta serviços. Por isso, a elaboração do Projeto Pedagógico é um trabalho coletivo, que deve contar com a participação de toda comunidade escolar, isto é, professores, equipe técnica, equipe administrativa e de apoio, pais e comunidade local" (Indicação CME).

Vivemos numa época em que a pretensa objetividade da Ciência tem sido desmentida, quando se incorpora a não-neutralidade do cientista na condução de um experimento e, inevitavelmente, nos seus resultados. Questionando as Leis da Física Clássica, em relação ao determinismo, a teoria quântica prevê probabilidades e possibilidades no curso dos fenômenos. Assim, o acaso encontra um lugar, como característica objetiva da realidade, e a idéia da complementaridade se faz presente na medida em que uma teoria, por mais desenvolvida que seja, não dá conta da compreensão completa de um fenômeno.

A todo momento há mostras de que a sociedade está exposta a contradições, à violência e à luta incessante pela paz, à desigualdade social e aos movimentos de excluídos, ao avanço das comunicações e à segregação de grupos que não têm acesso ao mínimo necessário à sobrevivência. Essa realidade impõe pensar e repensar o nosso papel como cidadãos, como educadores, investindo na compreensão do que vivemos no dia-a-dia, no trabalho e de na relação com o outro de forma a buscar, nos conflitos e contradições vividas, as alternativas que melhor encaminhem as possibilidades de participação na construção de uma sociedade justa e solidária.

Portanto, ao observar ações simples, que povoam o cotidiano das escolas, pode-se identificar esses movimentos e perceber que há, ao mesmo tempo, convivendo num mesmo espaço, o imponderável e as normas a serem seguidas, o previsto e o imprevisto, as ações e as contradições geradas nas relações que se produzem entre os atores envolvidos no processo educacional.

A nova LDB, ao propor que as escolas elaborassem o seu próprio Projeto Pedagógico, em consonância com a realidade na qual estão inseridas, possibilitou o avanço em relação à questão da autonomia escolar.

Na construção dos Projetos Pedagógicos, de modo geral, as unidades educacionais buscaram a participação de todos os segmentos: equipes técnicas e de apoio, professores, pais/mães e educandos. Ao elaborar o registro de tais projetos, em sua maioria, estabeleceram a importância de dar uma identidade à escola, calcada em princípios norteadores como ética, solidariedade, participação e autonomia. Ao considerar a realidade educacional a partir de diagnósticos, realizados de diferentes formas, procurou-se definir objetivos, priorizar ações com o intuito de conseguir resultados desejados a curto, médio e longo prazos, implicando a avaliação contínua do projeto.

O Projeto político-pedagógico, na gestão 2001-2004 em São Paulo assumiu um caráter de relevância a mais no momento histórico que vivenciamos à frente da secretaria e no Governo da Reconstrução, por ser a expressão material das transformações curriculares tecidas pela comunidade educativa. Assim, no interior de cada projeto é que pretendíamos vislumbrar iniciativas, como alternativas renovadas do saber–fazer curricular e socializá-las com maior rigor e ênfase para o conjunto da comunidade educativa do município.

A elaboração do projeto político-pedagógico das unidades escolares deve refletir essa articulação, dando significado para a (re)construção dos projetos, pois é por meio de seus arranjos e desarranjos que cada comunidade educativa dará mostras das inovações tecidas no cotidiano da RME de São Paulo, qualificando as inúmeras experiências educativas de nossas crianças, adolescentes, jovens e adultos.

As questões étnico-raciais e de gênero, discutidas no âmbito do programa de políticas públicas de ações afirmativas, possibilitou à RME fortalecer o pluralismo cultural e multirracial, num mundo cada vez mais interdependente, bem como a construção de uma educação que respeita,

conhece e integra a diversidade cultural, levando a uma compreensão mútua que evita a exclusão social por motivos de raça, sexo, religião, cultura, sexualidade e outras formas de discriminação.

Isso porque é no âmbito curricular que se concentra o fazer político-pedagógico das escolas. O currículo pode ser considerado o núcleo deliberativo das práticas levadas a cabo em determinada unidade escolar e, ao mesmo tempo, o fórum no qual se expressam tais práticas.

O movimento de reorientação curricular, retomado em 2001, pretendeu estabelecer um ponto de partida comum, ou seja, legitimar a necessidade de colocar em marcha idéias e ações renovadas nos processos de constituição dos currículos escolares, apoiado nos percursos particulares de cada escola e, por isso mesmo, em reconstrução permanente.

Esse movimento permitiu também (re)discutir as diretrizes apontadas em nosso primeiro governo, melhorar e qualificar cada uma delas, dando significado aos "gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino" face à conjuntura política e econômica. Pretendíamos, com esse movimento de reorientação curricular, demonstrar que os professores devem dialogar com o conhecimento preexistente dos seus alunos e a partir da inserção da escola na comunidade, dialogicamente, pautar seu currículo nos saberes existentes, dando significado ao aprendizado, contextualizando e não sendo mero reprodutor de conteúdos preestabelecidos.

Algumas escolas, principalmente na EJA (Educação de Jovens e Adultos), conseguiram avançar nessa proposta. No Ensino Fundamental, demos os primeiros passos e o Orçamento Participativo da Criança, implementado em 2004, apontou caminhos, inclusive para a reorganização dos ciclos.

Optamos em não discutir os ciclos em nossa gestão, uma vez que decidimos expandir o Ensino Infantil e a EJA, além de dar condições de acesso e permanência para os educandos, professores e agentes de apoio.

Nem sempre a escola pública é gratuita. O aluno precisa, para poder freqüentar as aulas, se locomover, comprar materiais para uso diário, consultar livros, pesquisar e ter condições dignas, isto é, não ser discriminado pela sua aparência, cor, origem. Este é um exemplo do que precisou ser feito para garantir a permanência da criança e do adolescente e não só oferecer a vaga na escola.

A educação passou a ser um dos eixos condutores de políticas públicas para combater a pobreza. Esse ato é a releitura de mundo proposta por Paulo Freire, dando significado à ação pedagógica, e demonstra que o governo Marta Suplicy sempre teve uma proposta para a política educacional a ser desenvolvida no município. Significou definir prioridades sabendo que a desigualdade econômica caracteriza os diferentes grupos da sociedade e, conseqüentemente, determina as oportunidades de acesso à educação e à cultura.

Formação e valorização do profissional da educação – qualidade da educação e gestão democrática

A formação proposta pela administração Marta Suplicy indica os principais problemas a serem enfrentados na RME de São Paulo: no Ensino Fundamental, a existência de elevado número de alunos com dificuldades no processo de construção da escrita e do letramento, portanto, prejudicados na sua "leitura de mundo"; em seguida, o conflito existente entre o sistema de ciclos e o trabalho pedagógico baseado na seriação; por fim, a existência, ainda, de uma concepção de avaliação classificatória e seletiva. Na verdade, são diferentes faces de um desafio maior, que é a concretização de uma escola capaz de ensinar a todos, sem exclusões, em um novo modelo de gestão das ações educativas.

Na Educação Infantil, construir uma pedagogia da infância em que o centro é a criança, envolvendo a participação ativa de professores e pais como atores no processo, implica tomar a criança como ponto de partida na organização de uma proposta de trabalho.

Na alfabetização e educação de jovens e adultos, além dos desafios apontados para o Ensino Fundamental, vemos outros dois a serem enfrentados. O primeiro é atender os que não sabem ler e escrever, levando-se em conta o grande número de jovens e adultos analfabetos, apontado em pesquisa, e a sua dificuldade de inclusão. O segundo refere-se à permanência, com qualidade, dos alunos da EJA na RME. Criamos os CIEJAs (Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos) que, além da alfabetização, oferecia cursos profissionalizantes (itinerários formativos). Além de fatores externos à escola, percebemos que há mecanismos que excluem o jovem e o

adulto. Essa exclusão manifesta-se no currículo e na organização do tempo e do espaço da escola, que não considera as especificidades desse educando[6].

Há de se ressaltar que outras modalidades de formação foram feitas para os quadros de apoio, como os agentes da administração, os vigilantes e guardas municipais, os professores das salas de apoio pedagógico e dos portadores de necessidades especiais, hoje salas de apoio à inclusão, os professores orientadores de informática educativa, os conselheiros, os encontros do Cresce (Conselho Regional dos Conselhos de Escola), os encontros com agentes de saúde e as plenárias do Orçamento Participativo.

O II Congresso Municipal de Educação, depois de dez anos do primeiro, e o Fórum Mundial de Educação Regional – São Paulo Rumo à Cidade Educadora, também foram muito importantes em nossa formação, pois não é só curso que a garante, mas a troca, o contato com outras experiências e educadores não só do Brasil, como de outros 94 países participantes.

Para a construção dos vários seminários e do congresso, as paradas pedagógicas da rede foram fundamentais no registro dos embates, da formatação das oficinas e da socialização das práticas do cotidiano por meio do relato dos educadores.

A SME publicou revistas, cadernos formativos, livros de professores, pesquisas com a origem dos bairros, a identidade das escolas, livro sobre as práticas de Educação Infantil e de orientação sexual, como resultado da formação e de sua aplicação no cotidiano escolar[7].

[6] Entre as ações no campo da formação, destacamos o programa Vivências Culturais – Múltiplas Linguagens; cursos de Educação Especial; congresso de Educação Infantil; programa especial de Formação Inicial em Serviço, na modalidade normal, em nível médio, para 3.500 auxiliares de Desenvolvimento Infantil; programa especial de Formação de Professores em nível superior, para cerca de 3.000 professores de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; formação de 800 professores para serem orientadores de Salas de Leitura; PROFA-Programa de Formação de Professores Alfabetizadores, para educadores do Ensino Fundamental I; programa ABC na educação cientifica – Mão na Massa, envolvendo 500 educadores e, aproximadamente, 18.000 educandos; programa de intercâmbio cultural com França, Inglaterra e Itália; Informática Educativa, com 15.000 profissionais envolvidos; além das questões étnicos-raciais promovidas em torno da bibliografia afro-brasileira, elogiada pelo presidente Lula quando da assinatura da Lei 10.639, como exposições, palestras e formação.

[7] Publicações: EducAção; Cadernos: diversidade, Educação Infantil, Educação Especial, MOVA; Paulo Freire Cadernos de Debates – todas as coordenadorias de Educação; Identidades (história dos nomes das escolas); Coleção São Paulo – 450 anos; Meu bairro, minha cidade – você também faz parte dessa história; Sala de Leitura – 30 anos de encantamento; Orientação Sexual Infantil – projeto da RME de São Paulo; Programa ADI Magistério – Projeto interdisciplinar síntese/ Novos olhares sobre o CEI; Orçamento Participativo Criança.

O QUE FOI FEITO

A Prefeitura de São Paulo enfrentou o desafio de interferir diretamente na transformação da realidade de milhares de estudantes e adotou uma série de ações visando facilitar o acesso, a freqüência e a permanência dos alunos na sala de aula. São exemplos disso: a distribuição de uniformes (2 milhões/ano), de mochilas e de um *kit* de material escolar (1 milhão/ano) aos alunos de Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da EJA; o oferecimento de transporte escolar gratuito para estudantes (120 mil) com dificuldades de locomoção e/ou residentes longe da unidade escolar, dentro do programa Vai e Volta; e o fornecimento de merenda de qualidade (1,4 milhão de refeições diárias). Tais ações ainda aumentam a auto-estima do aluno e melhoram as condições de trabalho do professor.

Na gestão Marta Suplicy essas ações fizeram parte das condições para que o processo de ensino e aprendizagem ocorresse, contribuindo com o direito de ir e vir dos estudantes, fornecendo gratuitamente as condições para que o aluno pudesse freqüentar a escola e para que ele não fosse discriminado pelo seu modo de vestir, por exemplo. Não é por outro motivo que pais e alunos reagiram de forma tão positiva a tais iniciativas.

Para falarmos de qualidade social da educação, temos que refletir sobre as famílias que se relacionam com a unidade escolar. Nelas encontramos grande número de desempregados, pais praticamente fora de casa o dia todo, mulheres chefes de família, crianças cuidando de crianças. O que é necessário para conquistarmos a qualidade social da educação para além da formação de professores? Dar condições a todos para que freqüentem, estudem, se relacionem e trabalhem nesse espaço que é a escola.

A formação dos professores é um pré-requisito fundamental para o processo de ensino, mas não suficiente. Aumentamos os salários em 26%, além de instituir a GDE (Gratificação de Desenvolvimento Educacional), pago quando a escola é avaliada coletivamente e todos recebem o mesmo valor de gratificação, da merendeira à diretora. Com isso, cuidamos do educando e do educador.

Nesse sentido, a gestão 2001-2004, ofereceu 3.500 vagas para professores completarem a educação superior e mais 3.700 somente para aqueles que trabalhavam nas creches e tinham apenas o curso de magistério; investiu em inúmeros programas de formação continuada, além da contratação

de 24.000 novos profissionais de educação, mediante concursos públicos, tendo em vista a abertura de novas oportunidades de trabalho pedagógico.

Simultaneamente às ações que integram a política educacional adotada pela gestão Marta Suplicy, programas sociais como Renda Mínima[8] e Bolsa Trabalho[9] foram fatores de incentivo para o acesso, freqüência e permanência nas escolas, sejam elas de ensino regular ou não. A qualidade do processo ensino–aprendizagem deve suplantar a preocupação com as condições materiais. Isso foi realizado com o fomento aos cursos de formação, com as atividades complementares ao currículo e com a participação dos vários atores presentes na escola como grêmios, Associação de Pais e Mestres, Orçamento Participativo Criança e Conselhos de Escolas.

Consolidando a diretriz educacional de garantir acesso e permanência a crianças, jovens e adultos, o governo Marta Suplicy ampliou em 200 mil vagas a oferta educacional, construiu 189 unidades educacionais e reduziu para 1,3% o índice de evasão escolar[10], melhorando 44% em relação ao início do governo. A reprovação escolar também foi reduzida em 35%.

Para ampliar a oferta de vagas em Educação Infantil, no início do governo, mobiliamos cerca de 30 escolas de lata herdadas da gestão anterior. Com o plano de obras desenvolvido em nossa gestão, objetivamos substituir essas escolas (todas as obras de substituição estavam iniciadas quando deixamos o governo) e ampliamos o número de prédios para que toda a RME funcionasse em apenas dois turnos diurnos. Oferecemos vagas e garantimos a freqüência dos alunos. Aumentamos o número de profissionais de educação para iniciar a ampliação da jornada escolar nos CEUs e nas escolas com infra-estrutura adequada.

Todas as escolas municipais possuem um laboratório de informática e uma sala de leitura, assim, equipamentos e materiais indispensáveis para atualização tecnológica foram adquiridos, fornecendo bases sólidas para a inclusão digital com o uso de s*oftware* livre, instalação de 15 mil novos computadores

[8] Programa Renda Mínima – atende famílias com renda familiar inferior a R$ 50,00, desde que a criança ou o jovem freqüente a escola.

[9] Bolsa Trabalho – bolsa destinada aos jovens acima de 14 anos para que não abandonem a escola nos últimos anos do Ensino Fundamental; assim, recebem meio salário mínimo por mês durante um ano e passam por programas de capacitação.

[10] Há cerca de 570 mil alunos matriculados no Ensino Fundamental.

em laboratórios de informática equipados com *scanner*, impressora, acesso à internet e *webcam*. Os professores e os alunos receberam cursos de formação específicos para trabalharem com as novas tecnologias. Foram adquiridos também 4 milhões de livros para atualizar o acervo das salas de leitura de cada unidade escolar; entre os temas, deu-se ênfase para as bibliografias especiais como a afro-brasileira, a questão de gênero e da cidade educadora.

Educar para a cidadania significa possibilitar o conhecimento dos direitos e deveres para exercer a democracia. Direitos civis como segurança e locomoção; direitos sociais como trabalho, salário justo, saúde, educação, habitação; direitos políticos como liberdade de expressão, voto, participação em partidos políticos e sindicatos; direitos que se expressam nas manifestações, nas mobilizações para novas conquistas, para o exercício do controle social sobre as políticas públicas[11].

POR QUE O CEU?

> *"As cidades foram pensadas, projetadas e construídas tomando como parâmetro um cidadão médio com as características de adulto, masculino, saudável e trabalhador. Assim, as cidades não estão preparadas para receber os que não sejam homens, adultos, saudáveis e trabalhadores, os quais são, sim, considerados cidadãos de segunda categoria, com menos direitos ou sem direitos"*
> (Tonnucci, *La città dei bambini*, Roma, 1996).

As periferias de São Paulo – aglomerados distantes do centro, clandestinos ou não e carentes de infra-estrutura urbana e de serviços públicos – nasceram e cresceram como resultado do processo de industrialização, principalmente a partir da década de 1950, e contrastam com outra cidade: a do grande capital, que concentra investimentos e ações do poder público.

Inverter o processo de segmentação e de especialização dos espaços públicos foi um dos desafios colocados à política educacional quanto à expansão do atendimento por meio de novos prédios e de sua inserção e compreensão pela comunidade local.

[11] Para melhor entendimento desse conceito, ler GADOTTI, Moacir. *A escola na cidade que educa*, 2005.

Outro desafio foi o de identificar os desejos – valores e utopias de inclusão – dos moradores da periferia, principalmente os jovens, e não apenas suas necessidades e carências[12]. Qualidade de vida para eles, além do acesso a serviços sociais, moradia, emprego e educação, significa reconhecimento e dignidade.

Os desejos apontam para uma melhoria das condições de existência, envolvendo educação, cultura, esporte e lazer. Significa conquistar lugares de convívio social – amigos e comunidade.

Para determinar os locais de edificação dos CEUs, tomou-se por base o Mapa da Exclusão/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo – 2000, realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)[13]; o mapa da distribuição espacial de crianças e adolescentes punidos com internação, realizado pela Febem (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor); o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o levantamento de equipamentos públicos existentes por distritos para elaboração do Plano Diretor da cidade, delimitando-se terrenos em áreas de exclusão social, grande densidade populacional e demanda escolar por equipamentos de esporte e cultura.

Ressalta-se que a exclusão social não se refere apenas à marginalização econômica, mas a um processo de segregação que vai desde a renda até a participação política, a cultura, gênero, a opção sexual, o acesso às mais variadas formas de conhecimento.

Esse diagnóstico da cidade constituiu um referencial de aplicação de políticas públicas afinadas com uma visão de currículo que desafia as Unidades Educacionais à construção do Projeto Político-Pedagógico a partir da leitura da região e da apropriação de seus espaços públicos.

Era necessário construir um projeto que viabilizasse espaços e equipamentos públicos de qualidade, bem como mecanismos de gestão e de participação que ampliassem o exercício dos direitos políticos, constituindo-se

[12] O Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) realizou, no ano de 2000, uma pesquisa com jovens do distrito de Brasilândia que identificou seus desejos para a elaboração de projetos voltados à juventude.

[13] O Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, sob coordenação da professora Aldaíza Sposati, trabalha a idéia de inclusão baseada em quatro noções: eqüidade, desenvolvimento humano, qualidade de vida e autonomia.

também em pólos de desenvolvimento das comunidades locais e de difusão de experiências educacionais para a RME.

O CEU, como todas as Unidades Educacionais da RME, é um espaço de educação inclusiva, de formação permanente e de humanização das relações sociais. A elaboração do seu Projeto Político-Pedagógico implica uma construção processual que permite a atualização das suas próprias experiências e contextos, de modo a reconhecer as diferenças e trabalhar com elas.

Sua concepção integra no mesmo espaço físico equipamentos de diversos órgãos da administração municipal: secretarias da Educação, de Cultura e de Esporte, com a presença efetiva ainda das secretarias de Assistência Social, Saúde e Segurança Urbana, na construção do conceito de intersetorialidade, demonstrando como o poder local das Subprefeituras, de forma integrada, pode atuar mais próximo das comunidades locais e mais sintonizado com as reais necessidades do cidadão.

CEUs – Educação, cultura, esporte e lazer na construção da cidadania[14]

Com a construção de 21 Centros Educacionais Unificados (CEUs), a Prefeitura de São Paulo pôs em prática um dos maiores projetos de inclusão social do Brasil. O objetivo desse projeto pioneiro é contribuir para o combate ao ciclo de pobreza e de exclusão social, respeitando e incorporando a identidade social da cidade e a identidade cultural dos educandos.

A iniciativa prioriza o acesso à educação pública de qualidade, articulado ao desenvolvimento comunitário e à integração de políticas públicas, intersecretariais. Além disso, a política educacional traçada objetivou o fortalecimento da escola pública, associando-a ao desenvolvimento comunitário. A implantação dos CEUs e dos Centros de Educação e Cultura Indígena (CECIs) representam esse novo modelo. Como ferramentas de integração e articulação das ações e programas desenvolvidos, esses equipamentos traduzem os princípios da cidade democrática e educadora que desejamos construir.

[14] O CEU (Centro Educacional Unificado) inspirou-se no Projeto Escola Parque, do educador Anísio Teixeira (Bahia/1950); nos Parques Infantis, do poeta Mário de Andrade; nos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), do educador Darcy Ribeiro (Rio de Janeiro/1983) e na Escola Padrão, gestão Fernando Moraes, do governo do estado de São Paulo (1992).

Os CEUs integram a RME e servem como centros irradiadores de práticas educacionais inovadoras, a serem partilhadas com as demais escolas, possibilitando o exercício da cidadania e do protagonismo infanto-juvenil. Além disso, cada um deles tem sua identidade constituída a partir das contradições do sistema, dos saberes e conhecimentos individuais e da cultura local.

Com área superior a 13.0000 m^2, cada um dos 21 CEUs abriga um Centro de Educação Infantil (CEI) para 300 crianças de até 3 anos e 11 meses; uma Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) para 840 crianças de 4 a 6 anos de idade; uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), para crianças e jovens de 7 a 14 anos e uma Escola para Jovens e Adultos (EJA), que funciona no período noturno e atende 1.240 pessoas. Consistente com a política de desenvolvimento integral, os CEUs também possuem áreas verdes, uma biblioteca com mais de 10.000 volumes, sala de música e de dança, estúdios e ateliês, um teatro/cinema com 450 lugares, três piscinas aquecidas, pista de *skate*, ginásio coberto, quadras poliesportivas e campos de futebol.

O projeto CEU, como pólo de integração local de diferentes secretarias, concretizando a perspectiva da intersetorialidade, pretende romper com situações antagônicas vividas simultaneamente na cidade de São Paulo. Ele nos desafia a pensar na efetiva interação dos espaços de esporte e lazer, na irradiação e produção cultural, no sentido da construção curricular, potencializando, assim, os pensares e fazeres de todas as Unidades Educacionais. Os ambientes internos e externos devem ser transformados em espaços pedagógicos efetuando, dessa forma, o atendimento integral e integrado prescrito no corpo da legislação: a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Lei Orgânica do Município.

São Paulo rumo à cidade educadora

"... há um modo espontâneo, quase como se as cidades gesticulassem ou andassem ou se movessem ou dissessem de si, falando quase como se as cidades proclamassem feitos e fatos vividos nelas por mulheres e homens que

por elas passaram, mas ficaram, um modo espontâneo, dizia eu, de as cidades educarem"
(Paulo Freire, *Política e educação*)

A organização e o funcionamento de cada CEU reflete um novo conceito na gestão do espaço público, propondo a articulação das forças atuantes nas comunidades locais e, de modo especial, na composição do Conselho Gestor, como também a constituição de instâncias de participação que contemplem as necessidades e os interesses dos diversos segmentos ali representados.

O Conselho Gestor no CEU representa uma esfera de ampliação da participação política e de exercício da cidadania ativa, como também de controle social sobre a educação, a arte a cultura, o esporte e todos os demais serviços públicos que podem ser oferecidos.

O envolvimento e a organização das comunidades do entorno dos CEUs são essenciais para garantir os objetivos educacionais, socioculturais e esportivos desse equipamento público nas suas dimensões ética, estética e cognitiva, bem como para favorecer a apropriação de diferentes linguagens pela população como forma de ampliar suas possibilidades de manifestação e de produção cultural, tornando-se, ao final, um pólo mobilizador e reorganizador das relações sociais do bairro e estimulando o desenvolvimento de uma identidade local. Afinal, sabe-se que o sentimento de pertencimento é fundamental para garantir a participação da população.

A gestão democrática, a construção do projeto político-pedagógico, a apropriação dos espaços e equipamentos públicos por parte da população organizada e a integração intersecretarial certamente possibilitaram novas relações sociais e humanas, novas possibilidades de aprendizagem e novas formas de práticas políticas locais, configurando-se então como um espaço de formação.

As experiências educativas inovadoras nos diferentes níveis e modalidades de ensino permitem que o CEU atue como centro de referência, estendendo o conhecimento adquirido para as demais unidades educacionais da região, além de agregar o que nelas já se produz, tornando-se um pólo de inovação de experiências educacionais.

O CEU constituiu-se, portanto, como uma nova referência nos bairros, uma nova centralidade urbana e, portanto, pólo de criação de sociabilidade

e de identidade cultural. Por ser um equipamento nunca antes oferecido à população local, ele provoca o estabelecimento de novas relações entre esses equipamentos e a comunidade, interferindo em seu "além-muros", modificando o desenho do bairro, qualificando o espaço urbano de regiões da cidade de São Paulo onde mora a maior parte de seus habitantes.

Desafios

"*Mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca de liberdade*".
(Milton Santos, *O espaço cidadão*.)

Obstáculos e conflitos são inerentes aos processos de mudança, individuais ou coletivos, representam o debate de idéias e de posturas, o enfrentamento dos preconceitos que fazem parte de nossa educação e a inserção na sociedade.

É por meio do embate diário que construímos nossos valores, que nos confrontamos com o discurso e a prática. Para os educadores esse embate talvez seja dolorido, porque, ao mesmo tempo em que nos transformamos, mudamos posturas e auxiliamos na construção de valores de crianças e jovens com quem temos contato diariamente. Também somo cidadãos e fazemos parte da sociedade que queremos mais humanizada.

O conflito significou para nós a construção da Qualidade Social da Educação. Significou também garantir a todo cidadão o acesso ao conhecimento socialmente produzido e sistematizado, como instrumento de compreensão do mundo, das relações com a natureza, com a cultura e com a sociedade e de emancipação individual e coletiva, na perspectiva de construir uma sociedade justa e igualitária. Não se trata de melhorar as estatísticas do atendimento ou de garantir a melhor relação custo/beneficio, seguindo a lógica do mercado, mas sim caminhar na lógica que considere o indivíduo como sujeito de direitos e a educação como direito social.

Dar à pedagogia um caráter territorial e comunitário, alfabetizar para a cidade, para a leitura do texto urbano. Ancorar a temática da cidade na pedagogia para uma estratégia de conquista do território e criação da identidade local.

A cidade precisa deixar de ser vista como um local antinatural e violento, contra o qual temos que proteger nossas crianças. Trata-se de recuperar o território como espaço coletivo de convivência, de acesso e construção de conhecimento, por meio da leitura de mundo em que estão presentes os comportamentos cotidianos, sua paisagem urbana, suas formas de organização e de participação e seus conteúdos dispersos.

No Manifesto das Cidades Educadoras, encontra-se a idéia de que a cidade deverá oferecer

> "aos pais uma formação que lhes permita ajudar seus filhos a crescer e utilizar a cidade num espírito de respeito mútuo. Todos os habitantes da cidade têm o direito de refletir e participar na criação de programas educativos e culturais, e a dispor dos instrumentos necessários que lhes permitam descobrir um projeto educativo, na estrutura e na gestão da sua cidade, nos valores que esta fomenta, na qualidade de vida que oferece, nas festas que organiza, nas campanhas que prepara, no interesse que manifeste por eles e na forma de escutar" (Manifesto das Cidades Educadoras).

Pode-se inferir que a comunidade deve reconquistar a escola como um novo espaço cultural da cidade, transformando-a num local de construção da cidadania. Reconquistar pela participação, avaliando e acompanhando o projeto político-pedagógico para estabelecer uma gestão democrática. Essa deve criar formas de superar as tantas dificuldades presentes no cotidiano da escola como as de participação, as materiais, as institucionais, as político-sociais, as econômicas e culturais, além das percebidas na organização do tempo e do espaço da unidade escolar e de sua apropriação.

Nesse contexto, o educador (professor), membro da comunidade, passa a trabalhar com a idéia de futuro, da construção cotidiana de novas relações tendo por base o presente, mas rompendo com a sala de aula tradicional. O educador passa a ser gestor da informação, contribuindo com a construção e a reconstrução de saberes e conhecimentos socialmente significativos.

Um novo contrato social deve ser firmado entre a cidade e a escola para a inserção social das crianças e adolescentes, oferecendo instrumentos para a

compreensão da realidade. A escola é o primeiro território que a criança ocupa depois de sua casa, é o primeiro território enquanto espaço social.

Enxergar as crianças e os adolescentes como coparticipantes no processo de mudança, de melhoria da sua vida e da sua família ou da comunidade significa não torná-los dependentes e *agradecidos* aos adultos, mas, sim, sujeitos de direito, com capacidade de exercê-lo. A promoção e participação desses atores é a melhor forma de construir a rede de proteção social.

A escola, geralmente, é o único espaço oferecido universalmente pelas cidades como reconquista dos locais públicos e populares, onde predominam as atividades lúdicas e criativas. Nesse sentido, ela significa (re)estruturar os processos educativos locais. Significa ainda (re)pensar o papel da escola como um centro irradiador de experiências e aprendizagens, envolvendo todos os atores da comunidade escolar e de seu entorno – a comunidade local; refazendo relações com os atores locais para a construção de uma rede de proteção à criança e ao adolescente onde a coletividade esteja presente.

Desenvolver o sentimento de pertencimento: esse é o grande desafio de uma política educacional calcada na pedagogia crítica, que busca mais do que ensinar, educar para a cidadania. Podemos pensar numa pedagogia do urbano que codifique e difunda, em temos didáticos e simples, o emaranhado de situações e relações com que o mundo urbano se transforma. Dessa forma, as pedagogias do urbano e da vida cotidiana contribuem para tornar, por um lado, mais público o espaço escolar, menos seletivo e autoritário, enfrentando a exclusão, transformando-o em espaço comunitário, e, por outro, pedagogizar os espaços públicos, devolvendo a cidade ao cidadão, matriculando o aluno na cidade.

BIBLIOGRAFIA CITADA

Escola e participação. In: *Construindo a educação pública e popular: Diretrizes e prioridades para 1992*, ano 4.

Implementação da política educacional / 93 – Planejamento estratégico C.DOT/Gás.003/93.

Indicação CME – Conselho Municipal de Educação nº 4/97 – aprovado em 27/11/97.

Manifesto das Cidades Educadoras, aprovado em Barcelona (1990) e revisto em Bolonha, 1994.

Políticas sociais e inclusão

Esporte e lazer

Nádia Campeão[1]

Desde os primeiros momentos da gestão da prefeita Marta Suplicy, a Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação (SEME) foi considerada como valioso instrumento de intervenção social na vida da maior metrópole do país. Não havia sido essa a compreensão em pelo menos duas das gestões que imediatamente a antecederam, nem mesmo é na maior parte dos municípios brasileiros. Em geral, predomina a visão de que Esporte e Lazer constituem áreas acessórias a outras secretarias (Educação, Cultura ou Turismo), que não comportam elaboração própria de envergadura, que se reduzem a projetar o nome de uma cidade por meio de eventos ou de atletas que alcançam medalhas e notoriedade.

A experiência que conduzimos de 2001 a 2004, em São Paulo, buscou subverter o senso comum e demonstrar que governar uma cidade para sua população implica considerar todos os aspectos do seu cotidiano, valorizando as diversas esferas que colaboram para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida.

Nos primeiros meses de trabalho em comum, ao realizar o planejamento da gestão, a SEME foi incorporada às metas e resultados esperados do governo em basicamente duas frentes: a de políticas sociais e a de fortalecimento do papel e da imagem da cidade de São Paulo como pólo nacional e mundial nas áreas econômica e financeira, de serviços, cultural e de entretenimento, com grande potencial turístico e de realizações.

A primeira vertente recebeu o melhor de nosso empenho e criatividade na elaboração e execução de variados programas sociais, de inclusão por

[1] Presidenta do PCdoB no estado de São Paulo e secretária de Esportes na gestão Marta Suplicy.

meio do esporte, do lazer e da recreação – o Programa Mais Esporte, os CEUs, o Recreio nas Férias, os Jogos da Cidade e outros; a segunda, foi responsável pela iniciativa da candidatura de São Paulo à sede dos Jogos Olímpicos de 2012, pela realização e renovação do contrato para sediar o Grande Prêmio de Fórmula 1, no autódromo de Interlagos, e tantos outros eventos esportivos de grande repercussão.

A SEME foi dirigida durante quatro anos por dois secretários[2], num processo de total continuidade, que representaram a participação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) na gestão eleita em coligação eleitoral com o Partido dos Trabalhadores. O apoio desses partidos e da prefeita foi fator fundamental de estabilidade, realização e expansão do trabalho realizado, superando obstáculos de ordem orçamentária e política, naturais no decorrer do período administrativo.

Definição de objetivos

A situação encontrada na Secretaria de Esportes era desanimadora, fruto de vários anos de depauperação da estrutura física e dos equipamentos esportivos, de penúria orçamentária, de estagnação do quadro funcional, que amargava ausência de concursos e de novas contratações – até mesmo para reposição daqueles que se aposentavam – e de alta rotatividade de secretários, que quase não permaneciam em seu posto mais que um ano. Não é pequena a estrutura física municipal de equipamentos esportivos. São 42 centros esportivos de grande, médio e pequeno porte (clubes da cidade), com ginásios, quadras e piscinas; 200 clubes desportivos comunitários, que são áreas públicas administradas pela comunidade; mais de uma centena de campos de futebol e outras modalidades; um Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa (COTP); o complexo esportivo do Pacaembu, com o estádio de futebol; e o autódromo de Interlagos.

É, entretanto, uma rede que foi construída há mais de 30 anos, sem que tenha recebido serviços básicos de manutenção de forma continuada. Para que se tenha idéia do grau de deterioração física das instalações, das 61

[2] Nádia Campeão (janeiro de 2001 a março de 2004) e Julio Filgueira (abril a dezembro de 2004).

piscinas públicas existentes nos clubes, apenas 28 se encontravam em funcionamento e sete ginásios poliesportivos se encontravam interditados para o uso, inclusive o tradicional Ginásio do Pacaembu.

O ponto de partida foi realizar um criterioso diagnóstico da situação, fixar metas e resultados a serem atingidos em quatro anos, desenhar o caminho e as possibilidades financeiras e administrativas para alcançá-los, buscar parceiros dentro e fora do governo.

O método escolhido para mobilizar, preparar e unificar o trabalho da equipe – tanto a nova que assumia postos de coordenação, como o quadro funcional de carreira – foi o do Planejamento Estratégico Situacional. Desse processo, resultaram dez diretrizes de ação e seis grandes projetos e programas, que foram sendo paulatinamente desenvolvidos, corrigidos e avaliados, resultando em marcas fortes e êxitos da gestão.

O conceito ou missão definido para dar suporte a todos os projetos foi o de melhorar a condição de vida na cidade de São Paulo, garantindo o acesso ao esporte e ao lazer com qualidade e como direitos sociais fundamentais de todos os cidadãos.

Dessa forma, situamos nosso desafio no campo das políticas públicas de alcance social, voltadas para homens, mulheres, crianças, jovens e pessoas da terceira idade, portadores de necessidades especiais, enfim, para o cidadão comum que demanda não só melhores condições de transporte, moradia, saúde e educação, mas também precisa de tempo, espaço e condições de usufruir o lazer de forma saudável, lúdica, prazerosa e construtiva, nos planos pessoal e da cidadania.

Consideramos que esporte e lazer podem ser atividades altamente inclusivas, desde que se possibilite o acesso público a parques, áreas verdes, pistas de caminhada, de corrida e de ciclismo; quadras; campos e centros esportivos e culturais, ruas de lazer, bem como a participação em campeonatos, torneios, corridas de rua, variados eventos e espetáculos esportivos e de recreação. Com isso, se busca uma cidade mais humanizada, mais socializadora e apropriada pela população.

A intersetorialidade foi perseguida de forma permanente. Ações conjugadas com a Secretaria Municipal de Educação foram desenvolvidas para atender de modo mais completo crianças e jovens. Cursos de qualificação na área de esporte e lazer para as pessoas atendidas nos programas Renda Mínima,

Começar de Novo e Bolsa Trabalho tiveram a coordenação da SEME, mas também houve empreendimentos conjuntos com as secretarias do Verde e do Meio Ambiente, da Saúde, da Cultura, da Segurança Urbana, das Subprefeituras e com a Anhembi Turismo.

Fundamental para o trabalho foi também a compreensão de que desenvolver esporte e lazer numa cidade não pode ser apenas tarefa do poder público municipal. Buscamos desde o início os parceiros do setor que pudessem contribuir, partilhar e complementar esse papel. Relacionamos as organizações comunitárias e clubes esportivos de bairros, clubes sociais privados, federações, confederações e ligas esportivas, entidades dos profissionais em educação física, treinadores e ex-atletas, ONGs, universidades e a iniciativa privada, por intermédio de empresas que atuam no setor, além de instituições como o Serviço Social do Comércio (Sesc) e a Associação Cristã de Moços (ACM) , e com eles mantivemos várias parcerias e ações combinadas.

Avanços e realizações da gestão no Esporte e Lazer

Agrupamos a seguir algumas das ações e programas mais destacados, ressalvando que não abarcam o conjunto das iniciativas realizadas, o qual consta de publicação do balanço completo da gestão[3].

1. Reconstrução, manutenção e expansão das instalações

Assim como em todas as áreas da Prefeitura Municipal, era indispensável realizar o programa de recuperação física dos clubes da cidade, sem o qual estaria comprometido o acesso e o uso da população aos espaços públicos. Investimos cerca de 13 milhões de reais do orçamento da própria secretaria, sendo que a maior parte destinou-se à recuperação das piscinas, reabertura dos ginásios poliesportivos, manutenção das instalações elétricas e hidráulicas, recuperação de campos de futebol e de cobertura de quadras, e reforma de vestiários. Muitos outros serviços de recuperação foram feitos pelas próprias equipes dos clubes com o apoio da comunidade, como ajardinamento, melhoria dos *playgrounds*, instalação de brinquedotecas, pintura etc. Essas melhorias resultaram em aumento de público: apenas em 2004, foram feitas 103.774 novas carteirinhas de usuários.

A expansão da rede esportiva deu-se por meio da construção dos 21 Centros de Educação Unificada (CEUs). Sua localização, nas áreas mais carentes, tornou possível levar os programas esportivos e de lazer para amplas camadas da população. Cada um dos CEUs possui o mesmo projeto básico, incluindo três piscinas (uma semi-olímpica e duas recreativas), um ginásio e quadras poliesportivas externas, salão de dança e de ginástica, pista de *skate* e, onde a área permite, campo de futebol. Essa estrutura era utilizada pelos estudantes durante a semana e, por toda a comunidade, nos finais de semana.

De tal forma, além de um plano básico de recuperação da estrutura já existente, nossa gestão municipal duplicou o número de piscinas públicas e mais que dobrou o número de novos ginásios esportivos.

Para os Centros Desportivos Municipais (CDMs), áreas administradas pela comunidade, foi possível realizar um programa de pequenas obras e fornecimento de material de construção para recuperação de alambrados e fechamento de muros.

Os grandes equipamentos esportivos – Centro Olímpico, Pacaembu e autódromo de Interlagos –, foram sendo gradativamente recuperados a partir de investimentos realizados com os recursos obtidos com eventos ou parcerias. No caso do autódromo, ele foi beneficiado por um criterioso plano de investimento em obras permanentes, com o orçamento destinado à realização anual do GP de Fórmula 1.

2. Programas esportivos e de lazer para crianças e jovens

O projeto Mais Esporte destinava-se ao atendimento de alunos da rede pública, com idade entre 7 e 17 anos, incluindo atividades esportivas variadas, em período distintos aos da escola, três vezes por semana, nos clubes da cidade e nos CDMs. Nos primeiros anos, o programa atendeu cerca de 30 mil crianças e jovens, mas expandiu-se posteriormente com a implantação e funcionamento dos CEUs e o convênio com o Ministério dos Esportes, por intermédio do Programa Segundo Tempo. Em torno dele agregaram-se várias outras ações e parcerias, envolvendo empresas que patrocinaram cam-

[3] A revista de balanço da gestão pode ser obtida com os organizadores do livro ou diretamente com a autora.

peonatos e viagens, inclusive de intercâmbio internacional, universidades que atuaram na formação dos monitores, publicações e seminários com diversas instituições afins.

Outro grande destaque, por sua abrangência e importância social, foi o programa Recreio nas Férias. Realizado duas vezes por ano, durante uma semana nas férias escolares de janeiro e de julho, o programa propiciava atividades esportivas, culturais, recreativas e passeios aos parques, teatros e cinemas, para crianças e jovens do ensino público, acompanhadas de monitores e supridas de lanches para o dia todo. Houve sete edições do Recreio, em parceria com as secretarias da Educação, da Cultura, do Abastecimento e do Meio Ambiente, iniciando com 30 mil atendimentos em julho de 2002 e terminando com 280 mil em julho de 2004. Além do impacto dessas ações para as crianças e suas famílias, no que significaram de novas experiências culturais e de conhecimento das múltiplas possibilidades que a metrópole oferece, o projeto deu oportunidade a milhares de agentes esportivos e culturais, recreadores, voluntários e professores, de trabalharem na sua área profissional diretamente com enorme parcela de pessoas que, de outra maneira, não teriam acesso a esses bens.

Também demos oportunidade para crianças e jovens com talento esportivo que pudessem se desenvolver com treinamento e apoio diferenciado. O Centro Olímpico redimensionou seus trabalhos, ampliou o atendimento de 8 para 11 modalidades olímpicas, realizou peneiras anualmente (em 2002 e 2003 passaram por elas quase 8.000 interessados) e atendeu de forma permanente 1.100 atletas, dos 7 aos 17 anos. O Centro oferecia lanche e transporte, atendimento na área de nutrição, fisioterapia e traumatologia, odontologia e psicologia, participação em campeonatos e competições locais, nacionais e, em alguns casos, até internacionais.

3. Ampliação do lazer para ruas e avenidas, estímulo ao esporte amador

São Paulo é uma metrópole que, pelo seu gigantismo urbano e limitações de infra-estrutura, torna difícil a circulação da sua população por toda a cidade, restringindo o conhecimento e a apropriação que os cidadãos podem ter dos espaços públicos, das ofertas culturais e de lazer e, principalmente, da diversidade existente nas comunidades. A criação das

Subprefeituras, além do aspecto da descentralização administrativa, trouxe consigo a necessidade de estimular a identidade e a valorização regionais, o que só é alcançável se, além de ser visto como local de moradia, o bairro também proporcionar vivência, relações sociais, passeios e divertimento.

Some-se a isso o fato de que, na histórica explosão da ocupação geográfica da cidade, nada se fez planejadamente. Mesmo os conjuntos de habitação popular praticamente não previam equipamentos públicos destinados ao lazer, à cultura e ao esporte da população.

Em função disso, desenvolvemos o Programa Viva São Paulo, que visava estimular todo tipo de iniciativas que agitassem a vivência comunitária. Dele fizeram parte o Viva Verão nos clubes da cidade, nos meses de janeiro e fevereiro; os passeios ciclísticos e mais de uma centena de corridas e caminhadas de rua, que compuseram um vasto calendário de eventos.

Com maior destaque, a SEME reorganizou todo o projeto de Ruas de Lazer (fechamento de ruas ao tráfego de carros aos domingos), ampliando seu número para mais de 400, facilitando os procedimentos e encurtando os prazos de aprovação, incrementando suas ações com o fornecimento de um *kit* de material esportivo para uso comunitário e organizando vários encontros de formação de animadores de recreação.

Iniciou-se também um movimento para o uso público de grandes avenidas para o lazer da população, aos domingos, bloqueando e desviando o trânsito de carros. Foi realizado o fechamento de um trecho da Avenida Paulista, na região central, e da Avenida Sumaré, na zona oeste da cidade. Juntamente com o já tradicional bloqueio do Minhocão (viaduto que liga as zonas leste e oeste da cidade), essas foram experiências altamente positivas, com grande adesão da população, que lotou as avenidas para caminhar, correr, andar de bicicleta, passear com os filhos, brincar, sair com os cachorros. São Paulo, sem dúvida, tornou-se mais humana e mais alegre naqueles domingos.

Com o objetivo de promover a integração da cidade por meio do esporte amador, organizamos de forma inédita os Jogos da Cidade, grande torneio esportivo envolvendo todas as Subprefeituras, em 15 modalidades coletivas e individuais, masculino e feminino, para atletas amadores maiores de 17 anos. Nas duas edições anuais dos Jogos, se inscreveram mais de 5.000 equipes, com sucesso absoluto para o futebol de campo e o de salão.

Grandes avanços, com limites e entraves no caminho

Considerando-se a situação encontrada na SEME, no início da gestão, esvaziada pela insuficiência de recursos até mesmo para seu custeio e com baixíssima expectativa de realizações, é difícil imaginar quanta energia seria preciso mobilizar para atender as possibilidades que se descortinavam, em face da enorme carência presente na população, principalmente entre os mais pobres.

Sem dúvida, mesmo tendo realizado reconhecidamente um trabalho de envergadura na Secretaria de Esportes, é predominante, ao final dos quatro anos da gestão, a certeza de que é necessário fazer muito mais. A cidade de São Paulo oferece abundância de atividades esportivas e de lazer, de alta qualidade, para aqueles que podem pagar por elas. A grande massa popular e de trabalhadores mora em locais distantes, não tem recursos extras para circular pela cidade nos finais de semana com a família ou com amigos e, nos bairros de periferia, as oportunidades são muito precárias.

Os recursos do orçamento destinados ao esporte e ao lazer da população foram e são extremamente escassos. Mesmo tendo superado todas as demais gestões anteriores, ainda assim a SEME continuou figurando no penúltimo lugar no orçamento municipal. Com isso, o processo de recuperação das instalações esportivas foi parcial. Dos R$ 60 milhões necessários para a recuperação total dos clubes da cidade, foi possível investir apenas R$ 13 milhões.

Iniciamos com o atendimento das demandas dos Clubes Desportivos Municipais, rede esta que, se estivesse em condições totais de uso, abriria enormes possibilidades para a população das regiões mais carentes, dadas a sua quantidade e localização.

Fator igualmente limitante foi a insuficiência de recursos humanos para prestar serviço à população nas áreas de esporte e lazer, aproveitando todos os espaços disponíveis de clubes, parques, escolas e outras áreas públicas ou particulares que poderiam ser utilizadas em parceria. Se mais recursos financeiros houvesse para investimento direto nas atividades, seguramente surgiriam limitações de ordem gerencial e administrativa pela insuficiência de corpo técnico capacitado e motivado. O atendimento das necessidades de esporte e lazer – seja de crianças, jovens ou pessoas da terceira idade –

exige um quadro funcional e técnico que combine experiência no planejamento, na coordenação e no conteúdo pedagógico, com disposição e vitalidade para a execução da programação.

O sucesso das atividades de esporte e lazer envolve também adequado suporte de infra-estrutura de serviços complementares de limpeza, segurança, atendimento ao público e montagem de eventos, itens nos quais se trabalhava com bastante insuficiência de recursos.

Faltou ainda tempo de gestão para o desenvolvimento e ajustes em diversos programas de caráter sistêmico, para sua ampliação e consolidação. É o caso, por exemplo, das avenidas de lazer, que deveriam se expandir para todas as regiões da cidade, bem como dos Jogos da Cidade, cuja seqüência de edições o tornaria calendário fixo para o esporte amador, incentivando a prática permanente, o treinamento, a continuidade das equipes, a importância das premiações e do desempenho nas regiões urbanas.

Finalmente, foi também insuficiente o tempo para a implementação total do processo de descentralização administrativa através das Subprefeituras. Nossa gestão percorreu a fase de elaboração e aprovação da proposta, mas a execução prática passou por uma fase de transição.

O processo de descentralização é absolutamente necessário e indispensável para se governar para todos em uma cidade do porte de São Paulo. É inviável, por exemplo, fiscalizar o bom uso de áreas públicas em parceira com a comunidade, se isso não for feito a partir do poder local, com a participação da população envolvida, num processo cotidiano e permanente. A racionalidade de administrar regionalmente os serviços de limpeza, segurança, jardinagem e manutenção para todos os equipamentos públicos da área, é outro elemento indispensável. A própria constituição de uma equipe local – intersetorial, que planeje e execute ações sociais –, coordenada pelas respectivas Subprefeituras, potencializa muito o alcance das ações do poder público.

Para que isso aconteça – e ao mesmo tempo se assegure a unidade de diretrizes, conteúdo e avaliação das políticas públicas para toda a cidade –, é preciso haver convicção e vontade política do prefeito(a), dos secretários(as) e dos subprefeitos(as), além de diversos mecanismos de planejamento e gestão conjuntas, de definições e de arbitragem.

A estratégia inovadora de inclusão social em São Paulo

Marcio Pochmann[1]

A capital do estado de São Paulo revela uma espécie de síntese de um país ainda subdesenvolvido, registrando um pouco de quase tudo identificável no conjunto da sociedade brasileira. Detém índices de opulência econômica comparável à elite de poucas cidades estado-unidenses, simultaneamente à persistência de indicadores de miséria, muitas vezes associados com algumas áreas do continente africano.

Apresenta um dos principais centros educacionais latino-americanos, com quase 400 mil alunos matriculados no ensino superior, operando com uma das mais altas concentrações absolutas de analfabetos (400 mil pessoas, segundo o Censo Demográfico de 2000). A combinação de contrários tem produzido estranhamentos, percebidos pela radicalidade da violência expressa na elevada taxa de homicídios, mais alta do que a de vários países em conflito aberto no mundo.

Na medida em que aprofunda essa combinação entre o avançado e o moderno com o antiquado e o ultrapassado, a capital paulista passou a dar sinais de exaustão, em alguns casos de rendição e até de barbárie. O pingo d'água adicional ocorreu por meio da condução hegemônica das políticas macroeconômicas de corte neoliberal promovidas a partir de 1990, pelo governo federal, quando a cidade passou a concentrar crescentemente os ricos do Brasil, tendo contabilizado, em 2000, quase um a cada dois endinheirados do país, como manifestação do ciclo de financeirização da riqueza.

[1] Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas, secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social na gestão Marta Suplicy

Por outro lado, a cidade assistiu a ampliação do desemprego, inclusive entre as pessoas de maior escolaridade e pertencentes às classes médias e altas, com o esgotamento da gestão das finanças públicas em meio a um quadro nacional de estagnação da renda *per capita* e maior apropriação fiscal – centralizada pela União – de recursos municipais, o que colocou o governo local numa sinuca de bico. Como atender as necessidades emergentes que derivam das possibilidades inerentes à modernidade da sociedade do conhecimento e das condições de uma cidade global (principal centro de negócios latino-americano), sem continuar com a exclusão social que marca amplamente a cidade?

Esse cenário complexo dificilmente será resolvido apenas pela vontade do poder local, enquanto não houver participação decisiva dos governos estadual e federal. Somente a cidade de São Paulo responde atualmente por 1/7 da renda nacional e por 1/4 de toda a arrecadação tributária do país.

Não obstante os desafios, o governo local assumiu um papel ativo e decisivo na reconstrução da cidade sob novas bases. A busca por respostas aos sinais agravantes de atraso teve alta centralidade entre os anos de 2001 e 2004, quando ganhou relevância a adoção de uma estratégia inovadora de inclusão social e a retomada do diálogo com o futuro, a partir do enfrentamento das mazelas herdadas.

O presente texto procura brevemente apresentar o desenvolvimento da experiência paulistana direcionada ao enfrentamento do processo de exclusão social no plano local. Por meio de nove programas inovadores, integrados e articulados entre si, tornou-se possível alcançar múltiplos êxitos em termos de uma nova gestão da política social, com enorme redução do chamado custo operacional e, sobretudo, com o afastamento das atrasadas ações assistencialistas e clientelistas. O objetivo central foi o da emancipação social, política e econômica de toda a população que vive nas condições velhas e novas da exclusão social[2].

A exclusão social em São Paulo

O município de São Paulo encontra-se pressionado por três grandes fatores que respondem pelo comportamento mais geral do processo de

[2] Essa parte foi desenvolvida com base em Pochmann, 2004.

exclusão social. O primeiro está associado à condução neoliberal das políticas macroeconômicas por parte do governo federal, responsável pela quintuplicação do desemprego, uma vez que as empresas intensivas em mão-de-obra foram obrigadas a fechar as portas ou a destruir postos de trabalho existentes por conta de uma abertura comercial abrupta, compartilhada com altas taxas de juros e câmbio valorizado ao longo da década de 1990.

O segundo fator gerador de maior exclusão refere-se à pretérita condução irresponsável das finanças municipais. O endividamento paulistano acumulado durante as últimas gestões municipais (1993 a 2000) impossibilitou a Prefeitura de tomar novos empréstimos, mesmo havendo instituições privadas e públicas interessadas em oferecer créditos. Por outro lado, devido ao acordo firmado em 2000 entre o município e o governo federal a respeito do endividamento público, o orçamento paulistano passou a ser reduzido anualmente em 13%, com a finalidade de processar o pagamento do serviço da dívida contraída nas administrações passadas.

Por fim, o terceiro fator diz respeito ao padrão de ajuste fiscal imposto pelo governo federal, responsável pela elevação da carga tributária a partir da maior extração de recursos fiscais dos municípios mais ricos. Em 1991, por exemplo, a capital paulista, que possuía o terceiro maior orçamento público do país, respondia por 20% de toda a arrecadação tributária nacional. Naquela oportunidade, R$ 2 a cada R$ 10 arrecadados compunham o orçamento público da cidade.

Dez anos depois, em 2001, o município de São Paulo passou a responder pelo quinto maior orçamento público do país, embora assumisse a responsabilidade por 25% de toda a arrecadação tributária nacional. Além disso, verificou-se que, de cada R$ 10 coletados na forma de impostos, taxas e contribuições na cidade, somente 95 centavos ficavam no orçamento municipal.

Em virtude disso, compreende-se como atualmente o espaço de atuação municipal direcionado ao combate à exclusão social – mesmo para a maior cidade latino-americana – é mais restrito do que era para administrações passadas. Mas isso não se mostrou suficiente para imobilizar o governo municipal durante a gestão Marta Suplicy, sobretudo no campo da inovação e do desenvolvimento das políticas de inclusão social.

A estratégia inodora de inclusão social

A implantação de uma nova estratégia de inclusão social decorreu previamente da realização de um amplo diagnóstico a respeito da natureza e da dimensão da exclusão no município de São Paulo. Diante disso, a estratégia foi desenvolvida pela convergência de dois eixos programáticos: institucionalização de um novo padrão de política social e a constituição de uma rede articulada e matricial da política social.

Novo padrão de política social

A estrutura administrativa do Estado herdada do período autoritário não foi praticamente tocada pelo curso do processo de redemocratização nacional. As práticas de governo, como as de distribuição do poder no interior do setor público, mantiveram-se geralmente inalteradas, resguardando características centralizadoras, contraproducentes ao projeto de mudança típico de um governo democrático e popular. Entre elas, destacam-se a concentração do poder e da "capacidade de gestão" nas áreas-meio, típicas das administrações tradicionais e conservadoras, e sua flagrante insuficiência nas áreas-fim, que se direcionam geralmente às políticas sociais.

A contrapartida estrutural a essas formas de governar é a priorização das agendas aos problemas das áreas-meio em detrimento das áreas sociais (fins). Isso emerge rapidamente nas administrações democráticas e populares, que iniciaram seus governos diante da concentração de burocracia e poder, e da baixa agilidade e capacidade da gestão tradicional.

Nesse quadro mais amplo, coube a função de reconstruir as estruturas decisórias nas mais diversas instâncias da administração, em particular nos governos locais, especialmente diante de experiências prévias de governos neoliberais de destruição do papel do Estado. Em virtude disso, a opção de conceber uma secretaria municipal capaz de construir uma estratégia de inclusão social exigiu a revisão da tradicional estrutura de tomada de decisões, de gestão e de coordenação para a ação das políticas sociais.

Esse foi o caminho adotado, tendo em vista a urgência de ser constituída – praticamente do nada – uma nova concepção de política social. Sabe-se hoje que a implantação e a consolidação da estratégia paulistana de inclusão social somente teve êxito porque, desde o princípio, houve inovações

gerenciais, capazes de romper com vícios e com o envelhecimento da estrutura administrativa do aparelho de Estado no âmbito municipal.

Desde o princípio predominou a avaliação prévia de que a construção de uma estratégia de inclusão social exigiria superar o que havia de subdesenvolvido e atrasado na concepção de política social assistencialista e residual, de improvisação e concorrência entre distintos programas pontuais e focalizados. Na maior parte das vezes, tratava-se de ações de baixa cobertura social, com elevados custos operacionais e administrativos, mais comprometidos com a politicagem e o favorecimento autoritário do que com a cidadania emacipatória.

Em função disso, foi fundamental a implantação de uma secretaria inovadora, capaz de fugir aos caminhos tradicionais da estrutura de *secretaria-fim*, muito departamentalizada e setorializada em uma plêiade de microprogramas, com elevado custo administrativo, baixa eficácia e reduzida cobertura de atendidos, ou de *secretaria-meio*, geralmente contaminada pelas lógicas da focalização, improvisação e assistencialismo improdutivo ante a necessidade da universalização e da perspectiva de emancipação social, política e econômica da população excluída[3]. O resultado final foi o surgimento da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), na forma de uma *secretaria de projetos*, ágil, enxuta e eficaz.

Suas principais inovações foram: (I) criação de uma estrutura de gestão horizontalizada, com ênfase em ações matriciais, consubstanciadas por projetos planejados e bem delimitados que objetivavam a emancipação social, política e econômica da população beneficiada; (II) implementação fundada na articulação com as demais secretarias, subprefeituras e empresas municipais, em um modelo baseado na concepção de agilidade do governo face às comunidades locais; (III) definição de todo o processo de trabalho voltado para os segmentos destinatários da estratégia de inclusão; (IV) descentralização da autoridade e gestão colegiada, buscando o gerenciamento das ações de governo com participação popular; (V) orientação por objetivos, colocando em segundo plano as regulamentações e a cultura burocrática;

[3] Para maiores detalhes ver: motta, 1991; Petrucci *et alii*, 1995.

(VI) descentralização de atribuições, com a progressiva cobrança de resultados por desempenho e responsabilização de coordenações e chefias; (VII) adoção de sistemas de informação e tecnologias de suporte, com ampla avaliação e monitoramento de resultados e (VIII) constituição de redes de apoio e integração de ações com programas de outras esferas de governo (estadual e federal), do setor privado, de organismos não-governamentais e da sociedade civil organizada.

A organização por programas, com responsabilização, horizontalização e articulação com todos os setores da Prefeitura concedeu ênfase no fortalecimento do governo local, bem como permitiu a aproximação do planejamento e da tomada de decisão justamente nos locais de implementação efetiva das políticas sociais. Dessa forma, foi possível dar vazão ao processo de inversão de prioridades, o que exigiu um melhor balanceamento e adequação das capacidades para governar, além do significado de um projeto global, que se pretende transformador de realidades da exclusão[4].

Na prática, a estratégia adotada consolidou-se efetivamente em profissionais capacitados e disponíveis para uma ação de governo focada em seus objetivos. Assim, foi necessário alterar quantitativa e qualitativamente a estrutura de cargos colocados à disposição da SDTS e, a partir daí, adotar uma postura de construção permanente de uma nova forma de atuação. Esse modo de funcionamento de uma secretaria municipal procurou constituir-se em uma estrutura de pessoal para implementar projetos prioritários para a inclusão socioeconômica. Da mesma forma, buscou o êxito por meio de um modelo de funcionamento radicalmente fundado na autonomia das equipes, no planejamento de projetos de médio e longo prazos e na responsabilização de suas equipes de coordenação, garantindo uma ampla rede de apoio e participação.

Por outro lado, valorizou-se a crescente articulação com o governo municipal (secretarias e empresas públicas), a sociedade civil organizada e os organismos não-governamentais para o desenvolvimento de uma ampla estratégia de inclusão social, ao mesmo tempo em que procurou combinar a redistribuição de renda com a indução do desenvolvimento econômico.

[4] Sobre isso ver: oliveira, 2004; Campos, 2004; Pochmann, 2004.

Os avanços em termo de concepção de gestão por parte da SDTS podem ser divididos nas esferas interna e externa de atuação.

Na esfera interna, interessa destacar o formato da gestão dos programas e atividades de apoio técnico, contando com a cooperação de organismos internacionais na implantação conjunta de metodologias inovadoras na formação cidadã e nas medidas direcionadas à emancipação e ao desenvolvimento regional[5]. Foram os casos decorrentes da adoção de um sistema comum de informação e tecnologias de suporte capaz de oferecer elementos suficientes para a montagem de uma espécie de unidade de inteligência e acompanhamento de toda a estratégia de inclusão social.

A partir da construção desse sistema de informação, foi possível gerenciar e monitorar o conjunto de ações que buscaram integrar o cadastramento da população-alvo, atender o beneficiário do programa de garantia de renda, oferecer simultaneamente a capacitação com módulos básico e específico articulados, encaminhar ao circuito do microcrédito e dirigir à reinserção social nas atividades de geração de renda e trabalho por meio das medidas de apoio ao desenvolvimento local.

Tudo isso partiu previamente da demarcação oficial de uma linha de pobreza para a cidade de São Paulo, definida para o estabelecimento de metas gerais e específicas de atendimento de beneficiários, ao longo de um cronograma de implementação territorial da estratégia de inclusão social.

A prioridade no atendimento do conjunto de nove programas sociais no território da cidade também perseguiu previamente a concepção e implementação de um indicador síntese a respeito da exclusão social. Tal indicador síntese resultou da combinação de distintos índices: pobreza, violência, desemprego, escolaridade, alfabetização, desigualdade de renda e participação relativa de jovens em todos os 96 distritos administrativos em que se dividem os 10,5 milhões de habitantes.

Nesse sentido, a constituição do Banco de Dados do Cidadão – parceria entre a SDTS e a Empresa Municipal de Processamento de Dados (Prodam) –,

[5] Dois convênios internacionais realizados com a FAO e a Unesco concederam flexibilidade para testes de novas metodologias administrativas e de implementação de programas sociais. Ver mais em Pochmann, 2003.

foi fundamental para o êxito de toda a estratégia de inclusão social. Além de sua importância para a convergência de ações dos nove programas sociais, também foi necessária para proceder a integração e gestão inéditas das ações do governo paulistano com programas do governo do estado de São Paulo e do governo federal.

Destacam-se a integração e articulação entre programas redistributivos municipais (Renda Mínima e Bolsa Trabalho), com programas estaduais (Renda Cidadã e apoio à família) e federais (agente jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Bolsa Família, Primeiro Emprego). Também houve integração a partir do gerenciamento de informações de parte do Banco de Dados do Cidadão da SDTS com os programas federais de intermediação de mão-de-obra (SINE), de qualificação profissional (Plantec), de alfabetização (MEC) e de microcrédito.

Da mesma forma, a implantação de uma estrutura de gestão horizontalizada por parte da SDTS possibilitou unir a força dos governos locais com a vontade de participação da comunidade organizada em prol do enfrentamento da exclusão social.

Na esfera externa, ressalta-se a experiência de combinar com diversos atores e organismos governamentais e não-governamentais a implantação e o desenvolvimento de cada um dos nove programas que fazem parte da estratégia de inclusão social. Foram os casos decorrentes da implementação de programas fundados na articulação das ações da SDTS com as demais secretarias municipais, subprefeituras, governo estadual e federal, empresas estatais, organizações da sociedade civil e organismos não-governamentais para o desenvolvimento de programas, sua avaliação e monitoramento.

Ressalta-se, por exemplo, a constituição inicial do conselho municipal intersecretarias – que contou com 11 secretarias municipais e quatro empresas públicas –, responsável pela construção da estratégia de ação e implementação matricial e territorial do conjunto dos programas sociais. Também se pode destacar que cada programa social foi desenvolvido contando com um grupo de representação civil para acompanhamento das ações e resultados.

O programa São Paulo Confia é emblemático da rede de apoio social à difusão da central de microcrédito na cidade. Para isso foi constituído uma

Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP), compreendida por cinco Centrais Sindicais (CUT, CGT, CGT-B, SDS e CAT), por banco privado (Santander) e por entidade patronal (Cives), além da própria Prefeitura. Todas essas instituições foram integradoras de recursos necessários ao fundo de financiamento do microcrédito, ainda que sua maior parte tenha sido gerada com recursos orçamentários da Prefeitura.

Em relação às ações voltadas à incubação de empreendimentos de geração de trabalho e renda, teve mérito – a partir do envolvimento das instituições formadoras – a constituição de uma rede de apoio aos projetos de viabilização da economia solidária[6]. Quanto ao programa de capacitação ocupacional, também se estabeleceu uma rede de instituições de ensino operadoras no plano municipal.

Por fim, a articulação com as comunidades locais para as ações de desenvolvimento regional foi fundamental para o abandono da lógica de políticas públicas pontuais, improvisadas e, muitas vezes, de natureza concorrencial, com elevado custo operacional. A ação efetiva e complementar em torno da responsabilidade social por parte das empresas, da colaboração com entidades de representação de interesses patronais e laborais e de uma rede de apoio de organismos governamentais locais (religiosas ou não) possibilitou valorizar a sinergia integradora no plano local em torno de distintas iniciativas de resgate da cidadania no município de São Paulo.

Rede articulada e matricial da política social

Antes mesmo da constituição oficial da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade já estava em curso a implementação de uma estratégia de inclusão social. Conforme mencionado, nove programas sociais articulados e integrados foram constituídos a partir de três eixos programáticos que normatizam e identificam tanto as portas de entrada (programas redistributivos) como as de saída da condição de exclusão social (programas

[6] Tanto a criação de um fundo de fomento aos empreendimentos solidários dentro da central de crédito São Paulo Confia como o apoio técnico aos empreendimentos formados com as instituições parceiras foram possíveis com o Fórum de Economia Solidária, responsável, inclusive, pela organização e realização anual de uma feira para a apresentação das experiências na cidade de São Paulo.

emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local) para o conjunto da população pauperizada e desempregada[7].

Dessa forma, buscou-se alcançar não apenas a universalização do acesso ao conjunto da estratégia de inclusão social, mas romper com a lógica assistencialista e residual de ações setorializadas e com sobreposição de funções, marcadas geralmente por visão e dinâmicas eleitorais. Dentro do eixo programático que simboliza a porta de entrada para a estratégia paulistana de inclusão social, localizam-se os programas de natureza redistributiva, que ao complementar temporariamente a renda familiar buscam disponibilizar aos beneficiados um conjunto de possibilidades de autonomização, com rendimento acima da linha oficial de pobreza.

Nesse caso, os programas de transferência de renda justificam-se pela necessidade de atender a parcela excluída da população, que se encontra prisioneira emergencial da sobrevivência. Sem a complementação de renda, esse segmento social dificilmente abandona as já consolidadas estratégias antiquadas de sobrevivência, que diariamente comprometem a maior parte de seu tempo.

Por isso, a garantia temporária de uma complementação de renda visa assegurar o ingresso desse segmento da população paulistana na estratégia de emancipação social, política e econômica. Para as famílias de baixa renda, com dependentes de 0 a 15 anos de idade, há o programa Renda Familiar Mínima, enquanto para os jovens de baixa renda e desempregados, com idade entre 16 e 29 anos, há o programa Bolsa Trabalho. Ambos estão vinculados à educação, uma vez que garantem temporariamente a transferência de renda associada à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades comunitárias.

O programa Bolsa Trabalho, por exemplo, também procura atender aos jovens de baixa renda por intermédio dos cursos pré-vestibulares gratuitos (Bolsa Trabalho Cursinho) e, integrado ao processo municipal de disponibilização de bolsas em universidades privadas (benefício da redução do imposto municipal sobre serviços – ISS) e públicas, contribui na ampliação da escolaridade dessa parcela da população (Bolsa Empreendedor para projetos de pesquisa de universitários selecionados pelo Fórum das Universidades). Ainda para o caso do programa Bolsa Trabalho, há outra via direcionada à formação no local de trabalho dos jovens de baixa renda, seja na fase de conclusão do ensino médio ou universitário (Bolsa Trabalho Estágio), seja na condição de recém-formado (Bolsa Trabalho Emprego). Assim, a faixa que vai do recém-nascido até os 29 anos passou a ser atendida por um conjunto de ações que visam elevar a escolaridade e preparar melhor seu ingresso no mercado de trabalho.

[7] Para análise mais ampla ver: Pochmann, 2002; Pochmann, 2003.

A partir da garantia de renda e de uma capacitação em atividades comunitárias, busca-se valorizar o protagonismo social dos segmentos pobres da população. Ao mesmo tempo, o esforço do poder público municipal direciona-se ao oferecimento de condições próximas às verificadas nas famílias de classes média e alta, que podem financiar a formação de seus filhos por mais tempo e, assim, possibilitar que o ingresso no mercado de trabalho se dê quando eles se encontram suficientemente preparados para ocupar as melhores vagas disponíveis.

Para as faixas etárias superiores existem os programas de garantia de renda associados à reinserção no mercado de trabalho por meio das alternativas de geração ocupacional e renda. O programa Operação Trabalho, por exemplo, volta-se aos desempregados de longa duração e com baixa renda, na faixa etária de 21 a 39 anos de idade; enquanto o programa Começar de Novo direciona-se aos desempregados de baixa renda, com mais de 40 anos, buscando combinar a complementação temporária de renda com a formação para o trabalho assalariado, autônomo, empreendedor e agente comunitário.

No caso do desempregado de longa duração (oito meses e mais), deve-se considerar que o programa Operação Trabalho distingue-se por oferecer benefício de renda para quem participa das atividades de formação teórica e aprendizagem prática, assim como busca financiar o pagamento do transporte associado à qualificação necessária para a procura ativa por trabalho. No programa Começar de Novo também há a garantia de formação no local de trabalho para recém-contratados, bem como o financiamento de gastos com transporte.

A partir do ingresso em um dos programas redistributivos, o beneficiário compromete-se simultaneamente com o segundo eixo programático da es-

tratégia de inclusão social, cujo objetivo é alcançar a emancipação social, política e econômica. Assim, para famílias do programa Renda Mínima, busca-se difundir conhecimentos básicos (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, entre outros), enquanto para os beneficiários dos demais programas redistributivos existe a escolha de uma formação específica, após a passagem pelo módulo básico de dois meses de conhecimento geral (ética, cidadania e cultura política e econômica).

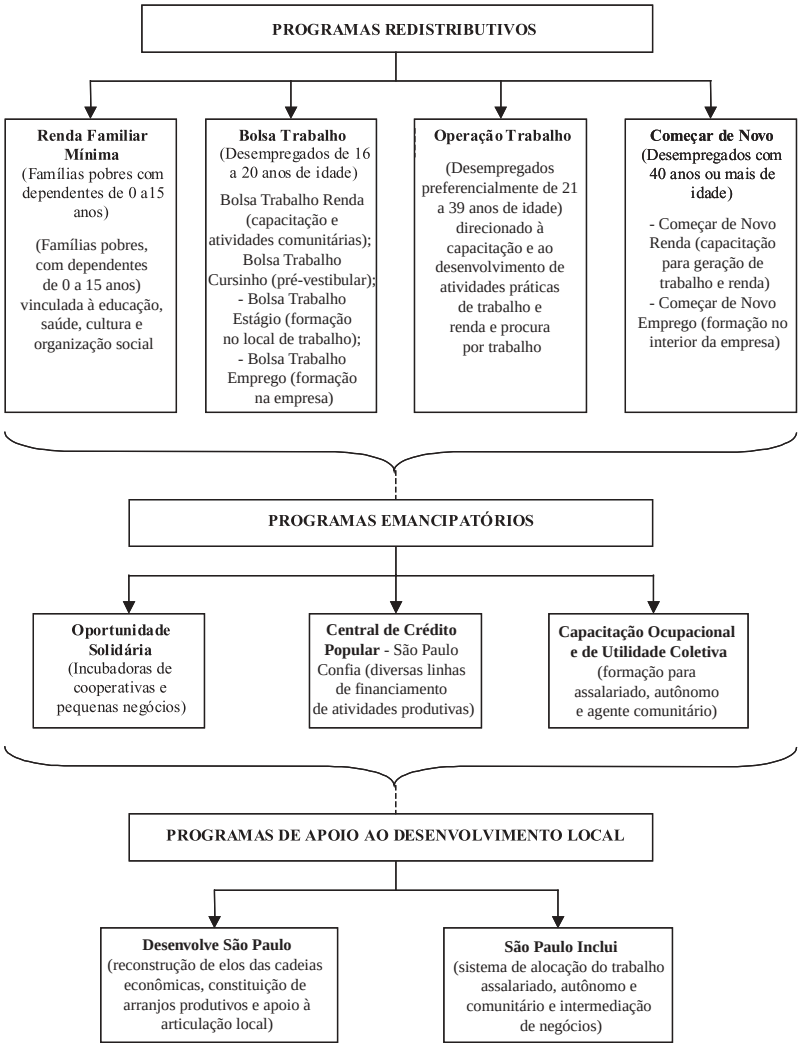
Os módulos específicos compreendem o período de quatro a dez meses, sendo voltados para as possíveis áreas de empreendedorismo coletivo ou individual (programa Oportunidade Solidária), de capacitação profissional para o trabalho assalariado ou autônomo (programa Capacitação Ocupacional e de Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva) e para atividades comunitárias (agentes comunitários de lazer, meio ambiente, logística). No caso dos beneficiários que precisarem de apoio financeiro para a montagem de um negócio, compra de equipamentos e vestimenta, capital de giro, entre outros, há a Central de Crédito Popular São Paulo Confia, cujo papel é o de conceder empréstimos a partir de taxas de juros compatíveis com a capacidade de pagamento do tomador. Para isso, opera por meio de agentes de créditos apoiados por agências localizadas nas regiões mais periféricas da cidade.

O terceiro eixo programático caracteriza-se por ser – na perspectiva da inclusão social – o portal de saída para a emancipação econômica, pois se trata de apoiar o desenvolvimento local, especialmente nas regiões dos beneficiários de programas redistributivos. Ao buscar a transformação dos locais de moradia e de possível exercício de trabalho, confere a possibilidade da reorganização geográfica das atividades produtivas e de novas formas de reinserção no mercado de trabalho.

Isso, contudo, encontra-se associado ao planejamento mais amplo do desenvolvimento econômico na cidade, com estímulos às cadeias produtivas intensivas em mão-de-obra e geradoras de negócios. Dessa forma, abrem-se espaços novos e necessários à absorção de beneficiários dos programas sociais em atividades de geração de trabalho e renda, o que resulta na possibilidade de emancipação econômica.

De um lado, o programa São Paulo Inclui constitui uma grande rede de intermediação de trabalho e negócios que se originam a partir da passagem dos

Figura 1: Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social



beneficiários pelos programas redistributivos e emancipatórios. A articulação com o setor produtivo é fundamental, além da operacionalização de uma rede de oferta de vagas para que possam ser encaminhados todos os beneficiários que se capacitem a uma atividade assalariada, autônoma ou comunitária.

De outro lado, o programa Desenvolvimento Local trata de articular e integrar atores sociais relevantes da cidade. Por intermédio dos Fóruns de Desenvolvimento Setorial são envolvidos os atores empresariais, trabalhadores e universidades em torno de medidas visando o progresso de setores produtivos como o têxtil, o de móveis e o de cargas. Com a requalificação técnica e gerencial dos negócios, há a elevação da competitividade empresarial e a incorporação de novas tecnologias, interagindo com a contratação de parcela dos beneficiários dos programas sociais.

Da mesma forma, os Fóruns de Desenvolvimento Local preocupam-se com o envolvimento da sociedade civil organizada nas mais distintas regiões geográficas da cidade, fortalecendo os segmentos excluídos em torno da constituição de uma agenda popular de desenvolvimento local. A partir disso, a Prefeitura passa a incorporar na agenda governamental de gestão as propostas definidas especialmente nos fóruns locais.

Resultados obtidos

Entre 2001 e 2004, os programas sociais atenderam os 96 distritos administrativos da cidade de São Paulo, atingindo, direta ou indiretamente, cerca de 480 mil famílias, ou seja, quase 20% da população paulistana (2 milhões de pessoas). De cada dez famílias em condição de pobreza na capital paulista, oito foram beneficiadas pela intervenção da SDTS.

Em função da larga cobertura dos programas sociais, houve, desde o início da implementação da estratégia de inclusão social, a preocupação com possíveis impactos que a ação municipal poderia apresentar para a população. Nesse sentido, foi desenvolvida uma metodologia compatível com o intento de sistematicamente avaliar a eficácia e monitorar a efetividade nas metas sociais, bem como o acompanhamento referenciado de todo o processo administrativo[8].

[8] Foram adotados três mecanismos de monitoramento e acompanhamento da implementação da estratégia de inclusão social no município de São Paulo: (i) em nível municipal (pesquisas com beneficiários, visitas e fiscalização de parte da Prefeitura, entrevistas com entidades parceiras e atores sociais relevantes); (ii) em nível nacional (seleção e contratação de quatro instituições nacionais de pesquisa para acompanhar e avaliar os programas sociais); (iii) em nível internacional (seleção e contratação de uma instituição para avaliar e monitorar os programas sociais).

Destaca-se, no entanto, que a temporalidade de implantação dos programas sociais em âmbito territorial não foi idêntica, nem mesmo a implementação dos três eixos programáticos da estratégia inclusiva. Assim, o primeiro pagamento dos beneficiários dos programas redistributivos ocorreu em junho de 2001, para os distritos administrativos de Lajeado e Capão Redondo (cadastrados e selecionados entre abril e maio) e, assim, sucessivamente, para outros dez distritos durante o mesmo ano.

Em 2002, mais 37 distritos foram atendidos pelos programas sociais; em 2003, outros quatro e, no ano de 2004, os 42 distritos administrativos restantes foram beneficiados pela estratégia de inclusão social.

A distribuição ao longo do tempo para a incorporação dos 96 distritos administrativos da cidade de São Paulo ocorreu em função da prioridade definida previamente para atender as regiões com maior grau de exclusão. Ademais, o cadastramento da população-alvo dos programas sociais foi concentrado nos anos em que não houve eleição municipal ou estadual (2001 e 2003), procurando evitar-se a vinculação eleitoral.

Deve-se também fazer menção à presença de uma conjuntura econômica nacional extremamente adversa, responsável pela imposição de modificações importantes na dinâmica socioeconômica local. Recorda-se que, desde o final do segundo trimestre de 2001, a economia nacional avançou rapidamente numa rota de desaceleração das atividades produtivas, com vários impactos negativos nos níveis de rendimento e ocupação.

Assim, os beneficiários dos programas sociais, que poderiam ter alcançado mais facilmente a emancipação econômica diante de uma sustentada expansão da economia nacional, tenderam a sofrer ainda mais com o elevado desemprego e a queda na renda. Da mesma forma, as finanças municipais foram atingidas desfavoravelmente, comprometendo o repasse de recursos para a estratégia de inclusão social.

Sabe-se, por outro lado, que a necessária aferição de resultados e o monitoramento das intervenções do poder público não são simples e, talvez por isso, são pouco comuns no Brasil. As pesquisas de avaliação e monitoramento podem abarcar diferentes aspectos, diretos e indiretos, apontando para múltiplas modalidades de análise.

Para uma apresentação sintética dos resultados observados ao longo da estratégia de inclusão social no município de São Paulo, optou-se pela uti-

lização de dados oficiais disponíveis, assim como de informações geradas por pesquisas amostrais especialmente realizadas com beneficiários dos programas e agentes econômicos locais. Em função disso, agregou-se um conjunto de seis diferentes tipos de impactos identificados a partir da adoção dos programas sociais[9]. A seguir, apresentam-se os impactos operacionais, socioeconômicos, educacionais, socioculturais, financeiros e na identidade de direitos.

Impactos operacionais

A partir da implementação dos programas sociais na capital paulista, tratou-se de procurar medir simultaneamente o impacto operacional proveniente do novo modelo de gestão da política social. Isso porque o padrão das políticas sociais no Brasil caracteriza-se, em geral, pela baixa cobertura social e pelo elevado custo de sua operacionalização.

Um exemplo disso pode ser verificado pelo antigo programa federal Bolsa Escola que, para transferir R$ 15,00 mensais por criança, exigia um custo operacional estimado em R$ 7,00 para o município, uma vez que este era responsável pelas atividades de cadastramento, seleção, acompanhamento, desenvolvimento de atividades socioeducacionais e monitoramento da freqüência escolar do beneficiado. Ou seja, um custo operacional equivalente a cerca de 50% do valor transferido ao beneficiário.

Da mesma forma, a baixa cobertura de parte da política social brasileira, tradicionalmente operada por intermédio de cotas de beneficiários, garantia o atendimento do preceito da focalização e não da universalização das ações públicas. Ainda a título de exemplo, cabe destacar do antigo programa federal (Bolsa Escola) que, para o município de São Paulo, era disponibilizada uma cota de atendimento de apenas 79 mil famílias, quando, na verdade, existiam quase 300 mil em condição de serem beneficiadas. Percebe-se algo semelhante em relação ao programa do estado de São Paulo de complementação de renda (Renda Cidadã) que dispõe de uma cota de apenas 16 mil famílias beneficiadas para o município paulistano.

[9] Desde 2001 vem sendo realizado sistematicamente um conjunto de investigações diretas e por telefone com beneficiários e atores sociais, por intermédio de uma divisão de pesquisa de avaliação e monitoramento da própria SDTS.

Por meio da adoção de um novo modelo de política social, abandonou-se, em São Paulo, a limitada perspectiva da focalização em nome da universalização das ações. Somente o programa Renda Mínima municipal atendeu 320 mil famílias nos 96 distritos da cidade, contando com a participação compartilhada dos programas de complementação condicionada de renda dos governos federal e estadual, durante o período de 2001 a 2004.

A coordenação municipal dos programas de complementação de renda associada à educação possibilitou expandir recursos públicos, ampliando positivamente a quantidade de famílias beneficiadas. Em 2004, por exemplo, de cada R$ 10,00 aplicados nos programas de complementação de renda na capital paulista, R$ 6,00 foram provenientes da Prefeitura Municipal, R$ 3,50 do governo federal e R$ 0,50 do governo estadual, enquanto, em 2001, a totalidade dos recursos era do governo paulistano.

Com isso, foi possível superar mais um dos vícios da política social tradicional: seu elevado custo operacional. Na cidade de São Paulo, a estratégia de inclusão social compromete 8% do valor total aplicado[10]. Em síntese, um excelente resultado operacional.

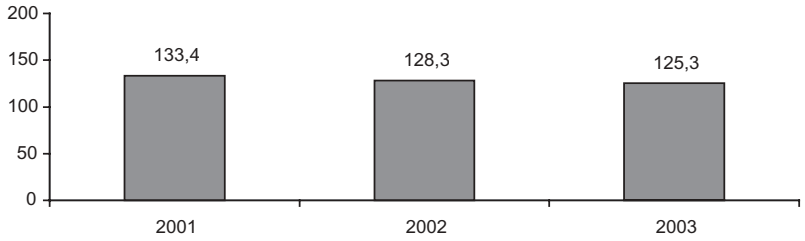
Impactos socioeconômicos

No âmbito socioeconômico são identificados três impactos consideráveis decorrentes da implementação do conjunto da estratégia de inclusão. Um dos impactos de grande importância no enfrentamento da pobreza diz respeito aos programas redistributivos (Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo).

Nos 54 distritos administrativos atendidos pelo programa Renda Mínima, até o ano de 2003, verificou-se como a população beneficiada elevou consideravelmente sua renda familiar total, resultando valores bem acima da linha de pobreza estabelecida em 1,47 salário mínimo, sempre que somado o rendimento original com a complementação de renda paga pela Prefeitura. Dessa forma, a intervenção do poder público foi capaz de transferir recursos monetários em quantidade suficiente para que as famílias alcançassem um rendimento médio mensal acima do limite da sobrevivência.

[10] Para maiores detalhes ver: Pochmann, 2003.

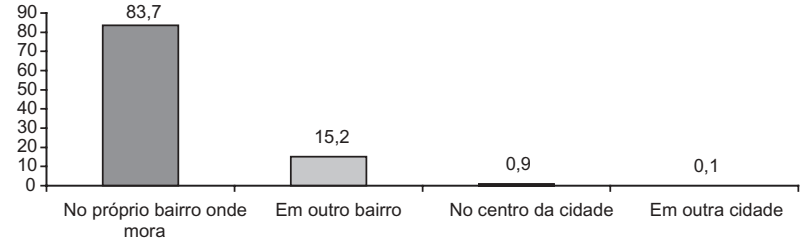
Gráfico 1: Município de São Paulo – Relação entre o rendimento médio total* das famílias beneficiadas pelo programa Renda Mínima e a linha de pobreza**



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2004)
* Soma do rendimento médio original mais o valor médio do benefício do programa Renda Mínima.
** Equivalente a 1,47 salário mínimo mensal (igual a 100,0).

Outro importante impacto no âmbito socioeconômico relaciona-se ao local em que os beneficiários dos programas redistributivos gastam o recurso recebido. Conforme a geografia territorial dos gastos realizados pelos beneficiários, observa-se como o nível de atividade local foi afetado, uma vez que mais de 80% do total da complementação de renda têm sido efetuados na própria região de moradia, conforme pesquisa realizada.

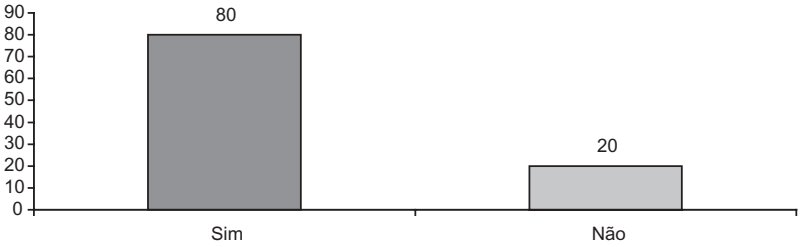
Gráfico 2: Município de São Paulo – Distribuição territorial dos gastos dos beneficiários dos programas redistributivos (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002).

Em relação à percepção dos agentes econômicos locais, especialmente nos distritos administrativos atingidos pelos programas sociais, constata-se que a maior parte registrou melhora nos negócios. A ampliação do faturamento dos agentes locais terminou sendo atribuída, em grande medida, aos gastos adicionais realizados pela parcela beneficiada pelos programas redistributivos da Prefeitura de São Paulo.

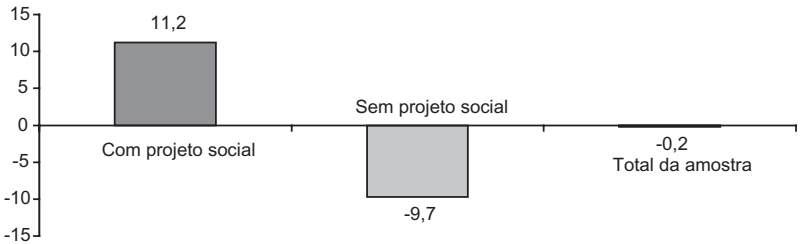
Gráfico 3: Município de São Paulo - Percepção dos agentes econômicos a respeito da complementação de renda nos distritos administrativos beneficiados pelos programas sociais (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002)

Não sem motivo, o efeito-renda decorrente dos programas sociais – geralmente associados ao maior gasto com bens alimentícios – terminou influenciando a própria arrecadação tributária municipal. De acordo com o levantamento realizado a partir da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), foi possível constatar que o seu melhor comportamento esteve associado às regiões onde os programas sociais tinham sido implementados.

Gráfico 4: Município de São Paulo - Variação da arrecadação do ISS para uma amostra de regiões com e sem projetos sociais (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (dados SMFDE – ano de 2002)

Ainda sobre a análise socioeconômica dos programas sociais, destacam-se também os impactos sobre o nível ocupacional e de rendimento. De um lado, a redistribuição de renda nas famílias pobres implicou adição de consumo sobre produtos básicos, conforme apontado tanto pela pesquisa amostral, realizada entre beneficiários dos programas e agentes econômicos localizados nos distritos administrativos atingidos, como pelos dados oficiais da arrecadação tributária municipal. De outro, o efeito-renda sobre as vendas indicou adição de produção que, por sua vez, foi acompanhada de maior demanda por trabalho.

Para medir os efeitos decorrentes da adoção dos programas sociais no interior do mercado de trabalho, foi necessário aplicar uma metodologia capaz de identificar a interferência das políticas públicas no comportamento geral da ocupação e da renda[11]. A despeito de, no período analisado, o ambiente macroeconômico ter sido muito desfavorável à elevação da ocupação e dos rendimentos reais dos ocupados, foram constatados três distintos impactos positivos.

Em primeiro lugar, foi analisado o efeito-inatividade exercido tanto pela absorção de maior renda pelas famílias como pela diminuição da pressão da chamada mão-de-obra secundária no mercado laboral (crianças, jovens, mulheres com dependentes pequenos, pessoas de mais idade). Assim, a taxa de inatividade (relação entre a população inativa e a população em idade ativa) tenderia a ser maior para determinadas faixas etárias quanto maior fosse o acréscimo na renda familiar.

Como decorrência do efeito-inatividade, pode-se observar, em segundo lugar, o efeito-rendimento, que resultou da menor pressão na concorrência entre a mão-de-obra disponível para os mesmos postos de trabalho existentes. Diante da permanência do nível de ocupação e do custo de vida, programas de garantia de renda influenciaram positivamente o rendimento médio real, a partir da redução na concorrência entre trabalhadores ocupados e desempregados. Da mesma forma, sem a presença dos programas sociais haveria maior quantidade de pessoas ingressando no mercado de trabalho e, diante do mesmo nível de ocupação, o aumento da competição depreciaria o rendimento médio real dos ocupados.

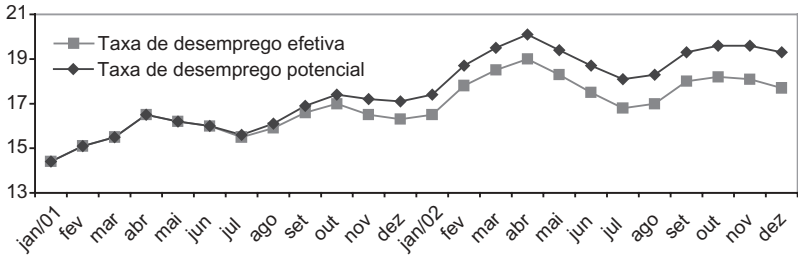
[11] Sobre isso ver: Schmid, *et alii*, 1996; Mäarek, 1994.

Por fim, mediu-se o efeito-ocupação gerado pelos programas sociais, a partir da ampliação do rendimento e, por conseqüência, do consumo do conjunto das famílias pobres. Nesse sentido, o impulso adicional ao consumo local – especialmente nas camadas mais pobres da população e nas regiões mais periféricas – ocorreu naturalmente, tendo em vista que os segmentos sociais atingidos pelos programas possuem menor propensão à poupança. O que, em síntese, contribuiu para ampliar o nível de produção e de vendas, trazendo, em contrapartida, a elevação no volume de ocupados.

Em função disso, constatou-se, em maior ou menor medida, um conjunto de efeitos positivos no interior do mercado de trabalho, especialmente quando a economia registrou alguma expansão. Em realidade, os programas sociais da Prefeitura de São Paulo, conduzidos por intermédio da SDTS, terminaram atuando mais como efeito anticíclico do que geradores de impactos pró-ciclo, face à desfavorável situação econômica nacional, causadora de elevado desemprego e da queda no rendimento real dos ocupados.

Assim, notou-se, por exemplo, que a taxa de desemprego no município paulistano teria sido maior do que foi, caso os programas sociais não tivessem sido aplicados. Estimou-se que o desemprego seria, em média, 8,5% superior ao registrado no mês de dezembro de 2002, conforme a Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e do Departamento Inter-Sindical de Estudos Sócio-Ecoonômicos (Dieese).

Gráfico 5: Município de São Paulo – Taxas de desemprego efetiva e potencial, com e sem efeitos dos programas sociais da Prefeitura



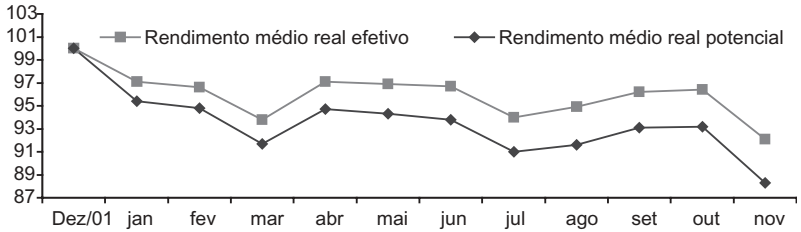
Fonte: Bacen e Seade/Dieese (Pesquisa de 2003)

Em síntese, observa-se que, em vez de 17,7% da população economicamente ativa (PEA) no município de São Paulo estar desempregada, o

universo tenderia a ser maior, com taxa estimada de 19,2%, sem a presença dos programas sociais da Prefeitura de São Paulo. Isso ocorreu fundamentalmente por conta da combinação dos três efeitos (inatividade, ocupação e rendimento) que atuaram no interior do mercado de trabalho paulistano.

Da mesma forma, foi estimado o efeito-rendimento sobre o mercado de trabalho paulistano. O comportamento do rendimento médio dos ocupados poderia ser outro sem os programas sociais, conforme observado durante o período de janeiro de 2001 a novembro de 2002. Naquele mês, por exemplo, estimou-se que o poder aquisitivo do rendimento dos ocupados no município de São Paulo seria, em média, 4,1% inferior ao efetivamente registrado.

Gráfico 6: Município de São Paulo – Índice efetivo e potencial do rendimento médio real dos ocupados, com e sem os efeitos dos programas sociais da Prefeitura (Dez/01 = 100,0)



Fonte: Dados primários do Bacen e Seade/Dieese (Pesquisa de 2003).

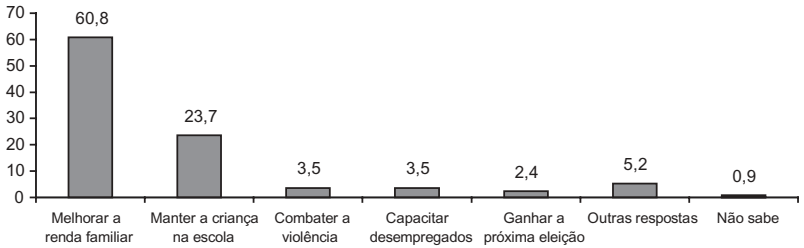
IMPACTOS EDUCACIONAIS

Dos quatro programas que constituem o eixo redistributivo da estratégia de inclusão social, dois deles possuem uma forte ênfase na educação. Os programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho, conforme exposto, visam ampliar a escolaridade, buscando propiciar condições que estimulem a postergação do ingresso no mercado de trabalho, como o que se verifica na camada mais rica da população, que tende a colocar seus filhos em contato com o trabalho, na maioria das vezes, somente depois de completarem o ensino superior.

Mesmo nos programas Operação Trabalho e Começar de Novo, mais direcionados à construção de novas formas de geração de trabalho e renda,

observa-se que os beneficiários analfabetos e de baixa escolaridade têm acesso às ações de combate a esses problemas. Ademais, contam também com a oferta de cursos de capacitação ocupacional no trabalho assalariado, no trabalho autônomo, no empreendedorismo e nas atividades comunitárias. Tal oportunidade também é estendida aos beneficiários dos programas Bolsa Trabalho e aos responsáveis pelos que são atendidos pelo programa Renda Mínima.

Gráfico 7: Município de São Paulo – Avaliação das razões de implantação dos programas sociais pelos beneficiários (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral - 2002).

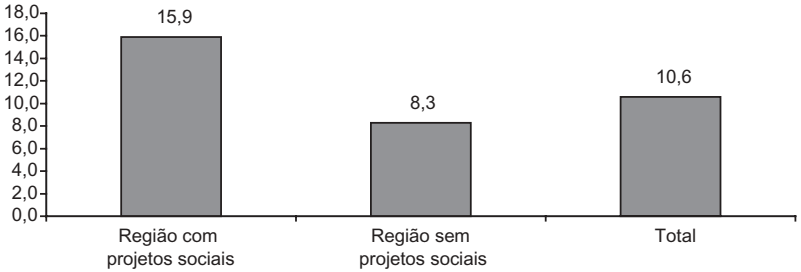
Conforme pesquisa realizada com beneficiários dos programas sociais, constata-se a forte identidade deles com o enfrentamento da pobreza e a valorização da educação, apontadas pela própria população atendida.

Outro impacto educacional decorrente dos programas sociais relacionou-se com o comportamento das vendas de passes escolares. Conforme estudo realizado com dados primários da Secretaria Municipal de Transportes, houve elevação na venda de passes escolares nas regiões atendidas com os programas sociais da SDTS.

Por fim, trata-se de buscar avaliar os possíveis efeitos decorrentes dos compromissos que os beneficiários dos programas sociais possuem com a educação. São os casos, por exemplo, dos programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho, cujo conjunto de beneficiários possui a responsabilidade de manter a freqüência escolar.

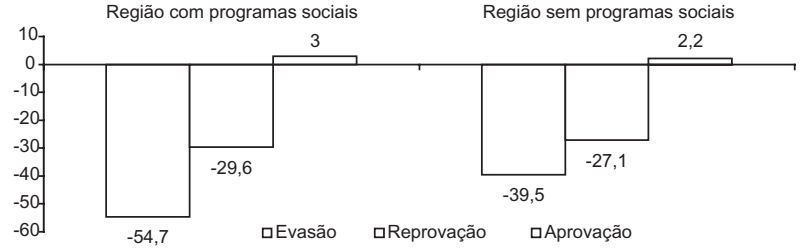
Pode-se observar, por exemplo, uma queda tanto na evasão escolar como na reprovação. Isso foi mais intenso em regiões atendidas pelo programas sociais, conforme dados primários da Secretaria Municipal de Educação.

Gráfico 8: Município de São Paulo – Crescimento da venda de passes escolares em regiões com e sem programas sociais (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2002).

Gráfico 9: Município de São Paulo – Variação nos indicadores de evasão, reprovação e aprovação entre regiões com e sem programas sociais *(em %)*



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa de 2003).

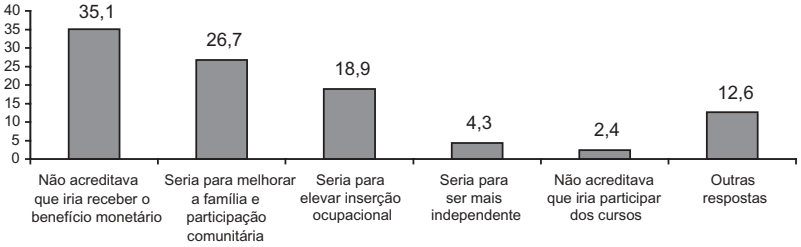
Em função disso, a elevada desigualdade que existia em termos de desempenho entre as crianças que estudavam na periferia em relação às que estudavam no centro da cidade foi sendo gradualmente reduzida. Em 2003, após dois anos e meio de adoção da estratégia de inclusão social, pôde-se verificar que não há mais desigualdade nos desempenhos escolares entre estudantes da periferia e do centro da cidade paulistana.

Impactos socioculturais

Com relação ao âmbito sociocultural são apresentados os principais impactos referentes à implementação dos programas sociais. O primeiro refere-se à contribuição que esses programas ofereceram ao resgate da cidadania e à credibilidade do poder público.

Constatou-se, inicialmente, o quanto era elevado o descrédito em relação ao poder público, especialmente entre os segmentos mais pauperizados da população. O passado certamente comprovou como o estado desconsiderava os anseios dos excluídos no município de São Paulo.

Gráfico 10: Município de São Paulo – Avaliação dos beneficiários quanto aos programas sociais (em %)



Fonte: PMSP – SDTS (Pesquisa amostral de 2002).

Ao mesmo tempo, a camada empobrecida da população apresenta crescente perda de confiança em si própria, com baixa auto-estima. A implementação dos programas sociais nas regiões periféricas e para a população mais empobrecida foi uma novidade em termos de impactos socioculturais.

Por meio de uma pesquisa amostral realizada com beneficiários dos programas sociais, constatou-se que uma parcela dos entrevistados não acreditava que iria ser atendida pela intervenção da Prefeitura. Da mesma forma, identificou-se a importância dos programas na melhoria da situação familiar e comunitária.

A percepção a respeito do exercício da cidadania não foi desprezível, considerando-se o comprometimento da estratégia de inclusão social com a emancipação social, política e econômica da população-alvo. Dessa forma, tornou-se possível a construção dos direitos compartilhados, o que representa uma conquista democrática fundamental, em que os pobres deixam de ser mera massa de manobra do velho clientelismo e do assistencialismo eleitoral para se transformar em atores de novas trajetórias de cidadania [12].

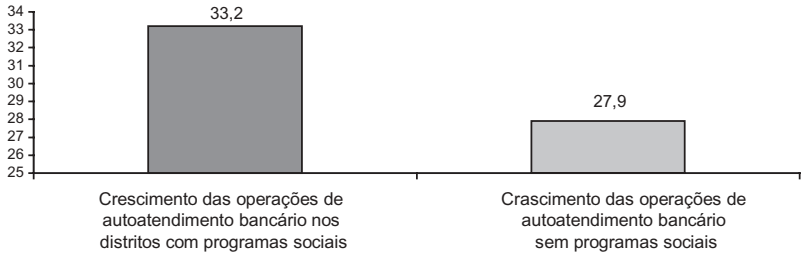
[12] Para uma discussão mais detalhada sobre a concepção de direitos entre a população atingida pelos programas sociais no município de São Paulo ver: Campos, 2004.

Um segundo impacto sociocultural relacionou-se com o processo de inclusão bancária gerado pelos programas sociais. Verificou-se que do total de contas do Banco do Brasil (agente financeiro dos programas sociais da PMSP), cerca de 1/4 eram de beneficiários dos programas. Isso não deve ser desprezado, já que, no Brasil, algo em torno de 25% do total da população não possuem acesso aos bancos.

Além disso, em São Paulo – assim como em todo o país – ocorre uma forte concentração geográfica na distribuição das agências bancárias. Nas regiões mais centrais da cidade há, por exemplo, uma agência bancária para cada 2 mil pessoas residentes, enquanto nas regiões periféricas existe somente uma agência bancária para cada aglomeração de mais de 20 mil residentes, sem considerar ainda que 10% do total dos distritos administrativos não possuem sequer agência bancária.

Com a implementação dos programas sociais houve aumento no atendimento bancário nas regiões mais distantes do centro, bem como ocorreu uma maior circulação de recursos monetários nas regiões beneficiadas por intermédio do auto-atendimento bancário. A população beneficiada passou a utilizar o cartão bancário que acompanha os programas sociais para resgatar seus benefícios monetários, assim como para realizar pagamentos de despesas.

Gráfico 11: Município de São Paulo – Variação nos indicadores de auto-atendimento bancário nas regiões atingidas pelos programas sociais
(em %)



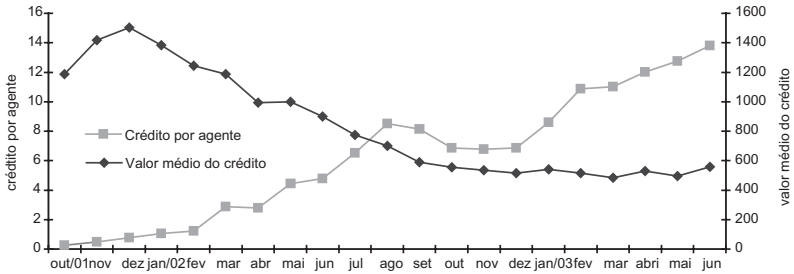
Fonte: PMSP – SDTS, a partir de dados primários do Banco do Brasil (Pesquisa de 2002).

Ademais, deve-se considerar que, conforme pesquisa amostral realizada com beneficiários dos programas, 21,2% informaram que recebem o benefício monetário no mesmo local onde residem e 76,9% recebem em outros

distritos administrativos. No centro da cidade, no entanto, somente 1,9% do conjunto dos beneficiários sacam o benefício monetário.

Por sua vez, constata-se que o curso da inclusão bancária não se deteve apenas e tão somente no acesso ao circuito de recebimento e pagamento de despesas. Também houve avanços relacionados à experiência do microcrédito desenvolvida pela Central de Crédito Popular (São Paulo Confia), especialmente na indução e fomento de atividades produtivas geradoras de trabalho e renda nas favelas.

Gráfico 12: Município de São Paulo – Evolução média mensal da quantidade de créditos realizada por agente e valor do crédito concedido



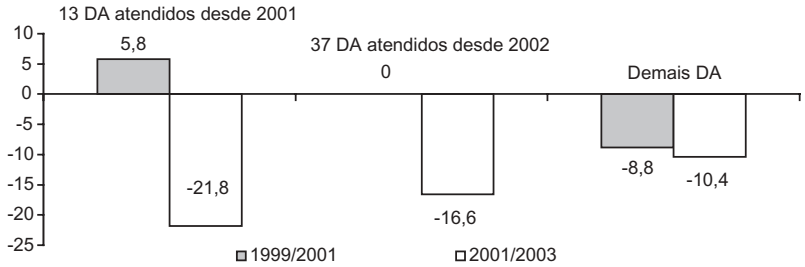
Fonte: CC-SPC (Elaboração SDTS/PMSP).

Por intermédio de postos avançados nas regiões periféricas, os agentes de crédito da São Paulo Confia são capazes de identificar as oportunidades de negócios, ajudando no financiamento dos empreendimentos novos e dos já constituídos. Em pesquisa realizada em 2003 junto a tomadores de empréstimos do São Paulo Confia, observou-se que 72,2% deles conseguiram ampliar o faturamento em seus pequenos negócios.

Além disso, a existência de linhas variadas de microcrédito (0,48% de juros ao mês para negócios oriundos de beneficiários dos programas sociais, 1% ao mês para cooperativas e 2% ao mês para trabalhadores ambulantes) possibilitou atender mais e melhor a população empreendedora de baixa renda. Além do valor emprestado ser relativamente reduzido, constata-se também que os grupos solidários representaram uma via adequada e mais bem organizada, tanto para a garantia do sucesso dos empreendimentos realizados como para a reduzida taxa de inadimplência (menos de 3%, em média).

Como terceiro impacto sociocultural identificado encontra-se a temática da insegurança protagonizada pela violência. Quando se relacionam os distritos administrativos beneficiados pelos programas sociais e os distritos ainda não atendidos, observa-se o impacto preciso nas mortes violentas.

Gráfico 13: Município de São Paulo – Variação da taxa de homicídio antes (1999/2001) e depois (2001/2003) dos programas sociais nos distritos administrativos (DA)
(em %)



Fonte: PMSP – SDTS, com dados primários do Pró – AIM (Pesquisa de 2004).

Sabe-se que, de acordo com as informações oficiais (Pró-AIM), a cidade de São Paulo vinha, até o ano 2000, apresentando uma tendência de aumento na taxa de homicídio, que passou de 50 assassinatos por 100 mil habitantes no período de 1997/98 para 57,3 por 100 mil habitantes entre 1999/2000. A partir daí, a taxa de homicídio começou a cair, representando, em 2003, 4.999 mortes violentas, enquanto em 2000, eram 5.990 assassinatos.

A redução nas mortes violentas na cidade de São Paulo ocorreu simultaneamente à implementação dos programas sociais, observando-se, por exemplo, que as maiores quedas na taxa de homicídio foram nas regiões beneficiadas pela estratégia de inclusão da SDTS. Quanto maior o tempo de existência dos programas sociais nas regiões geográficas analisadas, maiores foram os sinais de redução na taxa de homicídio, o que indicou o quanto o combate à exclusão pode ser feito por políticas sociais e não apenas por meio da repressão policial.

IMPACTOS FINANCEIROS

Na maior parte das vezes, a visão conservadora acerca do papel das políticas públicas associa a aplicação de recursos na área social simplesmente ao gasto assistencial improdutivo, equivalente a outro qualquer tipo de despesa. Isso ocorre, talvez, porque se desconsidera que o gasto na área social tem relação estreita com o investimento, especialmente em termos de seus retornos ocupacionais, educacionais e culturais, entre outros, conforme apresentado.

Sabe-se, *a priori*, que o dinheiro bem gasto pelo governo incentiva a geração de renda maior do que a quantidade inicialmente existente pela dinâmica privada, uma vez que o gasto público estimula a demanda de parte do setor privado e o consumo das famílias, alimentando um ciclo virtuoso na produção e, na seqüência, na ocupação e na renda.

Da mesma forma que parcela importante do gasto público retorna ao governo por meio da arrecadação tributária – pois maior geração de renda amplia a base fiscal –, observa-se que os programas redistributivos voltados à emancipação social, política e econômica da população-alvo produzem retorno aos investimentos realizados. Os complexos das políticas sociais como assistência, saúde, segurança pública e educação foram atingidos direta e indiretamente pelos reflexos positivos decorrentes da aplicação dos programas sociais na cidade de São Paulo.

Assim, a garantia de renda em quantias consideráveis para um conjunto expressivo da população excluída tem impactos diretos e indiretos, reduzindo, por exemplo, a necessidade de recursos na área hospitalar e de medicamentos, especialmente nos casos de doenças vinculadas à subnutrição, bem como na esfera educacional, sobretudo em relação à diminuição da repetência e da evasão escolar, como também na esfera da segurança pública, com a queda na taxa de mortes violentas. Em síntese, registra-se a presença de importantes retornos em termos da contenção dos gastos e da elevação da receita pública ante a ação preventiva decorrente de uma estratégia de inclusão social, como a verificada em São Paulo.

Conforme pesquisa realizada em 2002, foi possível constatar que, para o total de recursos aplicados nos programas redistributivos, 10,7% retornaram ao caixa do governo municipal, sem considerar o adicional na arrecadação estadual e federal. Também foi possível observar que uma quantia equiva-

lente a 6% do total dos recursos investidos pelos programas redistributivos terminou sendo economizada em decorrência dos efeitos sobre a educação (redução da evasão e da repetência escolar) e a saúde (diminuição relativa dos gastos com medicamentos e atenção hospitalar, vinculados às doenças associadas à subnutrição).

Tudo isso sem contabilizar que um jovem beneficiado pelo programa Bolsa Trabalho é receptor de uma garantia de quase R$ 180,00 mensais, acrescidos de aprendizagem teórica e prática em atividades comunitária e solidária, voltadas ao protagonismo social. O contrário disso ocorre, em geral, nas ações da Febem (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor), que custam, em média para cada jovem atendido, a quantia de quase R$ 1,4 mil mensais.

Por fim, ressaltam-se os efeitos financeiros advindos dos programas emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local. Toda vez que um beneficiário foi atendido por um dos programas redistributivos, ele teve possibilidade de participar de alguma atividade orientada à cidadania e à geração de trabalho e renda, o que tende a resultar numa economia de recursos considerável para o poder público municipal.

Quando se considera o conjunto dos resultados alcançados pela capacitação efetuada, tanto pela incubação de empreendimentos autogestionários como na formação para trabalho assalariado, comunitário e autônomo, acrescido dos empréstimos realizados pela Central de Crédito São Paulo Confia e das ações de desenvolvimento local, chega-se a uma economia de recursos para os cofres públicos e algum retorno em termos de tributos arrecadados. No período de dezembro de 2001 a fevereiro de 2004 foram abertas quase 200 mil novas vagas formais de trabalho assalariado no município de São Paulo. Desse total, 2/3 foram geradas nas regiões periféricas, quando até o ano 2000, a cada 10 vagas abertas, 7 eram na região central e somente 3 na periferia da cidade.

A construção de novas centralidades para a expansão econômica e ocupacional no interior da cidade de São Paulo veio acompanhada de uma melhor aplicação dos recursos. Constatou-se, por exemplo, que a cada R$ 10,00 investidos pela estratégia de inclusão social, R$ 2,00 retornaram aos cofres públicos por meio da arrecadação tributária ou da economia de despesas nas mais diversas áreas.

Impactos na identidade dos direitos

Por muito tempo no Brasil, a população excluída tem sido recorrentemente usada como uma espécie de massa de manobra por parte das elites dirigentes, não interessando, portanto, a adoção de políticas públicas capazes de romper o circuito da dependência, do clientelismo e do paternalismo político. A estratégia de inclusão social do município de São Paulo partiu do pressuposto de que sem a emancipação política, social e econômica da população excluída, qualquer avanço não seria pleno.

Por isso, desde o início da implementação da estratégia de inclusão social, ocorrida a partir do primeiro trimestre de 2001, houve interesse em acompanhar, avaliar e monitorar o desenvolvimento dos programas sociais e seus impactos na população-alvo. A autonomia dos beneficiados, assim como a inclusão e o fortalecimento nos fóruns de desenvolvimento local, constituíram passos fundamentais da estratégia de alcançar a condição de emancipação social, política e econômica.

Todos os nove programas possuem periódicas avaliações, realizadas geralmente junto ao conjunto da população beneficiada. Desejou-se investigar para melhorar, sempre que necessário e possível, a forma de atendimento dos programas sociais, bem como a recepção da população-alvo acerca do conteúdo dos cursos de aprendizagem teórica e prática.

De acordo com a série de investigações realizadas desde 2001 com a população beneficiada, chegou-se a uma conclusão a respeito dos impactos associados à concepção e ao exercício dos direitos por parte da população-alvo. Significa, em última análise, uma mudança quase cultural, posto que se concebeu a política social como direito e não como dádiva assistencial, paternalista e clientelista.

Fatos notórios como as filas no cadastramento e no atendimento por parte dos programas redistributivos mostraram o quanto era difícil extirpar a cultura do assistencialismo e do paternalismo político. Os avanços foram evidentes, ainda que se saiba que isso exige uma ação contínua ao longo do tempo[13].

De toda forma, as trilhas foram abertas, apontando desde o início para a emancipação social, política e econômica da população excluída no municí-

[13] Para detalhes a respeito das filas e das avaliações dos beneficiados pelos programas sociais ver: Pochmann, 2003.

pio de São Paulo. O muito que foi feito até o momento é enobrecedor. Entretanto, somente a sua continuidade e a sua extensão nos planos estadual e federal poderão consistir numa etapa superior em termos de enfrentamento do processo de exclusão social.

Referências bibliográficas

ALTIMIR, O. (1979). *Dimensión de la pobreza en América Latina.* Santiago: Cepal.

AMORIM, R. & POCHMANN, M. (2003). *Atlas da exclusão social*. Vol.1. São Paulo: Cortez.

ATKINSO, T. *et alii*. (1997). *Pauvreté et exclusion*. Paris: La Documentation Française.

AURELIANO, L. & DRAIBE, S. (1998). A especificidade do Welfare State brasileiro. In: MPAS/CEPAL (org.). *A política social em tempo de crise: articulação e descentralização*. Brasília: MPAS.

BARBOSA, R. (1985). *A questão social e política no Brasil.* São Paulo: LTr.

BASU, P. (2003). *Monitoring, benchmarching and evaluation for poverty alleviation programmes: the Indian experience*. Washington: UNPD.

BORGIANNI, E. & MONTAÑO, C. (1999). *La política social hoy.* São Paulo: Cortez.

CAMPOS, A. *et alii*. (2003). *Atlas da exclusão social*. Vol. 2. São Paulo: Cortez.

CAMPOS, A. *et alli.* (2004). *Atlas da exclusão social no mundo*. Vol. 3. São Paulo: Cortez.

CAMPOS, A. (2004). *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo*. São Paulo: FFLCH/USP.

CASTEL, R. (1997). As armadilhas da exclusão social. In: WANDERLEY, L. & BELFIORE, M. (orgs.) *Desigualdade e a questão social.* São Paulo: Educ.

DEMO, P. (1998). *O charme da exclusão social*. São Paulo: Autores Associados.

DEMO, P. (2003). *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de l' État-providence*. Paris: PUF.

FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira. In: *Economia e Sociedade*, nº 13, Campinas: IE/Unicamp.

FITOUSSI, J & ROSANVALLON, P. (1996). *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Èditions du Seuil.

FONSECA, A. & COHN, A. (2004). Bolsa família e a questão social no Brasil. *Teoria e Debate*: São Paulo, nº 57.

GORE, C. & FIGUEIREDO, J. (1997). *Social exclusion and anti-poverty policy*. Geneve: ILO.

HENRIQUE, W. (1999). *O capitalismo selvagem*. Campinas: IE/Unicamp.

MÄAREK, G. (1994). *Coût du travail et emploi.* Paris: La Documentation Française.

MEADE, J. (1964). *Efficiency, equality and the ownership of property*. London: Allen & Unwin.

MELLO, J. (1992). Conseqüências do neoliberalismo. In: *Economia e Sociedade*, nº 1. Campinas: IE/Unicamp.

MOTTA, F. (1994). *Teoria Geral da Administração.* São Paulo: Ed. Pioneira.

MURRAY, C. (1994). *Underclass*. London: IEA.

NUM, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.

OFFE, C. (1989). *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.

OLIVEIRA, C. (2004). Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo. *Cadernos de Trabalho*, 127. Brasília: UNDP.

OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. (orgs.) (1999). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes.

PETRUCCI, V. *et alii* (1995). Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo. Brasília: Enap.

POCHMANN, M. (2001). *A metrópole do trabalho.* São Paulo: Brasiliense.

POCHMANN, M. (2002). De la sociedad civil a las ONG. *Foreing Affairs*: México, nº 3 (2).

POCHMANN, M. (2002). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Cortez.

POCHMANN, M. (2004). Novos agregados sociais no Brasil. In: *Revista Paranaense de Economia*. Curitiba.

POCHMANN, M. (2003). *Outra cidade é possível*. São Paulo: Cortez.

POCHMANN, M. (1995). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança.* São Paulo: LTr.

POCHMANN, M. (2004). *Reestruturação produtiva e perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social.* Petrópolis: Vozes.
POCHMANN, M. (2004). *O desafio da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Publisher.
PRZEWORSKI, A. (1989). *Capitalismo e social-democracia.* São Paulo: Cia das Letras.
RAWLS, J. (1972). *A theory of justice*. Oxford: OUP.
SANTOS, W. (1979). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
SCHMID, G. *et alii* (1996). International Handbook of labour market policy and evaluation. London: E. Elger.
SDTS. (2003). *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil*. São Paulo: SDTS/PMSP.
SDTS. (2003). *O desafio do emprego no Brasil*. São Paulo: SDTS/PMSP.
SDTS. (2003). *Trabalho legal, ilegal e alegal*. São Paulo: SDTS/PMSP.
SEN, A. (2001). *Desigualdade reexaminada*. São Paulo: Record.
SOARES, L. (1999). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro, UFRJ.
SPOSATI, A. (1996). *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Cortez.
SUPLICY, E. (2003). *Renda de cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Cortez.
TEIXEIRA, A. (1991). Do seguro à seguridade. In: *Texto para Discussão*, nº 249. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.
VAN PARIJS, P. (1997). *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Ática.
WORLD BANK. (1993). *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty*. Washington: WB.
XIBERRAS, M. (1993). *Théories de l´exclusion sociale*. Paris: MK.
YOUNG, J. (2002). *A sociedade excludente*. Rio de Janeiro: Revan.
ZWEIG, F. (1969). *The worker in an affluent society*. London: Heinemann.

Política habitacional urbana

Paulo Teixeira[1]

Introdução

O desafio de buscar soluções para as necessidades habitacionais de uma metrópole como São Paulo é complexo e extrapola o exercício de um mandato. Ainda assim, o que construímos à frente da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) no período 2001/2004, em parceria com outros atores governamentais, movimentos sociais e setores progressistas da sociedade civil, estabeleceu um novo paradigma para o enfrentamento dessa questão. Indo além da produção de moradias, trabalhamos pela inclusão social dos grupos mais carentes e vulneráveis, pelo respeito à diversidade das suas necessidades e pela efetivação do direito à cidade para todos. Nessa perspectiva, e tendo como princípio a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil, definimos os seis eixos básicos da nossa política habitacional e urbana:

• Promover a modernização administrativa da Sehab e da Cohab, criando as condições básicas para a implementação dos demais eixos da política;

• Consolidar a habitação de interesse social nas áreas centrais, de forma articulada com programas de incentivo ao retorno das famílias de renda média para a região;

• Urbanizar favelas e loteamentos precários, promovendo melhorias nas moradias existentes, eliminando situações de risco e integrando essas comunidades aos demais bairros da cidade formal;

[1] Vereador do município de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores e secretário de Habitação na gestão Marta Suplicy.

• Regularizar favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais, desenvolvendo ações em favor da segurança na posse e mecanismos de negociação de conflitos, para evitar despejos e ações reintegratórias;

• Ampliar a oferta de habitações de interesse social, articulando recursos, programas e parcerias;

• Articular a política habitacional com a política urbana, aperfeiçoando os instrumentos legais que visam à garantia do direito constitucional à moradia e contribuindo para construção de uma cidade mais humana, ambientalmente saudável e acessível a todos, inclusive às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;

A partir desses eixos, desenhamos/integramos um leque de programas e projetos, afinados com as especificidades das demandas e aproveitando os recursos e oportunidades presentes. Como projeto exemplar da nossa política habitacional, destacamos o Residencial Parque do Gato, no bairro do Bom Retiro, onde eliminamos a favela que se esparramava junto à foz do rio Tamanduateí, fizemos a urbanização do local e entregamos aos moradores unidades habitacionais de qualidade, creche, áreas de esporte e lazer, e centro para atividades de geração de renda.

Participação social

A participação dos movimentos sociais e das entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade civil foi um princípio orientador de todas as etapas da nossa política habitacional. Para garanti-lo foram criadas várias instâncias de representação, destacando-se o Conselho Municipal de Habitação (CMH). Criado por Lei, o Conselho é constituído por 48 membros, sendo 16 representantes do poder público, 16 indicados pelas entidades da sociedade civil e 16 representantes da população, definidos por eleição direta. Em 2003, a Sehab realizou as eleições para o CMH e os conselheiros tomaram posse, passando a exercer funções consultivas e deliberativas, incluindo a aprovação das aplicações dos recursos do Fundo Municipal de Habitação.

Programa de modernização administrativa

A modernização da Sehab foi implementada com recursos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contou também

com a parceria de associações de empresários e profissionais ligados à construção civil. Os objetivos da modernização da Sehab foram valorizar funcionários, informatizar e divulgar dados e procedimentos, melhorar o padrão de atendimento aos munícipes e capacitar a máquina burocrática para responder às suas funções de modo mais ágil, eficaz e transparente. Entre os importantes resultados desses investimentos, destacamos:

• o Programa Plantas o*n line*, que conseguiu reduzir prazos e custos de aprovação de projetos, contribuindo para o crescimento do número de lançamentos imobiliários, para a geração de emprego e renda, o barateamento dos imóveis ofertados pelo mercado e a agilização da produção de empreendimentos habitacionais pelo poder público. Para tanto, o programa envolveu a criação de um *site*, que estabeleceu um canal direto e transparente de comunicação entre o setor da produção imobiliária e o órgão de aprovação de projetos (Aprov); a disponibilização, em meio digital, de toda a legislação aplicável ao processo de aprovação de projetos; a criação de um sistema de protocolo digital de processos, via internet; a oferta de um sistema digital de acompanhamento da tramitação dos processos, também disponibilizado via internet, no *site* do Plantas *on line*; a oferta via internet do sistema de comunicados eletrônicos para facilitar a requisição de dados, pelo Aprov, aos responsáveis pelos empreendimentos; a criação do Aprov Expresso, que viabilizou a aprovação, em 15 dias, de projetos que dessem entrada com todos os elementos necessários à aprovação e que não apresentassem maior complexidade; reforma e modernização do espaço de trabalho do Aprov e criação de uma praça de atendimento aos usuários, moderna e funcional.

• a criação da Comissão de Análise Integrada de Edificações e Parcelamento do Solo (CAIEPS), que integrou representantes das diversas Secretarias Municipais envolvidas na aprovação de empreendimentos complexos, de forma a criar uma instância única de análise e deliberação integrada sobre esses casos, evitando longos períodos de trâmite dos processos e idas e vindas decorrentes de percepções divergentes sobre o seu conteúdo.

• a capacitação dos quadros técnicos da secretaria de forma a habilitá-los para funções gerenciais e prospectivas, visando à captação de novos recursos e ao estabelecimento de parcerias para atender os objetivos da política habitacional de interesse social, envolvendo outras instâncias governamentais, agências internacionais de desenvolvimento, entidades

empresariais, ONGs etc. Entre as parcerias, destacamos as que foram formalizadas com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal (programas PAR, PEHP e PSH), Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, (programa Cities Alliance), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Comunidade Européia, URB-AL, Governo Japonês e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU).

Morar no centro: garantia de moradia social na região central

O Programa Morar no Centro, destinado a garantir a moradia social na área central e a atrair novos moradores da classe média para o local, foi concebido de forma articulada com o Programa Ação Centro, para a reabilitação do centro de São Paulo. Para garantir seus objetivos, o programa Morar no Centro desdobrou-se nas seguintes ações e subprogramas: provisão habitacional; reforma e reciclagem de prédios para habitação; locação social; melhorias em cortiços; Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH); projeto especial Parque do Gato e aplicação de novos instrumentos urbanísticos.

A demanda por provisão habitacional foi enfrentada mediante parceria da Sehab/Cohab com a Caixa Econômica Federal (CEF) e movimentos sociais atuantes no centro. Considerando-se, por um lado, a pequena oferta de terrenos e, por outro, o grande número de edifícios vazios e abandonados existentes na região, optou-se por intervenções de reforma e reciclagem desses edifícios, preferencialmente à construção de novos. Os movimentos sociais já vinham operando o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da CEF, dirigido ao atendimento de famílias com renda de até seis salários mínimos, mediante arrendamento durante 15 anos, ao final dos quais o morador tem opção de compra do imóvel. Para conseguir atender as famílias de menor renda, a Sehab negociou recursos federais específicos para subsídio, criou isenções de taxas e incentivos para a redução de custos. Nesse sentido, destacamos o repasse, ao PAR, de seis prédios desapropriados pela Cohab. No total, entregamos 1.523 unidades em empreendimentos PAR-reforma do Morar no Centro e viabilizamos empreendimentos para mais 1.059 unidades

Outra iniciativa destinada a atender a demanda habitacional das famílias de menor renda e dos grupos mais carentes e vulneráveis foi a formatação do programa de aluguel social. O programa prevê a oferta de unidades habitacionais mediante pagamento de aluguel, cujo valor corresponde ao comprometimento de, no máximo, 15% da renda das famílias. A diferença entre o valor do aluguel e o financiamento dos empreendimentos é suprida por subsídio. As unidades permanecem como propriedade pública e os beneficiários devem ser submetidos a avaliações periódicas, para garantir que atendam aos critérios de acesso. O caráter inovador do programa definiu alguns desafios, relacionados com a gestão dos condomínios, avaliação dos beneficiários e do sistema de subsídios proposto. Para resolver essas questões, contamos com estudos e consultorias proporcionados pelo convênio de cooperação técnica do Fundo Especial do Japão, administrado pelo BID. Até o final da gestão, foram entregues 623 unidades do programa de locação social, estando viabilizadas mais 1.427.

Além das ações dirigidas especificamente à garantia de acesso à moradia, as intervenções da Sehab na região central tiveram como foco a melhoria das condições de vida e trabalho dos moradores mais pobres. Para isso, foi criado o Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), abrangendo dez perímetros selecionados em função da concentração de cortiços. O desenvolvimento dos PRIHs consiste na articulação de intervenções de produção habitacional; melhorias em cortiços; recuperação do patrimônio histórico e dos espaços públicos; programas culturais, de saúde, educação, geração de renda etc.

Bairro Legal: urbanização de favelas e de loteamentos precários

A relevância das ações de urbanização de favelas e de loteamentos precários decorre diretamente da forma como foi resolvida a questão da moradia popular nas grandes cidades brasileiras, nos últimos 50 ou 60 anos. Enquanto as políticas públicas de habitação se orientaram pela lógica dos financiamentos bancários, tornando seus produtos inacessíveis para as famílias de menor renda, o alto preço da terra e o baixo nível dos salários expulsaram essas famílias das áreas urbanizadas para as periferias, transformando favelas e loteamentos irregulares e precários na principal “solução” habitacional

para a maioria dos mais pobres. No caso de São Paulo, a distribuição, por distritos, da taxa de crescimento populacional, apurada pelos censos demográficos nos períodos 1980/1991 e 1991/2000, evidencia o agravamento dessa tendência. Diante de um passivo de cerca de 2,5 milhões de moradores de favelas e de loteamentos precários, equacionamos o programa Bairro Legal, destinado à recuperação desses assentamentos, aproveitando os investimentos já feitos por seus moradores e garantindo a eles moradia digna e acesso aos demais direitos da cidade. Considerando as diferentes situações abrangidas, o programa Bairro Legal desdobrou-se em diversas linhas de atuação, destacando-se:

• o programa de Urbanização de Favelas, que incluiu em seus beneficiários 67,7 mil famílias moradoras de 24 favelas, para as quais foram dirigidos projetos e obras de melhorias habitacionais, infra-estrutura e acesso a equipamentos urbanos e comunitários;

• o programa Bairro Legal - Loteamentos, que tem por objetivos a melhoria das condições urbanísticas dos loteamentos, além da regularização fundiária que será abordada mais adiante. Esse programa concluiu intervenções urbanísticas em 69 loteamentos, beneficiando 41,3 mil famílias.

• o programa Mananciais, destinado à recuperação socioambiental das favelas e dos loteamentos precários, inseridos nas áreas de proteção dos mananciais de água, beneficiou 10,1 mil famílias com obras de drenagem de córregos, contenção de encostas, infra-estrutura de saneamento e pavimentação, implantação de parques, áreas de lazer, telecentros e centros comunitários. O programa Mananciais também realizou, em parceria com o governo do Estado, o reassentamento de 850 famílias cujos domicílios se achavam em locais que estavam passando por obras.

• o programa Viver Melhor, coordenado pela Cohab, articulou ações de diversas secretarias, bem como parcerias com a sociedade civil, com o objetivo de promover melhorias na qualidade de vida dos milhares de moradores dos conjuntos habitacionais, mediante a oferta de atividades de esporte, lazer e cultura; de equipamentos de saúde e de educação; acesso à informática (telecentros); de atividades comunitárias de geração de emprego e renda, e da promoção do associativismo e do cooperativismo.

Tendo em vista a sustentabilidade das ações em favelas e loteamentos e o fortalecimento da articulação entre as diversas políticas setoriais (que constituiu um dos objetivos da criação das Subprefeituras), investimos também na elaboração dos Planos de Ação Habitacionais e Urbanos, dirigidos a consolidar uma metodologia de ação integrada e participativa, em bairros populares que enfrentam graves problemas de violência urbana e elevados graus de exclusão espacial, social e econômica. A formatação dos Planos de Ação envolveu assistência técnica e financeira da *Cities Alliance*, em parceria com o Banco Mundial, e também a consultoria do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, da Universidade de São Paulo (Labhab/FAU-USP). Com base nessas parcerias e em métodos participativos de elaboração de diagnósticos e formulação das propostas, produzimos planos para os distritos de Jardim Ângela, Cidade Tiradentes e Brasilândia.

Ações em favor da segurança na posse

A regularização fundiária dos diversos tipos de assentamentos ocupados precariamente pela população de baixa renda constitui condição fundamental para a efetivação do direito à moradia. Assim sendo, nossa política habitacional dirigiu especial atenção para essa questão, renovando e fortalecendo as estratégias que já vinham sendo aplicadas na regularização de loteamentos; recuperando o projeto de desafetação de áreas públicas ocupadas por favelas, que tinha sido abandonado depois da primeira gestão do PT (1989-1992); aplicando pioneiramente os instrumentos de regularização fundiária aprovados pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2220/01; celebrando convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para assistência judiciária e inovando na criação de mecanismos de mediação de conflitos, em caso de disputas por terras privadas. Esse conjunto de iniciativas produziu resultados que merecem destaque:

• no que diz respeito à regularização de loteamentos, conseguimos a aprovação da Lei Municipal nº 13.428/02, que ampliou a abrangência da legislação que vinha sendo aplicada e permitiu a emissão de auto de regularização para 42 dos 69 loteamentos que tinham tido a situação urbanística resolvida;

• a atuação na mediação de conflitos conseguiu evitar o despejo forçado de cerca de 23.000 famílias envolvidas em ações de reintegração de posse. Em alguns dos casos, chegou-se a acordos definitivos, que envolveram a

desapropriação de terrenos pela Prefeitura. Em outros, tratou-se do adiamento do despejo imediato e da conquista de tempo para os moradores se organizarem na defesa dos seus interesses;

• a aprovação da Lei Municipal nº 13.514/03, que autorizou a desafetação de 160 áreas municipais da categoria de bens de uso comum do povo e permitiu a realização do maior programa de regularização fundiária de favelas já implementado no Brasil, beneficiando 45.000 famílias com a entrega de títulos de concessão de direito real de uso ou de concessão de uso especial para fins de moradia.

As ações dirigidas à garantia na posse foram reconhecidas internacionalmente mediante atribuição à Sehab, do prêmio Protetor do Direito à Moradia 2004, pela ONG suíça COHRE (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos).

Produção de novas moradias

Diante da conjuntura de restrições à contratação de novos financiamentos pelo município, a produção de novas unidades habitacionais em escala compatível com as necessidades derivadas das ações de urbanização, bem como das demandas de movimentos organizados e do atendimento das famílias em situação de risco, foi viabilizada por meio do estabelecimento de inúmeras parcerias e das seguintes realizações:

• o programa de Mutirões Autogeridos, que representou a retomada de uma política iniciada na primeira gestão do PT na capital e contou com o financiamento do Fundo Municipal de Habitação. Assim, dando continuidade a obras paralisadas e começando outras, produzimos 14,6 mil novas moradias.

• o convênio CDHU/Cohab/Sehab, que consistiu em compromisso de construção de 5 mil novas unidades pelo CDHU, em terrenos cedidos pela Cohab/Sehab. As unidades foram destinadas ao reassentamento de famílias moradoras de áreas de risco e, até o final da nossa gestão, já estavam iniciados os empreendimentos correspondentes a 3,8 mil unidades.

• o PAR (Programa de Arrendamento Residencial) da Caixa Econômica Federal, implementado em parceria com a Cohab e que resultou na produção de 4,2 mil unidades.

• os recursos oriundos das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada estão viabilizando mais 1,1 mil unidades.

Além do que foi viabilizado mediante parcerias, demos continuidade aos programas Prover e Procav, cujos saldos de recursos financiados foram aplicados na produção de 2,2 mil e 2,8 mil novas unidades, respectivamente. Finalmente, os recursos do Fundo Municipal de Habitação possibilitaram a produção e entrega de outras 1,8 mil moradias, totalizando 23,1 mil entregues, de 51,4 mil novas unidades viabilizadas no âmbito de todos os programas que implementamos.

Atualização dos instrumentos legais de política urbana

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentou as disposições constitucionais relativas à exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana e definiu novas condições para avanços na legislação municipal, dirigida à garantia do direito à moradia e à construção de uma cidade mais humana, ambientalmente saudável e acessível a todos.

O processo de elaboração do Plano Diretor e dos Planos Regionais Estratégicos do Município (PDE e PRE), a partir das disposições do Estatuto, consolidou e regulamentou novos instrumentos de política urbana, tais como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas, as áreas de interesse urbanístico, a transferência do potencial construtivo e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A outorga onerosa e as operações urbanas criam outras fontes de recursos que podem ser direcionadas à moradia social, enquanto as ZEIS atendem ao duplo objetivo de estabelecer condições especiais para a regularização fundiária dos assentamentos de baixa renda e estimular a produção de novas unidades de habitação social por agentes públicos e privados. As possibilidades de aplicação articulada desses instrumentos representam um efetivo avanço no marco legal que rege a política habitacional e urbana. Nesse sentido, concebemos e aprovamos na lei dos PRE, a autorização para a emissão de certidões de potencial construtivo adicional, vinculadas ao pagamento das obras de urbanização das ZEIS de Paraisópolis e Heliópolis, como forma de adiantar o recebimento de recursos provenientes da outorga onerosa.

Ao final do mandato, diante dos resultados quantitativos, da diversidade e do potencial transformador dos programas implementados, podemos afirmar com tranqüilidade nossa contribuição para um novo paradigma: plural, democrático e progressista, mais apto a enfrentar os problemas da moradia em São Paulo.

A cidade e a cultura

Celso Frateschi[1]

A cidade é a melhor invenção da humanidade. Não inventamos nada melhor, tanto que a esmagadora maioria dos seres humanos vive nelas e as constroem permanentemente. A pólis é a nossa mais complexa conquista cultural e, apesar de ser uma obra coletiva, é construída por todos, mas não idealizada por todos. Assim nos ensinou o professor Milton Santos.

Nós nos reunimos em cidades para sobreviver e nelas buscamos a felicidade e o prazer, que são os nossos grandes impulsos vitais. Nós vivemos para atingir a felicidade e o prazer.

A onipotente religião atual, a religião capitalista, como propunha Walter Benjamim, que incorpora e/ou substitui todas as religiões, determina que a enorme massa humana que constrói permanentemente as nossas cidades não consiga usufruir daquilo que edificou. Os "santinhos" contemporâneos (o papel moeda) não são mais distribuídos nas igrejas, pelo contrário, são muito difíceis de se conseguir. Sem eles não vivemos, não comemos, não moramos, não nos educamos e nem temos saúde, nem prazer.

E os templos bancários são os lugares onde empenhamos nossas vidas na esperança de uma outra vida futura, da mesma forma que o camponês medieval capitulava em penitências para alcançar o reino dos céus.

A cidade contemporânea é regida por essa religião. Para alcançar a felicidade e o prazer emblematizados na santa moeda, passamos por um processo em que esquecemos a nossa meta e não nos damos conta de que quem constrói o espaço urbano é o conjunto de seus cidadãos e aceitamos

[1] Ator, diretor teatral, professor da Escola de Arte Dramática da Universidade de São Paulo e secretário de Cultura na gestão Marta Suplicy.

o inferno cotidiano como natural, na expectativa de um dia atingirmos o "céu capital".

Os indivíduos são anulados. Em nome da individuação são transformados em massa amorfa que produz as riquezas que alimentam os sacerdotes dessa religião. Atitude fundamental e permanente desse credo é a desqualificação da política, que é a arte das relações entre os homens e os grupos sociais. É vital para esse processo que as grandes massas se desencantem e se desinteressem pela política e pela coisa pública, para que continuem mandando e desmandando e para que o poder lhes seja eterno.

A pólis, na religião capitalista, busca excluir a quase totalidade dos cidadãos dos benefícios que nela todos produzem. A tomada de consciência cultural desse processo pelo conjunto dos cidadãos poderia nos libertar das viseiras e permitir o entendimento que, se somos nós que construímos a cidade, também poderemos moldá-la para que ela se torne diretamente o espaço e o alicerce da nossa felicidade e do nosso prazer.

As ações públicas para a área cultural, se construídas por esses pressupostos, tendem a permear o conjunto da política.

Estamos vivendo um momento muito importante no processo de construção de nossa democracia. Saímos da ditadura militar sem ruptura. E se é verdade que nossas políticas públicas de cultura ainda são frágeis, verdade maior é a fragilidade de nossa cultura política. Estamos tentando sair das políticas de ausência implantadas pelos governos anteriores, que tentaram forjar o Estado mínimo, o qual, no caso da cultura, cria mecanismos de financiamento por meio de renúncia fiscal, o que gerou uma incipiente categoria de produtores culturais, mas retardou, e muito, a cultura como direito da cidadania. Tal política cultural, marcada pela ausência do Estado, entregou ao chamado mercado a decisão do que fazer com os recursos públicos para a área. O resultado disso é catastrófico e enfrenta hoje o seu esgotamento.

Apesar do enriquecimento rápido de alguns produtores, podemos constatar o empobrecimento flagrante da atividade cultural. Mesmo com a grande quantidade de dinheiro aplicada em cultura tivemos menos público em nossos teatros, em temporadas cada vez menores, cada vez mais filmes nas latas, cada vez mais livros nas prateleiras e cada vez menos leitores; nosso patrimônio histórico cada vez mais descuidado e literalmente caindo aos pedaços.

O efeito colateral e profundo desse descaso pela coisa pública, que sustenta essa ideologia do mercado, é que aumentou a distância entre o cidadão e a política, pois essa relação passou a ser mediada pelos agentes do dito mercado. Nossa tarefa, portanto, se amplia, pois a reconstrução de políticas públicas para a área de cultura deve passar também pela tarefa republicana de se reconstruir nossa cultura política.

Contudo, não existe vazio cultural. Durante toda a sua história, a cidade de São Paulo vem mudando e se reconstruindo a partir da diversidade étnica e cultural e isso nos caracteriza. Aqui convivem os mais variados povos que contribuíram e contribuem com a construção do nosso modo de ser e de agir. Essa diversidade nos sinaliza a tolerância e o respeito e nos impulsiona permanentemente para o futuro. Aqui nos estranhamos, nos conhecemos e construímos regras de convívio, gerando "a força que ergue e destrói coisas belas". Entre as coisas belas destruídas, a cultura seja talvez a que deixa feridas mais profundas e seja mais difícil de reconstruir. E se ainda estamos presos a uma visão hegemônica, ditada pelos que historicamente têm se beneficiado da política de ausência neoliberal, o direito do cidadão de se desenvolver culturalmente começa por fim a fazer parte da agenda política. Parece que a maioria de nossos governantes ainda não entendeu a dimensão do que pode significar a cultura do ponto de vista estratégico para o país e para o povo. Pressionados pelos poderosos donos da indústria cultural, hesitam em colocar a cultura como prioridade e ainda a tratam como algo supérfluo, que pode ficar para depois, se comparado às urgências em setores vitais como educação, saúde transporte, habitação etc.

Em São Paulo tive o prazer de participar de uma administração que percebeu o quanto essa visão é míope e equivocada. A cultura em São Paulo, na gestão da prefeita Marta Suplicy, foi tratada como gênero de primeira necessidade, pois as ações culturais permearam várias secretarias, o que multiplicou o volume de recursos e gerou projetos em todas as áreas. Com tal pressuposto, amplas camadas da população paulistana, principalmente a moradora da periferia, antes relegadas à política da ausência, passaram a ter acesso, sempre com total liberdade de criação e de expressão, aos meios de formação, difusão e aprimoramento artístico e cultural. São Paulo pode comprovar a riqueza da diversidade cultural de nosso povo e vislumbrar o

quanto o desenvolvimento desse potencial pode significar inclusive em divisas sociais e econômicas.

Desenvolvemos um projeto de reconstrução cujo principal foco não era o aspecto físico, nem o financeiro, nem o urbano, tampouco outro aspecto que possa ser visível a olho nu. Esses só têm sentido se sinergeticamente estiverem unidos na reconstrução dos valores da cidadania. Assim, se reconstruímos a cidade, suas ruas e praças, e criamos os CEUs, se revolucionamos o sistema de transporte, se começamos o difícil processo de reconstrução da saúde pública, se promovemos uma reforma político-administrativa com a instituição das Subprefeituras, se fizemos tudo o que foi feito, foi no sentido da reconstrução e da afirmação de nossa cidadania. É o ser humano que nos interessa.

Sabemos que na área cultural a função dos governos é tão definitiva como delicada. Definitiva, pois cada ação ou não ação do Estado, interfere no cotidiano do cidadão, podendo tornar suas vidas mais ou menos felizes. E delicada, porque a não ação governamental pode ser tão definitiva como a ação.

Terminamos o século XX num movimento pendular entre dois paradigmas aparentemente opostos: o estatismo dirigista e autoritário e a visão privatista, não menos dirigista e ainda mais autoritária, com a diferença de que o uso do dinheiro público para o setor cultural passa a ser definido pelo setor privado. Começamos o novo século sentindo as dores do parto de um novo paradigma que vem sendo retardado pelos que se beneficiaram e ainda se beneficiam dos modelos já dados.

Nesse contexto, a cidade de São Paulo avançou propondo experiências concretas que apontam novos caminhos. Correndo os riscos próprios àqueles que agem, mas tomando o cuidado de não promover rupturas irreversíveis.

Atuamos em diversas áreas para concretizar a nossa proposta de política cultural, que será explicitada em suas linhas mestras.

Por sermos essencialmente antiautoritários, somos antiestatistas e antiprivatistas. Acreditamos na coisa pública e nos aplicamos em criar estruturas que garantissem uma gestão democrática, participativa e republicana. Nossa ação visou a eliminação das injustiças sociais, dos privilégios de classe e da exclusão da maioria da população do direito de usufruir as riquezas que produzimos e mesmo do direito de criá-las.

Por isso, na gestão da prefeita Marta Suplicy, na qual a questão cultural não se restringiu a ações de uma secretaria, mas a uma atitude de governo, a nossa cidade quadruplicou as salas de espetáculos exatamente nos locais onde registramos o menor índice de desenvolvimento humano. Ampliamos, com os núcleos culturais dos CEUs, o acesso aos bens culturais da humanidade por meio dos programas de formação de público em teatro, cinema e música, atingindo milhões de pessoas. Criamos, nos CEUs, espaços qualificados para que a população pudesse se apropriar das mais diversas linguagens, do artesanato ao vídeo, da música erudita à cultura digital, e assim se expressar livremente através delas. Criamos 22 novas bibliotecas onde a população pode ter acesso ao livro e a outros suportes de leitura, bem como produzir literatura. Guiávamo-nos pelo conceito da Educação Integral, que vê o ser humano num processo de construção permanente. Recuperamos o uso de nossos teatros distritais. Dirigimos os olhares para as casas de cultura e bibliotecas e iniciamos um processo de recuperação desses espaços, mudando a geografia cultural de São Paulo.

Muito fizemos nos bairros mais afastados e pobres, assim como muitas foram as ações que buscaram dar sentido e nexo às políticas que visavam estrategicamente à recuperação da área central da cidade.

O Centro Cultural São Paulo foi recuperado e deu-se dignidade e projeção à sua missão, diversificando-se a programação e ampliando-se serviços abandonados nas gestões anteriores: a biblioteca, a gibiteca, a biblioteca braile, o telecentro, a pinacoteca municipal, a discoteca Oneyda Alvarenga e a programação de dança, teatro e cinema.

Recuperamos a programação do Theatro Municipal e os corpos estáveis passaram a ganhar prestígio e importância cultural, popularizando-se suas apresentações, tanto recebendo público dos bairros como indo até os lugares mais distantes com música de qualidade.

A Biblioteca Mário de Andrade recuperou sua hegemonia e começou o processo de uma reforma estrutural para responder ao novo século dentro das exigências da modernidade de seus serviços, projeto infelizmente abandonado pela gestão que nos sucedeu.

O Departamento de Patrimônio Histórico, além de cumprir sua função institucional de preservar nossa memória material e imaterial por meio das ações de suas divisões do Arquivo Municipal, de Preservação e de Iconografia

e Museus, projetou-se na cidade ao criar o Sistema Municipal de Museus, recolocando a importância do Solar da Marquesa e, acima de tudo, pelos dois novos espaços museológicos da maior importância para a cidade e para o país. O primeiro foi o Museu da Cidade de São Paulo, no Palácio das Indústrias, antiga sede do governo municipal, o qual nos recolocaria em nosso território e provocaria a reflexão sobre o nosso processo histórico contemporâneo através das mais modernas técnicas e programas de museologia. Apesar de estruturado e totalmente financiado com ações importantes já realizadas, como a Expedição São Paulo, também foi abandonado pela gestão tucana. O segundo foi o Museu Afro-Brasil onde, pela primeira vez, a memória da contribuição africana para a nossa cultura saiu da senzala e ocupou o principal prédio do nosso principal parque. Inaugurado no pavilhão Manoel da Nóbrega, no parque do Ibirapuera, conta com a cessão em comodato da mais significativa coleção de arte afro-brasileira, pertencente ao curador Emanuel Araújo. Com esse museu, pudemos resgatar parte da grande dívida que temos com nossos irmãos vindos da África, bem como também, e talvez principalmente, com nós mesmos, que nos privamos, pelo preconceito, de assumir toda a maravilhosa contribuição da raça negra à nossa cultura.

Na área do financiamento à cultura, experimentamos várias ações que ajudaram a sociedade civil, o poder legislativo e o executivo a formularem e implantarem leis que contemplam, de uma forma mais positiva, a cultura como atividade econômica.

Além de manter e ampliar o valor efetivo gasto com a Lei de Incentivo Municipal, viabilizamos a Lei de Fomento, que se tornou referência em todo o país, ampliando o número de público e de espaços significativamente. Implantamos o VAI, que contempla projetos na periferia da cidade. Lançamos editais para o cinema e pela primeira vez para a área da dança. A reativação do Conselho Municipal de Cultura e a realização da I Conferência Municipal de Cultura, com mais de 3.000 participantes, demonstram que a cidade acumulou conhecimento para dar um salto de qualidade na relação entre cultura e governo.

Foi nesse contexto que inauguramos a Galeria Olido, apontando para o futuro. Ao recuperarmos um prédio dos anos 1950, símbolo do *glamour* da época, não nos movia nenhum sentimento nostálgico. Não pretendíamos, com isso, recuperar a época em que foi construído, pelo contrário, acertamos contas com o passado dando a ele um sonoro adeus. A Galeria Olido veio para dialogar com nossa contemporaneidade metropolitana. Queríamos, com ela, colaborar para que a cidade conseguisse encaminhar a grandeza das repostas necessárias. Por isso optamos pelo estímulo à diversidade; não pela tolerância, mas pelo respeito às diferenças que nos une e nos caracteriza.

Trabalhamos para que a Galeria Olido fosse o ponto de interseção da nossa multiplicidade cultural, não apenas difundindo a produção existente, mas para que nossos artistas, de todos os cantos da cidade, pudessem engendrar seus projetos livremente. Assim, as duas salas de exposições, a sala Mario Pedrosa e o centro de Luz e Imagem; um andar todo voltado para a dança, com quatro magníficas salas de ensaio; um teatro, prioritariamente para esta atividade, a sala Paissandu; a sala Olido, com 300 lugares para uso múltiplo; o cine Olido, com 240 lugares; além da vitrine da dança e o espaço Piolim, ajudam a recuperar a tradição da famosa esquina da avenida São João com a rua Dom José de Barros.

A Galeria Olido tinha todo um espaço dedicado à cultura digital, gerenciado conjuntamente com o governo eletrônico, o Ministério da Cultura e co-patrocinado pela Comunidade Européia, onde se desenvolveu um telecentro modelo, ligado aos mais de cem equipamentos já espalhados na periferia da cidade. Possuía também uma oficina de meta-reciclagem, onde os cidadãos, desmistificando as novas tecnologias, desmontavam e montavam seus próprios computadores e microprovedores. Além disso, estávamos criando o laboratório de multimídia, som, imagem e *software*, para continuarmos o desenvolvimento do *software* livre, apontando para a democratização da cultura digital, promovendo não apenas o direito de ser informado, mas o de informar. Contudo, vários desses programas foram interrompidos, assim como muitas de nossas ações de governo foram abandonadas pela gestão que nos sucedeu.

Esse retrocesso mostra que é preciso unir esforços no questionamento do atual paradigma que norteia os debates sobre a questão cultural no país. A base desse paradigma é o entendimento da questão cultural como fenômeno isolado e assunto exclusivo de artistas e empresários da área mais do que do conjunto dos cidadãos. Nas áreas governamentais, a cultura, apesar da

vontade e dos discursos, não consegue se firmar como área estratégica e raramente supera a função de *marketing* governamental, aproximando-se da visão empresarial dominante que tem, no apoio às atividades culturais, a oportunidade de melhoria de sua imagem institucional. Na sociedade, é também hegemônica a visão de que a solução dos assuntos culturais resume-se às questões corporativistas, como se ao resolver as demandas dos produtores, resolvêssemos as questões culturais do país. Seria o mesmo acreditarmos que se atendêssemos as demandas das empreiteiras, resolveríamos a questão da moradia. É evidente que necessitamos das empreiteiras para resolver o problema habitacional, mas desde que alinhadas a uma política pública clara que tenha o cidadão e o ser humano como meta. Da mesma forma, precisamos dos produtores culturais e dos artistas para resolver as questões culturais, mas norteados por um projeto que atenda amplos setores da nossa sociedade. A pasta da Cultura, nas mais diferentes instâncias, é desenvolvida de maneira isolada e não permeia e nem é permeada pelo conjunto dos governos. Isso é também uma responsabilidade da área cultural, que se recusa a tratar de temas que não são considerados tão nobres como os das belas artes.

É comum a reivindicação de se vincular receita para se garantir os orçamentos da área cultural nos moldes da saúde e da educação. Bem menos comum, no entanto, são projetos de governo em que a cultura esteja ombreada com outras áreas em programas que pensem o cidadão. Os produtores e artistas afirmam que se tivessem o dinheiro, saberiam gastá-lo melhor que os governos; e é justamente esse o princípio das leis de incentivo a partir da renúncia fiscal. O pensamento hegemônico hoje pensa muito mais a produção do que o consumo. A pergunta óbvia é a seguinte: como imaginar uma atividade econômica sustentável, se estamos ocupados com o produto e nem ao menos preocupados com quem vai fruir e consumir esse produto? Coloca-se, assim, recursos numa ação que caminha para o fracasso. O país está, com essa política, concentrando cada vez mais a renda do setor e isso significa que estamos desenvolvendo nada além do que a capitalização de um punhado de empresários, repassando o dinheiro público para a iniciativa privada.

Mesmo que aceitemos a definição, que se apregoa em todos os setores públicos e privados da nossa sociedade, da cultura como uma atividade

econômica com um peso significativo no PIB brasileiro, é preciso redirecionar e aperfeiçoar as nossas políticas. Enquanto existir esse vazio, disfarçado de leis de incentivo, o que está e permanecerá acontecendo é que os grandes conglomerados culturais, forjados no período militar, continuarão impondo suas regras e sua produção impregnada de preconceitos morais, políticos, religiosos, raciais, sexuais, étnicos e classistas.

No outro lado da mesma medalha, temos um discurso pretensamente de esquerda que elege o mercado como inimigo principal e antagônico. Colocam-se como "ateus novos" diante do "deus mercado" e preconizam sua eliminação e não sua superação. Como se o mercado não fosse uma realidade e dependêssemos apenas do desejo para eliminá-lo da face da terra. Esse discurso grávido de religiosidade revela como a cultura política hegemônica impede avanços concretos nas políticas culturais. A realidade nos coloca diante de questões que ainda precisam ser formuladas para avançarmos, superando a fase de nostalgia de um tempo de pureza em que os limites eram claros, o vocabulário tinha eliminado o "e" e tornado o "ou" absoluto. Tempo esse inexistente no nosso passado e no nosso futuro, uma vez que ilusionista.

Os limites atuais precisam ser superados porque impedem nosso desenvolvimento cultural, tanto no que diz respeito à cidadania como à atividade econômica, limitando o desenvolvimento humano e do próprio mercado. Precisamos de soluções pós-mercado, pois o processo histórico não contempla voltas e essas propostas pretensamente esquerdistas, prenhes de corporativismo, pregam a volta de um estatismo que já se demonstrou e continua se demonstrando falido. O privatismo reinante possui limites ainda mais estreitos, pois conta basicamente com recursos públicos de renúncia fiscal, que mais retraem que estimulam a construção de bases de desenvolvimento. Isso não quer necessariamente dizer que o Estado deva abrir mão de suas obrigações, nem que a renúncia fiscal seja um mecanismo descartável. Precisamos, sim, rever o papel do Estado e redirecionar esses mecanismos.

A questão cultural, constitucionalmente, é vista como de cidadania e como tal deve-se garantir aos brasileiros o acesso não só ao patrimônio cultural da humanidade, como aos meios de produção, expressão e veiculação da cultura, garantindo a livre manifestação da nossa diversida-

de. É nesse preceito constitucional que temos a oportunidade de criar alternativas concretas para o país, tanto em termos do desenvolvimento da atividade econômica, como principalmente do desenvolvimento da nossa cidadania cultural. O potencial econômico da atividade cultural está na garantia de nossos direitos de cidadania. A própria indústria cultural poderia, a médio e longo prazo, se desenvolver de uma forma mais sustentável, sem que o governo necessitasse injetar os recursos que vem injetando, se desenvolvêssemos com mais contundência a nossa cidadania cultural, pois tenderíamos a ter um público mais interessado e mais qualificado nas atividades levadas pelo mercado.

Em conversa com o então secretário municipal de cultura de São Paulo, Marco Aurélio Garcia, ele discorria sobre o que poderia significar em geração de empregos diretos e indiretos a construção de uma biblioteca municipal em cada cidade brasileira.

Imaginem uma pequena Casa de Cultura em cada cidade. Não vamos considerar o período de construção dos equipamentos, que já significariam centenas de milhares de trabalhadores empregados, vamos imaginar quantos cidadãos estariam envolvidos no ciclo econômico iniciado por essa simples ação, cujo objetivo seria garantir minimamente o que está na Constituição.

Imaginem o que representaria de aumento na demanda por audiovisual, literatura, teatro, cinema, cultura digital, artes visuais, música etc. e com essa demanda, todos os ciclos industriais de cada uma das atividades. Imaginem o impulso que essa ação, nem um pouco pretensiosa, geraria em todo o ciclo da indústria editorial.

O que se pretende afirmar com isso é que o desenvolvimento da cidadania cultural não vem no sentido oposto do desenvolvimento da atividade econômica, pelo contrário, ela pode vir a ser um dos motores desse desenvolvimento.

Vejamos o exemplo de dois programas desenvolvidos pelas esferas governamentais.

Primeiro, um único projeto patrocinado pela Lei Rouanet: a montagem de uma franquia de um musical da Broadway, em que o governo colaborou, por meio de renúncia fiscal, com mais de 7 milhões de reais para um espetáculo que cobra ingressos de meio salário mínimo. Quem recebe um salário por mês, ajuda a financiar um espetáculo que cobra meio salário por ingresso.

Segundo, o programa VAI, da cidade de São Paulo, que, com 1 milhão de reais por ano, financiou por volta de 70 projetos na periferia, com até 15 mil reais cada um.

Não há a menor dúvida de que o segundo gerou mais emprego, mais produtividade e mais público, ou seja, mais atividade econômica que o primeiro. Se aquele concentra renda, este distribui. O primeiro restringe, o segundo amplia. O primeiro se esgota em si, o segundo é ponto de partida. Mas o primeiro tem a visibilidade midiática que o segundo não tem e, por isso, é patrocinado, enquanto o segundo é financiado com verba direta do governo municipal. O primeiro gerou mais lucros, se capitalizou e ganhou prestígio, o que facilitará uma futura captação de mais recursos de renúncia fiscal, já o segundo teve sua verba congelada pelo governo municipal atual.

Está claro que esse paradigma precisa ser questionado urgentemente. Temos o histórico desastroso que a ruptura do governo Collor promoveu e sabemos que precisamos não só trocar a roda com o carro andando, mas mudar a direção do trajeto do veículo que corre em direção ao abismo. Talvez o veículo seja inadequado para um novo caminho, mas antes de mais nada, precisamos definir a direção a seguir. Temos hoje uma indústria cultural considerável e poderosa e, evidentemente, deve-se reforçá-la e criar condições para que se desenvolva amplamente. A definição de políticas públicas nesse sentido é fundamental. Para isso acontecer, é preciso superar o atual modelo que, se por um lado é o paraíso para alguns produtores, por outro, é o inferno para o crescimento da produção cultural do país. Em todas as áreas precisamos pensar não só na produção, mas também e, principalmente, na fruição e no consumo. Do cinema ao teatro, das artes plásticas à cultura digital, do patrimônio à produção de vanguarda, da música clássica à popular, da produção globalizada à cultura popular etc. Para tanto, a questão de nossa cidadania cultural é a base desse desenvolvimento.

Hoje vivemos uma disputa ideológica na qual setores da indústria cultural brigam pela manutenção do paradigma do mercado, colocando-se frontalmente contrários ao entendimento da cultura como direito do cidadão, numa postura anti-republicana, que considera qualquer discussão pública de mérito como uma atitude autoritária, numa inversão completa de valores. Possuem uma visão estreita da realidade e são incapazes de articular o "e", acostumados que estão ao maniqueísmo do "ou". Não compreendem

que para se construir um projeto sustentável para o país, precisamos agregar forças buscando alguns consensos, por mais impossível que isso possa parecer. Raciocinar apenas em termos de receita e despesa eterniza um círculo vicioso que leva à decadência e à paralisia de nossa criatividade.

Precisamos continuar repensando o papel do Estado, tanto quanto o papel do cidadão, e isso se dará na superação do estatismo e do privatismo, ao reforçarmos a esfera pública, criando espaços públicos de formulação, implantação e controle das ações.

Precisamos, principalmente, criar espaços de livre manifestação do pensamento, saber ouvir os cidadãos e perceber que o processo cultural se dá no seu cotidiano, desenvolvendo o diálogo fértil da nossa diversidade.

Precisamos nos libertar dos dogmas da religião do capital que subtrai da imensa maioria dos cidadãos a possibilidade da felicidade e do prazer.

Está claro que para construirmos uma política cultural que responda aos desafios do século XXI, que interaja com a cidade e a entenda como o conjunto dos cidadãos, não poderemos deixar de enfrentar e superar os limites e os vícios de nossa cultura política.

PARTE III

MACROPOLÍTICAS E PLANEJAMENTO

Planejamento e política urbana em São Paulo

Ricardo Carlos Gaspar[1]

Introdução

A urbanização do mundo se acelerou sobremaneira nas últimas décadas. A dinâmica territorial que se estabelece confronta espaços com funções mais adaptativas – os governos locais, cuja criatividade e mobilização interna de recursos prepara o ambiente para a atração de investimentos e soma forças com poderes que se lhes sobrepõem na escala hierárquica – e territórios com crescente capacidade de comandar processos de desenvolvimento endógeno, liderar redes de articulação econômica, potencializar efeitos sinérgicos das forças sociais mobilizadas e desencadear intercâmbios externos (políticas de cooperação e relações internacionais).

No interior dos núcleos urbanos do segundo bloco – que agrupam as cidades-regiões e as metrópoles mundiais –, São Paulo ocupa o seu lugar. Nesses pólos direcionais se concentra a capacidade de executar políticas públicas originais e canalizar a criatividade da população para movimentos de renovação cultural e institucional, de fomento do ambiente competitivo e da inclusão social.

Esse papel não significa a capacidade de influenciar as grandes tendências mundiais, as quais permanecem centradas numa constelação de Estados-Nação. Estes, por seu turno, estão envolvidos numa rede universal de múltiplos intercâmbios locais e regionais. Quer dizer, porém (e não é pouco), que esses núcleos urbanos direcionais têm crescente participação nos arran-

[1] Doutor em Ciências Sociais e professor do Departamento de Economia da FEA/PUC-SP, diretor de Economia e Orçamento (2001/2003) e coordenador da Secretaria de Relações Internacionais (2003/2004) na gestão Marta Suplicy.

jos globais e, com sua iniciativa e êxito nas políticas internas (em função e conjugadas com as performances dos espaços nacionais aos quais pertencem), deles podem se beneficiar de maneira ativa.

A cidade de São Paulo é um receptáculo de atividades econômicas diversificadas e assume funções de comando regional, muitas das quais globalmente conectadas. Sumariza, em si, os eventos que traduzem a contemporaneidade planetária.

Uma metrópole do Terceiro Mundo, dinâmica, eivada de agudas contradições sociais, descortina o cenário das mudanças que o mundo está vivendo e concentra seus impasses. Essa é a razão pela qual a cidade de São Paulo e, nela, a gestão municipal de 2001 a 2004 e o seu Plano Diretor Estratégico (2002-2012) foram eleitos como caso de estudo e referência empírica.

Primeiramente, enfocamos a política de uso do solo urbano presente no Plano Diretor Estratégico (PDE) e a recuperação, pelo Estado, da valorização imobiliária (a mais-valia fundiária urbana) resultante dos investimentos coletivos na construção do espaço da cidade. Com o PDE – elaborado e aprovado nos dois primeiros anos do governo de Marta Suplicy – a cidade passou a ter um plano embasado num processo democrático de gestão, com o potencial de orientar seu futuro.

O Plano Diretor de São Paulo é uma síntese significativa das conquistas de uma gestão. Porém, problemas na construção e na implementação, além da mudança de orientação política na Prefeitura paulistana (a partir de 2005) podem custar-lhe a efetividade da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos e comprometer os resultados esperados.

Na segunda e terceira partes, procuramos apontar essas insuficiências e discutir, de modo complementar, outros elementos que devam fazer parte de práticas renovadas de planejamento e gestão em São Paulo (extensivo a outras grandes cidades do país e do mundo), melhorando sua imagem, seu ambiente competitivo, sua liderança metropolitana (e regional), a qualidade de vida de sua gente e seu perfil multicultural, abrindo-se para o mundo.

Ao enfocar a gestão da Prefeitura de São Paulo no período 2001-2004, o propósito não é efetuar um balanço geral da atuação do governo da cidade nesses anos, mas iluminar, criticamente, aqueles aspectos relacionados aos limites e alcances do poder local numa metrópole do hemisfério sul do planeta. Na medida em que o eixo central da análise corta, transversalmente, vários campos da gestão municipal, de forma indireta é o conjunto do próprio governo no período que está em jogo, sem qualquer pretensão, contudo, de esgotar tema tão vasto e controverso, que perpassa dimensões e vetores explicativos alheios aos objetivos do artigo.

Como uma das conclusões mais importantes, tratamos de reposicionar o papel dos governos locais – em particular, os dos grandes centros urbanos – no contexto de ações planejadas e políticas públicas mais abrangentes, de cunho regional e nacional. Para a cidade de São Paulo, urge retomar o tema do governo (ou da articulação política) metropolitano, como um caminho concreto e imediato de superar as limitações da jurisdição municipal, executar planos integrados de uso do solo de escala regional e assumir, na prática, a responsabilidade de estimular abordagens mais inclusivas do desenvolvimento.

Plano Diretor Estratégico

A missão de recuperar a capacidade de planejar a cidade talvez tenha sido o desafio mais urgente com que se deparou a administração municipal da capital paulista, quando assumiu o governo, em 2001. Abalado por comprovações de irregularidades de toda ordem, o poder público paulistano havia perdido legitimidade como interlocutor e agente de iniciativas coletivas. A máquina administrativa estava sucateada.

Planificar a cidade, por sua vez, impunha encarar frontalmente o cenário de profunda desigualdade no uso do espaço urbano e harmonizar o desenvolvimento econômico com a justiça social. Em síntese, a retomada do planejamento urbano em São Paulo implicava no tratamento das questões relacionadas ao mercado fundiário e à criação de mecanismos de contrapartida urbanística e de redistribuição dos recursos nele gerados.

Em termos de política urbana, a implementação de instrumentos de captação da mais-valia (renda diferencial) urbana adquire importância adicional ao tradicional objetivo arrecadador, acrescentando a ele as finalidades redistributivas e de controle do uso e ocupação do solo (Smolka e Furtado, 2001: XXI). Os instrumentos de gestão social da valorização da terra só podem ser utilizados em cidades que possuam mercados imobiliários muito dinâmicos (Santoro e Cymbalista, 2004: 12). São dispositivos que necessitam, então, estar integrados em esquemas abrangentes e flexíveis de

intervenção urbana. O instituto da *outorga onerosa* do direito de construir, incluído no novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (criado pela Lei nº 13.430, de 2002), se sustenta nessa constatação.

Embora sua importância esteja talvez mais vinculada a critérios urbanísticos que propriamente econômicos, com vistas a controlar manifestações perversas do mercado imobiliário, os recursos auferidos pelo poder público pela venda de potencial construtivo acima dos coeficientes fixados de aproveitamento do solo serão direcionados, na qualidade de receita extra-orçamentária, para o Fundo Municipal de Urbanização (Fundurb) [1] e aplicados em investimentos de interesse coletivo, como habitação social, infra-estrutura, saneamento e transporte público. Desse modo, propicia-se o mencionado efeito redistributivo pela extração de recursos das regiões e usos de maior interesse para o mercado imobiliário, canalizando-os, territorialmente, segundo parâmetros sociais, urbanísticos e ambientais.

No período de apenas um ano e nove meses, o PDE foi elaborado e discutido publicamente, até sua aprovação em setembro de 2002. Ele cobre o intervalo de um decênio, tendo vigência entre os anos de 2002 e 2012. Foi uma aposta bem-sucedida da administração Marta Suplicy, com base não apenas na consciência da importância de São Paulo ter uma nova normativa que conduzisse seu crescimento, mas, ainda, de que esse conjunto de disposições legais fosse votado, pelo legislativo municipal, antes da metade de seu mandato, sob pena de se inviabilizar sua aprovação com a proximidade das eleições, o que já havia ocorrido no passado.

Nesse sentido, o PDE constitui um marco na história da cidade. É a primeira vez que um Plano desse vulto foi debatido e aprovado democraticamente. O Plano Diretor, até então em vigor, datava de 1988 e passou na Câmara por decurso de prazo. Antes dele, o Plano de 1971 – ao qual substituiu – foi oriundo do regime militar, marcado pelo autoritarismo. Houve tentativas frustradas de viabilizar novos Planos Diretores para São Paulo em 1991 e 1997 (Moreno, 2003: cap. 3).

Além disso, o PDE consolida os avanços obtidos na Constituição de 1988, que reconheceu esses Planos como instrumentos básicos de política municipal, e incorpora os instrumentos urbanísticos consubstanciados no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) – lei que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal.

[1] Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 43.231, de 22.05.2003.

A aprovação do PDE, em 2002, foi seguida pela elaboração participativa dos Planos Diretores Regionais das 31 Subprefeituras e da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (aprovados no segundo semestre de 2004 – Lei nº 13.885, de 2004), que atualizou, em um único instrumento legal, um conjunto de 116 leis da normativa anterior de zoneamento (Sempla, 2004a: 6). Até mesmo modelos conservadores (*market-friendly*) de economia urbana admitem a necessidade da interferência de instrumentos públicos reguladores do uso do solo (McDonald, 1997: cap. 5.G).

Abrangendo, na figura do empreendedor imobiliário, não apenas o proprietário do solo, mas também o incorporador (muitas vezes identificados numa mesma pessoa ou empresa), a justificativa, pelo PDE, do mecanismo de arrecadação e redistribuição das mais-valias fundiárias, bem como de controle das densidades construtivas é assim exposta:

> "(...) no adensamento da área construída, vertical ou não, o empreendedor imobiliário é quem mais lucra, enquanto recursos para investimentos na infra-estrutura são socializados para toda a população, via Poder Público. Nada mais justo que o empreendedor imobiliário contribua, no todo ou em parte, para os investimentos que serão necessários em futuro mais ou menos próximo" (Sempla, 2004b: 137).

Além de estabelecer as condições em que o solo urbano deixa de cumprir a função social da propriedade, fixa limites ao direito de construir relacionado ao direito de propriedade, definindo os potenciais construtivos básico e máximo, o qual só pode ser atingido pela via do *solo criado* – conceito que, do ponto de vista jurídico, "tem como fundamento a diferença existente entre o direito de propriedade exercido sobre um terreno e o direito de edificar sobre o mesmo, com base na prerrogativa do poder público de estabelecer limitações ao direito de construir" (Sandroni, 2001: 43).

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade possuem um caráter fundamentalmente flexível e seletivo, atendendo a situações cla-

ramente determinadas pela legislação, ao contrário da arrecadação oriunda do tributo incidente sobre a valorização do terreno e do imóvel por excelência, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja natureza permanente só exige uma base cadastral precisa e periódicas atualizações da Planta Genérica de Valores.

Contudo, é nas Operações Urbanas Consorciadas (OUs) [2] que as possibilidades de alterações urbanísticas motivadas pela ação governamental se fazem mais efetivas. Ademais, nessas Operações torna-se viável antecipar recursos financeiros para as obras previstas, por intermédio da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Tais certificados incorporam uma forma moderna e flexível de o Estado participar na movimentação de recursos do mercado financeiro e gerar lastro para os investimentos públicos programados. Os Cepacs podem ser livremente negociados, mas conversíveis em direitos de construir apenas na área legalmente estabelecida, como objeto da operação (Sempla, 2004b: 156-7).

Não se deve relevar, entretanto, o caráter estritamente mercadológico das OUs. Elas nascem *do* e *para* o mercado. De nossa parte, não decorre daí nenhum juízo de valor negativo dessa constatação. Procuramos apenas enfatizar que, como instrumento de reforma urbana abrangente e redistributiva, elas não devem ser aplicadas isoladamente.

Já a outorga onerosa *strictu sensu* "é um instrumento mais restrito, mas, quando utilizada em áreas ou bairros de grande procura pelo mercado imobiliário, constitui boa fonte de recursos para o município" (idem: 129). Por esse motivo, identificamos a dupla finalidade desse instrumento de captação de mais-valias urbanas, o arrecadatório e o urbanístico, sendo que, em cada caso, uma finalidade predomina sobre a outra.

A concepção postulada pelo PDE implica, assim, novos modelos de ocupação do solo, no contexto de uma visão holística do cenário urbano, interferindo sobre os fatores de definição locacional dos investimentos e contribuindo para fazer prevalecer, no ambiente e na paisagem urbana, a mistura das funções habitacional, produtiva e recreativa, evitando as fragmentações

[2] Operação Urbana Consorciada, a ser aprovada por lei específica, é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, financiado pela venda de direitos de construção acima dos limites legais permitidos para um perímetro territorial específico. Ver Sempla, 2004a: 153-65.

excludentes e fortalecendo uma estrutura urbana polinucleada com equilíbrio, integração, relativa auto-suficiência e qualidade de vida.

Aqui, também, a instituição do IPTU progressivo, a partir de 2002, desempenha papel decisivo, como instrumento tributário de competência municipal.

Planejamento local na nova geografia global

É inegável que se devem ter presentes as limitações para os poderes locais confrontarem, com eficácia e resultados sociais expressivos, constrangimentos oriundos de esferas situadas além de sua competência. Mesmo em uma situação financeira qualitativamente diferente da atual, a capacidade de prover serviços e investimentos públicos estaria longe de atender plenamente à demanda. Uma cidade como Nova York, por exemplo, possui um gasto *per capita* 20 vezes maior que o de São Paulo. Uma média de 23 grandes cidades norte-americanas gasta cerca de sete vezes mais por habitante que São Paulo (Rezende e Silva, 1999: 187). Os processos de descentralização em curso implicam, antes, uma redivisão do trabalho no interior do Estado, salvaguardando para os governos nacionais as funções estratégicas e delegando, para os níveis subnacionais, a penosa carga decorrente do ajuste estrutural (Levy, 1997: 20).

Some-se a isso a evidência de que aspectos fundamentais para o futuro da cidade não estão sob gestão municipal, como as questões de segurança e saneamento básico, além das políticas fiscal e monetária definidas pelo governo federal, com seus impactos sobre o nível da atividade econômica e, em conseqüência, sobre os níveis de emprego e renda, mas também sobre o endividamento municipal e os encargos financeiros pagos pelo município.

Levando em conta tais constrangimentos, deve-se atentar, porém, para o fato de que o poder público de uma cidade do porte de São Paulo possui, em contrapartida, uma margem de manobra não negligenciável, sendo que, de suas *performance* e credibilidade, irradiar-se-ão impulsos centrífugos, com implicações políticas e econômicas em outras esferas de poder, inclusive internacionais. As cidades mundiais não estão sendo desconectadas de suas bases econômicas originárias e passando a inserir-se em um circuito exclusivo e fechado, embora de extensão planetária: elas, ao contrário, estão "se

posicionando nas interfaces entre a economia globalizada e os mercados local, regional, nacional e macro-regional", e "atuam como elos de transmissão e fontes de irradiação de pulsões econômicas e financeiras surgidas em qualquer parte" (Albuquerque, 1999: 21).

São Paulo ingressa na era da globalização com demandas pesadas, a exigir do poder público esforço extra na condução equilibrada de uma nova etapa de desenvolvimento econômico, minimizando os riscos que ameaçam o seu futuro e maximizando as oportunidades já hoje dinamizadoras de vastos setores econômicos. A cidade, como organismo vivo, faz com que os desdobramentos resultantes de transformações não possam ser inteiramente previstos, muito menos quando se trata de mudanças ocorridas ao sabor do mercado (e dos grandes interesses que o manipulam), sem mecanismos planejados que as direcionem ou induzam de acordo com critérios socialmente estabelecidos: "o caráter orgânico da cidade tanto encerra potencialidades de desenvolvimento e melhoria como riscos de deterioração e morte" (Wilheim, 1982: 219).

Nesse sentido, o recuo, tanto dos governos nacionais quanto subnacionais, de atuar como provedores diretos de infra-estrutura e incentivadores das atividades produtivas,

> "abre um outro espaço de ação pública, [...] distanciado da lógica que preside as decisões orientadas pelo mercado, que somente poderá ser preenchido pela cooperação entre esses governos – principalmente os subnacionais –, a iniciativa empresarial e a comunidade" (Albuquerque, 1999: 23).

Semelhante critério de conduta requer mecanismos de gestão essencialmente novos e socialmente compromissados.

É certo que as matrizes modernistas-funcionalistas de muitos planos diretores caíram em descrédito nos últimos tempos, cujas concepções tecnocráticas e os fracos resultados que apresentaram estão usualmente circunscritos aos domínios da "cidade legal", nos quais poderosos interesses imobiliários hegemonizam as políticas urbanas. Não se pode pretender, porém, que apenas com o instrumento normativo geral, que é o Plano Diretor, se preencham as condições de um processo de planejamento urbano holístico, eficiente e equilibrado.

Na cidade de São Paulo, o PDE é um momento de um complexo de ações políticas mais abrangentes, as quais – ao longo da gestão 2001-2004 –, envolveram a fixação do IPTU progressivo, o orçamento participativo – uma experiência inédita de organização da consulta popular na dimensão de uma metrópole como São Paulo –, os programas de inclusão digital, com a criação de mais de uma centena de telecentros, a revisão das Operações Urbanas, a criação de novos instrumentos de intervenção do setor público no espaço urbano e a descentralização político-administrativa da gestão municipal, por meio da criação das Subprefeituras e da elaboração dos Planos Diretores Regionais, que pautarão sua ação estratégica nas respectivas áreas de abrangência.

Os novos padrões de mudança regional e global transformam o contexto da ação política. O Estado nacional divide a cena com outros centros de poder, públicos e privados. Ao longo do presente texto, nunca deixamos de reconhecer que o déficit de credibilidade do Estado central assume contornos estruturais e funcionais, de responsabilidade coletiva e não apenas das burocracias governamentais, pois é "resultado da ineficácia operacional de suas instituições e, às vezes, de sua excessiva colonização por parte de interesses privados", incapazes de serem confundidos com algum tipo de interesse geral (PNUD, 2004: 65).

Além do fomento à polinucleação urbana, que constitui importante ferramenta para diminuir os preços do solo, propiciando melhores condições de acessibilidade das glebas e de mobilidade da população, o PDE e suas ramificações sub-regionais inauguram uma original apropriação do tema da função socioambiental da cidade, inexistente na história do planejamento urbano em São Paulo (Maglio, 2005). A pobreza urbana, por exemplo, incorpora as dimensões social e ecológica em suas causas e manifestações.

Limites e desafios metropolitanos

Falta, contudo, apontar uma condição essencial para que planos urbanos saiam da prancheta e se transformem em realidade: a vontade política e a concertação dos atores para sua implementação. O que envolve disputa ideológica e afimação hegemônica. Em São Paulo, porém, essas condições não foram (ou não puderam ser) satisfatoriamente preenchidas. Também pelo

fator tempo – não somente o Plano Diretor Estratégico, como também os 31 Planos Diretores Regionais e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo foram elaborados e aprovados no curso de uma única gestão –, não ocorreu a indispensável mobilização dos agentes e forças sociais capazes de sustentar a aplicação de seus instrumentos, consolidar o lastro financeiro das intervenções estratégicas previstas, bem como solidificar parcerias para desencadear um conjunto de investimentos público-privados catalisadores da renovação urbana no território metropolitano e direcionar o eixo das transformações programadas no espaço da cidade.

Muito embora esses problemas tivessem sido minimizados no nível das Subprefeituras, quando do processo de discussão pública – com positivo grau de participação popular e marcados conflitos de interesse – dos Planos Diretores Regionais, não se logrou neutralizar aquela lacuna original.

Nessa mesma lógica, careceu o PDE, no processo de sua construção, de um compromisso (ou pacto) negociado com o setor imobiliário para identificar os pontos de convergência e as necessárias ações do poder público no sentido de fomentar inversões privadas, estimular novas centralidades e Operações Urbanas, assim como viabilizar um esquema abrangente de recuperação de mais-valias fundiárias.

A conjunção negociada e transparente de interesses permitiria ganhar tempo e desencadear, ainda antes de finalizar a gestão 2001-2004, programas de requalificação urbana paradigmáticos, apontando um caminho de difícil reversibilidade em face de previsíveis alterações na condução política do executivo municipal.

Simultaneamente, se criariam inéditas condições virtuosas para câmbios de natureza institucional e para o alargamento da atuação municipal no sentido metropolitano e regional, abrindo um campo de pressão política sobre o governo do estado para uma atuação mais efetiva de apoio às demandas paulistanas e dos municípios que compõem a Grande São Paulo.

A própria atuação da Secretaria de Relações Internacionais – outro feito notável da gestão municipal no período – ganharia ainda maior relevo, capitalizando a imagem da cidade e multiplicando parcerias externas para projetos públicos urbanos – e, numa etapa subseqüente, se estruturando para atrair recursos privados internacionais, como o faz a Direção de Promoção Econômica da Municipalidade de Barcelona, por exemplo.

Trabalharia na mesma direção o envolvimento mais efetivo de instituições de pesquisa e da própria universidade na elaboração e na implementação do Plano, prejudicado pelo *timing* político que se devia observar.

São reparos que não têm o intuito de diminuir o mérito dos procedimentos adotados, os quais, em grande medida, se revelaram como a saída pragmática mais adequada nas circunstâncias. A leitura que fazemos – devemos notar, mais uma vez – parte de uma avaliação positiva *a priori* do processo que conduziu à elaboração e efetivação do PDE, como uma conquista da administração municipal e um inegável ganho para a cidade. No entanto, queremos destacar, sobretudo, as insuficiências político-institucionais e os riscos que ações dessa envergadura acarretam, em face do ineditismo da iniciativa e do preço (muitas vezes injusto) que se tem de pagar pela fragilidade de vetores endógenos e exógenos essenciais em projetos abrangentes de mudança social.

Deve-se ressalvar que o envolvimento e a pactuação social podem ser obtidos em momentos subseqüentes, ao longo da vigência do PDE, assim como na sustentação de projetos específicos decorrentes do Plano: o *Bairro Novo* (incluído na Operação Urbana Água Branca e condicionado, para sua implantação, à permissão legal para a ampliação do estoque construtivo da área) constitui um bom exemplo nesse último sentido. Todavia, nossa proposição afirma que o *timing* político da capitalização plena do PDE em benefício da cidade foi ultrapassado, pois remete ao período de sua discussão e aprovação. Naquele momento decisivo, o investimento político do governo na conscientização da população e na arregimentação dos atores sociais deixou o Plano com fraca sustentação para avanços ulteriores (ou para a defesa do conquistado, como parece ser a tarefa depois da posse da nova administração, no início de 2005).

A organicidade do conjunto de ações previstas no PDE ressentiu-se, ainda, de um estudo prospectivo de natureza econômico-financeira, que perscrutasse as oportunidades rentáveis dos investimentos associados às novas áreas estratégicas de expansão urbana (ou, pelo menos, de algumas delas), dando concretude e gerando interesse empresarial pelas iniciativas perseguidas. O tempo também aí conspira contra, mas não impediria a realização de sondagens aproximativas.

Cabe ressaltar, ademais, um fator fundamental que não se logrou atingir em São Paulo, na formulação e na implementação do Plano Diretor: o

envolvimento, a conscientização e a mobilização do próprio governo municipal, e o conseqüente compromisso de todas as secretarias e autarquias com objetivos e projetos do PDE, adequando e gerando sinergia com os programas setoriais, e garantindo a sustentabilidade política ao Plano, impulsionado pelo núcleo da equipe de governo. A setorialização e a fragmentação da máquina pública respondem, em parte, por essa deficiência, pois a esfera do planejamento não pode estar circunscrita a tais constrangimentos, sob o risco de comprometer a efetividade de seus propósitos.

Essa foi uma grave carência, explicada, em parte, pelo cronograma curto de tempo que guiou o processo de elaboração, discussão pública e aprovação do PDE. No âmbito formal, tratou-se de incorporar a máquina de governo na formulação do Plano, pela constituição de um corpo técnico intersecretarial, que se reuniu várias vezes e produziu diversos trabalhos comuns. Essa providência garantiu a estrita consistência técnica do PDE. Mas estamos nos referindo, aqui, a um outro nível de compromisso e engajamento, o propriamente político e estratégico. Este não ocorreu e sua ausência compromete a execução de eixos básicos de intervenção do Plano, os quais dependem, sobretudo, da vontade política para sua implementação, vontade esta que deveria ser demonstrada pelo conjunto do corpo administrativo municipal, no momento seguinte à aprovação do PDE, com iniciativas arrojadas, firmes e sinalizadoras (aos agentes econômicos e à população em geral) dos caminhos e propósitos aspirados.

Estaria plenamente justificada, quando da aprovação do PDE, uma ampla campanha de comunicação e de esclarecimento à população sobre o projeto de cidade que se propunha implementar. Essa lição é válida para o futuro. O imaginário coletivo pode vir a se tornar uma importante ferramenta de mudança. “Ao produzirmos coletivamente nossas cidades, produzimos coletivamente a nós mesmos” (Harvey, 2004: 210), colocando em movimento um conjunto de forças realimentadoras de grande impacto político. As cidades “vivas, diversificadas e intensas contêm as semenrtes de sua própria regeneração” (Jacobs, 2000: 499).

Repetimos: a utilização equilibrada e em conjunto dos instrumentos urbanísticos previstos no PDE, derivados do Estatuto da Cidade, exige, pela sua complexidade técnica e seu impacto nos interesses estabelecidos dos agentes imobiliários e da população, um certo tipo de concertação política

e a priorização negociada das ações, além de um sólido respaldo da coletividade. No âmbito da administração pública, a integração do Plano Diretor com os Planos Plurianuais de Investimento e com os orçamentos-programa é indispensável para a organicidade das medidas preconizadas. O perfil da administração municipal do PT tornava exeqüível a construção de um pacto pelo desenvolvimento de São Paulo. Entretanto, essa inegavelmente difícil e complexa, mas indispensável, engenharia política e disputa ideológica esteve longe de atingir resultados positivos no governo que formulou o Plano. Por seu turno, as prioridades da atual gestão municipal (do PFL) tornam tal possibilidade virtualmente inexistente.

Por fim, deve-se sublinhar que, pelo projeto original do PDE encaminhado pelo Executivo à deliberação da Câmara Municipal, a gratuidade construtiva valeria até uma vez a área do terreno. Já o texto final aprovado pelo legislativo manteve o índice gratuito em duas vezes o tamanho do lote em mais da metade da cidade, seguindo classificação do antigo zoneamento (as Z-2). Isso atendeu às reivindicações do setor imobiliário e conduziu a uma expressiva perda na arrecadação extra-orçamentária estimada para o Fundurb, o que torna ainda mais pertinente a afirmação de que a efetividade dos efeitos urbanísticos e fiscais do PDE depende da sinergia na utilização conjunta dos instrumentos previstos e da vontade política nela embutida.

De igual maneira, o impacto alardeado pelo *lobby* imobiliário em relação aos coeficientes construtivos fixados foi significativamente minimizado, tanto que a outorga onerosa não se refletiu, no ano da plena vigência dos novos índices (2004), na alteração do preço dos terrenos ou na diminuição do IPTU arrecadado na capital. Desse mesmo modo, é de se esperar que, até o momento da revisão do PDE, fixado para 2006, os efeitos da venda de potencial construtivo se limitem ao perímetro das OUs e, no restante da cidade, suas conseqüências sejam de conteúdo propriamente urbanístico e não-fiscal.

Fazendo justiça, o compromisso da condução do governo municipal e da equipe da Secretaria de Planejamento (Sempla), a quem foi confiada a responsabilidade pelos passos seguintes à aprovação do PDE (os Planos das Subprefeituras e a legislação de zoneamento), permaneceu inabalável: as complexas tarefas e estreitos prazos foram observados e os novos instrumentos legais de planejamento e normatização vieram à luz, representando um inegável ganho para a cidade e um trunfo para a administração.

Contudo, o percurso para a construção da cidade do futuro, com a correção das anomalias atuais, a efetivação (no seu pleno potencial) dos instrumentos urbanísticos e financeiros previstos, além da consecução de projetos estratégicos de novas centralidades e frentes de expansão urbana, se tornou mais árduo.

Um valioso momento de "engate" político surgiu quando a cidade de São Paulo postulou sua candidatura a ser sede dos Jogos Olímpicos de 2012. Um leque de apoios bastante amplo foi construído, incluindo o ativo engajamento do governo do estado nos trabalhos de preparação do Dossiê de Postulação. O projeto olímpico foi desenhado em conformidade com o PDE e se pautou por um elevado nível técnico e uma concepção presuntiva de que os Jogos deveriam trazer ganhos para a cidade e seus habitantes, a fim de requalificar e revitalizar o conjunto do sistema urbano.

Tal visão nada tinha a ver com a construção de "enclaves" fortificados isolados da malha urbana e com a edificação de "elefantes brancos" de difícil utilização depois do evento. Infelizmente, a prática cartorial prevalecente no Comitê Olímpico Brasileiro (COB) falou mais alto e o projeto do Rio de Janeiro – com as características "isolacionistas" acima referidas – triunfou, mas foi logo eliminado, na fase seguinte da disputa internacional. São Paulo perdeu, assim, a oportunidade de imprimir uma poderosa e necessária marca ao seu processo de revitalização.

Uma cidade da natureza de São Paulo pode se beneficiar de ações urbanas de marca, porquanto possui um mercado imobiliário e financeiro dinâmico – no período transcorrido entre 1991 e 2000, a área construída total da cidade passou de 290 milhões para 385 milhões de m², registrando incremento de 32,8% – quase 10 milhões de m² adicionais ao ano (Sempla, 2002a). Ademais, frentes alternativas de expansão urbana possibilitam acordos públicos-privados de redistribuição de mais-valias fundiárias, nos quais os parceiros podem contabilizar ganhos mútuos.

A mudança de orientação política na Prefeitura de São Paulo, com a ascensão ao poder do PSDB – e, mais recentemente, do PFL –, trará perdas para a cidade, no que diz respeito ao leque de políticas públicas aplicadas no território urbano e que granjeou, para São Paulo, crescente reconhecimento internacional. No período 2001-2004, não somente se logrou recuperar a credibilidade do setor público, concretizando parcerias e interlocuções

com o setor privado inviáveis nas administrações anteriores, atraindo grandes eventos para a cidade, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD XI), em junho de 2004, projetando a imagem de São Paulo no Brasil e no mundo (algo que jamais havia sido feito) e construindo redes de apoio técnico e financeiro com organismos internacionais, mas, simultaneamente, se materializou um conjunto significativo e inédito de investimentos sociais, na maioria concentrados em áreas periféricas urbanas [3].

Afinal, o combate à exclusão não é somente um problema de justiça social, mas também uma condição de desenvolvimento econômico.

Outra previsível conseqüência desfavorável, oriunda da alternância política no comando da administração municipal, advém do enfraquecimento dos mecanismos de governança democrática que a gestão 2001-2004 empreendeu para alcançar a convergência de interesses em prol do desenvolvimento (Cohen: 2001).

É possível, contudo, que a administração 2005-2008 dê maior relevo ao aspecto do desenvolvimento econômico da cidade (ou à faceta "global", empresarial, de sua dinâmica). A lógica estritamente econômica de gestão deve se impor, dissociada de uma visão mais ampla, incorporadora dos aspectos socioterritoriais da gestão descentralizada, integrados de forma orgânica na prática política urbana.

A ênfase econômica não é, a princípio, inadequada. Mas, isolada, ela se torna conservadora e excludente. O ideal seria a combinação (sobremodo improvável) das duas estratégias, e que as mesmas se traduzissem numa forte ação política do governo municipal, para criar novos mecanismos de gestão metropolitana.

O enfoque metropolitano é altamente vantajoso para São Paulo, pois há um vácuo de poder e iniciativas nesse campo, que a liderança da capital paulista poderia preencher.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) constitui palco privilegiado para implementar programas de desenvolvimento econômico e so-

[3] Por coincidência, a mesma percepção – favorável ao governo de Marta Suplicy – está presente no artigo publicado em *The Economist*, da semana de 31.01 a 06.02.05 ("Taming an urban monster?"), no qual também se estabelece uma interessante demarcação política e social entre PT e PSDB.

cial, atrair investimentos e angariar apoio de fundos internacionais. De igual modo, conforma uma dimensão territorial mais adequada para fortalecer a sinergia das ações urgentes e indispensáveis para se evitar o colapso da infra-estrutura de transporte, comunicações e saneamento básico, entre outras [4].

Faz-se mister admitir, em resumo, que a gestão municipal paulistana 2001-2004 explorou as fronteiras das possibilidades operacionais e programáticas do poder público nas circunstâncias de uma cidade global até então inconsciente de sua condição, com graves comprometimentos financeiros e com uma máquina administrativa sucateada. Combinou significativos investimentos sociais, geograficamente concentrados nas áreas de exclusão, com uma atuação arrojada de projeção da cidade, no Brasil e no mundo, sobretudo em fóruns políticos internacionais. Em cada setor da administração municipal, avanços de relevo puderam ser creditados. Diálogo e ações concretas foram estabelecidos com todos os segmentos da população. Se as insuficiências na condução estratégica e integrada dos programas de governo e na mobilização da cidadania não credenciam a administração do PT, em São Paulo, a atingir a escala de um verdadeiro modelo de gestão local em uma grande cidade, é forçoso reconhecer que a rica experiência de apenas quatro anos chegou muito perto daquele ideal. Ela foi bastante positiva e pedagógica. Merece, por isso, com urgência, uma reflexão crítica e um esforço teórico que, ao aclarar seus méritos e deficiências, lance luz sobre os verdadeiros pontos de estrangulamento da questão urbana no Brasil: a ausência de instituições modernas, eficientes e democráticas que assu-

[4] A Lei Federal nº 11.107, promulgada pelo presidente da República em 06 de abril de 2005, "dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências". Esses consórcios podem ser associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Eles permitem a vinculação de entes da Federação – municípios, estados e o Distrito Federal –, para desenvolver projetos e atividades de fundo comum (por exemplo, políticas de saneamento ambiental). Representa um apreciável avanço na matéria, pois (entre outros méritos a serem testados na prática) introduz um princípio de flexibilidade que viabiliza arranjos metropolitanos de múltiplas finalidades e a captação de recursos (www.planalto.gov.br/legislação). O governo do estado de São Paulo resolveu, de sua parte, sacudir o imobilismo na matéria e lançou, em 03.05.2005, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – por incrível coincidência, logo após o fim do governo do PT na capital e a ascensão do PSDB –, reunindo os 39 prefeitos da RMSP, o que, apesar de restrito na sua composição e no seu escopo, constitui um (muito tímido e precário) avanço.

mam, para si, o desafio do desenvolvimento regional planejado, integrado e sustentável no país [5].

No Brasil, entre as cidades e os estados não há instâncias mediadoras efetivas e legitimadas para dar conta da alocação de recursos vinculados aos investimentos em infra-estrutura, que transcendem as jurisdições municipais e, sem os quais, o desenvolvimento nacional tende a atolar em deseconomias de toda a ordem.

Se o Estatuto da Cidade sem dúvida representa um substancial avanço no tratamento do tema urbano no país, ele é insuficiente para equacionar os estrangulamentos crônicos àquele relacionados, como o problema dos congestionamentos de trânsito e da circulação em geral (e à necessidade de viabilizar meios de transporte rápido nos anéis exteriores metropolitanos, por exemplo).

Os Planos Diretores podem ter eficácia local, muito embora não atinjam realidades sub-regionais e dificilmente se articulem, organicamente, com planos de desenvolvimento de alcance nacional. "São anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano, pois não contemplam exigências extralimites municipais" (Moura, 2004: 283-4). O trabalho épico de Mumford já afirmava, décadas atrás: "A renovação do núcleo metropolitano interior é impossível sem uma transformação muito maior, numa escala regional e inter-regional" (Mumford, 1998: 606).

As pontes institucionais de conexão intra-regionais no Brasil estão desatualizadas ou simplesmente inexistem. Os espaços metropolitanos (cuja própria malha de relações transcende as atuais demarcações administrativas e exige reconceituação) são carentes de diretrizes macroespaciais que ordenem seu crescimento e evitem o espraiamento populacional, tão oneroso para os cofres públicos. Os ganhos nesse campo se traduzirão em eqüidade social, controle demográfico em zonas já saturadas, abertura de novas frentes de expansão e aumento da competitividade do próprio país, que tem nessas centralidades urbanas os motores de seu desenvolvimento.

[5] Ver, a propósito, o artigo de Tânia Bacelar de Araújo: "Por uma política nacional de desenvolvimento regional". *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, nº 2, Recife, Banco do Nordeste, 1999. Quanto às carências regionais dos Planos Diretores (mencionadas mais adiante no texto), consultar *Plano Diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* – Parte II, Tema 12: Plano Diretor e desenvolvimento regional. Brasília, Ministério das Cidades, 2004.

Considerações finais

Com base em assertivas e exemplos, o que tratamos de delinear acima é um conjunto de políticas e estratégias que lograram se aproximar – em tese, mas também, em muitos casos, na prática – das fronteiras de intervenção possíveis para uma grande cidade nos marcos da globalização contemporânea. O grau de efetividade de cada uma dessas políticas, em seu conjunto, bem como o detalhamento das insuficiências do arcabouço de gestão integrada do executivo municipal em São Paulo no período 2001-2004, que limitou o alcance das ações programadas e seu agrupamento num complexo coerente e inovador de políticas públicas municipais, é algo que ultrapassa as pretensões deste ensaio. Contudo, esse esforço deve ser empreendido, na medida em que consideramos a teorização crítica da experiência um momento fundamental para avançar em direção a práticas mais conseqüentes e efetivas no futuro.

São Paulo precisa de intervenções de porte, que carreguem consigo o simbolismo de uma nova época e desencadeiem pacotes de investimentos privados nas áreas prioritárias, definidas pelo planejamento da cidade. Para tanto, é necessário um setor público capacitado, que coordene esses processos e tenha lastro financeiro para erguer a infra-estrutura necessária.

O desenvolvimento de uma região, no longo prazo, depende profundamente de sua própria capacidade de organização política e social para modelar seu futuro. No Brasil e em São Paulo, ainda estamos longe de encetar políticas regionais consistentes com esses objetivos, já que uma empreitada dessa envergadura só deve se viabilizar no contexto de uma visão de conjunto e no âmbito de estratégias inclusivas e transformadoras, sob coordenação estatal, nas respectivas esferas de jurisdição.

Não é tarefa fácil ou de poucos anos. Tudo isso pressupõe conflitos, contradições e estratégias de transição. Porém, o caminho e o rumo são inequívocos: resta percorrê-los com ousadia e lucidez.

Em suma, o balanço da administração municipal paulistana de 2001 a 2004 é ilustrativo dos alcances e limites da ação local. A despeito da criatividade, da ousadia e da abrangência das políticas executadas, as insuficiências institucionais de natureza supralocal e a indigência do processo de planificação do desenvolvimento regional no país impõem claros constrangimentos à

eficácia da ação. Pelo contrário, conduzem naturalmente à via da predatória competição entre cidades, o que gera um resultado de soma zero.

O governo municipal de São Paulo naquele período não trilhou esse caminho. Buscou soluções compartilhadas, no âmbito da metrópole, do estado de São Paulo e da União. No curto tempo disponível, apontou direções possíveis e legou experiências e lições, ainda por serem devidamente avaliadas. O cenário mais promissor que se descortina no plano federal, a partir de 2003, deixa algumas esperanças de que o país possa avançar na rota do desenvolvimento socioeconômico e na abordagem do problema urbano e regional, dando respaldo às ações conseqüentes, oriundas dos poderes locais comprometidos com aqueles propósitos. Os Planos Diretores, a partir daí, ganharão relevância adicional, integrantes de um tecido instrumental de alcance nacional.

É urgente construir uma idéia de cidade e região radicalmente inovadora. Para tanto, enfatizamos a nuclearidade da restauração do primado do interesse público, através de um Estado mais eficiente, democrático e transparente, nas ações e nos resultados.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, R. C. (1999). A região urbana Rio-São Paulo: caracterização. In: REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades.* Brasília, IPEA.

COHEN, M. (2001). The impact of the global economy on cities. In: FREIRE, M. and STREW, R. (orgs.). *The challenge of urban government: policies and practices.* Washington, DC, World Bank.

HARVEY, D. (2004). *Espaços de esperança.* São Paulo, Loyola.

JACOBS, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades.* São Paulo, Martins Fontes.

LEVY, E. (1997). *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo.* São Paulo, Studio Nobel.

MAGLIO, I. C. (2005). *A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004.* Tese de Doutoramento. São Paulo, Faculdade de Higiene e Saúde Pública-USP.

McDONALD, J. F. (1997). *Fundamentals of urban economics.* New Jersey, Prentice-Hall.

MORENO, M. (2003). *Plano Diretor Municipal: o desafio de São Paulo.* Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAU-USP.

MOURA, R. (2004). Metrópoles em reestruturação: a lógica da desordem. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE.

MUMFORD, L. (1998). *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.* São Paulo, Martins Fontes.

PNUD (2004). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos.* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Santana de Parnaíba, L,M & X.

REZENDE, F. e SILVA, M. C. (1999). O financiamento das cidades mundiais brasileiras. In: REZENDE, F. e LIMA, R. (orgs.). *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades.* Brasília, IPEA.

SANDRONI, P. (2001). Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, M. y FURTADO, F. (edits.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano.* Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy y PUC/Chile.

SANTORO, P. e CYMBALISTA, R. (2004). Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra". In: SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra.* São Paulo, Instituto Pólis.

SEMPLA (2002a). *O uso do solo segundo o cadastro territorial e predial – distritos municipais de São Paulo: 1991-2000.* São Paulo, PMSP/Sempla.

_____ (2004a). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2002-2012*. São Paulo, SENAC e PMSP.

_____ (2004b). *O novo zoneamento ao alcance de todos.* São Paulo, PMSP/Sempla.

SMOLKA, M. y FURTADO, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: bravura o bravata? In: SMOLKA, M. y FURTADO, F. (edits.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano.* Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy y PUC/Chile.

WILHEIM, J. (1982). *Projeto São Paulo: propostas para a melhoria da vida urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Justiça fiscal e necessidade de investimentos sociais em um cenário de crise:

A administração econômico-financeira no governo Marta Suplicy

Luís Carlos Fernandes Afonso[1]

A administração municipal, por suas características, é o braço do Estado mais próximo de cidadãos e cidadãs. É também, por isso, o lugar onde as pressões sociais se manifestam de maneira mais direta e intensa.

No entanto, na história do federalismo brasileiro, foram os municípios os entes com menor peso nas negociações dessa composição e os que tiveram seus interesses menos contemplados.

Se, historicamente, o poder local sempre foi prejudicado nas partilhas de recursos entre os entes da federação, com as sucessivas emendas à Constituição Federal de 1988, levadas a efeito durante a década de 1990, e com o aprofundamento da crise econômica daquele período, as dificuldades para o financiamento das administrações municipais se agravaram sensivelmente.

Com a transferência de obrigações aos municípios, antes restritas aos governos estaduais e federal – sem a contrapartida financeira suficiente para cobrir os novos gastos gerados pela ampliação de serviços - e com o aumento da procura por atendimentos públicos por conta do empobrecimento da população, as cidades brasileiras, sobretudo aquelas com maior número de habitantes, viram sua situação financeira se deteriorar sensivelmente e passaram a equacionar uma conta que, por princípio, não fe-

[1] Economista, secretário municipal de Finanças em Campinas (2001/2002), Santo André (1997/2000) e São Paulo na gestão Marta Suplicy.

cha: o aumento sistemático do custeio e a capacidade de investimento diminuindo a cada dia.

Existem esforços das administrações municipais para aumentar suas receitas, assim, procurando amenizar esse quadro de crise, mas com os limites impostos pelas características políticas e econômicas da nossa federação, as ações do poder local vêm se concentrando nas chamadas receitas próprias, ou seja, recursos captados dentro do próprio município, particularmente os gerados pela cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS).

Por outro lado, as distorções nos critérios de distribuição das receitas compartilhadas (particularmente do ICMS-Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), os quais não atendem às pressões dos gastos com programas sociais e dos investimentos em infra-estrutura urbana, agravam sobremaneira o financiamento público dos grandes municípios. Nas cidades maiores, as receitas de transferência de ICMS, por exemplo, variam de 25% até 50% dos recursos disponíveis. Assim, por vezes, grandes esforços para alavancar receitas próprias são anulados por pequenas variações nos índices de transferência desse tributo.

Tendo em conta que essas demandas são exponencialmente maiores nas grandes cidades – atingindo complexidade e custos enormes nas metrópoles –, enquanto os critérios de repasse dessas receitas não forem revistos para dar conta dessas especificidades, estruturalmente os municípios continuarão enfrentando sérios problemas para responder às pressões por investimentos sociais.

Nas grandes *urbis*, como São Paulo, as ações voltadas a recuperar receitas próprias já não têm impactos proporcionais aos esforços nelas despendidos. Os valores dos impostos e taxas se aproximam de seu limite e o torniquete econômico continua pondo em xeque essas administrações, incluídas entre as mais endividadas e cujo serviço da dívida torna ainda mais grave sua situação.

Ainda que não alterem estruturalmente a situação financeira dos municípios, existem ações simples que podem ajudar as administrações, sobretudo as de municípios de médio e grande porte: a aplicação de uma política tributária baseada nos princípios da justiça fiscal (o IPTU progressivo, por exemplo), o combate intenso à sonegação (com fiscalização eficiente e aplicação das penalidades devidas) e a ampliação do controle sobre as despesas,

pela modernização dos sistemas internos de execução financeiro-orçamentária e pelo aumento da participação da sociedade no controle social do dinheiro público, tanto por intermédio dos canais de participação direta (o Orçamento Participativo), quanto promovendo a publicação massiva e acessível das contas de governo.

Outras alternativas, um pouco mais complexas, também podem contribuir para trazer mais receitas para os municípios, mesmo que ainda não exploradas na totalidade de seu potencial como, por exemplo, a relação de negócios das administrações públicas locais com o setor privado e das contrapartidas do usuário da estrutura da cidade – seja ela física ou econômica.

O caso de São Paulo

Quando Marta Suplicy assumiu o governo da cidade, encontrou uma situação de extrema gravidade financeira e administrativa, muito pior do que apontavam as projeções e informações coletadas antes da posse.

Existia uma dívida de curto prazo que ultrapassava R$ 2 bilhões (em valores de julho de 2005, corrigidos pelo IPCA-IBGE), herdada do governo anterior e sem reservas em caixa para honrá-la. Havia, também, uma verdadeira bomba de efeito retardado, que eram as renegociações dos contratos das dívidas de longo prazo, levadas a cabo pelo governo de Celso Pitta e o governo federal, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, que impunham cláusulas draconianas num estoque da dívida renegociada que beirava, em 31 de dezembro de 2000, quase R$ 14,5 bilhões!

Quatro anos mais tarde, esse estoque já ultrapassava R$ 29 bilhões (mais precisamente, R$ 29.177.847.255,00), o que trouxe um enorme comprometimento financeiro e orçamentário para o município de São Paulo, pois os pagamentos mensais comprometiam 13% da receita líquida real mensal.

Mais ainda: o contrato firmado entre Celso Pitta e Fernando Henrique Cardoso previa o pagamento de uma parcela extra, em novembro de 2002, com um valor de R$ 3,095 bilhões – o que correspondia a quatro meses da arrecadação total da Prefeitura de São Paulo na época, ou a quase todo o valor que foi investido em saúde e educação naquele ano (R$ 3,352 bilhões).

A punição prevista pelo não cumprimento dessa cláusula contratual inexeqüível elevou os juros da dívida em 50% – passando de 6% para 9%

ao ano – e produziu, em novembro de 2002, um aumento de quase 13 pontos percentuais na relação estoque da dívida *versus* receita líquida real.

Para se ter uma idéia, nos quatro anos de governo Marta Suplicy, mais de R$ 5,3 bilhões (valores de julho de 2005, corrigidos pelo IPCA-IBGE) foram gastos para honrar o previsto nessa renegociação. Desse total, mais de R$ 4,4 bilhões foram apenas para o pagamento dos juros e encargos.

Além da grave dívida financeira herdada, existia a enorme dívida social da administração da cidade com seus habitantes: equipamentos públicos sucateados, serviços públicos inoperantes ou inexistentes, corrupção contaminando todos os níveis da gestão.

Era interessante notar como esse verdadeiro desmonte da máquina pública facilitava os desmandos da administração. Foram anos seguidos de abandono que criaram uma espécie de vazio de poder na cidade, com a administração municipal atuando nas sombras da sociedade, garantindo privilégios para a elite e deixando a imensa maioria da população abandonada à própria sorte.

Diante desse cenário, urgia a tomada de atitudes eficientes em curto prazo e que apontassem, ao mesmo tempo, para a construção de um novo modelo para solucionar os problemas financeiros da cidade. Mais do que alavancar rapidamente a arrecadação do município, isso teria que ser feito seguindo diretrizes consoantes com os novos ares que São Paulo passou a respirar com o início dos trabalhos da nova gestão.

Justiça fiscal, transparência administrativa, responsabilidade no trato do dinheiro público e inversões de prioridades constituíam novos horizontes a serem alcançados pela equipe do então novo governo e, à luz desses conceitos, iniciávamos a verdadeira revolução econômico-financeira que São Paulo viveria nesses quatro anos.

Em grandes blocos, resumimos a seguir as principais ações implementadas durante a gestão de Marta Suplicy.

Modernização administrativa

A modernização administrativa, no âmbito da Secretaria de Finanças, acarretou maior eficiência na arrecadação dos tributos, mais transparência das contas públicas e melhor atendimento do cidadão paulistano. Neste

aspecto as principais ações da secretaria foram oriundas da implementação do PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A totalidade de informações necessárias para o cidadão-contribuinte passou a ser disponibilizada pela internet, na página da Secretaria de Finanças – em que se pode encontrar informações gerais, toda a legislação tributária, além de formulários e requerimentos padronizados. Essa página é mantida atualizada com as exigências do fisco e com esclarecimentos das questões mais freqüentes.

Também buscamos prestar nossos serviços de maneira integralmente não presencial, objetivo cumprido de maneira parcial, devido à complexidade da estrutura técnica, legal e burocrática de alguns desses serviços.

Mesmo assim, os avanços conseguidos na relação administração/contribuinte foram enormes e levaram a Secretaria de Finanças para um outro patamar no uso das novas tecnologias, redirecionando o foco de seu trabalho interno para o atendimento ao cidadão.

Política tributária baseada na justiça fiscal

As ações da gestão 2001-2004 buscaram a melhoria da distribuição de renda e o aumento de investimentos em favor do cidadão, por meio da modernização e consolidação da base jurídica tributária no município. Respeitados os limites legais, simplificou-se a execução da política tributária do município, tornando-a mais acessível ao contribuinte.

IPTU: o IPTU progressivo é uma batalha que vem desde o governo Luiza Erundina (1989-1992), que o instituiu, mas a sua cobrança sofreu muitos questionamentos judiciais, terminando por ser considerada inconstitucional. Antes do início do governo Marta Suplicy, no entanto, foi aprovada uma Emenda Constitucional que autorizava expressamente a progressividade desse tributo e a diferenciação de alíquotas conforme a utilização do imóvel. Com isso, na gestão 2001-2004, foi aprovada pelos vereadores a lei instituindo o IPTU progressivo, com alíquotas diferenciadas para imóveis comerciais e residenciais no município já em 2002.

Para 2003, a PGV (Planta Genérica de Valores do Município) foi reajustada em 7%, o que possibilitou uma atualização da cobrança do IPTU, tornando-o ainda mais justo.

Com as mudanças, além do aumento do número de isentos, foi possível reduzir o valor da cobrança do imposto para 800 mil moradores. Esses dois benefícios alcançaram 69% do total de imóveis de São Paulo (2,6 milhões). Os demais 31% (800 mil), formados pelos imóveis de maior valor venal, passaram a pagar mais. É assim que funciona a progressividade: quem tem mais, paga mais e quem tem menos, paga menos.

O objetivo dessas mudanças foi o de colaborar para a melhoria de distribuição de renda e permitir o aumento de investimentos em favor do cidadão. Com isso, foi possível elevar a arrecadação do imposto de R$ 1,7 bilhão, em 2001, para R$ 2 bilhões, já em 2002.

IPTU	Antes de 2002	Após 2002
Alíquotas para imóveis residenciais	Alíquota única de 1%	Alíquotas progressivas de 0,8% a 1,6%
Alíquotas para imóveis comerciais	Alíquota única de 1%	Alíquotas progressivas de 1,2% a 1,8%
Número de beneficiados com isenção	540 mil contribuintes	1,110 milhão de contribuintes
Número de beneficiados com redução		800 mil contribuintes

Taxa do lixo: como resultado do trabalho conjunto da Secretaria de Finanças e do Limpurb, departamento da Secretaria de Serviços e Obras (SSO), foi instituída, em 2002, a TRSD – a chamada "taxa do lixo", criada por meio de lei aprovada pela Câmara Municipal.

Com o início da cobrança naquele mesmo ano, o tributo rendeu muitas críticas à gestão da prefeita Marta Suplicy. No entanto, a taxa poderia servir de modelo, porque a lei que a criou foi elaborada de forma a afastar todos os questionamentos judiciais que foram feitos às tentativas anteriores de cobrá-la dos munícipes.

Diversas cidades brasileiras cobram uma taxa sobre a coleta de lixo junto com o IPTU. Essa prática, que foi utilizada inclusive na capital paulista durante a gestão anterior, é questionável juridicamente. Isso porque não há

relação direta entre o valor venal do imóvel e a quantidade de lixo gerada pela mesma unidade. Como qualquer taxa, a do lixo deve ser cobrada sobre a utilização de determinado serviço público e deve ter sua receita revertida integralmente para custear este mesmo serviço. Sendo assim, São Paulo criou um mecanismo que possibilita a cobrança justa e legal do tributo, com o mecanismo da autodeclaração, por meio do qual o contribuinte se enquadra em faixas de produção de lixo. Com tal sistemática, é incentivado o controle pelo contribuinte da geração de resíduos na cidade, pois quanto menos se produz, menos se paga.

Além disso, nossa legislação prevê a introdução de mecanismos de incentivos ainda maiores para cidadãos que fazem parte da coleta seletiva de lixo e de outras ações, em prol do controle ambiental da geração de resíduos sólidos na cidade.

A arrecadação prevista com a taxa – em 2003, R$ 150 milhões – possibilitou investimentos imprescindíveis para a cidade manter o bom funcionamento da coleta de lixo. Isso porque os dois aterros sanitários de São Paulo têm vida útil abaixo de cinco anos. Assim, foram criadas as condições para evitar o "apagão do lixo" na cidade, como afirmou a prefeita Marta Suplicy. Ressaltamos que, após a instituição da taxa, houve uma redução na produção de lixo do município de 10.600 toneladas diárias para 7.600 toneladas diárias, em 2003, mostrando um papel educativo que não pode ser desprezado.

Por fim, os críticos se esquecem de que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 11, prevê que "constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação". Com isso, percebe-se que a criação e instituição da taxa sobre o serviço de coleta de lixo, mais que um poder do Estado, é dever de um município que seja pautado pela responsabilidade na gestão fiscal.

ITBI: a partir de 2002, ficaram isentas desse imposto todas as propriedades cujo valor venal fosse inferior a R$ 30 mil, em valores da época, além daquelas classificadas como de interesse social. A medida beneficiou 30 mil contribuintes por ano, contingente responsável por 25% do total das transações anuais feitas na cidade.

Vale ressaltar que a isenção do Imposto sobre Transações de Bens Imobiliários (ITBI) viabilizou a implantação do Programa de Arrendamento

Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal, no município. Ao mesmo tempo, essas isenções tiveram um impacto de menos de 5% nas receitas provenientes desse tributo.

Novas receitas

Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs): as ações exemplificadas realmente ajudaram a sanear as finanças da administração da cidade de São Paulo e permitiram construir uma nova realidade de justiça fiscal para seus moradores. No entanto, o significativo aumento da receita não alcançou o necessário para financiar obras extremamente complexas e de alto custo, aprovadas no Plano Diretor da cidade – fundamentalmente as grandes obras de infra-estrutura e reurbanização, necessárias para garantir o crescimento ordenado da *urbis*. São obras pensadas para o longo prazo, para antecipar as soluções dos problemas, em vez de esperar que eles prejudiquem as gerações futuras.

Outra característica dessas obras é o fato de lançarem mão dos recursos do orçamento, absorvendo verbas de toda a cidade, embora, via de regra, somente a região em que são realizadas delas se beneficie, seja com a valorização dos imóveis, seja com as novas oportunidades de negócios e empreendimentos.

Com a necessidade de investir nas grandes obras para o futuro, o governo municipal corria o risco de não ter como financiar outras intervenções igualmente necessárias e quase sempre muito mais urgentes, nas regiões menos atrativas aos investimentos privados.

O que procuramos fazer para resolver essa equação e disciplinar essa questão foi criar mecanismos para angariar recursos privados que financiassem, ainda que parcialmente, as grandes obras de infra-estrutura, reurbanização e reestruturação dos espaços públicos. Isso foi feito por meio de leis que criaram as Operações Urbanas consorciadas, dentro dos limites do Estatuto da Cidade (Lei federal de 2001) e do Plano Diretor.

Durante nosso governo, a Prefeitura de São Paulo projetou várias intervenções urbanas importantes para a cidade, sendo que a primeira delas, com o inovador conceito de financiamento, foi a da Água Espraiada, buscando na iniciativa privada o financiamento integral dos custos, estimados em mais de R$ 1 bilhão.

Para isso, utilizamos um moderno mecanismo de captação de recursos, o leilão dos chamados Cepacs, nova modalidade de investimento urbano com base na parceria público-privada. A Operação Água Espraiada foi a primeira experiência no país de uso dos Cepacs como um título mobiliário. E o lançamento desses papéis no mercado financeiro foi bem sucedido, porque a iniciativa privada compreendeu a segurança e a oportunidade de negócios a partir desse modelo, ciente do benefício direto decorrente da valorização imobiliária, produto dos investimentos aplicados no desenvolvimento planejado da região.

Essa é uma maneira inteligente de angariar fundos para o poder público, pois o fato dos valores obtidos serem aplicados exclusivamente no desenvolvimento urbano de uma região pré-definida – visando o crescimento mais ordenado da cidade – já garante a valorização dos títulos.

Assim, cada título adquirido concede a seu titular o direito de usufruir o potencial adicional de construção e uso do solo, conforme as especificações da lei. Ou seja, os Cepacs antecipam a entrada dos recursos advindos da chamada *outorga onerosa*, além de devolver à iniciativa privada a parcela de riscos inerentes ao mundo dos negócios, a qual, no caso de investimentos em grandes obras de infra-estrutura urbana, até a implementação dos Cepacs, ficava restrita ao poder público.

O uso desses certificados pelas prefeituras já estava disciplinado desde 2001 pelo Estatuto da Cidade, mas a Prefeitura de São Paulo do período 2001-2004 foi pioneira ao conseguir aprovar o Cepac como título mobiliário junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em dezembro de 2003.

Para isso, uma verdadeira engenharia econômico-financeira foi necessária com o intuito de transformar uma boa idéia em uma prática viável, segura e transparente, atrativa para os investidores e socialmente justa para o conjunto da cidade.

A quantidade de títulos a serem emitidos em cada projeto é prevista na lei e é sempre muito menor do que o potencial de construção estimado da área abrangida pela Operação Urbana, o que garante escassez dos papéis no mercado e, portanto, permite gerar a expectativa de grande potencial de valorização.

Do ponto de vista formal, o papel também oferece muita segurança, pois a operação está inteiramente respaldada em lei, segue as regras da CVM e tem a convergência de duas sólidas instituições financeiras: o Banco do

Brasil Investimentos (BBI) – encarregado da emissão dos títulos – e a Caixa Econômica Federal – instituição fiscalizadora, responsável por verificar se os recursos arrecadados serão aplicados na obra, se os trabalhos estarão dentro do cronograma etc. Somente com a aprovação da instituição fiscalizadora será possível à Prefeitura autorizar novo leilão dos certificados.

Com esse instrumento, muda a relação do poder público com os investidores privados. Ao oferecer todas as garantias de transparência e controle nas permissões de alteração de área construída, os Cepacs dificultam relações de compadrio de administrações com grandes especuladores, focos de corrupção presentes em muitas cidades. Com isso, um outro benefício pode ser alcançado: melhora-se o nível dos parceiros privados dispostos a trabalhar com o poder público.

Mais ainda, com os Cepacs consegue-se transferir para a sociedade boa parte do lucro a ser obtido pelos investidores, antes mesmo do recurso ser aplicado, e pode-se prever ações de melhoria e recuperação dos equipamentos públicos em toda a região abrangida pela operação.

É importante destacar que a venda dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo não resolve – e nem estimula – a especulação imobiliária, mas é criativo e não impede a aplicação dos mecanismos de controle sobre esse problema, como recomenda o Estatuto da Cidade, com o uso, por exemplo, do IPTU progressivo.

A compra dos Cepacs permite ao setor privado ser parceiro no investimento em áreas da cidade que sejam objeto de operações urbanas e que, por isso, terão muita valorização. Permite também à Prefeitura receber antecipadamente, desses investidores privados, os recursos necessários para executar a Operação Urbana e realizar as obras de grande porte previstas, o que garante a valorização do preço da terra e, conseqüentemente, o aumento da procura pelos papéis e sua valorização, formando um circuito de grande potencial de ganho para todos.

Por outro lado, nessa mecânica, o dinheiro dos impostos fica reservado para o investimento da Prefeitura nas áreas mais pobres, em serviços e obras de caráter social. Com o recurso dos Cepacs, libera-se o caixa municipal para outros processos de intervenção urbana, nas áreas menos atrativas, criando novos focos de desenvolvimento local. Isso pode criar um círculo virtuoso de crescimento qualitativo, econômico e ambiental, gerando empregos, melho-

rando as condições de segurança e diminuindo as diferenças sociais, ainda que, do ponto de vista individual, apenas poucos continuem lucrando com o processo dinâmico de crescimento ou retração da economia.

Convênios, transferências e operações de crédito: com a preocupação de atender as demandas e interesses da população paulistana, a administração 2001-2004 buscou regularizar toda a documentação jurídica necessária (Certidões Negativas de Débitos junto ao INSS e Pasep, por exemplo) para o município se candidatar ao pleito de convênios, programas sociais e operações de crédito, junto à União, ao estado e a outras instituições não governamentais e financeiras, fundamentais para a realização das ações executadas durante toda a gestão.

Somente os recursos da Gestão Plena da Saúde – que foram repassados ao município pelo convênio com o Ministério da Saúde – totalizaram mais de R$ 634,7 milhões em 2004, valor não recebido pelo município durante anos, pois as gestões passadas desprezavam esse recurso, preferindo adotar outro modelo para a saúde pública do município, o PAS (Plano de Assistência à Saúde), de triste memória para a cidade.

Considerações finais

Finalizando, a gestão Marta Suplicy foi extremamente responsável do ponto de vista fiscal e social, aplicando todo esforço para aumentar de maneira significativa a arrecadação do município, mesmo com um grande desgaste público e político para lograr tal objetivo. Como resultado, a gestão apresentou um crescimento real da receita total de 17% e, aliado ao planejamento rigoroso e à responsabilidade nos gastos, esses recursos permitiram dar início a um processo de recuperação da cidade e de resgate da cidadania da população paulistana como há muitos anos não se via.

O governo teve, desde o princípio, como uma das principais bandeiras a inversão de prioridades e a recuperação da cidade. Mesmo com as enormes dificuldades administrativas e financeiras herdadas de administrações anteriores, conseguimos cumprir nossos compromissos e encerrar o mandato de acordo com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi a firme condução das finanças da cidade, aliada à competência da prefeita e dos demais gestores dessa administração, que permitiram à equi-

pe de governo obter – apesar da grave situação encontrada no início da gestão – grandes avanços administrativos e sociais, trabalhando cotidianamente com competência, seriedade e compromisso com cada um de seus cidadãos e cidadãs.

Os quase 74% de aprovação, segundo a pesquisa *InformEstado* publicada no último dia do nosso governo, são a prova do acerto e da correção das escolhas, por vezes difíceis, enfrentadas no trabalho diário da administração municipal.

A posterior aprovação da administração da Prefeitura de São Paulo, na gestão 2001-2004, pelo Tribunal de Contas do Município, é outra afirmação da responsabilidade e equilíbrio com que conduzimos as finanças da cidade no período.

Números da gestão 2001-2004 em São Paulo

* Receita 2001: R$ 12,662 bilhões
* Receita 2002: R$ 12,358 bilhões
* Receita 2003: R$ 12,458 bilhões
* Receita 2004: R$ 14,049 bilhões
* Total: R$ 51,529 bilhões

* Despesa 2001: R$ 10,943 bilhões
* Despesa 2002: R$ 11,861 bilhões
* Despesa 2003: R$ 12,490 bilhões
* Despesa 2004: R$ 14,173bilhões
* Total: R$ 49,469 bilhões
* Valores atualizados pelo IPCA-IBGE, em julho de 2005.

Deixamos a Prefeitura de São Paulo com orgulho de termos contribuído para o desenvolvimento social, econômico e humano da cidade e com a tranqüilidade do dever cumprido.

A política de relações internacionais do município de São Paulo

Kjeld Jakobsen[1]

Introdução

A administração municipal de São Paulo chegou a desenvolver políticas de relações internacionais no passado, conforme demonstram algumas "irmanações" com cidades de outros países que, em alguns casos – como Milão –, remontam aos anos 1960, além de projetos de cooperação, como o apoiado pela cidade de Toronto, executado ao final dos anos 1980.

Entretanto, as relações internacionais do município praticamente deixaram de existir na segunda metade da década de 1990, contrastando enormemente com a política internacional implementada em seguida sob a gestão da prefeita Marta Suplicy. Porém, esse contraste não é apenas evidente porque as administrações anteriores pouco ou nada fizeram nessa área, mas, principalmente, devido à qualidade e importância daquilo que foi possível desenvolver entre 2001 e 2004.

Muitos prefeitos, mesmo os mais comprometidos com a implementação de programas de justiça social, têm certa relutância em investir demasiadamente nas políticas de relações internacionais, pois o retorno das iniciativas é lento e porque normalmente já faltam recursos para atender as demandas imediatas da população.

A realidade de algumas cidades revela, de fato, a impossibilidade de alocar recursos para qualquer atividade internacional devido a endividamentos, baixa receita e outros constrangimentos orçamentários. Mas, em outros casos,

[1] Presidente do Instituto Observatório Social, secretário de Relações Internacionais da CUT/Brasil (1994/2003) e secretário de Relações Internacionais na gestão Marta Suplicy.

simplesmente se evita o debate com a população e as representações políticas locais, devido à complexidade do tema e ao temor de desgastes políticos. Nesse caso, perde-se uma boa oportunidade para discutir o papel das relações internacionais no sentido de, justamente, colaborar para a solução técnica, financeira e política de alguns dos problemas enfrentados pelas cidades.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), mais de 50% da população mundial é urbana. Na América Latina, ela representa 60% e, no Brasil, aproximadamente 82%. Embora as empresas de serviços e as indústrias se localizem nas cidades e seus habitantes sejam responsáveis pela geração de 50% a 80% do PNB (Produto Nacional Bruto), a opinião de prefeitos e vereadores não é considerada pelas instituições multilaterais que determinam as políticas internacionais, o que possibilitaria a adoção de políticas a partir do nível local para incidir sobre o global.

A cidade de São Paulo possui uma dimensão populacional e econômica comparável a alguns países e não poderia prescindir de ter uma política internacional. Logo após a vitória eleitoral em 2000, foi anunciado o nome do futuro responsável pelas relações internacionais do município. As incertezas de então diziam respeito apenas ao formato institucional do organismo a ser criado, seu tamanho e dotação orçamentária. Inicialmente, pensou-se em criar uma assessoria especial ligada diretamente ao gabinete da prefeita, mas em 5 de julho de 2001, a Câmara Municipal aprovou a lei nº 13.165 que criou a Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

Essa decisão demonstrou-se acertada por possibilitar a necessária autonomia para o desenvolvimento do trabalho e também para fortalecer a representação do governo municipal em eventos internacionais por intermédio do secretário de relações internacionais, na ausência da prefeita.

Houve, evidentemente, dificuldades que valem a pena comentar, até para que outros gestores no futuro não enfrentem os mesmos obstáculos com que nos deparamos. Sem dúvida, as restrições orçamentárias crônicas da cidade eram um deles, pois algumas iniciativas interessantes foram descartadas devido à falta de recursos.

Porém, ocorreram duas outras situações que não conseguimos equacionar definitivamente. Uma era a intenção de criar o cargo de analista de relações internacionais, com vagas a serem preenchidas por concurso público, pois os recursos humanos da secretaria eram compostos basicamente por técnicos comissionados. Embora contássemos com um quadro qualificado de profissionais que lidavam diretamente com os diferentes aspectos das relações internacionais e da cooperação, avaliávamos que provavelmente haveria descontinuidade de algumas políticas essenciais no momento da alternância de poder na prefeitura.

O prefeito eleito em 2004, num primeiro momento, anunciou a extinção da secretaria, porém, quase às vésperas da transmissão de cargo entre os prefeitos, mudou de idéia e anunciou o nome da nova titular da pasta, uma conceituada diplomata de carreira. Decisão importante à qual se somou posteriormente a nomeação do secretário adjunto[2], também com origem no meio dos profissionais de relações internacionais. No entanto, mesmo assim houve perda de uma parte importante da memória da secretaria e interrupção de alguns dos projetos em andamento, não apenas devido à substituição de profissionais, mas também em virtude das mudanças de rumos e prioridades.

A maioria das relações internacionais que uma cidade como São Paulo possui são institucionais e deveriam prosseguir independentemente dos posicionamentos políticos do governante do momento. No entanto, ainda não atingimos esse estágio de maior profissionalização da gestão pública no Brasil. A alternância partidária nos governos – ou até mesmo a alternância de autoridades de um mesmo partido político –, continua provocando muitas mudanças nos vários escalões.

A segunda questão era o fato de que, embora houvesse iniciativas interessantes da administração para induzir o desenvolvimento econômico da cidade – como os projetos especiais das zonas Leste e Sul e a realização de grandes eventos como a XI UNCTAD –, não chegou a ser criado um organismo especial para lidar permanentemente com os potenciais investidores estrangeiros em São Paulo no sentido de ampliar seus interesses e de facilitar sua inserção na cidade.

O balanço da gestão, de todo modo, é positivo e as relações internacionais que desenvolvemos alcançaram reconhecimento em várias cidades bra-

[2] Esse cargo não existia anteriormente e as secretarias eram dirigidas somente pelo respectivo secretário, com o apoio de um chefe de gabinete.

sileiras e do exterior, bem como no meio acadêmico, conforme demonstram vários trabalhos de conclusão de curso e dissertações de mestrado, recentes, que tomaram a política internacional da cidade de São Paulo como objeto de análise.

Buscamos, durante o mandato, desenvolver uma diplomacia municipal capaz de influenciar as políticas internacionais de interesse das administrações locais; melhorar a imagem da cidade de São Paulo no exterior e fortalecer a cooperação descentralizada, conforme tentaremos descrever neste texto.

A marca da inclusão social

É no território urbano que se localizam as principais conseqüências das políticas neoliberais – como a pobreza e a violência, entre outros problemas – e são os poderes municipais que assumem a maior parte da responsabilidade de enfrentá-los, por estarem mais próximos dos necessitados. É junto às prefeituras que os desempregados, os desassistidos e outros setores da população buscam assistência, mesmo que os recursos não estejam disponíveis ou que sejam reduzidos pelos governos centrais.

A pobreza e a má distribuição de renda são ainda mais graves nos países em vias de desenvolvimento, pois, além de terem sido mais prejudicados economicamente pela globalização neoliberal, assistiram a sua população urbana crescer a uma taxa anual de 5,1% entre 1970 e 1995, contra apenas 1,1% nos países industrializados (dados ONU – 2000).

No Brasil não é diferente e, no nosso caso, além da economia nos anos 1990 (o período neoliberal) apresentar um desempenho ainda mais medíocre do que o da chamada "década perdida" (anos 1980), a participação dos municípios na divisão dos recursos governamentais caiu de 18% para 14% ao longo dos últimos dez anos.

No entanto, nenhuma cidade deveria abnegar da posse de uma marca definidora de suas políticas, inclusive a internacional, e que seja conseqüente com a política oferecida à população local. Se na gestão 2001-2004 a marca da administração de Marta Suplicy era o Governo da Reconstrução e da inclusão social, por coerência, a política internacional teria que seguir a mesma diretriz.

Dessa maneira, foi possível articular desde a intervenção política nos fóruns internacionais que discutem alternativas à globalização, até o posicionamento diante das instituições internacionais, bem como manter um discurso coerente nas negociações sobre cooperação descentralizada. Os projetos de cooperação mais relevantes que conseguimos implementar eram todos relacionados à política de inclusão social.

Entre as iniciativas concretas podemos citar o programa URB-AL, um conjunto de ações muito positivas da União Européia para combater a exclusão social e promover maior coesão social na Europa e na América Latina. Esse programa deu partida a 14 projetos de cooperação internacional nessa área, por intermédio de redes como a de segurança urbana, igualdade de oportunidades, democracia participativa, combate à pobreza urbana etc.

A Rede 10, por exemplo, era coordenada pela Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo e reuniu quase 300 sócios, entre municípios e organizações não governamentais dos dois continentes, constituindo-se valioso mecanismo de fomento de políticas públicas em nível internacional que mobilizou mais de 2 milhões de euros durante três anos.

O projeto da Rede 10 não previa recursos para transporte dos participantes, o que limitava a presença das cidades menores nas conferências anuais. Para superar tal dificuldade, passamos a realizar eventos coordenados com seminários e atividades organizadas pela União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI), o que nos permitiu chegar a áreas como o México, a América Central e a América Andina.

Um instrumento importante para combater a exclusão social foi a fixação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU, aprovados pela comunidade internacional em 2000, introduzindo uma série de metas de redução da pobreza e da exclusão social, a serem implementadas por todos os povos. Grande parte das metas refere-se a problemas urbanos e, portanto, exige que os poderes municipais participem ativamente para cumpri-las e, nesse caso, tendo uma orientação internacional como referência.

Começamos a fazer isso em São Paulo por intermédio de um Observatório Urbano, também coordenado pela secretaria, que compilava os indicadores relativos às metas do milênio em nível municipal, para formar séries históricas que permitissem mensurar a situação de cada meta na cidade e definir políticas para atingi-las nos prazos previstos.

Diplomacia municipal e relações bilaterais

O primeiro passo, no entanto, foi estabelecer relações bilaterais e integrar o município nas redes internacionais de relevância. No tocante às relações com outras cidades destacam-se as que foram estabelecidas na América Latina com Buenos Aires, Rosário, Montevidéu, Quito, Santa Cruz de la Sierra, San Salvador, Manágua e Bogotá, entre outras; em outros continentes podemos mencionar Barcelona, Londres, Manchester, Paris, Saint Dennis, Genebra, Lyon, Roma, Milão, Ierevan, Johanesburgo, Maputo, Beirute, Osaka e Beijing.

No entanto, as relações bilaterais não se deram apenas em nível municipal. Havia também as relações com governos regionais como os de Ile de France e Paca, na França, Emiglia Romagna, na Itália, e Catalunha, na Espanha. Mesmo com governos nacionais, por intermédio de seu corpo diplomático no Brasil, havia contatos muito fluidos com França, Itália, Finlândia, Reino Unido, Irlanda, Holanda, Rússia, Japão, Argentina, Líbano, China, entre outros.

As presidentes da Irlanda e da Finlândia fizeram questão de conhecer equipamentos sociais de São Paulo por ocasião de suas visitas ao Brasil. A impressão deve ter sido positiva porque, pouco depois da visita da presidente da Finlândia, Tarja Halikonnen, a prefeita foi convidada a se integrar ao "grupo de Helsinki", um *think tank* internacional composto por diferentes personalidades que devem elaborar propostas para fortalecer a dimensão social da globalização.

Por fim, havia freqüentes contatos e discussões com instituições multilaterais, entre elas, as financeiras como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como diversos organismos da União Européia. Além das possibilidades de cooperação que essas relações ofereciam, dava-se também o debate sobre políticas urbanas e sociais.

O governo municipal de São Paulo foi um advogado importante da tese da revisão dos critérios das instituições financeiras internacionais para conceder créditos aos municípios, de modo a que não estivessem necessariamente subordinados aos endividamentos dos países e, sim, à sua própria capacidade de honrar os compromissos financeiros; de igual maneira, postulamos a desvinculação dos eventuais empréstimos concedidos às cidades das dívidas nacionais. A prefeita foi convidada para proferir uma palestra

sobre políticas urbanas num seminário promovido pelo Banco Mundial, no final de 2003, ao lado do presidente James Wolfensohn, quando pôde expor diretamente essa e outras propostas.

Em meados de 2004, o secretário geral da ONU, Kofi Annan, realizou uma memorável visita ao CEU Campo Limpo durante a realização da XI UNCTAD em São Paulo. Ele considerou essa experiência muito eficaz para combater a pobreza, bem como para promover a dignidade e as perspectivas de inclusão social das crianças, e que poderia ser um exemplo para outros países. Essa foi uma ótima oportunidade para discutir com ele as reivindicações das cidades face à reforma da ONU, principalmente a possibilidade do reconhecimento do *status* dos prefeitos e governadores junto à organização, como autoridades de governos locais.

Diplomacia municipal e redes de cidades

Cada vez mais a sociedade se organiza em redes. Esse fato é ainda recente entre nós e também para os nossos municípios, porém, nos países industrializados, a relação internacional entre cidades se dá desde o início do século XX. Atualmente, registra-se o funcionamento de dezenas de redes de cidades no mundo, desde as de caráter mais geral até as que se articulam por intermédio de temas específicos como meio ambiente, arqueologia, idioma, arquitetura, urbanismo, tamanho das cidades e integração regional, para citar os mais relevantes.

Em 2004 encerrou-se um processo importante, constituído pela fusão de duas grandes redes mundiais de cidades: a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Locais (IULA). O resultado foi a criação de uma organização forte e representativa, já chamada por alguns de "ONU das cidades" e denominada "Cidades e Governos Locais Unidos" (CGLU). Ela conta ainda com a participação da rede "Metropolis", que reúne cidades com mais de 1 milhão de habitantes, e cooperará também com o International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), uma rede de articulação de cidades em torno de preocupações e iniciativas na área ambiental.

A equipe da Secretaria de Relações Internacionais do município de São Paulo participou ativamente desse processo, não somente para assegurar o

justo espaço na distribuição de poder da nova entidade, mas para defender um sentido político à fusão. Coerente com essa visão, a prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, foi eleita, junto com os prefeitos de Paris e de Tswane (ex-Pretória), para presidir o primeiro mandato da nova organização. A luta aguçada que as cidades brasileiras de governos progressistas vêm travando contra o neoliberalismo, bem como as nossas experiências de políticas sociais e de democracia participativa, entre outras, nos credenciaram para apresentar a candidatura e propostas concretas para o funcionamento da entidade.

Antes disso, houve o congresso da Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Autoridades Locais (FLACMA), até então o organismo regional para a América Latina da IULA e que se tornou a organização regional da CGLU. A FMCU não possuía uma estrutura orgânica no continente, mas apenas uma vice-presidência para a América Latina, exercida pela prefeita de São Paulo desde 2001.

A FLACMA basicamente só reunia associações e federações nacionais de municípios, já o processo de unidade entre IULA e FMCU gerou um novo desafio de reunir cidades, muitas vezes grandes capitais, com associações que normalmente representam pequenos municípios, para trabalharem juntas, apesar das dinâmicas serem muito diferente.

Uma outra rede que está se tornando cada vez mais relevante e na qual tínhamos uma participação expressiva é a Rede Mercocidades, que articula cerca de 200 cidades no âmbito do Mercosul e países associados – Chile, Bolívia, Peru e Venezuela. Essa rede organiza diferentes atividades relacionadas aos temas em debate na região por meio de grupos temáticos, encontros, publicações e uma assembléia anual. Possui uma secretaria executiva rotativa entre as cidades e os países.

Apesar da fraca institucionalidade do Mercosul, foi constituída a REMI (Reunião Especializada de Municípios e Intendências), como espaço de expressão das autoridades locais com os governos centrais, mas que, a exemplo de outros fóruns específicos, não tem poder vinculativo ao Tratado do Mercosul. Sua eficácia tem sido duramente questionada pelos membros da rede Mercocidades. Recentemente, foi aprovada a transformação da REMI em fórum consultivo de estados, províncias, departamentos, municípios e intendências, dividido em dois comitês: um para representar os municípios e outro para representar os governos de nível estadual.

Promovendo a imagem de São Paulo

Sempre entendemos que a apresentação da concepção política antecede a possibilidade da cooperação descentralizada. Da mesma forma, a divulgação das ações e a promoção da imagem da cidade devem ocorrer para que a capacidade das autoridades locais seja conhecida. Ninguém tem interesse em se relacionar politicamente e cooperar com governantes inoperantes e que não demonstram o que pensam.

A gestão do prefeito Celso Pitta foi muito negativa em termos gerais, totalmente isolacionista do ponto de vista internacional e gerou uma péssima imagem para a cidade, principalmente de corrupção, violência urbana e abandono, que foi necessário corrigir não somente para a própria população, mas também externamente. Isso implicou desenvolver uma estratégia que permitisse tornar conhecidas as políticas e iniciativas da nova administração.

O primeiro evento com caráter internacional realizado depois da posse, em janeiro de 2001, foi a celebração do aniversário de 447 anos de fundação de São Paulo, no dia 25 do mesmo mês, e que pôde contar com a presença de prefeitos e representantes de diversas cidades do exterior, os quais estavam se dirigindo ao I Fórum de Autoridades Locais, em Porto Alegre.

O passo seguinte foi visitar cidades do exterior, uma atividade que mentes tacanhas costumam classificar como passeios, mas que é fundamental para estabelecer relações e dar início a fluxos de visitas, intercâmbios e, futuramente, projetos de cooperação.

Uma outra estratégia adotada foi a de promover exposições e debates que trouxessem os prefeitos e representantes estrangeiros para São Paulo. Essa foi a linha de três edições da URBIS – Feira e Congresso Internacional de Cidades, entre 2002 e 2004, possibilitando que cidades de diferentes regiões do Brasil, bem como de diferentes países, viessem expor sua prática inovadora e participar dos debates. Providenciamos para que a terceira edição coincidisse com a realização da XI UNCTAD para potencializar os dois eventos. Foi seguramente uma semana de muitos debates em São Paulo, bem como de grandes ganhos para a rede hoteleira, de restaurantes e para os taxistas.

A realização de dois encontros, além da Rede 10, o programa URB-AL, da Assembléia Anual do *Cities Alliance*, a primeira reunião do Comitê Exe-

cutivo da CGLU, o Fórum Mundial da Educação, o Fórum Mundial da Cultura e a reunião de um dos *tracks* do processo de Helsinki tiveram o mesmo propósito político e vantagens materiais.

O aniversário de 450 anos da cidade, no começo de 2004, foi marcante para as relações internacionais, pois dezenas de cidades e regiões se fizeram representar. O esforço conjunto do poder público em atrair eventos e do setor privado em garantir a infra-estrutura necessária foi muito benéfico para todos.

Cooperação internacional

Normalmente, a maioria das cidades brasileiras que desenvolve relações internacionais começa pela tentativa de captar recursos no exterior, justamente para compensar um pouco a carência comentada anteriormente. Essa política tem trazido aportes importantes para elas, tanto financeiros como técnicos, além de ser a entrada para a cooperação política. Às vezes, trata-se de montantes pequenos ou de simples viagens de intercâmbio técnico com baixo custo, que, no entanto, de outra forma não se viabilizariam devido às restrições orçamentárias.

É importante considerar também que, atualmente, muitos governos regionais e municipais em vários países industrializados vêm despendendo recursos de seus orçamentos para a realização de cooperação internacional. Um dos exemplos mais notórios é a Espanha, onde cada município, província e região, além do governo nacional, aplicam um percentual anual do orçamento para a cooperação internacional. Naturalmente, governos subcentrais como estes priorizam a cooperação com suas contrapartes em outros países (estados ou municípios) o que, por si só, gera relações internacionais muito intensas, fora do âmbito dos Estados nacionais.

Portanto, embora reconhecendo as atuais limitações da cooperação internacional, entendemos que esta pode ser melhorada e muito. Primeiramente, unindo as cidades brasileiras à campanha para que todos os países ricos adotem a recomendação da ONU de destinar, no mínimo, 0,7% para o desenvolvimento dos países pobres. Em segundo lugar, reivindicando critérios mais adequados para definir a cooperação, tais como, eficiência, eficácia e transparência de projetos. Terceiro, discutir com o governo federal a criação de instrumentos que orientem

estados e prefeituras no sentido de obterem mais recursos junto às agências de cooperação e aos governos subnacionais de outros países, bem como junto às agências multilaterais.

O Brasil, por ser um país pobre e, ao mesmo tempo, a 11ª economia mundial, tanto recebe recursos de cooperação internacional, quanto coopera com países mais pobres, como Moçambique e Timor Leste. A instituição que coordena tal intercâmbio é a ABC, subordinada ao Ministério de Relações Exteriores. No entanto, a cooperação brasileira é basicamente técnica, nem por isso menos importante. Seria fundamental que a ABC estimulasse as prefeituras a participarem, pois algumas cidades, como São Paulo, podem contribuir com seus recursos humanos no apoio a outros centros urbanos menos favorecidos no mundo.

Deveríamos aproveitar o atual momento de destaque da política internacional brasileira para abrir o debate sobre políticas de cooperação com a participação de outros níveis de governo, da sociedade civil e do setor privado, pois a melhor cooperação é, antes de tudo, a política, que busca soluções conjuntas para problemas semelhantes.

De qualquer modo, a experiência paulistana nesse campo foi muito útil. Além do programa URB-AL e do @llis (programa de apoio à inclusão digital), da União Européia, houve vários projetos interessantes, viabilizados pela cooperação internacional, como a construção e o início da operação de um restaurante-escola com o apoio de Genebra e Lyon; a reforma da fonte Milão, no Ibirapuera, com o suporte da capital da Lombardia; a realização de estudos e seminários sobre legalização fundiária com o apoio da *Cities Alliance*, além de cursos de francês em escolas municipais; e a estruturação de telecentros, entre outros.

Assim, além do intercâmbio técnico propiciado, a política de cooperação de São Paulo movimentou mais de 4 milhões de dólares na cidade.

Conclusão

Como se pode notar, os esforços foram dirigidos para que, além de se beneficiar das oportunidades oferecidas pelas relações internacionais e pela cooperação, a cidade de São Paulo também se tornasse um ator político face à globalização. Nessa direção, havia um exercício de política tanto externa como interna.

Externamente, além das relações bilaterais e da atuação junto às redes, buscávamos também, de alguma forma, participar e nos relacionar com organizações especializadas como a *Cities Alliance*, o Programa de Gestão Urbana (PGU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa HABITAT da ONU. A Conferência HABITAT II, também chamada a Cúpula das Cidades, realizada em 1996, em Istambul, introduziu uma série de novos objetivos sobre política urbana, particularmente políticas para desenvolvimento sustentável e redução da pobreza, além de gerar um programa com base nas diversas resoluções adotadas anteriormente. Infelizmente, o HABITAT + 5, realizado em 2001, não provocou o mesmo impacto da Conferência de Istambul, tendo havido inclusive alguns retrocessos em suas resoluções.

Uma cidade como São Paulo, que dispõe de quase R$ 5 bilhões anuais para compras governamentais, com 80% do seu PIB vinculado a comércio e serviços e carente de autonomia para criar condições próprias voltadas à atração e à regulação de investimentos, tem peso político e precisa acompanhar de perto as negociações internacionais, como a Alca, a OMC e os acordos Mercosul–União Européia, no mínimo para demonstrar ao governo federal qual o seu significado para os municípios.

Muitas cidades do sul do planeta já adotaram programas sociais extremamente inovadores para enfrentar a grave situação provocada pela globalização neoliberal. São Paulo, por exemplo, possuía um dos mais abrangentes do mundo em nível municipal: em 2004, foram atendidas cerca de 300 mil famílias. É importante que tais iniciativas possam ser incorporadas aos acordos de integração como o Mercosul, o que exigirá uma participação maior dos municípios no campo internacional.

Internamente buscamos trabalhar uma relação mais estreita com os organismos federais que formulam a política externa do país. As autoridades locais brasileiras têm, hoje, um canal de interlocução com o Ministério das Relações Exteriores por intermédio de sua Assessoria de Relações Parlamentares e Federativas, que é uma instância para o encaminhamento de questões internacionais, mas não de decisões. Seria importante que fosse pensada a criação de instrumentos de interlocução e decisão mais diretos com o governo federal, nos quais a representação municipal pudesse se articular

por meio de conselhos específicos para este fim ou pelas redes de cidades nacionais ora existentes, como a Frente Nacional de Prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios e a Associação Brasileira de Municípios.

Junto aos organismos internos da administração municipal paulistana, tínhamos uma articulação que periodicamente reunia representantes das diferentes secretarias para discutir a conjuntura internacional e as iniciativas adotadas pela Secretaria de Relações Internacionais e pelas demais. Era uma forma eficiente de socializar informações e potencializar as diferentes oportunidades que se apresentavam.

Por fim, achávamos importante que a população de São Paulo também se sentisse, na medida do possível, dona das relações internacionais e beneficiada por elas. Por isso, procurávamos divulgá-las e interagir ao máximo com atores sociais que de alguma maneira pudessem se envolver. Por exemplo, durante a XI UNCTAD promovemos uma série de debates nas faculdades de Relações Internacionais da cidade sobre comércio e desenvolvimento, e no dia-a-dia implementamos um projeto especial com as comunidades estrangeiras e seus descendentes que vivem na cidade, chamado “São Paulo Mil Povos”.

A intenção desse projeto era valorizar o capital humano da cidade, fortemente determinado pela migração estrangeira e mesmo pela migração brasileira regional, pois São Paulo hoje é a maior cidade japonesa fora do Japão, a maior cidade libanesa fora do Líbano, o maior parque industrial sueco fora da Suécia, a maior cidade negra fora da África e a maior cidade nordestina fora do Nordeste.

Portanto, o que procuramos fazer e logramos alcançá-lo – ao longo da gestão 2001-2004 – foi muito mais do que simplesmente captar recursos externos ou promover recepções protocolares.

Planejamento urbano de São Paulo na gestão 2001-2004

Jorge Wilheim[1]

Após ter colaborado com Marta Suplicy durante sua campanha para a Prefeitura de São Paulo, fui por ela convidado a assumir a Secretaria de Planejamento da Prefeitura (Sempla), posto que já ocupara durante a gestão de Mário Covas (1983-1985). Voltava assim a trabalhar com uma equipe em boa parte permanente, porém com um apoio maior e expectativas bem mais amplas por parte da prefeita. Após oito anos sem objetivos claros e direção ocupada por nada menos que oito secretários – alguns por poucos meses, em que sequer lá compareciam –, a Sempla precisava reestruturar-se em função de objetivos bem definidos: em quatro anos deveria produzir um novo plano diretor, descendo a detalhes que acompanhassem a previsível descentralização político-administrativa da cidade; criar um conjunto de informações *on-line* em meio digital; influir na integração intersecretarial para dar maior sinergia à ação governamental e modernizar seus procedimentos e equipamentos.

O DESAFIO PROPOSTO

A prefeita pretendia basear a ação das secretarias-fim em fundamentos financeiros e de planejamento, a serem fornecidos pelas secretarias de Planejamento e de Finanças, ocupadas, respectivamente, por mim e por João Sayad, ambos não pertencentes aos quadros do PT. O apoio recebido da prefeita iniciou-se pela autorização de compra dos computadores e progra-

[1] Arquiteto e urbanista, secretário-geral adjunto do HABITAT II (Istambul, 1996) e secretário de Planejamento Urbano na gestão Marta Suplicy.

mas de que a Sempla estava absurdamente carente; esta iniciativa permitiu enfim aos técnicos que trabalhassem sem terem de recorrer a *laptops* próprios, a *softwares* piratas ou terem que levar tarefas para executar em casa...

A política urbana durante essa gestão integrou-se nas diretrizes públicas que conduziram todas as atividades e programas, em seu esforço de reconstrução básica, institucional e de auto-estima, e que, sob o signo da inclusão social, podia ser caracterizada por: (a) incluir a população marginalizada nos benefícios que a cidade oferece; (b) equipar com escolas, postos de saúde, segurança e telecentros as regiões consideradas como "de exclusão"; (c) melhorar as condições habitacionais e de mobilidade da população periférica; (d) melhorar a qualidade da região central; (e) melhorar o transporte público; (f) realizar parcerias público-privadas para agilizar transformações consensuais; e (g) empreender ações que gerassem emprego e renda, mormente nas regiões em que as economias familiares estavam fragilizadas e em que os jovens careciam de perspectivas.

Obedecendo a essas diretrizes gerais, decidiu-se priorizar a elaboração de um novo Plano Diretor, cuja proposta foi elaborada em oito meses e debatida publicamente durante os seis meses seguintes, até sua aprovação pela Câmara Municipal como Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. A ela se seguiu a elaboração de 31 planos regionais estratégicos, um para cada Subprefeitura, e um novo zoneamento. Refez-se assim, nessa gestão, o conjunto de leis básicas destinadas a orientar o setor público, os agentes econômicos e os cidadãos no que tange ao futuro da cidade. Convém lembrar que o novo Plano vinha substituir o de 1988, aprovado por decurso de prazo, sem debate algum na sociedade ou na Câmara, durante a gestão do prefeito Jânio Quadros; esse baseava-se parcialmente em outro plano, elaborado na gestão Mário Covas, que tampouco chegara a ser debatido ou aprovado pela Câmara. E, finalmente, convém recordar que o Plano anterior era o elaborado ao tempo do prefeito Faria Lima, em 1968, cuja lei e zoneamento transformaram-se em lei durante a gestão do prefeito Figueiredo Ferraz em 1971. Em outros termos: a cidade estava há muito tempo carente de revisão, atualização, novo enfoque e inovação para orientar o seu futuro.

Ao mesmo tempo, construiu-se o arcabouço permanente de planejamento, criando-se: (a) o Conselho de Política Urbana e a sua Câmara Técnica de Legislação Urbana – CLTU; (b) o Fundurb (Fundo Municipal de Urbanização), destinado a gerir os recursos financeiros advindos da outorga onerosa fora dos perímetros das Operações Urbanas; (c) a revisão da legislação das Operações Urbanas Consorciadas agora orientadas para captar recursos da outorga onerosa, destinando-os para os fins precípuos de melhorar a infra-estrutura, o meio ambiente, a habitação de interesse social e a ampliação dos espaços públicos; (d) o novo sistema urbano de informações geográficas, mediante aerofotogrametria em escala 1:1000, fornecendo atualização para todos os mapas e informações finalmente geo-referenciadas, inclusive para permitir a atualização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Essa institucionalização das transformações propostas corresponde ao caráter republicano da gestão, sempre buscando legislar e institucionalizar os assuntos que dizem respeito à "coisa pública". O processo de elaboração e debate adotado para a construção de consensos no campo do planejamento corresponde ao caráter democrático e transparente que se procurou dar durante todo o período, criando uma pedagogia da cidadania ao lado do aperfeiçoamento gradual das propostas técnicas.

Além do rigor técnico das propostas e do seu caráter inovador para o urbanismo moderno, procurou-se não perder de vista que, no setor público, planejar significa *prever* e *prover*, devendo as propostas indicar quais os recursos, próprios ou não, a serem mobilizados para sua implementação. Destarte procurou-se vincular fortemente o planejamento urbano aos objetivos mais amplos de uma política de desenvolvimento urbano, servindo a este como indutor e orientador.

Alguns conceitos básicos

A tarefa de conduzir a Sempla com uma postura e metodologia consideradas polêmicas foi adequada porque, em primeiro lugar, no setor público não há como considerar planejamento como tarefa desligada da gestão urbana. Esta é limitada no tempo e no âmbito físico e político; tais limites devem ser conhecidos e respeitados pelo órgão de planejamento. Por isso, para dotar São Paulo de um novo plano diretor, dentro dos quatro anos da gestão, seria imprescindível elaborar e colocar em debate uma proposta já no primeiro ano.

Em segundo lugar, é preciso entender que a tarefa não consistia em escrever um livro, mas, sim, em elaborar a minuta de uma lei; os técnicos da

secretaria foram informados que somente seriam aceitos textos formulados como artigos de lei, deixando para mais tarde, após a aprovação da lei do plano, a redação eventual de um livro. O desafio técnico, portanto, foi grande, pois é inadmissível que um artigo de lei seja prolixo, ambíguo, obscuro.

Além disso, em uma das primeiras reuniões com os técnicos, disse-lhes: "Abram a janela e olhem para fora, para a cidade, perguntando-se: quem fez aquilo?". A conclusão parece-me óbvia: a cidade é uma construção coletiva, devendo-se sempre identificar quem são os principais protagonistas, seus interesses, expectativas e formas de atuação. Sobre essa constatação apoiava-se uma conclusão: é preciso ter clareza sobre qual o papel, o alcance, as limitações e o poder real do setor público, a fim de compreender qual o instrumental eficaz para negociar e conduzir a ação sinérgica dos diversos protagonistas.

Em quarto lugar, abordagem de um tema candente nos meios acadêmicos: a divergência entre planos *diretores* e planos *estratégicos*. Estes eram vistos por alguns autores como uma redução oportunista do planejamento, objetivando apenas criar desenhos urbanos apropriáveis pelo mercado, fugindo-se – ou adiando destarte – de solução definitiva de problemas sociais e econômicos básicos. Na verdade tratava-se de um falso dilema. A diretriz para um futuro urbano justo e melhor, em nosso caso traduzido pelo tema da inclusão social, presente em todos os atos da gestão e inerente ao plano diretor, deveria indicar os meios de pôr em marcha as transformações que implementassem tal diretriz. Em outros termos: as ações estratégicas são fundamentais para obter transformações significativas. Elas não devem prescindir de uma perspectiva de longo prazo, a fim de evitar ações isoladas, pois deixariam de ser estratégicas. Mas tampouco podem deixar de existir, limitando a diretriz a uma retórica somente percebida pelos eventuais leitores de seu texto, sem repercussão pública nem crítica que possa corrigir rumos. Transformamos a polêmica em uma separação de tempos: *ações estratégicas* de curto prazo (quatro anos) e *diretrizes* do plano de longo prazo (dez anos). Essa formulação permitiria, inclusive, que uma nova administração, após os quatro anos de nossa gestão, alterasse algumas ações estratégicas por considerar que outras serviriam melhor às diretrizes de longo prazo.

A formulação e a discussão desses conceitos foi importante, pois permitiu que todo o corpo técnico da Sempla adquirisse consciência da tarefa em que estava envolvida.

O Plano Diretor Estratégico

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – definiu o Plano Diretor como uma lei necessária para permitir a utilização dos instrumentos de política urbana, regulamentados no referido Estatuto; ressalta-se ali que o Plano Diretor constitui um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, destacando que a função social da propriedade deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, ganhando ênfase o papel indutor e regulador do poder público para promover o atendimento equilibrado dos diversos segmentos da população.

A cidade de São Paulo constitui-se na quarta metrópole mundial em população – cerca de 17,8 milhões de habitantes –, pois sua mancha urbana praticamente engloba grande parte do território dos 39 municípios que formam sua região metropolitana. Tendo como referência os quadros macroeconômico e político-institucional vigentes, os quais limitam os campos de sua ação, cabe ao governo municipal assumir um papel ativo no planejamento do desenvolvimento urbano, de caráter inclusivo, no sentido de reverter as tendências predominantes de segregação social, assumindo como objetivos: induzir investimentos; gerar contrapartidas que impliquem ganhos urbanísticos, sociais e ambientais; maximizar os impactos sociais positivos das atividades empresariais; interferir nos critérios locacionais dos investimentos, criando novas centralidades; promover a utilização mais equilibrada e socialmente eqüitativa do solo urbano; favorecer a regularização fundiária e a moradia social; melhorar a rede estrutural viária em função de priorizar o transporte público de massa; estimular a participação popular e democrática nos processes decisórios relativos ao desenvolvimento urbano; e recuperar, ampliar e valorizar o meio ambiente e os espaços públicos.

Durante o primeiro ano da gestão, a proposta do novo Plano Diretor, elaborada pela Sempla, valendo-se da colaboração de um grupo intersecretarial especialmente criado e de técnicos das Subprefeituras, foi debatida em 30 reuniões às quais compareceram cerca de 3.000 pessoas, representando 521 entidades. A variedade dessas representações foi extensa, envolvendo moradores e militantes das Subprefeituras, engenheiros, arquitetos, movimentos de moradia, empreendedores imobiliários, acadêmi-

cos, associações de moradores, entre outros. Numerosas idéias surgidas no debate foram recebidas, realizando-se reuniões intersecretariais de reavaliação e aperfeiçoamento das propostas, tendo diversas delas sido aproveitadas e incorporadas ao texto original.

O Plano Diretor Estratégico (PDE)[2] – Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002 – fornece diretrizes para o desenvolvimento local a prazo mais longo (ano 2012) e estabelece as ações estratégicas até o ano 2006; estas permitem deslanchar mudanças destinadas a implementar aquelas. O PDE parte do reconhecimento dos direitos básicos da cidadania à moradia, ao ambiente saudável, à mobilidade, à paisagem, à acessibilidade aos diversos serviços e equipamentos urbanos, além do direito ao trabalho e à renda, reconhecendo que a cidade é obra coletiva, donde a necessidade de identificar o papel dos diversos agentes envolvidos do setor público governamental, do público não governamental, do privado inserido em uma economia de mercado, da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e dos cidadãos, moradores e/ou usuários desta cidade.

Tal critério estratégico de atuação do poder público municipal, expresso nos preceitos condutores do Plano Diretor, apóia-se em instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para promover a reforma urbana, garantir a efetividade de seus resultados e fomentar o avanço da cidadania, por meio da gestão democrática e participativa dos assuntos coletivos. Essa orientação estratégica implicava uma postura ativa do governo da cidade, tendo em vista o peso político e econômico de São Paulo. Assim, buscou-se, via instrumento de gestão representado pelo Plano, incrementar o desenvolvimento local, entendido como crescimento das atividades econômico-sociais, a melhoria da qualidade de vida de todos os seus habitantes e a superação das injustiças sociais que excluem parcelas da população dos benefícios desse desenvolvimento.

Fixamos seis preceitos condutores para orientar o PDE: a solidariedade para com a população mais carente, expressa por políticas públicas que visam a geração de emprego e renda, a oferta de equipamentos sociais, a

[2] Existe uma edição bilíngüe (português e inglês), com capítulos comentados do PDE e farta documentação cartográfica anexa: *Plano Diretor Estratégico de São Paulo* (*Strategic Master Plan of São Paulo*). São Paulo, Editora Senac, 2004.

requalificação profissional e o fomento ao crédito popular; o fortalecimento do setor público municipal, recuperando sua iniciativa de planejamento e sua função reguladora; a mobilidade e a acessibilidade por transporte coletivo, orientando as prioridades do sistema viário; a valorização do sítio urbano e a recuperação ambiental da própria cidade já construída; a redistribuição da renda fundiária urbana e a política de parcerias, transferindo parte dos ganhos imobiliários para prioridades que beneficiem a todos; e a implementação de políticas habitacionais de cunho social.

Lições aprendidas: percalços e superações

Durante os debates públicos do Plano, foi repetida dezenas de vezes a sábia advertência de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778): "O interesse público não é a mesma coisa que o interesse de todos". Em uma sociedade é normal que interesses, embora legítimos, estejam em conflito. Cabe às instâncias democráticas republicanas e, em última análise, ao governante, indicar, em cada caso, o caminho do interesse público, arbitrando conflitos neste sentido.

O ciclo de discussões sobre os planos e o zoneamento constituiu um período de aprendizagem para todos, uma real pedagogia da cidadania. É provável que as propostas técnicas originais não tenham sido profundamente alteradas pelos debates, pois a "lição de casa" da Sempla fora bem feita, com consistência ideológica, conceitos bastante claros e coerentes e suficiente conhecimento de campo por parte dos técnicos. Porém, houve muitos aperfeiçoamentos resultantes dos debates; percebíamos formulações imprecisas a corrigir, esclarecimentos a acrescentar, tópicos a deslocar para obter maior organicidade do texto. Quando nos voltamos para os planos das Subprefeituras, tornou-se fundamental o mecanismo de oficinas de discussão a fim de poder captar anseios, reivindicações, referências urbanas e indicação de centralidades de bairros, aperfeiçoando as propostas iniciais.

Além dos debates e audiências públicas, foi indispensável apelar para órgãos de planejamento, acadêmicos ou privados, a fim de permitir às Subprefeituras elaborar, sempre com a orientação dos técnicos da Sempla, os respectivos Planos nos prazos estabelecidos pela lei do PDE. Tal variedade de contribuições e a estrutura ainda incipiente do setor de planejamento

das Subprefeituras resultaram em Planos desiguais: ricos ou pobres, mais ou menos criativos, ousados ou conservadores. A Sempla reviu todas as propostas recebidas das Subprefeituras a fim de aumentar sua homogeneidade e enriquecer seu conteúdo, antes de sua apresentação para aprovação nas assembléias locais convocadas para tal fim. Devido a dúvidas levantadas pelo Ministério Público, instado por associações de moradores que temiam a diminuição do caráter exclusivamente residencial de suas zonas, essas assembléias foram repetidas duas vezes.

Do ponto de vista do conteúdo das propostas, foi necessário e útil convocar para reuniões específicas os organismos que protagonizam transformações urbanas e os que se dedicam a seu estudo: os setores empresariais, mormente os imobiliários, os acadêmicos e os profissionais. Dessas reuniões surgiram importantes correções do texto, assim como a identificação precisa de pontos em que os interesses particulares estavam em conflito com os públicos.

Tais conflitos traduziram-se por ações que buscavam impedir o prosseguimento das tarefas: anúncios de página inteira em todos os jornais, contrários ao Plano; manifestações de rua em defesa da tradição, família e propriedade, aparentemente "atacada" pelo Plano proposto; tentativas de indispor o Ministério Público em relação aos debates. A resposta governamental foi imediata, utilizando os mesmos meios: anúncios de resposta, mobilização pública e constantes esclarecimentos à mídia. Tínhamos uma sólida convicção do acerto das propostas e do seu caráter inovador; mesmo em assuntos delicados, como a redução do coeficiente básico de aproveitamento para uma vez a área do terreno, mantínhamos uma consultoria que avaliava nossas propostas à luz das planilhas usadas por empreendedores imobiliários, a fim de não ultrapassar valores que inviabilizassem tais empreendimentos, pois não desejávamos diminuir as atividades da construção civil, forte geradora de empregos.

Nos seis meses de debate foi fundamental a firmeza da prefeita, convencida do acerto das propostas e da importância de dotar São Paulo de uma nova legislação urbana que desenhasse o caminho de seu futuro. Quando os projetos de lei foram entregues à Câmara Municipal, o processo de negociação passou para outro nível e coube ao relator, o vereador Nabil Bonduki (PT), recolher os resultados das múltiplas negociações, geralmente consultando a Sempla, cujos técnicos colaboraram na redação do substitutivo final. Este

constituiu o *consenso possível* entre interesses diversos, não se tendo perdido o cerne das propostas originais. A única perda a assinalar decorreu da concessão, talvez exagerada, a pleitos dos empreendedores imobiliários, elevando o coeficiente básico em diversas zonas; tal concessão reduziu à metade a previsão de arrecadação da outorga onerosa do direito de construir destinada ao Fundurb, criado para realizar melhorias em infra-estrutura, ambiente, habitação de interesse social e aumento de espaços públicos.

Comentário crítico e autocrítico

Inegavelmente a Sempla cumpriu de modo integral seu propósito básico: foi capaz de elaborar, debater e transformar em lei o novo Plano Diretor Estratégico, os planos de todas as Subprefeituras, um novo zoneamento, e deixar quase ultimada a tarefa de montar o novo geo-referenciamento físico da cidade. Tal desempenho, para uma secretaria pequena, lotada com cerca de cem técnicos e orçamento limitado, impossibilitando-a de subcontratar consultorias vultosas, é merecedor de encômios.

Se tal foi possível, deve-se em parte ao entusiasmo com que os técnicos reagiram ao perceberem que seja o secretário, seja a prefeita, emprestavam grande significado ao seu desempenho. Também foi possível graças ao conhecimento prévio que secretário e técnicos tinham sobre São Paulo e sobre planejamento urbano.

Contudo, autocríticas sempre cabem e são necessárias se quisermos continuar a aprender com a experiência. De meu lado, creio ter errado em não implantar logo um sistema adequado de divulgação e um programa de publicações, deixando estas para o último ano; de fato, somente então tínhamos material definitivo para publicar; mas isso teria sempre sido útil e ajudaria a manter como rotina uma rede de difusão. Permanece, todavia, uma questão polêmica: o que deve ser o setor de comunicação de um órgão público?

Na gestão 2001-2004, embora em boa parte centralizada do ponto de vista orçamentário, não se chegou a elaborar e obedecer a um critério consistente na matéria; houve muita publicação sobre temas tópicos, com boa qualidade gráfica e de distribuição aleatória e gratuita, como mera divulgação que poderíamos denominar "propaganda informativa" ou "informação propagandística", comum em outras gestões. Não houve uma avaliação de

resultados ou sequer uma postulação prévia sobre quais resultados seriam esperados, a não ser os decorrentes das periódicas e necessárias pesquisas de avaliação da ação governamental. Por outro lado, diversas secretarias e empresas públicas obtiveram recursos de patrocínios para publicar volumes interessantes sobre habitação, transporte, zoneamento e outros, todos de distribuição gratuita. Ainda que tenham sido obedecidos determinados critérios para isso, não se conhece qualquer avaliação sobre sua consulta, leitura, crítica.

O setor de comunicação pública se insere na cadeia que parte de *dados*, passando pelo caminho da *informação* para permitir a formulação do *conhecimento*, eventualmente alcançando o nível da sabedoria. Nesse encadeamento, deve-se pensar na informação que permita aos cidadãos o conhecimento das matérias de interesse público. O setor também requer, entre outros, uma *política editorial* que objetive sua função pública e permita distribuição, não necessariamente gratuita, e avaliação de resultados. A idéia de que sendo gratuita sua distribuição é mais democrática, parece parcialmente equivocada; uma publicação torna-se realmente acessível quando se encontra em muitas bibliotecas e pode ser livremente adquirida em qualquer banca de jornal ou livraria.

Não cabe aqui elaborar uma crítica sobre o restante da comunicação entre o governo local e a população; porém, para que uma gestão não seja reeleita, apesar de operosa, profícua e bem avaliada ao seu final, algo deve ter falhado na comunicação *lato senso* com os eleitores. Enfim, é forçoso reconhecer que não conseguimos transmitir a credibilidade necessária a uma reeleição.

Orçamento e planejamento

Certamente, deveria ter insistido junto à prefeita para que a organização das despesas do orçamento fosse de responsabilidade da Sempla. Hoje o orçamento é por ela mantido e isso parece correto, em todos os níveis de governo, pois distribuir a despesa não constitui mera operação contábil, mas, sobretudo, estratégica; deve obedecer a um planejamento que integre aspectos físicos, sociais, administrativos e de desenvolvimento econômico. Em outros termos: convém que esteja situada no órgão de planejamento. Assim é no estado e no governo federal.

Embora tenha sido criado na Sempla um departamento de estudos econômicos, destinado a receber um dia a tarefa de organizar o orçamento municipal, parece que a prefeita não desejava conferir poder excessivo á secretaria; assim, o nome da Sempla foi alterado, acrescentando-se a palavra "urbano" à "Secretaria do Planejamento", a fim de deixar claro que nem tudo na cidade seria compreendido por esse planejamento. Trata-se de um equívoco: o Plano Diretor claramente demonstrou que todas as atividades do setor público puderam nele ter guarida e todas as secretarias tiveram participação na sua montagem, embora esta, de ofício, fosse coordenada pela Secretaria de Planejamento. É compreensível que qualquer secretário de Finanças não queira abrir mão da montagem do orçamento, receando que, em última análise, isso resulte em despesas maiores do que a receita possível. Mas, em minha experiência como secretário Estadual de Planejamento (gestão Paulo Egydio Martins, 1975-1979), quando o orçamento passou da Fazenda para o Planejamento, não houve nenhum percalço na atuação conjunta das duas secretarias; a primeira, cuidando da política financeira, da arrecadação e dos limites da despesa total no orçamento, e a segunda, negociando a distribuição das despesas de acordo com as prioridades da estratégia de governo. É claro que ambas as partes do orçamento devem ser ponderadas por critérios políticos, com a participação e decisão final do governante.

Na montagem e na condução de qualquer ministério ou secretariado, o governante busca evitar assimetrias no *status* do poder de seus membros. Trata-se de uma questão política, partidária ou simplesmente de relacionamento humano. Todos são iguais e ninguém prevalece. Na realidade isso não ocorre e há diversos motivos para que um ou outro setor prestador de serviços adquira importância estratégica maior: por vezes é o transporte, outras vezes a educação ou a habitação. Mas as secretarias-meio, que fornecem condições de trabalho às demais, devem ter igual importância; não há motivo técnico ou político para que os setores fazendários sejam considerados mais importantes do que os da administração e gestão ou o do planejamento. Se, no limite, estes últimos deixarem de cumprir sua função, deixará de existir uma política financeira de desenvolvimento, as despesas não corresponderão a uma estratégia e a própria política se tornará voluntarista, com elevado risco de perder a eficácia. A prevalência e, em certos casos, a dominância do setor fazendário é

um resquício do passado, quando os demais setores sequer existiam e recursos financeiros abarcavam toda a ação de governo.

Mesmo no atual governo federal, em que a Fazenda é conduzida com sabedoria e segurança, é grave a ausência de um planejamento do desenvolvimento, capaz de dar sentido e colocar em perspectiva as medidas neoliberais de curto prazo e de obter maior integração entre os demais setores. Falta planejamento...

Problemas de gestão

Minha visão do desempenho da gestão 2001-2004, com o viés natural de quem dela participou, é muito favorável. Sem qualquer esforço, todas as secretarias desenvolveram programas que tinham um ponto em comum: *a política de inclusão social*. Tal fato conferiu forte sinergia e identidade à gestão. O transporte obteve êxitos patentes com as melhorias na circulação do transporte público e o benefício do bilhete único; a saúde criou as equipes do médico da família e voltou a ser tratada publicamente; a educação concentrou a renovação na área, integrando-a à cultura, ao esporte e às atividades comunitárias, nos bairros de exclusão; a alfabetização digital foi implementada com os telecentros instalados nesses mesmos bairros; a cultura concentrou-se na formação de público e na democratização da produção cultural; o esporte recuperou Centros Desportivos Municipais e abriu perspectivas de formação para jovens carentes; as políticas sociais, integrando ações compensatórias com as de potencialização, foram claramente destinadas à população excluída; na habitação atendeu-se aos movimentos de moradia, mormente no centro pobre, e iniciou-se a tarefa complexa do desfavelamento; nas obras viárias adotou-se o critério de dispender recursos em manutenção imprescindível e em obras estruturais em bairros carentes, gastando, nos bairros já dotados de boa infraestrutura, apenas recursos obtidos pela outorga onerosa de operações urbanas. Mesmo em uma secretaria-meio, como a do Planejamento, o PDE reflete em suas ações estratégicas de curto prazo um rol de diretrizes destinadas primordialmente à população excluída.

Apesar desse desempenho, rico e de forte identidade, eivado de conteúdo popular e trilhando o interesse público, sempre haveria questões a melhorar, a corrigir, a ampliar. Talvez o mais importante se situe no campo do

controle de gestão. À medida que se avolumavam as obras, os serviços, os custos, mormente no último ano da gestão, tornava-se patente que o controle poderia ter sido mais adequado e eficiente. Quem, onde e como se pode desenvolver tal controle em um governo?

O controle de gestão é um instrumento básico de quem gere politicamente, no caso de um município, do prefeito. Ele deve possuir instrumentos de avaliação do desempenho da máquina administrativa, seja no que diz respeito ao que se fez como, e especialmente, ao que falta fazer. O cronograma e a interligação entre atividades de órgãos diversos constituem peças importantes desse controle. Quando secretário estadual de Planejamento, implantei, no Palácio dos Bandeirantes, uma Sala de Situações. No albor do uso de computadores, anterior à invenção da internet, na Sala mantínhamos atualizadas as informações, cronogramas, diagramas de construção das secretarias-fim. Em amplo mapa imantado do Estado estavam dispostos, em cada município, por categoria, obras concluídas, projetadas ou em andamento, permitindo ao governador uma visão imediata das carências em atendimento político.

É claro que o computador modifica a tecnologia de uma Sala de Situação. Devem-se encontrar meios de fornecer esse instrumento de controle ao prefeito. Contudo, também é importante fazer constantes análises do desempenho, prevenindo atrasos, pressões, encarecimentos. Tivesse sido montado um controle de gestão, não teríamos sido surpreendidos tardiamente com numerosas queixas de obras iniciadas e em atraso ou abandono em diversas Subprefeituras; teríamos talvez tido tempo para corrigir o desempenho dos órgãos responsáveis pela implantação do belo projeto de reforma do Parque D. Pedro II. Ou teríamos tomado decisões políticas que diminuíssem a expectativa relativa às importantes e necessárias obras viárias nas avenidas Faria Lima e Rebouças.

Quem poderia ser responsável pela montagem e manutenção dos dados que compõem o controle de gestão? Duas alternativas parecem viáveis: a implantação desse setor no próprio Gabinete da Prefeita, ou dar a tarefa à Sempla, com vínculo eletrônico com o Gabinete da Prefeita, mormente se a esta secretaria couber, como atualmente cabe, a tarefa de cuidar do orçamento.

Todo governo, ao final de sua gestão – notadamente ante a possibilidade da continuidade garantida por uma reeleição – vive aflições. Dentre estas, a camisa-de-força imposta pela formalidade da Lei de Responsabilidade Fis-

cal. Os procedimentos internos tendem a ser centralizados, autoritários, incautos, conduzidos pela vontade de realizar, de concluir. A montagem de um bom sistema de controle de gestão teria diminuído este grau de aflição e facilitaria a sinergia da equipe, resultando em um final político tão bom e coerente quanto foram os anos precedentes da gestão.

O legado e as tarefas futuras

O bom índice de aprovação da gestão de Marta Suplicy, em novembro de 2004 (com expressiva maioria de avaliação ótima, boa e regular), evidencia o reconhecimento de seu desempenho inovador, eficaz, de forte conotação popular. A criação do Plano Diretor Estratégico e seu novo zoneamento, o Passa-Rápido e o Bilhete Único, os 21 CEUs, o Parque do Gato no lugar da respectiva favela, a qualificação do centro histórico, os piscinões e a reconstrução do pavimento das principais artérias estruturais, a reciclagem do lixo, as políticas sociais e a diminuição da violência nos bairros em que elas foram priorizadas, são alguns dos pontos altos no legado deixado.

Qual seria, no setor de planejamento, o prosseguimento? As informações *geo-referenciadas* da cidade deverão estar concluídas, por contrato, no decorrer de 2005, passando-se então a uma série de tarefas complementares a fim de, por um lado, rever o lançamento de tributos e, por outro, uniformizar o registro de todo o patrimônio público, os equipamentos, assim como criar os procedimentos de difusão dessas informações.

Em virtude das inovações do zoneamento, seria de extrema utilidade contratar a elaboração de um *programa digital* que permitisse fornecer detalhadamente as condições de aproveitamento de um terreno, a partir das informações do setor/quadra/lote e da intenção do proprietário.

Após a aprovação dos 31 planos das Subprefeituras, conviria agora passar-se ao planejamento dos *bairros* e ao desenho urbano. Este permitiria aumentar a qualidade da paisagem urbana, com projetos adequados, ensejando pontos de encontro em espaços públicos, ruas domiciliares em que calçadas voltassem a ser pontos de socialização de crianças e vizinhos, desenvolvendo soluções nas obras privadas que evitassem prejudicar a paisagem vista das ruas e a implantação dos detalhes que permitam a circulação dos deficientes físicos e visuais.

A criação de ruas comerciais de forte identidade, porém sempre com projetos de qualidade, mobilizando comerciantes e a população, também constitui tarefa a prosseguir. Nesse sentido, parece importante a *implantação das Operações Urbanas* já projetadas (Butantã/Vila Sônia, Vila Leopoldina/Jaguaré, e Vila Maria/Campo de Marte), assim como a continuação do projeto da importante Operação Urbana Diagonal Sul, aproveitando a oportunidade que nos foi legada pela história. Também seria necessária a implantação do *Bairro Novo*, na Barra Funda, em quase 1 milhão de metros quadrados nos quais nenhum morador habita; o seu projeto, entregue à Emurb, constitui o primeiro bairro proposto pela Prefeitura em toda a sua história e criará um ambiente urbano diferençado, de grande qualidade, em área central bem servida por transporte público.

Essa continuidade dependerá sempre de vontade política, da vontade de fazer, de realizar; assim como de um projeto político claro para a cidade. O projeto da atual gestão ainda é desconhecido, os seus modos de proceder parecem excessivamente tecnocráticos e nenhum dos conselhos criados por lei foi convocado para auxiliar na continuidade de melhorias, tendo-se inclusive bloqueado o processo de montagem dos conselhos de representantes, criados por iniciativa legislativa da Câmara, em obediência à Lei Orgânica do Município; porém, esperemos um pouco mais para um julgamento definitivo.

Planejamento é um processo contínuo e, em futuro previsto pela lei, haverá que se adequar o PDE em suas ações estratégicas e permitir que a CTLU resolva problemas imprevistos que surjam, criando uma espécie de jurisprudência. Com o tempo se acumulará a experiência de vivenciar o novo Plano e o novo zoneamento; a estranheza com que alguns projetistas se defrontam decorre do hábito de mais de 30 anos sendo substituído por pensamento e procedimentos novos. Finalmente, em 2012, haverá a necessidade de examinar o novo contexto socioeconômico, as novas pressões, carências e interesses, a fim de preparar um novo plano, que esperamos seja elaborado e debatido de forma tão democrática quanto foi o da gestão da prefeita Marta Suplicy.

Projetos urbanos/ utopias realizáveis:
O caso do centro de São Paulo

Nadia Somekh[1]

O Centro de São Paulo passou, nos últimos anos, por um processo de transformações positivas desencadeadas pela construção social de um projeto que supera a mera acupuntura urbana, envolvendo os diversos agentes produtores do espaço da cidade, no compromisso com a construção de um tecido social que valorize o cidadão paulistano. Isso pressupõe uma postura democrática do Poder Público e a construção de consensos, para alcançar o objetivo maior que englobe visões em conflito.

Hoje, detectamos uma visão da atual administração que apresenta uma postura fragmentada, meramente empresarial e que exclui o cidadão, na medida em que rompe com a interlocução social construída coletivamente ao longo de anos.

O presente texto analisa o programa de reabilitação da área central de São Paulo, realizado durante a administração da prefeita Marta Suplicy, objetivando sua comparação com a experiência internacional de projetos urbanos. Quais as características dos projetos urbanos emblemáticos? Quais os principais fatores de sucesso? Nas transformações de áreas obsoletas, como atrair novas atividades? Essas são as principais perguntas a que procuraremos responder por intermédio do balanço das ações realizadas na área central de São Paulo e do que ainda falta construir.

Apontamos para o fato de que, apesar de demandarem grandes esforços, projetos urbanos podem ser implementados com relativa facilidade, melhorando a vida da população como um todo.

[1] Diretora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie/SP e Presidenta da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) na gestão Marta Suplicy.

Definimos projetos urbanos – adotando a posição de Lungo (2004) – como obras emblemáticas, operações urbanas que assumem a forma de programas de intervenção concretizados em um conjunto de ações que, por sua integração, têm um impacto profundo no desenvolvimento da cidade.

A medida de sucesso das intervenções é entendida em função da capacidade dos impactos urbanos verificados resultarem na melhoria da vida da população como um todo, não recorrendo a práticas voluntárias de derrubada de quadras inteiras de patrimônio histórico, substituindo-as por projetos âncoras e acarretando a expulsão de pobres e de moradores de rua. Defendemos, ainda, a preocupação com o desenvolvimento local e a geração de recursos para a população de baixa renda, em processos de gestão compartilhados com agentes públicos e privados, bem como a adoção de elementos efetivos de inclusão social, tendo a moradia subsidiada como foco necessário numa cidade de desigualdades tão grandes como é São Paulo.

Projetos urbanos: a experiência internacional

Para Nuno Portas (1998), a chave das transformações urbanas bem-sucedidas é o programa de intervenções que se constitui no processo de ideação e viabilização, não necessariamente o desenho urbano/arquitetônico e muito menos o quadro das políticas urbanas expressas nos Planos Gerais e Estratégicos. Além disso, o autor considera que projetos de intervenção "imateriais" complementam de forma considerável o possível sucesso das transformações.

A perda de espaço dos instrumentos tradicionais de regulação de uso do solo, assim como sua limitação na capacidade de previsão e integração com a dinâmica urbana real, em face das intervenções de mercado, levou à valorização extremada dessas últimas. Efetivamente, as intervenções fragmentadas apresentam, na experiência internacional, capacidade de modificação mais controlada das variáveis de transformação do ambiente construído.

A conclusão equivocada é a defesa de projetos urbanos pontuais em detrimento dos planos e da regulação global da cidade. Um tipo de ação não exclui o outro. E, ainda, em realidades de extrema pobreza e desigualdades sociais, os planos globais servem para definir prioridades, além de estabelecer uma ordem de intervenção, relacionando os projetos de recuperação mais necessários e estratégicos para a cidade como um todo. No caso da

gestão Marta Suplicy, ficou claro o esforço da composição do Plano Diretor Estratégico com os Planos Regionais das Subprefeituras.

O livro de Morandi e Pucci (1998), que tem a apresentação de Nuno Portas, realiza uma pesquisa comparativa em diversas cidades européias, verificando fatores e características de sucesso na implantação desses projetos. O referido texto introduz a expressão "produtos notáveis" para projetos urbanos realizados, referindo-se a intervenções urbanas já implementadas, tratando das modificações da organização urbana do ponto de vista funcional e morfológico, bem como da criação de novas polaridades.

A pesquisa aponta fatores de sucesso que podem ser elencados. Em primeiro lugar, a eficácia operativa e econômica, que não se limita aos resultados econômico-financeiros, mas comporta a valorização das especificidades locais, buscando congruência entre desenvolvimento, transformação, renovação e adequação do já existente. Em segundo lugar, clareza das regras morfológicas. Finalmente, a valorização do espaço público como tradução de uma demanda social (Morandi & Pucci, 1998).

Surge uma nova metodologia de planejamento, composta de três momentos que interagem de forma que se complementem plano, projeto e estratégia, tornando possível a articulação de diferentes escalas de intervenção. Essa nova metodologia resulta da inadequação dos planos urbanísticos tradicionais como instrumento de regulação (idem).

A pesquisa apontou duas famílias de projetos urbanos. A primeira, voltada para partes da cidade com funções obsoletas; outra, composta de intervenções em áreas novas que respondem à demanda de funções especializadas, as quais atendem as necessidades do mercado voltado para inovações produtivas, e as do processo de globalização, tais como plataformas multimodais e parques tecnológicos (idem).

O novo papel dos programas de intervenção, abordado pela pesquisa, compõe-se não só da tradução operativa e de projeto das estratégias urbanas, como também avalia as operações de montagem institucional e financeira das intervenções. Nessa pesquisa, o novo papel dos programas de intervenção torna-se particularmente importante no processo de decisão das transformações do território, pois, em face dos produtos edilícios colocados no mercado, houve uma perda de espaço dos instrumentos tradicionais de uso do solo, limitando-os na sua capacidade de previsão e efetiva regulação.

Por outro lado, as intervenções fragmentadas apresentam capacidade de modificação mais controlada das variáveis de transformação.

Para Portas, "o programa do projeto urbano torna-se o lugar e o momento em que a estratégia e a oportunidade se encontram e tornam praticáveis e visíveis um conjunto de ações". Além disso, é claro que a maioria das transformações urbanas não deriva das disposições dos planos vigentes. Ainda para o autor, a questão mais importante levantada pelo trabalho citado de Morandi e Pucci é a da complexidade da avaliação das intervenções que não se exaurem nos limites dos canteiros, mas que agregam um valor cultural e até midiático, necessários ao sucesso do projeto.

Nos projetos urbanos analisados, aponta-se ainda a característica de que as intervenções tendem a destacar-se da trama urbana tradicional, seja pelas misturas de uso propostas, seja pelo "freqüente exibicionismo das arquiteturas de autor", que retomam, de certa forma, a lógica modernista do "destaque do novo", introduzindo elementos de arbitrariedade formal.

O autor aponta também um antídoto a esta tendência emergente dos grandes projetos, fechados sobre si mesmos: é a retomada da hegemonia do traçado do espaço público.

A pesquisa permitiu constatar que a maioria dos projetos analisados se revelam mais vulneráveis a alterações de mercado do que se poderia esperar, eliminando a ilusão da implementação do produto arquitetônico projetado.

Alguns elementos recorrentes podem ser ressaltados na experiência internacional de projetos urbanos. No caso de Puerto Madero, em Buenos Aires, assinalamos a importância da criação de uma entidade administrativa público-privada para a implementação do projeto. Além disso, destaca-se a recuperação do patrimônio histórico constituído pelos antigos armazéns, a preocupação com a questão ambiental concretizada na implementação de parques, com jardins e espaços públicos generosos. A busca de um programa com a definição de atividades, bem como do uso residencial, também tem seu exemplo na operação do Parc Citroën, no XV^{eme} arrondissement, em Paris, o qual, além da implementação de um parque na área deixada pela indústria automobilística, define atividades do terciário avançado e a mistura de classes sociais na definição do uso residencial.

Essa característica – bem como a definição de uma entidade administrativa central – está presente em todas as operações francesas, que têm no poder

público o grande agente coordenador e impulsionador, por intermédio de pesados investimentos para alavancar os bons resultados dos projetos propostos.

Nas experiências de Bilbao e na região de Milão, a questão econômica regional é encarada de forma diferenciada. Na primeira, a reconversão industrial exigiu do poder público um esforço de criação de inúmeras entidades de planejamento voltadas para a atração de investimentos (Abascal, 2004). Na segunda, a Agência de Desenvolvimento Milão-Norte, sem a entidade metropolitana, desenvolveu projetos urbanos de resultados voltados a um desenvolvimento endógeno.

Em Bilbao, é emblemática a implantação do Museu Guggenheim como "âncora cultural", assim como, em Milão, o projeto Pirelli da Biccoca do Teatro Scalla 2. Neste caso, a fábrica da Pirelli ainda mantém 10% de sua produção na área, as residências dos trabalhadores foram preservadas, por se constituírem patrimônio histórico recente, e a implantação de uma unidade universitária, com foco na inovação tecnológica, completa a produção de empreendimentos residenciais para estudantes e a população de diversas faixas de renda.

É interessante destacar a atuação da prefeitura de Sesto San Giovanni, na região do Norte de Milão, que tem 70% de sua área esvaziada de produção industrial (incluindo parte dos domínios da Pirelli). O esforço dos quadros do município, apoiados pela Agência Nord de Milão, obteve êxito na reconversão de grandes plantas de siderurgia, como a Falck e a Breda, em pequenas e médias unidades produtivas, devido a um esforço de negociação com os sindicatos, resultando na capacitação para o empreendedorismo dos trabalhadores desempregados das grandes unidades metalúrgicas.

Não só em Milão, como também em Londres, na experiência de Docklands, a participação da iniciativa privada, em larga escala, nos empreendimentos imobiliários, só se realiza na medida da implantação de linhas de transporte que criaram uma centralidade, ampliando a acessibilidade para o centro. No caso de Milão, uma linha com apenas duas paradas une a nova centralidade ao norte com o centro da cidade. Em Docklands, a linha Jubilee, implantada em 2000, reafirma o sucesso imobiliário de um projeto anteriormente considerado fracassado, permitindo sua posterior expansão.

Em síntese, os elementos recorrentes apontados pela experiência internacional incluem uma unidade de gestão centralizada, a importância nuclear

da questão dos transportes gerando as chamadas novas centralidades, a existência de âncoras culturais, bem como de ambientes ou setores voltados para a inovação tecnológica, além do investimento na ampliação da qualidade dos espaços públicos oferecidos à população. Acrescente-se a essa receita a freqüência com que projetos arquitetônicos de grife são encontrados no espaço dessas mesmas experiências, com alguns nomes recorrentes, como Cesar Pelli, Norman Foster, Jean Nouvel, dentre os mais procurados.

No caso da área central de São Paulo, agregamos à requalificação de espaços públicos, a reorganização da gestão, a melhoria do ambiente, a definição da estratégia econômica voltada para o desenvolvimento local e a inclusão social, a preocupação com a redução das desigualdades e a busca de uma construção coletiva do espaço urbano.

O Programa Ação Centro

O Programa Ação Centro reorganiza o anterior Procentro, reformulado em 2001, que previa definir diretrizes gerais para a área central e que vinha obtendo resultados limitados de intervenção. O Ação Centro, estimulado como marca da administração da prefeita Marta Suplicy, objetivava a coordenação geral das ações de todos os setores do governo, bem como a abertura para uma gestão compartilhada com a sociedade civil de maneira mais ampla.

O Programa de Reabilitação[2] da Área Central de São Paulo definiu como território de abrangência os distritos censitários da Sé e da República, após a realização de pesquisa quantitativa com setores sociais referentes a distintas faixas de renda. Para esses segmentos, o centro é representado por ícones como a Praça da Sé, o Viaduto do Chá, o Teatro Municipal e a Praça da República, englobados pelos distritos eleitos para foco da intervenção.

Esses dois distritos têm uma área de 4,4 km^2, com 69 mil habitantes e 8% dos empregos formais do município, sendo destino de 29% do transporte coletivo; possuem uma circulação flutuante de 2 milhões de pessoas

[2] Não se trata de revitalização, pois o centro, com 2 milhões de pessoas/dia de população flutuante, é, portanto, extremamente vital. O conceito de reabilitação prevê a recuperação do quadro construído, a preocupação com a população e a gestão da área.

por dia, vários edifícios públicos, 763 edifícios tombados e 147 até então em processo de tombamento.

A estrutura radiocêntrica da cidade fez com que historicamente fosse reforçada a passagem pelo centro. A linha ferroviária noroeste–sudeste isolou a área central dos bairros das zonas Leste e Norte. E a predominância de bairros do setor sudoeste na localização das classes de mais alta renda isolou o centro das novas centralidades produzidas pelo capital imobiliário.

A estruturação do Programa de Reabilitação Ação Centro partiu da leitura dos principais problemas a serem enfrentados. O primeiro é a desvalorização imobiliária e afetiva da área central. A criação de novas centralidades, como lógica do setor imobiliário na criação de novos produtos, teve como resultado o deslocamento das elites e a popularização do centro, processos concomitantes à degradação do quadro construído e à perda da identidade afetiva da memória e da história paulistana ali consubstanciadas.

A incapacidade do centro no sentido de oferecer espaços terciários da qualidade exigida pelo mercado, a desqualificação do espaço público e a deterioração dos imóveis históricos reforçou a existência de edifícios vazios nos andares superiores e ocupados apenas no térreo. O Censo IBGE 2000 indicou a existência de 25.000 unidades vazias na área central.

Para esse problema detectado foram definidas ações articulando várias secretarias da Prefeitura e a Subprefeitura da Sé, criada em 2002. Uma zeladoria especial do subprefeito previa não só a varrição dez vezes ao dia e a lavagem das ruas quatro vezes ao dia, mas também uma equipe de manutenção volante para pequenas obras de reparo, principalmente dos calçadões.

A Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade previu um projeto para o comércio ambulante, com o cadastro dos 6.000 vendedores existentes, em relação aos 1.248 regulares, que possuíam o Termo de Permissão de Uso (TPU), prepondo sua capacitação para outras atividades, como o Projeto Tá Limpo, em parceria com a Bovespa.

A Secretaria Municipal de Segurança Urbana, por meio da proposta de gestão comunitária, previu a existência de 200 guardas ciclistas, bem como a implantação de oito bases de segurança. As estatísticas criminais apontam muito mais a sensação de um centro sem segurança do que uma insegurança efetiva; portanto, priorizou-se a construção de um sistema coletivo, ancorado nos guardas volantes (de bicicleta) e na distribuição das bases.

A população sem teto teve no Projeto Boracéia a possibilidade de aceitar o abrigo negado nos albergues tradicionais, que impedem a entrada de animais de estimação e dos carrinhos dos catadores de papel. O Boracéia, além de dispor de alojamento, era gerido por entidades que forneciam apoio médico, psicológico e de capacitação para microempreendedorismo.

A recuperação do patrimônio histórico estava prevista em ações do governo municipal, com destaque para a renovação da Biblioteca Municipal Mário de Andrade e do Edifício Martinelli, ambos com recursos a serem financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Aliás, uma das vitórias conseguidas pela administração da prefeita Marta Suplicy foi negociar a aprovação do contrato de empréstimo do BID em apenas dois anos, considerando que, num balanço das experiências de recuperação de áreas históricas, realizado pelo Banco em Montevidéu, em 2002, verificou-se que as cidades levam de seis a dez anos para realizar contratos com a complexidade desse programa.

É de especial destaque o convênio assinado pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, o Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo), o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), a Asbea (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), para produzir habitação para as classes médias. Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foram destinados ao financiamento de reformas de edifícios no centro para produção de apartamentos, constatada uma demanda, pelo Secovi, situada entre os parâmetros de 50 mil a 150 mil reais. Além disso, as regras de aprovação do financiamento e da licença de construir foram objeto de estudo para flexibilização e agilização, visando reduzir os tempos necessários.

Entendemos que o mercado deve incumbir-se de atender a demanda solvável, assim como a população de baixa renda deve ser atendida pelo Poder Público. O Programa Morar no Centro e os Perímetros de Recuperação Integrada do Habitat (PRIH), desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação, promoveram a recuperação de edifícios e áreas históricas na área.

Um segundo problema evidenciado, a ser revertido, foi a forma como que se deu a transformação do perfil econômico. Constatou-se a permanência

de uma dinâmica econômica real considerável (8% dos empregos formais), a queda de algumas atividades econômicas (saída de alguns bancos), aumento do trabalho informal (6.000 vendedores do comércio de rua) e a popularização do comércio.

A fim de obter a reversão desse problema, foram estabelecidas diretrizes para uma estratégia econômica do centro, discutidas com setores empresariais, movimentos sociais e com os próprios técnicos do BID. Além disso, elaborou-se uma pesquisa com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento(Cebrap), que resultou no livro sobre desenvolvimento local chamado *Caminhos para o Centro* (São Paulo, Emurb/CEM, dezembro de 2004).

Na região permanecem corporações de prestígio, como é o caso dos advogados e das Bolsas de Valores (Bolsa Mercantil e de Futuros-BMF e Bolsa de Valores de São Paulo-Bovespa), ocorrendo concentrações de comércio popular e de ruas especializadas (Santa Ifigênia, Florêncio de Abreu, 25 de Março). Como atividades potenciais, buscou-se em primeiro lugar constituir o centro como sede do Poder Municipal, abrangendo quase todas as secretarias municipais e o Gabinete da Prefeita, que se deslocou da periferia do centro (do Palácio das Indústrias, no Parque Dom Pedro II) para o coração do Anhangabaú, ao lado do Viaduto do Chá, em 25 de janeiro de 2004, no aniversário dos 450 anos de São Paulo. Isso trouxe 11 mil novos funcionários para o centro (se somarmos a transferência também de organismos estaduais), o que alavancou a proliferação de novos restaurantes e serviços.

O resgate do centro como pólo de lazer, entretenimento e turismo também fez parte dessa estratégia, com a implantação da Galeria Olido como importante centro cultural, além do Teatro Municipal, que se somou à existência do Centro Cultural Banco do Brasil e do Masp-Galeria Prestes Maia. A esses deverão se agregar os projetos do Sesc 24 de Maio (antigo prédio da Mesbla) e do Centro Cultural dos Correios. Para este último, buscamos o apoio do Banco do Brasil, cujo Centro Cultural revela-se pequeno para a importância que veio conquistando nos últimos anos, devido à qualidade de sua programação. Além disso, várias empresas de turismo desenvolveram pacotes para visitas guiadas ao centro.

Entendemos que o uso residencial e atividades como as desenvolvidas por instituições universitárias e ONGs garantem a animação do centro fora

do horário comercial. Além disso, um novo tecido produtivo – formado por pequenas e microempresas e agências culturais – pode ser estimulado por uma agência de desenvolvimento criada dentro da Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) e por um sistema de informações empresariais para facilitar a vinda de novas atividades. Uma Lei de Incentivos Seletivos foi aprovada visando atrair investimentos, devolvendo tributos e sem renúncia fiscal, pois condicionada ao aumento geral da arrecadação, da geração de empregos e da recuperação do patrimônio histórico.

O terciário avançado pode ser conquistado no centro, uma vez que esta é a área com a maior densidade de fibra ótica da cidade. Uma limitação ao terciário avançado é a existência de um quadro construído antigo, de pequenas unidades, e tombado, portanto, impossibilitando a realização de grandes plantas necessárias a essa atividade.

Como parte da estratégia econômica pode-se ressaltar a valorização do tecido produtivo comercial clássico, como antigas mercearias (por exemplo, a Godinho, na Rua Líbero Badaró) e a recuperação do Mercado Municipal, que reforçou seu caráter de ponto turístico-gastronômico, com a criação do mezanino e de novos restaurantes.

Para a atração de novas atividades, foi importante a implantação de projetos estratégicos como a Praça do Patriarca e o corredor cultural até a Biblioteca Mário de Andrade.

Um terceiro problema a ser resolvido é o referente à circulação. A reformulação do sistema geral da cidade reduziu a necessidade de passagem das linhas de ônibus pelo centro, aumentando a interligação entre bairros e reorganizando a implantação de terminais de ônibus. Esta última ação reduziu o tráfego de passagem, entre terminais, que constitui estímulo para a existência dos vendedores do comércio de rua. Além da reconceituação dos calçadões, também estava previsto um projeto de circulação especial, incluindo acessibilidade e adequação das condições de tráfego da rótula e da contra-rótula.

As questões referentes à degradação do ambiente urbano constituíram o quarto eixo de problemas a enfrentar. As ações propostas abrangeram a recuperação dos sistemas de macrodrenagem, para evitar as freqüentes inundações em certas épocas do ano, a recuperação da infra-estrutura urbana, a revegetação de praças e canteiros e a implantação da recuperação do Parque Dom Pedro II.

Somou-se a isso, a modernização da gestão de zeladoria, bem como uma proposta de educação ambiental desenvolvida pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, visando a diminuição do lixo coletado que exigia dez varrições e quatro lavagens por dia.

Um quinto eixo de trabalho foi construído com base na compreensão de que a legislação urbanística é desarticulada, tornando-se um instrumento não efetivo de regulação. Essa construção foi desenvolvida a partir da revisão da Lei de Fachadas, da própria Operação Urbana Centro, da Lei de Zoneamento e da elaboração do Plano Diretor Regional e do Plano Diretor Estratégico (2002). Além disso, e da aprovação da Lei de Incentivos Seletivos, a qualificação da mão-de-obra participante de todo esse processo foi prevista, com programas de capacitação dos funcionários públicos e a criação do Fórum Ação Centro (112 entidades) e da coordenação executiva composta por seis membros da sociedade civil e seis do governo municipal.

A reconstrução coletiva do centro

O programa de reabilitação do Centro de São Paulo constituiu não só um esforço coletivo de várias secretarias da administração municipal que o priorizaram, como também teve o apoio do tecido social preexistente, advindo de várias iniciativas.

O Fórum Ação Centro congregou todas as entidades voltadas para a valorização da área central de São Paulo. É de se destacar, porém, a organização Viva o Centro, composta de 49 ações locais que reforçam os objetivos principais buscados. A organização da entidade Centro Vivo também constituiu um espaço de discussão dos movimentos populares, tais como: Movimentos de Moradia, de Direitos Humanos, Mulheres, Ambulantes etc. Essa iniciativa de articulação focalizada teve apoio da mídia, que publicou um sem-número de reportagens, criando um ambiente de confiança em relação ao Programa.

Esse conjunto de ações, que difere totalmente das criticadas ações de *marketing* urbano, foi decisivo na multiplicação de adeptos da recuperação do centro. O orgulho de ter um centro revigorado passou a ser sentido pelo alto número de professores de escolas públicas e particulares que passaram a visitar a região com curiosidade e respeito, aliado aos grupos de turismo

que incluíram a área central em seus roteiros. Além disso, quem passava pelo local também verificou, na época, um aumento do número de edifícios em reforma ou mesmo em processo de restauração. Entendemos que as intervenções "imateriais" apontadas por Nuno Portas desembocaram nos resultados acima expostos. Consideramos ainda que, hoje, os projetos de arquitetura e urbanismo devem resultar de um esforço coletivo e de uma participação ampla, devendo pautar-se pela preocupação com o desenvolvimento local e a inclusão social.

Fica uma preocupação final que defende a construção social dos Projetos Urbanos como medida de efetividade e sucesso, em contraposição a posturas autoritárias, fragmentárias, com visão unicamente empresarial, que excluem os cidadãos mais pobres do direito à vida e à cidade.

Referências bibliográficas

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi. (2004). *A recuperação urbana de Bilbao como processo dinâmico e polifônico*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

EMURB (2004). *Caminhos para o Centro.* São Paulo, Prefeitura de São Paulo/Emurb/CEM/Cebrap, dezembro.

LUNGO, Mario. (2004). *Grandes projectos urbanos.* San Salvador, UCA Editores.

MORANDI, Corinna & PUCCI, Paola (1998). *Prodotti notevoli*. Milão, Francoangeli.

PORTAS, Nuno (1998). L´Emergenza del Projeto Urbano. *Revista Urbanística*, 110, 51-67, Roma.

SOMEKH, Nadia e SILVA, Luís Octávio. *O centro de São Paulo: Reconstrução coletiva e gestão compartilhada.* Documento. São Paulo, s/d.

Política de transporte público em São Paulo[1]

Carlos Zarattini[2]

Projetos em disputa

Antes de avaliar o sistema de transporte instituído na cidade de São Paulo entre 2001 e 2004, importa relembrar a desorganização encontrada em todos os setores quando assumimos a Prefeitura em janeiro de 2001. Vínhamos de duas gestões que rapinaram a cidade – os governos Maluf e Pitta –, sendo que este último desorganizou o conjunto da administração. Isso não era diferente no setor de transporte no qual tínhamos várias empresas que trabalhavam de forma precária, algumas delas em estado de falência, outras que sequer colocavam os ônibus na rua, sem contar as 15.000 peruas clandestinas que circulavam sem nenhum controle. Assim, havia uma falta de gestão e de afirmação do Poder Público, de forma que a população convivia com aumento de tarifa, serviço de péssima qualidade e falta de perspectiva de melhora. O transporte cada vez mais caro, a redução de passageiros, o aumento do número de carros em circulação e do volume de congestionamentos e a ausência quase total de alternativas – até mesmo porque o metrô da nossa cidade, ao longo desses últimos 15 anos, vem evoluindo à razão de um quilômetro por ano, o que significa que ele não consegue atender sequer a necessidade de São Paulo de três décadas atrás, quanto mais a situação atual – completam a descrição.

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Políticas Urbanas e Desafios Metropolitanos", realizado no dia 18/04/06 na Câmara Municipal de São Paulo.

[2] Deputado estadual pelo PT (1999/2003) e secretário dos Transportes e das Subprefeituras na gestão Marta Suplicy.

Tínhamos um projeto bastante discutido e fruto de consenso desde a época de elaboração do programa de governo e, depois, na equipe que se formou após a posse. A idéia era buscar recuperar e implantar um sistema de transporte de melhor qualidade na cidade e, ao mesmo tempo, introduzir o projeto do Bilhete Único, que visava reduzir o custo do transporte para o maior número de pessoas possível.

Sobre o projeto de transporte na nossa gestão, durante a campanha, havia duas visões e certa divergência entre elas. Por um lado, apostava-se tudo na chamada gestão. Devíamos nos preocupar em fazer uma boa gestão no sistema de transporte. Esta é uma política que predomina na maioria das administrações do PT. De outro lado, postulava-se a mudança do sistema, reorganizá-lo em um outro patamar. Um tema que não conseguimos avançar, embora tenhamos discutido sobre isso, e que entrou no projeto de lei que reorganiza o sistema de transporte, foi a questão do metrô. Em São Paulo, ele é uma concessão estadual. Nossa opinião, no início do governo, era que devíamos intervir e dar orientação direta aos rumos do metrô na cidade. Não tivemos força para isso, nem, talvez, tivemos tempo para tanto. Se tivéssemos nos preocupado apenas com a gestão, teríamos tido uma política essencialmente administrativa; teríamos avançado mais? Provavelmente, não. Não seria melhorando a gestão da São Paulo Transportes (SPTrans), da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), da própria secretaria que iríamos enfrentar problemas tão agudos colocados pela realidade: era indispensável uma intervenção profunda no sistema para atingirmos um salto de qualidade. O Bilhete Único é um projeto que surgiu na gestão da prefeita Luiza Erundina, quando apresentou uma proposta chamada "Tarifa Zero" e se debateu muito dentro do PT, no próprio governo e nos setores sindicais sobre a viabilidade de criar uma tarifa que fosse mais adequada para a população paulistana. Naquela época, foi apresentada a idéia do Bilhete Único, que garantia ao usuário sair de sua casa e chegar ao seu destino pagando apenas uma passagem. Ao assumirmos a Prefeitura, e diante do quadro encontrado, ainda tínhamos uma segunda limitação: a difícil situação orçamentária. O sistema de ônibus vivia na base de subsídios cada vez maiores – que no governo Pitta chegaram a R$ 1 bilhão nos quatro anos – e, mesmo com os subsídios, não acontecia a melhoria de qualidade do serviço. Por não haver condições de mantê-los, no primeiro ano de governo o objetivo foi

fazer a melhor gestão possível, administrar o sistema sem o subsídio e, ao mesmo tempo, erguer e detalhar um plano de transporte capaz de dar um efetivo salto de qualidade.

Dificuldades e superação

Tivemos momentos muito graves nos quais enfrentamos greves de empresas de ônibus, que paravam de pagar os salários para pressionar e tentar receber o subsídio da Prefeitura. Algumas vezes essas foram greves gerais; outras, localizadas, mas sempre provocando disputas com sérias dimensões políticas, parando o sistema público na cidade, gerando forte descontentamento popular e jogando, muitas vezes, a população contra o governo. Em junho de 2001, foi feito o primeiro reajuste de tarifa, com reflexos negativos para o governo – queda na avaliação –, que se procurou minimizar ao exigir dos empresários uma renovação de mil ônibus em uma frota de dez mil veículos. Iniciou-se, assim, esse processo de renovação na cidade de São Paulo, ao mesmo tempo em que se discutia, entre governo e empresários, a reforma ampla do sistema de transporte público. Havia também o problema dos perueiros, cuja operação carecia de controle e de regras claras, com linhas anarquicamente estabelecidas, em geral concorrendo com as empresas de ônibus e fazendo com que o transporte encarecesse.

O projeto que apresentamos e que foi aprovado como lei na Câmara Municipal dava uma única concepção ao sistema de transporte da capital, quer dizer, todos os seus participantes eram parte de um único sistema integrado e não mais de vários sistemas separados.

O que tínhamos antes? Uma lei de regulamentação das peruas, outra para os ônibus, outra para um sistema de ônibus paralelo, que era chamado "bairro a bairro", e uma quarta lei que regulamentava um projeto inacabado, o "fura-fila". Várias legislações que não se completavam, não se harmonizavam e não consolidavam sequer um plano de transporte para a cidade.

Ao aprovar uma única lei, criamos um sistema integrado de transporte batizado "interligado". Nele, as peruas evoluíram para microônibus, atendendo áreas delimitadas do espaço urbano. Já as empresas de ônibus atuariam em um sistema estrutural, nas grandes ligações da cidade, formando um sistema de média e alta capacidade junto com as linhas de metrô e

trens. Assim, concebíamos que o sistema hoje gerido pelo governo do Estado – metrô e trens –, faria parte do sistema integrado da cidade de São Paulo, pois não é possível um sistema de alta capacidade sem que haja integração, sem que as pessoas o acessem com facilidade, tornando-o capilar e não simplesmente estrutural; assim, era necessário que houvesse essa interação entre os subsistemas. Desse modo, tem-se a linha local, a linha estrutural e, dentro desta, a linha de metrô/trem.

Também concebemos que deveríamos dar prioridade ao sistema de transporte público; o que era uma concepção forte desde a origem, quando delimitamos faixas exclusivas para os ônibus, de forma a ganhar maior velocidade de circulação.

No início, não tínhamos recursos para investimento e estabelecemos um projeto muito barato chamado "via livre", reservando as faixas exclusivas em horários de pico. Contudo, São Paulo tinha condições de obter um financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de pouco mais de R$ 700 milhões. Tratamos de liberar esses recursos para a Prefeitura e com eles implantar um projeto de maior qualidade. Começamos nosso contato com o BNDES ainda em dezembro de 2000, mas só tivemos as primeiras liberações de recursos em 2002, isto é, apenas um ano e meio depois do início do governo é que tivemos a primeira liberação desses recursos, na época ainda do governo FHC. Demos prioridade para três corredores: M'boi Mirim, que chegava ao extremo sul da cidade; corredor Pirituba–São João e também ao projeto do "fura-fila", cuja concepção original já havia sofrido numerosas adaptações, no sentido de barateá-lo e estendê-lo à região periférica da cidade (São Mateus). Essa reavaliação é a que norteia a continuidade das obras do atual governo municipal.

A idéia fundamental do projeto, para que de fato funcionasse, foi o Bilhete Único, pois possibilitava a integração dos sistemas, evitando que a população pagasse mais vezes.

Em novembro de 2001, conseguimos aprovar a lei na Câmara Municipal e, a partir de então, se iniciou esse amplo processo de implantação que, em 2003, passou pela fase de licitação, em que se escolheram as empresas que atuariam na cidade, as concessionárias e as cooperativas de autônomos – antigos perueiros, agora com microônibus, que operariam no sistema local.

Esse projeto de implantação foi encerrado com o Bilhete Único, que possibilitou implantar novas linhas de ônibus na cidade e uma ampla racionalização e reorganização do sistema de transporte.

É importante observar que esse processo sempre enfrentou uma resistência muito grande de todos os operadores: dos empresários, que achavam que o projeto poderia lhes causar prejuízo e nele não acreditavam; e de boa parte dos trabalhadores autônomos, que gostariam de continuar operando de forma anárquica. Tivemos um percurso bastante conflituoso, com momentos de embate agudo na realização da licitação, quando o sindicato dos motoristas destruiu o auditório Elis Regina, no Anhembi, em uma primeira tentativa de audiência. Na segunda tentativa, na Assembléia Legislativa, também houve conflitos e tivemos que fazer uma audiência-relâmpago para que, finalmente, se desse início à fase de implementação.

Certamente, esse processo depurou o sistema de transporte: as piores empresas foram retiradas, algumas antes e outras durante o processo de licitação, quando rompemos vários contratos. Além disso, o projeto teve grande resistência política, inclusive na Câmara Municipal; na verdade, sua aprovação final foi fruto, em boa medida, do apoio da prefeita Marta Suplicy, que, mesmo nos momentos de maior dificuldade, tomou para si o projeto e resolveu dar continuidade e lutar resolutamente pela sua implantação na cidade.

Foi uma decisão bastante corajosa da prefeita, haja vista que, apesar do projeto ter sido construído ouvindo um conjunto de técnicos com larga experiência, havia toda essa reação dos setores. Como a imprensa, em geral, era quase sempre contrária aos projetos do governo, ela também era usada pra criticar e combater a iniciativa, apostando no seu fracasso. Não se pode esquecer que, quando o Bilhete Único foi implantado e começou a funcionar, parecia haver uma torcida da grande imprensa para que o projeto não vingasse. Buscavam o cartão que não funcionou na catraca, a lotérica onde o carregamento falhava, enfim, todas aquelas questões pontuais que normalmente acontecem na implantação de um projeto de tamanha envergadura: colocar 5 milhões de cartões na cidade, fazer com que eles fossem carregados e que funcionassem em 15 mil veículos, era uma questão bastante complexa do ponto de vista técnico, de logística, mas os problemas foram superados num prazo bastante curto, entre 15 dias e 1 mês.

O resultado foi um sistema de transporte com alta aprovação no final do governo. De fato, houve a renovação da frota de transporte com ônibus maiores e de melhor qualidade, um avanço também na velocidade do transporte com a implantação dos corredores, dos terminais e das estações de transferência; assim, provamos, do ponto de vista arquitetônico, que é possível fazer um corredor de ônibus sem piorar a cidade, sem degradá-la: a recuperação da avenida Nove de Julho é o exemplo melhor disso. Muitas artérias viárias foram transformadas em verdadeiros jardins, com ampla recuperação urbana. Por fim, houve a redução de cerca de 30% no gasto da população com transporte, ônibus novos e maior velocidade no transporte.

O impasse do transporte metropolitano integrado

O que não conseguimos? Não conseguimos fazer a "metropolização". Embora tivéssemos colocado na lei municipal que o sistema de metrô e de trens comporia o sistema integrado, não houve, da parte do governo do estado, nenhuma boa vontade de fazer tal integração. Também os ônibus intermunicipais, que trazem para a cidade cerca de 2 milhões de pessoas todos dos dias, poderiam estar integrados ao sistema municipal, consolidando um grande sistema metropolitano que é a solução para a metrópole de São Paulo, não só para a cidade.

Tivemos, logo no início do governo, uma reunião com a Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos e propusemos que o Bilhete Único fosse implantado de maneira conjunta. Na época, o governo estadual tinha um projeto chamado "metropass", um cartão eletrônico, igual ao Bilhete Único, que permitiria às pessoas acessarem o metrô, os trens, os ônibus intermunicipais, inclusive franqueando outros usos para o cartão, como sua utilização em cinemas e bancas de revista.

Esse projeto do governo do estado, nas palavras do próprio secretário, Cláudio Senna Frederico, estaria em estágio bastante adiantado de concepção e não poderia esperar o bilhete único. O que se viu é que o Bilhete Único foi implantado e o "metropass" não o foi. Em 2005, nas administrações Serra (Prefeitura) e Alckmin (governo do estado), houve a implantação do Bilhete Único no metrô e nos trens. O que demonstra que nosso projeto tinha maior coerência e uma melhor condição de ser implantado, mesmo porque era mais simples, menos ambicioso e muito mais fincado na realidade do que o "metropass".

Hoje, o fato de o bilhete único estar sendo implantado nos trens já é um passo bastante importante no sentido da "metropolização". Ainda restam os ônibus intermunicipais e também as redes municipais de cada um dos 38 municípios à espera de um grande diálogo que o governo do estado deveria empreender, tornando realidade a integração do sistema intermunicipal com os municípios limítrofes e a cidade de São Paulo.

Infelizmente isso não vem ocorrendo, não há sequer uma proposta, pelo contrário, o governo estadual está adotando um bilhete de ônibus metropolitano que tem técnicas diferentes em relação ao Bilhete Único, o que vai exigir custos adicionais para implantar um sistema totalmente integrado.

Nunca se teve, por parte do governo do estado, interesse em discutir o Bilhete Único e um sistema integrado para a região metropolitana. Também tivemos problemas com o estado na tentativa de racionalizar a rede, na medida em que muitas linhas intermunicipais entram na cidade de São Paulo e se sobrepõem às linhas municipais, justificando, mais uma vez, a integração dos sistemas.

É importante relatar que, na região sul da cidade, onde existe a linha 5 do metrô, ligando Capão Redondo e Santo Amaro, desconectada da rede metroviária, propusemos um projeto de integração das linhas de ônibus com as de metrô, mas tampouco obtivemos uma resposta afirmativa sobre essa questão.

O grande problema que a Prefeitura enfrentou na gestão Marta, no que tange ao transporte, foi precisamente dar o último passo necessário à integração plena do sistema. No nosso modo de ver, a integração ônibus/metrô deveria ser feita no mesmo valor cobrado nos ônibus, ou seja, R$ 2,00 hoje. Foi implantada – na atual gestão – com o preço de R$ 3,00, implicando um dispêndio 50% superior ao que as pessoas gastariam se utilizassem apenas o sistema municipal. Evidentemente, isso diminui a atratividade dos metrôs e trens. Discordamos que isso possa causar uma superlotação e desorganização do metrô, até porque as pessoas buscam uma situação de equilíbrio, evitando o desconforto.

Inversão de prioridades

No nosso governo fizemos uma inversão de prioridades. Antes, não existia a prioridade para o transporte público e a CET trabalhava de forma

desconectada da SPTrans. Conseguimos, em quatro anos de atuação, fazer com que elas trabalhassem em conjunto. Isso teve um impacto muito positivo, pois a CET passou a priorizar o transporte público, já que não é possível aumentar indefinidamente a frota de veículos na cidade de São Paulo. As pessoas não podem andar cada vez mais de automóvel. Nesse sentido, é necessário estabelecer um transporte público de qualidade, mais barato, para que se tenha a opção de deixar o carro em casa.

Hoje vemos a CET, no atual governo, buscar a fluidez do trânsito, ou seja, priorizar o automóvel e abandonar o transporte público. É só observar o número de carros que circulam na faixa exclusiva de ônibus, a liberação dos táxis nos corredores de ônibus e um processo de diminuição da velocidade do transporte público e da sua atratividade.

Nós, ao contrário, organizamos o trânsito no sentido de priorizar o transporte público coletivo. Também reorganizamos o sistema de fretamento por meio de um decreto da prefeita. Embora a maioria não dê atenção a isso, os ônibus fretados causavam bastante transtorno, pois circulavam nas faixas exclusivas de ônibus e eram estacionados em qualquer lugar da cidade; a regulamentação limitou os corredores que os fretados podem utilizar e exigiu, daqueles que chegam do interior e que ficam estacionados durante todo o dia na cidade, a colocação em estacionamentos particulares. Houve um avanço principalmente nos bairros residenciais, onde as reclamações eram freqüentes.

Outro passo gigantesco foi a criação do Vai e Volta, transporte escolar gratuito que permitiu a própria reorganização municipal do ensino, pois havia bairros com falta de vagas enquanto outros contavam com excesso. Assim, foi possível equilibrar a demanda de alunos, além de melhorar a segurança com que as crianças chegam às escolas e, por fim, reduzir o gasto de uma parcela da população com transporte escolar, haja vista que uma vaga em uma perua escolar custa cerca de R$ 70 mensais. A Prefeitura passou a oferecer 150 mil vagas no sistema de transporte escolar gratuito. Hoje ele já foi reduzido em 30 mil vagas, por conta do governo Serra que desestimulou a própria inscrição das crianças para o transporte e já está cortando o número de operadores.

Podemos ainda falar do sistema de táxis: combatemos a comercialização de vagas em pontos de táxi e de alvarás, um comércio bastante grande,

gerando a valorização de certas vagas. Conseguimos que a maior parte dos taxistas tivesse seu ponto fixo.

Para completar, demos um passo enorme no sistema público de transporte na cidade de São Paulo, que ainda hoje tem uma aprovação grande, mas que carece de uma concepção metropolitana. Esta, logicamente, só vai funcionar na sua integralidade se houver, da parte dos outros atores – o governo estadual e os municípios envolvidos – o mesmo objetivo. Em São Paulo não pode existir um sistema que não faça esse diálogo. O fato de ainda termos o metrô e os trens operados pelo governo do estado impõe essa necessidade. É uma questão a ser resolvida, ainda à espera de uma solução institucional sequer vislumbrada, mesmo que hoje Prefeitura e governo estadual sejam do mesmo partido, o PFL. Poderiam dar solução ao problema, mas parece não ser esse seu objetivo.

PARTE IV

ARTICULAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO

Um sonho interrompido

José Américo Dias[1]

A gestão de Marta Suplicy na cidade de São Paulo foi duramente combatida pelas elites, lideradas pelo PSDB e por setores da mídia, que nunca aceitaram o rumo profundamente transformador de suas políticas públicas. Nada mais indigesto, para o núcleo conservador que sempre mandou na cidade, do que ver as prioridades de governo invertidas de modo a destinar a maior parte dos recursos municipais para a periferia e para os mais pobres.

Marta perdeu as eleições em uma disputa desigual, em que seus adversários usaram e abusaram da manipulação e do preconceito, mas o seu governo permanece na memória dos paulistanos como um símbolo de justiça social e democracia. Alguns de seus projetos e realizações administrativas mais importantes foram incorporados como conquistas incontestáveis pela população e passaram a condicionar o debate sobre os rumos da cidade. Nem os seus oposicionistas mais ferrenhos podem ignorar a força de projetos como o das Subprefeituras, o Bilhete Único, o Renda Mínima e os Centros Educacionais Unificados, os CEUs. Estes, aliás, ensejaram um caso ilustrativo. Muito a contragosto, Serra foi forçado a comprometer-se com a sua continuidade durante a campanha eleitoral. Provavelmente, o objetivo era ignorar a promessa assim que o processo eleitoral estivesse concluído, pois tanto ele como as principais lideranças de seu partido, o PSDB, nunca conseguiram esconder o seu desacordo com o projeto.

Mas Serra foi obrigado a recuar. A popularidade dos CEUs, que oferecem educação integral, contemplando atividades de ensino, cultura, esporte e

[1] Vereador do município de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores e secretário de Comunicação e Informação Social da Prefeitura de São Paulo na gestão de Marta Suplicy.

lazer, continuava tão forte que ele teve de refazer a promessa e anunciar a construção de cinco novas unidades no final de 2005. Fez isso, é claro, de olho nas pesquisas de opinião, justamente no momento em que se preparava para deixar a Prefeitura e assumir a sua então candidatura a governador do estado. Independentemente do fato de os novos CEUs serem ou não construídos, o importante é que Serra não conseguiu desvencilhar-se de um projeto que era e continua sendo a cara de sua oponente.

Esse é um dos grandes paradoxos do governo de Marta Suplicy – uma experiência de administração popular interrompida, cujas idéias-força continuam se projetando no governo seguinte com inegável vitalidade. É isso o que dificulta enormemente o processo de desmonte administrativo desenvolvido, num primeiro momento, por Serra e, depois, por seu sucessor, Gilberto Kassab. A tarefa de desmantelar o legado de Marta Suplicy trouxe para Kassab um problema adicional em seu já difícil esforço para legitimar-se no cargo de prefeito – cargo assumido em abril de 2006, quando ainda era praticamente um desconhecido para a maioria dos paulistanos. A partir daí, teve de arcar sozinho com o ônus decorrente do esvaziamento, entre outros projetos, do Bilhete Único e do programa de renovação da frota de ônibus, além da desarticulação dos programas de saúde pública, como o de prevenção à dengue, que permitiu a volta da doença a São Paulo (crescimento de 1.000% no número de casos em 2006).

Obstáculos

O combate ao governo Marta começou logo após a sua posse, no começo de 2001. Pode-se dizer que no início houve até um voto de confiança do núcleo conservador à nova prefeita, que vencera Maluf com o apoio do próprio PSDB no segundo turno (uma posição mais formal do que prática, é claro). Em virtude de sua origem política não estar associada aos setores tradicionais do PT, Marta bem que poderia ensaiar um movimento de distanciamento do partido, conforme já tinham feito antes vários governantes petistas, como a própria ex-prefeita de São Paulo, Luiza Erundina. Mas a "ficha caiu" rapidamente e a guerra começou. Sim, uma verdadeira guerra foi iniciada assim que as propostas do novo governo começaram a ser apresentadas. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, que

aumentou a base de isentos na cidade de 500 mil para 1 milhão de imóveis, implicando naturalmente num aumento do tributo para os imóveis de maior valor, representou com certeza uma grande frustração para aqueles que sonhavam que o governo de Marta poderia ser domesticado. Naquele projeto de reestruturação tributária, a prefeita anunciava que sua gestão teria um lado preferencial, ou melhor, que entendia ser a função do governo municipal dedicar-se a quem mais precisa dele, ou seja, aos mais pobres.

Marta recebeu a Prefeitura de Celso Pitta, uma das gestões mais desastradas da história da cidade, completamente desestruturada. Faltava de tudo: de papel higiênico a computador. As então Administrações Regionais haviam transformado os seus pátios e estacionamentos em cemitérios de máquinas e veículos sem condições de uso. O transporte coletivo vivia uma crise profunda: desorganizado, deficiente e palco de conflito de interesses entre as empresas de ônibus e milhares de perueiros clandestinos que disputavam nas ruas – às vezes com violência – a preferência dos passageiros. De tudo isso, a saúde fora, certamente, a mais sacrificada nos quatro anos de governo Pitta em São Paulo. Quando Marta tomou posse, o PAS (Plano de Assistência à Saude) estava literalmente falido, cabendo a ela a difícil e custosa tarefa de reimplantar o Sistema Único de Saúde (SUS) no município.

Tal passivo exigiria uma trégua bem longa se a política paulistana fosse orientada por princípios republicanos. Afinal, não se tratava apenas de dar continuidade ao trabalho administrativo à frente da Prefeitura e promover algumas alterações em suas diretrizes fundamentais por conta da mudança de governo, mas, sim, com perdão do lugar comum, tratava-se de reconstruir a cidade. Porém, não foi o que aconteceu. A disputa política ainda sutil dos primeiros meses foi substituída pela luta franca e aberta, de modo que o trabalho de reconstrução da cidade foi realizado sob a intensa artilharia dos adversários. Parte importante da imprensa paulistana posicionava-se claramente na disputa, abdicando de sua função pública, ou limitava a cobertura às divergências de opinião e aos conflitos, sem a preocupação de informar, de modo objetivo, o real significado dos projetos e sua utilidade para os usuários. Ou os verdadeiros interesses em jogo em cada conflito ocorrido na cidade. As greves de ônibus, por exemplo, foram noticiadas durante vários meses simplesmente como transtornos para a vida dos paulistanos, com responsabilidade atribuída quase que exclusivamente à Prefeitura. Não havia empenho

jornalístico de lançar luz sobre os nexos cada vez mais evidentes entre os dirigentes do sindicato dos motoristas e setores do empresariado, que vinham submetendo a Prefeitura e a população da cidade a um odioso processo de chantagem. Só depois de sucessivos movimentos grevistas, de legitimidade duvidosa, é que uma denúncia feita por um ex-aliado desnudou as relações promíscuas entre dirigentes do Sindicato dos Condutores e um grupo de maus empresários. Esse episódio culminou com a prisão dos sindicalistas, o afastamento dos empresários que desrespeitavam as leis e a pavimentação do caminho para que o governo implantasse um novo e revolucionário sistema de transporte coletivo na cidade.

A Prefeitura ampliou seus gastos em comunicação, com o propósito de manter um canal direto de diálogo com a população e sintonizá-la com o que estava sendo feito para recuperar a cidade. O projeto de Renda Mínima, que durante os quatro anos de governo chegou a beneficiar mais de 300 mil famílias, foi um dos que exigiu uma bem estruturada campanha de divulgação. De um lado, para esclarecer a opinião pública sobre o sentido mais geral do projeto – na época, um dos maiores programas de complementação de renda do país –, e, de outro, para fornecer a informação básica necessária aos seus beneficiários potenciais, já que a imprensa paulistana, em geral mais preocupada com o debate político dos assuntos, não tinha interesse em suprir essa necessidade da parte mais pobre e marginalizada de seu próprio público.

Assim foi também na implantação de outros tantos projetos que mudaram a cara de São Paulo e que foram objeto de expressivos investimentos em comunicação, até para que a população não ficasse à mercê da manipulação própria da luta política rasteira. Novamente os CEUs são o exemplo de um projeto que exigiu ampla defesa para que não fosse simplesmente destruído pelo preconceito e pela desinformação. Apelidados ironicamente de *escolões*, os CEUs foram caracterizados como caros e dispendiosos – não sem uma ponta de preconceito em relação a quem eles se destinavam: as crianças da periferia. Descumprindo os mais elementares princípios da objetividade e da imparcialidade jornalísticas, alguns setores da mídia se alinharam aos adversários dos CEUs, destacando-se, entre estes, o jornalista Marcelo Rezende, então âncora de um programa diário da Rede TV. Felizmente, o ímpeto de jornalistas como ele diminuiu significativamente quando as

primeiras unidades foram sendo inauguradas – o CEU Jambeiro, em Guaianases, inaugurado em agosto de 2003 – com extraordinário sucesso na opinião pública.

Discurso da oposição

Foi principalmente no transporte e na saúde – as heranças malditas de Celso Pitta – que a oposição procurou estruturar o seu discurso de contestação ao governo de Marta Suplicy. No caso dos transportes, a estratégia não deu certo até o fim, pois, após três anos de crise intensa, o governo conseguiu uma vitória política espetacular. Quebrou a resistência de sindicalistas e de empresários e implantou o Sistema Interligado, baseado em corredores que propiciam maior velocidade à frota e no Bilhete Único. O que era a grande dor de cabeça dos primeiros anos transformou-se em um dos itens mais bem avaliados do governo, tornando-se uma das principais âncoras da campanha pela reeleição de Marta Suplicy.

Na área da saúde, o desempenho do governo foi praticamente o oposto. Além das dificuldades herdadas da gestão de Celso Pitta – a começar pelo PAS falido e pela desorganização que caracterizava praticamente todos os setores do seu governo –, houve sérios problemas de gerenciamento nos dois primeiros anos da gestão. Some-se a isso a crise quase crônica do financiamento da área da saúde no Brasil, especialmente na esfera municipal, em decorrência da transferência de serviços sem a correspondente transferência de recursos, além do aumento exponencial da demanda causada pelo desemprego, pela crise dos planos de saúde etc. A troca de comando na secretaria, no terceiro ano do governo, trouxe avanços inegáveis, mas não o suficiente para recuperar o tempo perdido e evitar que o desgaste se aprofundasse, em particular entre os setores populares – os principais usuários da rede de saúde pública municipal e base política do governo. Consultas realizadas durante o processo eleitoral chegaram a registrar taxas de avaliação negativa maiores que 50%, transformando-se num alvo fácil para os ataques dos adversários, principalmente José Serra.

Se a saúde foi o ponto vulnerável do governo Marta junto aos setores populares, as taxas, em especial a do lixo, foram o fator catalisador do discurso oposicionista, principalmente junto à classe média. Esta, que já se

irritara com o IPTU progressivo, explodiu o seu potencial oposicionista quando surgiu a nova taxa. Curiosamente, ela já havia sido implantada sem maior alarde em várias prefeituras do Brasil, inclusive em algumas dirigidas pelo PSDB. Adotada no início do segundo ano do mandato de Marta Suplicy, o objetivo da taxa do lixo era financiar a construção de novos aterros sanitários, já que os existentes encontravam-se em processo avançado de esgotamento. Apesar de seu valor baixo – cerca de 80% da população era isenta ou pagava em torno de 7 reais –, a oposição conseguiu transformá-la num elemento simbólico de rejeição ao governo. Isso foi possível por meio da eficiente exploração do sentimento disseminado na população contra o aumento de impostos, em particular os setores médios, descontentes com a má distribuição da carga tributária nacional. Mas também em virtude das dificuldades do governo em demonstrar a sua necessidade prática, já que a taxa havia sido criada para resolver um problema futuro de difícil compreensão para os leigos – o esgotamento dos aterros sanitários. A verdade é que, ao contrário de outras iniciativas do governo que se fortaleceram com o passar do tempo, mesmo após o fim do governo de Marta Suplicy, a taxa do lixo nunca conseguiu legitimar-se e acabou extinta, em 2006, surpreendentemente com quase nenhuma repercussão na mídia.

Governo Marta: eficiente e com prioridade

Jilmar Tatto[1]

Introdução

Neste texto, buscamos fazer uma avaliação política do governo da prefeita Marta Suplicy e do seu legado para a cidade de São Paulo. Procura-se mostrar os motivos para o sucesso dos programas, bem como identificar os erros cometidos. De maneira breve, destacam-se aspectos considerados relevantes na atuação dos agentes políticos e procura-se entender por que, apesar da boa avaliação do governo e do muito que se fez, logrou-se a derrota eleitoral em 2004.

Um governo para os mais necessitados

A questão da relação entre a maioria e as minorias vem complicando a coexistência há muito tempo. O conceito de cidadão evoluiu em sociedades mais avançadas, mas a heterogeneidade não foi agendada pelos agentes públicos como problema a ser enfrentado desde o início. A dura realidade social, os preconceitos e a alienação exigem uma luta permanente dos governantes e da sociedade para expandir os direitos e a cidadania.

Nesse aspecto, é inequívoco que, desde o primeiro dia de mandato, a gestão da prefeita Marta Suplicy optou por um lado e por uma política definida para os mais pobres. Foi um governo marcado por políticas públicas voltadas para setores marginalizados da sociedade paulistana.

Durante a campanha eleitoral, no registro destacado em seu programa de governo e já no discurso de posse, no dia 1º de janeiro de 2001, isso foi ressaltado:

[1] Secretário do Abastecimento, das Subprefeituras, de Transportes e de Governo na gestão Marta Suplicy.

"Minha administração será para todos, mas agirá para resgatar a dívida social com a maioria e priorizará os excluídos. Esta será a marca do governo municipal.

Amanhã selarei esse compromisso almoçando com o povo da rua... Mais que um gesto, se trata de manifestar uma vontade: tentar que em quatro anos nenhuma criança, nenhum ser humano na nossa cidade esteja passando fome na rua e sem um teto para o acolher.

Nos próximos dias regulamentarei a lei do vereador Arselino Tatto, que institui o programa de Renda Mínima no município. Ele será implantado gradualmente, iniciando pelas famílias de menor renda *per capita*, que correspondem a 10% das famílias paulistanas, devendo suas crianças freqüentar a escola. Para atingir essa meta rapidamente, coordenaremos ações com os governos do estados e da União.

Faremos todos os esforços para brevemente regulamentar os demais projetos de solidariedade: o Bolsa Trabalho, para facilitar o acesso dos jovens ao seu primeiro emprego; o Começar de Novo, dedicado à formação profissional das pessoas de mais de 40 anos; o Banco do Povo, que fornecerá crédito em pequenas quantias e a juros baixos para contribuir para o desenvolvimento de oportunidades de trabalho; e o apoio às formas solidárias e cooperativas de produção.

Mesmo com a falência financeira que herdamos da administração anterior, quero mostrar minha determinação em cumprir o mandato dos eleitores e o compromisso com eles assumido. Paulatinamente estenderemos a abrangência desses programas e iremos procurar recursos onde for necessário para atingir nosso objetivo.

Não existirá recuperação da auto-estima dos paulistanos e das paulistanas, nem reconstrução da cidade, sem que comecemos a resgatar os mais miseráveis dentre nossos compatriotas. Não apresentei propostas em vão. Meu compromisso com o povo será honrado. A nova era começa invertendo as prioridades e começando pelos de baixo. Para recuperar os excluídos, tudo!"

Colocando em prática seu compromisso, na primeira reunião do secretariado, mesmo diante do diagnóstico já conhecido – pois herdou-se da gestão Maluf/Pitta uma Prefeitura sucateada, com elevadores sem funcionar por falta de manutenção, luz cortada em vários órgãos, Administrações Regionais mal cuidadas e mal equipadas, com frota de carros velhos e sem funcionar, uma dívida gigantesca com todos os credores, além da crise moral e de desconfiança, que afetaram a auto-estima dos moradores da cidade –, a prefeita comunicou aos secretários que ia iniciar de imediato o programa de Renda Mínima. Cada secretaria teria que se limitar ao orçamento existente e fazer apertos, pois a nova secretaria de Trabalho e Renda teria alocação imediata de R$ 70 milhões para atender às famílias mais carentes, como se estabeleceu no seu programa de governo e no discurso de posse.

O governo da prefeita Marta Suplicy pode ser caracterizado como um dos governos mais à esquerda do PT. Teve as prioridades voltadas para o social, para as pessoas mais pobres, ainda mais em uma megalópole como São Paulo, em que a maioria da população é formada por pessoas carentes. As mudanças implementadas pela gestão levaram o jornalista Elio Gaspari a caracterizar a prefeita como "uma madame do Morumbi com os pés no barro".

Isto é, a gestão se apresenta na situação de exibir como seu mérito maior um conjunto de políticas – de educação, de desenvolvimento e assistência social, de transporte, de cultura, de esportes, de projetos especiais – caracterizado pela universalização de direitos.

Se há um município de porte no Brasil em que houve, de fato, uma inversão das prioridades em benefício das camadas mais carentes, esse município é São Paulo. Isso transparece nitidamente nas pesquisas de opinião e no contato direto com a gente humilde e trabalhadora dessa cidade.

Talvez até por essa clara opção, em certo sentido, a disputa na capital adquiriu um viés classista: nos bairros da periferia, é arrasadora a vantagem dos partidários petistas; já nas áreas ricas e de classe média, a vantagem é largamente dos tucanos.

Essa cisão da sociedade está estampada nas páginas dos jornais da elite. A mídia incentiva os preconceitos das camadas médias, contrapondo os engarrafamentos dos carros privados aos corredores que privilegiam o transporte coletivo e que atendem aos pobres das periferias, ou criticando os gastos com teatros e piscinas de "primeiro mundo" nos CEUs – Centros de Educação Unificada –, estabelecidos nos bairros mais pobres e distantes do centro.

Tanto por sua dimensão nacional como por suas conseqüências para o povo pobre da capital paulista, em meio às inúmeras contradições e dilemas da atualidade, Marta Suplicy fez uma gestão histórica, executando prioridades orientadas para o atendimento de necessidades das populações pobres da periferia. Trata-se de uma gestão bem avaliada pelo conjunto da população e, talvez, de uma administração com o perfil mais à esquerda da política recente do Brasil.

Os resultados e realizações obtidos com os programas distributivos de renda, com os CEUs, os telecentros, o Passa-Rápido e o Bilhete Único, beneficiaram um conjunto de setores da população mais carente. Realizações que deverão tornar-se um paradigma administrativo e vão marcar a vida política da cidade por muitos anos. Por causa disso, o PT derrotou o assistencialismo conservador nas camadas populares, resgatando o vigor da cidadania.

No início, procurou-se ordenar minimamente as finanças municipais; em seguida, a Prefeitura estabeleceu o maior programa de Renda Mínima do país, entregou-se à reconstrução da cidade com obras de grande importância urbanística e à implantação de outras medidas de impacto social, notadamente para as camadas de baixa renda.

Esse leque de realizações foi acompanhado paulatinamente de uma ampliação dos programas de renda mínima e de um sensível aumento do número de atendidos pelo sistema de assistência social, que mais do que dobrou naqueles quatro anos, contribuindo para fortalecer a popularidade da gestão petista entre os segmentos de menor renda.

No setor de transporte, foi garantido acesso seguro à escola para mais de 106 mil crianças (moradoras de bairros carentes e matriculadas na rede municipal de ensino), com o transporte escolar gratuito – o Vai e Volta. Levou-se a sério o princípio da universalização na prestação do serviço de transporte público. Assim, construíram-se corredores exclusivos (Passa-Rápido), mais de dez novos terminais ultramodernos e criou-se o Bilhete Único, mudando totalmente a concepção da oferta do serviço de transporte, pois utilizou-se tecnologia de ponta a serviço dos mais pobres, democratizando a acessibilidade e melhorando significativamente as condições de vida dessa população.

Na área da educação, a gestão de Marta Suplicy elaborou um plano para oferecer formação superior a todos os educadores que lidam com público infantil. No entanto, depois que o prefeito José Serra assumiu, as bolsas foram cortadas. Mais de 1.400 educadores começaram a pagar sua própria formação. Depois de muito confronto, a Prefeitura voltou a liberar a bolsa educacional para parte deles.

Em relação aos CEUs, apesar de beneficiar as comunidades carentes do ponto de vista da inclusão social, essa visão ia além. Quando foram instalados, havia a concepção de se dar poder à população da periferia para torná-la protagonista de seu aprendizado e para estimular a participação popular dentro das instituições. Mas o espírito do projeto foi destruído. Como não era possível demolir os CEUs, a Prefeitura os esvaziou. Eles se tornaram escolas comuns. Passa-se hoje por eles e se encontram espaços vazios, não há quem circule ali depois das 20h. Onde está o povo? A periferia perdeu o poder de se mobilizar em torno e dentro do CEU. Essa era a proposta inicial.

A gestão Marta, além disso, realizou uma reforma tributária de corte claramente redistributivo, que foi duramente criticada pela mídia e pela direita, incluídos Serra e Maluf.

Essa marca, esse compromisso, essa estratégia de governo permearam os quatro anos de gestão e foram sendo cada vez mais fortalecidos pelos programas municipais de inclusão social: foram mais de 320 mil famílias beneficiadas, ou 1,4 milhão de pessoas, o equivalente a 14% da população da cidade. Também merecem destaque as áreas de infra-estrutura e de transporte, bem como a visão de desenvolvimento e revalorização da cidade e de seus espaços.

Apesar de tudo isso, faltou em São Paulo um embate político mais intenso para defender as conquistas e as realizações da gestão petista, convencendo a população da justeza dessas medidas. Nessa linha, o PT vem dando

prioridade, corretamente, em suas gestões, às populações pobres e excluídas. Além disso, as administrações petistas precisam perceber que a imagem de bom governo é uma construção que vai do primeiro ao último dia de gestão, e não apenas durante as campanhas. Tal construção passa por uma política adequada de comunicação e por um diálogo pertinente com os setores sociais e com as comunidades organizadas.

Em resumo, a gestão da prefeita Marta Suplicy pode ser identificada por estabelecer quatro eixos estratégicos centrais: forte desempenho na área social, desenvolvimento econômico do município, democratização e descentralização administrativa e, na área política, clara definição em torno de uma visão de cidade.

Governo coeso – todos no mesmo barco

A gestão de uma organização pública deve se preocupar tanto com a eficiência, isto é, em obter o melhor resultado possível, dados os seus recursos e objetivos, quanto com sua eficácia, ou seja, com a propriedade do que está fazendo, com a devida alocação dos recursos para obtenção de resultados significativos.

Consideradas as duas dimensões, o trabalho precisa ser coordenado e as responsabilidades divididas. Assim, a gestão de serviços públicos é uma prática social que depende das pessoas, da sociedade, da economia, da cultura, da tecnologia, entre outros aspectos.

Um dos principais fatores que gera a necessidade de mudança na administração pública é a percepção dos cidadãos de ineficiência e desperdício, uma vez que não acreditam na gestão pública, ainda mais depois de governos como o de Celso Pitta, que destroçou a cidade e reforçou essa imagem.

Nesse sentido, a administração com foco nos mais necessitados assume importância para o resgate da legitimidade da organização pública, mantendo consistência com valores democráticos. A definição das necessidades da população evidencia o estabelecimento de prioridades.

A equipe designada por Marta Suplicy mostrou-se desde o começo coesa. A prefeita, com sua liderança, estabeleceu planejamentos conjuntos realizados durante reuniões intersecretários, por áreas afins, nas quais percebia o dinamismo de cada secretaria; desse modo, os problemas foram sendo avaliados de maneira permanente.

Foi dada autonomia aos secretários que, após terem definidas as estratégias de forma conjunta, tinham toda a delegação para fazer executar e conduzir suas áreas. Isso permitiu que se destacassem vários setores e programas, dada a agilidade e confiança estabelecidas.

A criação das Subprefeituras e a incorporação dos subprefeitos com *status* de secretários permitiu ao governo ter uma visão global de problemas, antes locais, e possibilitou maior capilaridade com fortes vínculos entre os níveis verticais (secretarias) e horizontais (subprefeituras). Com isso, alcançou-se um maior dinamismo administrativo e resultados mais diretos junto à população.

A unidade do governo garantiu que não houvesse divergências públicas entre a equipe e com os partidos da base aliada. Criaram-se fóruns para debate e vasto direito de opinião, com mecanismos internos permitindo aprofundar temas complexos nos quais pairavam dúvidas. Formou-se, assim, a garantia de resolução dos problemas e exposições públicas sempre das posições comuns, de forma articulada e em direção comum.

Também com o PT, partido principal da coligação, e com os demais partidos que formaram a base do governo, manteve-se uma relação tranqüila durante os quatro anos. A hegemonia política na cidade, em função dessa relação franca, foi um dos sustentáculos da boa organização e da priorização estabelecida para a população mais carente, aprovando-se, assim, todos os projetos importantes da administração municipal.

Atuação dos principais agentes políticos

A administração pública voltada para os cidadãos pode ser entendida como a busca por ofertar serviços públicos de melhor qualidade, atendendo de maneira mais eficiente a população. Dessa forma, procura-se superar a percepção do usuário, cuja caracterização do serviço público vem sendo institucionalizada como ineficiente, de má qualidade, burocrático, moroso, com baixo grau de resolutividade.

Por sua complexidade e pela necessidade do serviço público estar voltado a toda população, ele não pode ser comparado ao privado, que atende aos interesses dos que têm dinheiro para pagar.

A gestão da prefeita Marta Suplicy mostrou eficiência e capacidade na distinção entre o que é principal – a importância do foco – e as ações secun-

dárias. Além disso, a determinação para fazer acontecer e não se deixar vencer pelos empecilhos da máquina foi determinante. Nas secretarias das quais fui titular, procuro destacar a seguir, de maneira sintética, a aplicação dessa filosofia de trabalho, considerada fundamental e que foi a marca da gestão.

Na Secretaria de Abastecimento (Semab), nosso foco, num primeiro momento, visou dar fim à distribuição de bolacha e leite na merenda, característica da época do governo Pitta, pois as crianças reclamavam de estar passando fome em sala de aula. A determinação foi por implantar uma alimentação adequada e balanceada para cada faixa etária das crianças em idade escolar. Houve uma drástica melhora, servindo-se almoço e jantar, superando-se os inúmeros entraves. O investimento com a merenda escolar teve aumento de 77%, com a distribuição de mais de 1 milhão de refeições diárias, o que representou o maior programa de alimentação escolar da América Latina.

Ainda na Semab, uma importante marca de governo foi a reforma do Mercado Municipal, um símbolo da cidade. Para o melhor acompanhamento do projeto, a sede da secretaria foi transferida para o local. A reforma fez parte de uma ação maior da Prefeitura de revitalização do patrimônio histórico e recuperação da região central.

À frente da então Secretaria de Implementação das Subprefeituras (SIS), o foco esteve na manutenção da cidade, tapando-se os buracos, fazendo-se a limpeza e o corte do mato, tornando-a, enfim, mais bela e contribuindo para a melhora da auto-estima do paulistano. Do ponto de vista estratégico do governo, realizamos a descentralização político-administrativa e, com a aprovação da Lei das Subprefeituras, elas foram implantadas, encerrando-se a era das Administrações Regionais.

A nova forma de gestão local, nas Subprefeituras, baseia-se no rápido fluxo de informações e na agilidade de atendimento às demandas dos cidadãos, com a criação das praças de atendimento e outros serviços. Aumenta-se, assim, a transparência e o acesso aos serviços públicos. Essa forma de gestão, mais participativa, permitiu criar mecanismos mais democráticos e com maior fiscalização.

Na Secretaria de Transportes, focamos em retomar o controle do gerenciamento do Serviço de Transporte Público, garantindo uma ação centrada dos órgãos e das empresas vinculadas (São Paulo Transportes-SPTrans

e Companhia de Engenharia de Tráfego-CET). Quanto à estratégia, implantamos o Bilhete Único, fizemos a concessão e a permissão dos serviços, regularizando um sistema que estava em crise gravíssima, e realizamos o maior investimento em infra-estrutura de transportes dos últimos anos.

Foi notória a melhoria do transporte paulistano propiciada pelas ações implementadas, demonstrando o acerto e a necessidade de continuidade pelas administrações futuras. Rompeu-se com alguns paradigmas e deram-se passos largos para, enfim, consertar algo que vinha com problemas agravados havia anos.

Contudo, também nessa área, demonstrando a mesquinhez dos tucanos, com rancor contra um serviço bem feito, a nova administração do PSDB não construiu nada novo, não deu continuidade ao trabalho desenvolvido e vem mostrando absoluta ineficiência e incapacidade de gestão. Não pôde acabar com o que foi feito, pois a população não permitiu. A mesma população que deu grande aprovação ao nosso trabalho e tem atuado para tentar segurar os desmandos do atual gestor.

Os erros na política durante a gestão

É preciso que nossa reflexão também se aplique aos erros que cometemos no governo. Assim, enumerar aspectos da condução do processo administrativo é fundamental, até mesmo para auxiliar em outras experiências.

a) Houve problemas na estratégia de composição da maioria, principalmente nas Subprefeituras. Em função da política de alianças, o que era natural e bem aceito pela cúpula do PT e dos partidos aliados, não foi bem compreendido pela base.

A pressa na constituição de maioria na Câmara Municipal gerou conflitos nas bases dos partidos. Problemas localizados trouxeram dificuldades em especial nas regiões de bairros periféricos, onde a composição para nomeação de subprefeitos sofreu certo estresse, mantendo-se permanente descontentamento por parte de muitas das lideranças locais e de grupos organizados.

Isso teve reflexos na bancada do PT, obrigando o governo municipal, muitas vezes, a dar importância e peso maior a forças políticas que não correspondiam à base social real, à liderança exercida nos bairros. Com isso,

por exemplo, forças importantes ficaram em algumas Subprefeituras, com pouco (ou nenhum) poder de condução, ao passo que outros tinham os cargos sem a correspondente representatividade popular e administrativa.

Nesse aspecto, seria necessário, talvez, que na composição do governo o PT cedesse mais espaços a partidos aliados na estrutura vertical – secretarias – facilitando outras composições nas Subprefeituras. Nossa base social sempre foi mais ligada aos setores populares e, em algumas regiões da cidade, seria importante uma composição mais ampla.

b) Outra falha que deve ser analisada refere-se à inoperância das secretarias e de seus titulares que fizeram a opção por um funcionamento natural da máquina, sem enfrentar os vícios próprios de qualquer burocracia.

Assim, alguns dos secretários, com reconhecida competência e capacidade, optaram por fazer uma condução moderada, ao invés de optar por políticas mais ousadas e efetivas de mudança. Nitidamente houve quem fizesse a opção pelo ritual, pelas regras escolásticas, como se estivessem ali para manter o *status quo*.

Nesse sentido, era visível em algumas pastas certo medo da mudança, como se o papel fosse manter tudo como estava, no máximo com um pequeno conserto, mas sem muita alteração, sem perturbar a máquina. Como representação nítida disso, pode-se citar o receio ao assinar processos e se responsabilizar pela mudança que precisávamos.

c) No debate com a bancada do PT na Câmara e com os partidos aliados, também havia insatisfação quanto a um maior espaço para o diálogo. Nesses espaços, que aconteceram no Executivo, seria aberto um momento para discussão e superação das divergências com o executivo de uma forma harmônica, além de servir para a construção das políticas públicas de forma comum.

É certo que os tempos das decisões do executivo e do legislativo são diferentes, e resolver esse aspecto não é tarefa fácil, mesmo assim, a construção do debate político e a busca do convencimento deve ser uma meta; pois ainda que haja grande complexidade, são diversos os atores, cada qual demanda direitos e responde por tarefas.

Por causa disso, as próprias atividades e decisões acabam por impactar de maneira distinta, a depender da condução. Pois, na forma como os problemas são postos, vai haver reação e não a colaboração devida. Essa ação ampla e integrada, com uma maior comunicação interna, para maior entendimento e solução de problemas sofreu carência em muitos momentos.

d) Faltou ao governo um núcleo dirigente, pois em função da complexidade e do tamanho da cidade e da Prefeitura, com importância em âmbito nacional e internacional, não se pode imaginar que a prefeita consiga tudo sozinha. É preciso auxílio mais direto para tratar de assuntos, os mais espinhosos, que se refletem e ocorrem no dia-a-dia e não em datas programadas.

Muitas decisões de envergadura, mas que precisam ser tomadas de forma ágil e não solitária, exigem esse núcleo gestor. Com o seu auxílio, diversas delas passariam a ter maior solidariedade no conjunto do governo e seriam conhecidas no momento e no instante. Isso porque seriam tomadas e defendidas com maior afinco por todas as forças representadas no governo e com assento em tal núcleo.

Se fomos tão bem, por que perdemos a eleição em 2004?

Como um governo eficiente e bem avaliado, com várias realizações vistas e aprovadas, consegue perder as eleições, não fazendo a sucessão? Decorreu dessa derrota a interrupção e a suspensão do desenvolvimento da cidade. É certo que essa análise não é unânime e não se exige que seja.

1) O governo da prefeita Marta teve posicionamento político desde o início, pois optou por trabalhar desde o primeiro dia visando a disputa eleitoral de 2002. Essa prioridade política fez com que tivéssemos dois períodos de governo em uma só gestão. Com isso, ao invés de fazer uma política mais comedida, com menos destaque e urgência das ações nos primeiros momentos, até porque herdou uma Prefeitura destruída pelo governo Maluf/Pitta, teve que agir rapidamente, o que exigiu muito nos dois primeiros anos.

Houve assim planejamentos parciais, divididos nesses períodos: nos dois primeiros anos, tinha que ser um exemplo de administração do PT, com amplos serviços já realizados. Era um espaço para mostrar a maneira petista de governar. Ao invés de primeiro se fazer uma série de reestruturações, necessárias em função do estrago deixado pelo governo anterior, e se estabe-

lecer um cronograma mais alongado para o pagamento dos débitos deixados pela gestão Pitta, o que houve foi um aceleramento, o que trouxe alguns efeitos colaterais depois, especialmente no último ano.

Como desde o início a gestão Marta foi clara na ligação e no trabalho em favor da eleição de Lula, sofreu, desde os primeiros momentos, forte oposição dos governos tucanos no estado e no âmbito federal. Desse modo, deu-se um verdadeiro boicote desses dois governos, mostrando falta absoluta de espírito republicano.

2) A gestão cometeu um erro fundamental e estratégico na criação, na aplicação e na política de divulgação das taxas municipais. Decorrente desse equívoco, ao contrário de conduzir um processo que mostraria visão de futuro, beneficiando mais de 1 milhão de pessoas com menor renda e fazendo uma gestão austera e de justiça tributária para toda a cidade, o efeito foi muito maléfico para a imagem do governo, e o resultado financeiro foi pífio.

3) Não se conseguiu impor uma marca e mostrar boa gestão na área da saúde.

A partir de um enfoque de atenção integral e de prevenção de doenças, procurando proporcionar maior satisfação ao usuário, a gestão da saúde não foi eficiente no processo de extinção do PAS, criado pela gestão Maluf/Pitta, e na implantação do SUS.

Apesar do muito que se fez, a área esteve muito aquém do objetivo de melhorar as condições da população em diversos bairros, sob um novo modelo de atendimento. Mesmo com toda importância do Programa Saúde da Família, que teve bastante destaque quando da criação durante a gestão, constatou-se que também deveria ter se investido em hospitais e outras unidades de saúde, de maneira a contemplar a demanda por consultas e atendimentos especializados.

4) Outro fator importante para a derrota foi enfrentar um candidato presidencial do principal partido de oposição ao governo Lula. Em 2002, portanto ainda recentemente, Serra disputara a Presidência com Lula e, diferentemente do restante do país, onde houve larga vantagem para o PT,

em São Paulo, a vitória de Lula foi apertada, com Serra obtendo 49% dos votos válidos na cidade.

5) A campanha eleitoral do candidato Serra foi eficiente na pregação mentirosa de que manteria e ampliaria os programas e obras da gestão Marta Suplicy, além de resolver os problemas da saúde.

6) Em contraponto, a campanha de reeleição da prefeita teve erros graves, como na formação da chapa. Assim, não compor com o PMDB desde o início mostrou-se uma falha, com resultados sentidos durante todo o processo eleitoral.

7) A comunicação e o *marketing* de nossa campanha foram um desastre. Foram muito ineficazes em mostrar as realizações e os investimentos sociais e em infra-estrutura do governo, além de diversos outros aspectos positivos negligenciados pela propaganda. O marqueteiro fez a opção por pirotecnias e invencionices em maquetes, quando havia uma enormidade de destaques e realizações da Prefeitura a serem defendidos e mostrados. Esse erro de comunicação manteve-se em função do caráter centralizador do contratado, que não se vinculava à análise partidária e militante da campanha.

Tais equívocos, durante e após a campanha, permitiram que se formassem em setores políticos e sociais várias frentes antipetistas e anti-Marta, que disseminaram teses políticas preconceituosas contra o PT e a candidata.

Conclusão

Todavia, e apesar de tudo, houve muito mais acertos e isso está sendo e será percebido por muito tempo. Pode-se destacar um governo com marcas que vão durar e podem repercutir por décadas: ação centrada para os mais pobres, com forte investimento em programas e ações sociais; gestão de trabalho eficiente, com centralidade na decisão e autonomia dos agentes públicos na ação.

Foi uma gestão que transformou a estrutura de São Paulo e pensou o futuro, olhando anos e décadas à frente ao elaborar e aprovar o Plano Dire-

tor, fazer a revolução no transporte público, investir em infra-estrutura, fazer a concessão da coleta e do tratamento do lixo e investir nas relações do município com outras cidades e nações do mundo.

Gestão, política e ideologia[1]

Rui Falcão[2]

A situação herdada

O balanço político dos quatro anos da gestão Marta Suplicy pode ser dividido em duas partes: primeiramente pela apreensão do trabalho realizado pela Secretaria de Governo Municipal no final de 2004, um verdadeiro inventário do conjunto de realizações da gestão, nos diversos setores da administração, ao longo do período de governo. Em um segundo momento, pela necessidade de avaliar criticamente acertos e insuficiências de nossa experiência, pontuando perguntas e reflexões para análise.

É importante começarmos pela situação em que a cidade foi encontrada. Uma megalópole que passou, no intervalo de alguns decênios, de uma população de 250 mil para 10,5 milhões de habitantes, exigiria formas radicalmente novas de governabilidade. Acrescenta-se a isso o fato de que a cidade tinha sido devastada, não só pelos dois governos anteriores, Pitta e Maluf, mas também pelas políticas desenvolvidas no estado e no país pelo tucanato. Cidade que convivia com as privatizações, com a ideologia dominante do Estado mínimo, vítima do desemprego e da carência total de políticas sociais, em adição à crise existente em todas as metrópoles brasileiras.

Tendo sofrido essa expansão vertiginosa, de migrações imensas, de pessoas que procuravam possibilidade de emprego em uma época em que o mercado de trabalho era abundante em oferta, construímos um espaço

[1] Esse artigo é resultado de transcrição da palestra realizada pelo autor no evento "Políticas Urbanas e Desafios Metropolitanos", realizado no dia 18/04/06 na Câmara Municipal de São Paulo.
[2] Deputado federal eleito para a legislatura 1999/2003, licenciou-se para assumir o cargo de secretário de Governo na gestão Marta Suplicy.

urbano impermeabilizado por conta de uma ocupação irregular e do predomínio do transporte individual – não só pelas políticas públicas, mas pelos interesses da indústria automobilística, do petróleo e das empresas de asfalto. Esse processo influiu na construção da ideologia da classe média afluente, que passou a ver no carro um bem de *status* cada vez mais necessário e legitimado, na medida em que o transporte público perde prioridade e espaço.

A capacidade do Poder Público em manter a cidade e investir era decrescente pela crise econômica, a partir dos anos 1980, que atingiu sobretudo São Paulo e sua região metropolitana, e pela sangria de recursos decorrentes das políticas tributária e econômica neoliberais, iniciadas com Collor e incrementadas nos oito anos do governo FHC. Em 1991, de cada 10 reais arrecadados em São Paulo, 2 voltavam para a cidade; em 2001, apenas 95 centavos de real retornavam para São Paulo. Apesar da Constituição de 1988 ter dado *status* de ente da federação aos municípios e ter descentralizado recursos e atribuições entre os entes federativos, a crise econômica, com o baixo crescimento da economia e o decorrente desemprego, assim como a carga tributária imposta pela política tucano-pefelista, voltada para o pagamento da dívida externa, do serviço da dívida e do socorro aos bancos, criou, pelo empobrecimento, maior demanda por serviços públicos, ao passo que, pela sangria fiscal, retirava recursos capazes de viabilizar seu atendimento.

Em síntese, herdamos uma situação em que era decrescente a taxa de retorno da arrecadação e crescente o endividamento. Maluf e Pitta endividaram a cidade, aumentando o valor da dívida de R$ 4 bilhões, no início do governo do primeiro, para R$ 20 bilhões no final do governo do último. Com a renegociação da dívida, no final do governo FHC, foi assumido um compromisso com a cidade que sangrava mensalmente 13% das receitas municipais. Esse era o panorama geral com o qual nos deparamos assim que Marta Suplicy assumiu a Prefeitura.

Quais foram as principais medidas adotadas para que tivéssemos, ao final de quatro anos, uma gestão que – embora tenha perdido a eleição com algo em torno de 5% de diferença de votos – saiu com quase 50% de aprovação da população? Como um governo tão bem avaliado perde a eleição? São questões que certamente merecem uma reflexão.

A reconstrução do poder de Estado no município

Uma das linhas de ação mais importantes adotadas foi a recuperação da capacidade operacional do poder público. Em São Paulo não tínhamos mais governo, do ponto de vista institucional, de imagem pública. Deve-se recordar que Celso Pitta chegou a ser afastado legalmente e voltou, passando alguns dias fora da Prefeitura. O princípio da autoridade democrática tinha sido praticamente banido da cidade. Então, a primeira providência era retomar a própria efetividade do Estado em exercer suas funções constitucionais. Para isso, foi necessário desde recuperar os poucos computadores que existiam na Prefeitura e que foram seqüestrados pelo Ministério Público, até introduzir a informática na administração municipal. Nos primeiros meses, a folha de pagamento da Prefeitura era elaborada manualmente. Tal primitivismo acarretava uma perda de 10% dos recursos movimentados, não por corrupção, mas por falhas operacionais como erros, pagamentos duplicados, pagamento para falecidos e férias em dobro. Esse exemplo serve para dar uma idéia de como foi importante recuperar a capacidade operacional do poder público até nessas minúcias.

Por outro lado, nessa reconstrução da máquina pública municipal, estava subjacente uma função redistributiva de renda e de organização do espaço urbano. Uma das tarefas foi, por exemplo, trazer o Sistema Único de Saúde (SUS) para o município. Os tucanos estavam no governo do estado e nunca se preocuparam com o fato de que São Paulo era uma das poucas prefeituras do país fora do Sistema Único de Saúde. Falavam mal do PAS, mas não pressionaram, não sugeriram, não operaram para que a Prefeitura de São Paulo se enquadrasse no SUS. Assim, tivemos que realizar essa inclusão, desmontar o PAS e municipalizar o serviço de saúde, que era desenvolvido aqui sem qualquer tipo de colaboração e com resistência do governo estadual.

Tomamos a iniciativa de propor um novo Plano Diretor da cidade, pois o que estava em vigor datava do governo Jânio Quadros, em 1988, e carecia de legitimidade, pelo modo de concepção e por ter passado na Câmara por decurso de prazo, isto é, sem votação. Projetamos a cidade para as próximas décadas. Fizemos algo que era tarefa decorrente da lei orgânica municipal, como a criação das Subprefeituras e do conselho de representantes. Embora

o governo não tivesse maioria na Câmara no início dos trabalhos legislativos, a construiu com uma qualificada política de alianças.

Ademais, necessitávamos gerir e estabilizar o serviço de limpeza pública que vinha, ano após ano, operando na base de contratos emergenciais e que era um dos principais focos de corrupção da administração municipal. Fizemos a concessão do lixo com ônus político, pois ela implicou a criação da taxa de limpeza urbana, cujo intuito pautava-se na certeza do esgotamento dos aterros e no imperativo de se ter uma gestão mais transparente e moderna no sistema de limpeza urbana. Serra assumiu a Prefeitura querendo derrogar a concessão, mas persistiu pagando regularmente os concessionários, embora não tenha saldado o que restava do nosso governo. Tal atitude faz parte da política de produzir superávit e dizer que deixamos dívida, que a gestão foi desastrosa, embora tenhamos tido, assim como Mario Covas e Jânio Quadros, todas as contas aprovadas pelo Tribunal de Contas do Município, sendo que, nos três primeiros anos, já tinham sido aprovadas inclusive pela Câmara Municipal. Implantamos ainda toda a mudança no sistema de transporte coletivo, mudança revolucionária que, pela determinação e alcance, vem conseguindo se impor e resistir ao desmantelamento.

Além da recuperação da capacidade operacional, o segundo ponto importante, que valorizamos e consideramos como marca do modo petista de governar foi a democratização e a descentralização da gestão. O avanço representado pela criação das 31 Subprefeituras com o orçamento elaborado e executado na ponta, mais próximo da população, registra, atualmente, um retrocesso, pois elas voltaram a ser a porta de entrada dos despachos. O subprefeito recebe as demandas, mas tem pouca autonomia para decidir. Quer dizer, houve uma "recentralização" e, portanto, um desprestígio da capacidade da população de interferir, priorizar suas demandas, controlar e fiscalizar a gestão.

Em nosso governo, o planejamento participativo avançou bastante, embora numa cidade do porte de São Paulo seja difícil ter muitas áreas submetidas ao Orçamento Participativo (OP). Mesmo assim, incorporamos temas vitais da municipalidade para serem discutidos e terem suas prioridades traçadas pela população, além de termos executado a maior parte dos projetos aprovados pela população por intermédio da assembléia do OP.

Na direção da descentralização e da democratização, criamos conselhos gestores em todas as unidades de saúde, organizamos conferências e conselhos de educação, habitação, saúde e assistência social. Por fim, criamos a primeira ouvidoria municipal do país, com mandato, com autonomia. No estado de São Paulo, a que existe é da polícia. A nossa é voltada para a população denunciar atos de corrupção, reclamar direitos e demandas e fiscalizar o funcionamento dos serviços públicos em geral. A ouvidoria continua seguramente até julho de 2006, quando se encerra o mandato do ouvidor, no entanto, há fortes indícios de que a administração atual venha a restringir significativamente o escopo e o estatuto democrático do funcionamento do organismo.

Outro ponto importante foi o reordenamento do espaço urbano. Da mesma forma que o Plano Diretor Estratégico, foram elaborados, na seqüência, planos diretores regionais e leis que disciplinam o uso do subsolo e do espaço aéreo, já que na reforma do aeroporto, não se levava em conta o conjunto da cidade. Providenciamos também a regularização fundiária de favelas e loteamentos, com 50 mil títulos de posse para os moradores de ocupações precárias. Assim, as várias medidas de política urbana inovadora implementadas deixaram, certamente, marcas.

Em relação à recuperação da capacidade financeira da Prefeitura, no primeiro estágio tratava-se de fazer mais com menos e de aplicar melhor os recursos, eliminando a corrupção e traçando prioridades para os investimentos. Em seguida, a adoção de uma política tributária de justiça fiscal, que é, sem dúvida, um ponto polêmico, pois alguns atribuem nossa derrota a ela. Essa questão deve ser debatida, pois sabe-se que entramos na contracorrente da política neoliberal, cujo discurso é o de cortar impostos, fazer superávits crescentes, reduzir o investimento público e estimular o investimento privado.

Tínhamos R$ 9 bilhões de orçamento e deixamos a Prefeitura com a previsão de R$ 15 bilhões de receita, número este que o governo Serra afirmou ser fictício, mas executou o orçamento de 2005 com essa estimativa. O fato é que criamos uma política tributária de justiça fiscal. No caso do imposto predial, decidimos pela isenção de 1 milhão de moradias, com 800 mil pagando menos do que pagavam quando a alíquota única era de 1%, e aumentamos, pela atualização da planta genérica de valores, o tributo daqueles que têm mais condições financeiras. Quanto à taxa de iluminação, há que se lembrar que ela já era cobrada antes da tarifa criada por lei

federal patrocinada pelos tucanos[3]. A taxa de lixo, conforme mencionado, decorreu da concessão que exige a contrapartida. Faltou uma disputa política mais corajosa e hábil de nossa parte. Na vizinhança de São Paulo, Itapevi, prefeitura tucana, cobrava-se taxa equivalente, três vezes mais cara que a nossa, sem isenção para as favelas e para imóveis até R$ 25 mil. Apesar disso, perdemos essa disputa não apenas para a mídia, como também para a própria militância e a população.

Deixar de aplicar essa política tributária teria significado abrir mão de uma receita que possibilitou uma série de políticas públicas que viraram conquistas e marcas para nossa população, como o Bilhete Único e a construção de 21 CEUs.

O desafio das políticas públicas

Nossa situação melhorou nos últimos dois anos de governo, quando Lula foi eleito presidente e passamos a receber recursos, que eram devidos ao município, antes boicotados pelo governo FHC. Além da construção dos CEUs, dos corredores de ônibus, da renovação da frota e dos programas sociais – marca de nosso governo e principal compromisso eleitoral, atingindo mais de 500 mil famílias no seu conjunto –, também podemos citar as melhorias na manutenção da cidade, como os 377 km de recapeamento; a pavimentação de 300 km de vias de terra; a revitalização do centro velho; os primeiros passos de revitalização da zona leste, com o prolongamento da avenida Radial Leste e da Jacu-Pêssego, para que a cidade pudesse fluir, ter seu desenvolvimento em direção ao ABC, à Baixada Santista e a Guarulhos, que é sua vocação, abrindo perspectivas concretas de geração de empregos e de implantação de novas indústrias.

Foi a receita adicional, criada com a política tributária de justiça fiscal, que permitiu a construção de 120 telecentros, parte integrante da política de inclusão digital. Aliás, por esse conceito novo de educação foi preciso lutar muito, inclusive dentro do PT, para só então mudar a política

[3] Quem comandou a marcha dos prefeitos a Brasília para conseguir a aprovação da taxa de iluminação foi o antigo prefeito de Vitória, Veloso Lucas, do PSDB.

educacional do município, alterar a destinação orçamentária para o ensino e aumentá-la de 25% para 33% – índice atingido no último ano de governo –, além dos gastos em saúde que, no mesmo período, superaram 15% do orçamento.

Nosso compromisso com as políticas sociais fica evidente também nas mais de 200 mil vagas na educação; no Vai e Volta, uma política de transporte vinculada à educação, combatendo a repetência e a evasão escolar – que tinha por base, muitas vezes, a dificuldade da criança em ir para a escola –; na distribuição de uniforme e de material escolar para 1 milhão de crianças – também minorando a evasão e a repetência, além de melhorar o aproveitamento dos alunos na escola -, na criação de mais de 700 equipes de saúde da família, na recuperação de hospitais que estavam totalmente sucateados e no início da construção de dois novos hospitais: Cidade Tiradentes e M'Boi Mirim.

Deve ser ressaltado ainda o papel da Prefeitura como estimuladora do desenvolvimento local e regional, pois foi recuperada a idéia de que o poder público, o Estado, é sim condutor do desenvolvimento, ao contrário do que pregam os liberais. Atuaram nessa direção o Plano Diretor e o programa de desenvolvimento da zona leste, criando incentivos fiscais para empreendimentos geradores de renda e emprego. A recuperação das ruas de comércio, iniciada no Itaim Bibi, também pode ser catalogada como iniciativa da nossa gestão.

Por outro lado, o projeto Boracéia – atualmente sendo desativado – mostrou nossa capacidade de estabelecer parcerias com a iniciativa privada e o respeito pela população de rua. As pessoas que trabalham com recolhimento de sucata e de papel, geralmente se negam a ficar nos albergues municipais por não terem um local para deixar os seus carrinhos, instrumento de sobrevivência. Além disso, não têm onde deixar o cachorro, por eles considerado seu único amigo. Assim, percebemos essa necessidade e, como alternativa, tivemos a capacidade de estabelecer parcerias para ampliar os recursos escassos e multiplicar seu alcance.

Essa capacidade de colocar a Prefeitura como condutora do desenvolvimento, elaborando políticas públicas, levou a prefeita a ser a primeira presidenta das Cidades e Governos Locais Unidos – nova organização mundial de cidades –, pois ela recolocou São Paulo no cenário internacional.

Aspectos que merecem uma avaliação são, primeiramente, a função do poder público de redistribuir renda. Um ponto central do modo petista de governar é, justamente, priorizar os segmentos sociais desfavorecidos, optar por um lado, administrar uma prefeitura que é de todos, mas assume posição na sociedade.

A segunda questão refere-se ao modo de desenvolver políticas sociais, como nós o fizemos, tendo limites institucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e tendo de pagar uma dívida que todo mês consome 13% do orçamento municipal. Com habilidade e vontade política, talvez tenhamos ficado no fio da navalha, parafraseando um ministro que, ao tratar das privatizações das teles, afirmou que estavam no limite da irresponsabilidade, tenhamos chegado ao limite da responsabilidade fiscal para fazer uma política social avançada no município. Como lição, é preciso submeter a Lei de Responsabilidade Fiscal à responsabilidade social dos governantes, ou seja, precisamos mudar institucionalmente a lei atual. É preciso superá-la, pois funciona como um garrote num país que tem carências sociais imensas e tem que manter superávits crescentes, em detrimento da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, foi correta a política tributária adotada, a política de justiça fiscal, afinal, deve-se sustentar a disputa política contra a concepção de que governo bom é aquele que diminui impostos. É preciso dosar os impostos e imputá-los a quem pode e deve pagar mais.

Política de alianças

A necessidade de se aumentar a base de sustentação social do governo é outra lição a ser extraída, isto é, aproximar-se dos movimentos sociais e ampliar a base de apoio no parlamento. Só foi possível aprovar o Bilhete Único, o Plano Diretor, os CEUs, porque construímos uma política de aliança, instrumento para aplicar nossas propostas fundamentais. Embora seja um assunto polêmico, já que houve muitas críticas para as alianças feitas na Câmara Municipal e para as da eleição, provavelmente sem elas nossos projetos não teriam saído do papel como, aliás, ocorreu no governo da Luiza Erundina, quando a ausência de maioria e a hostilidade recíproca fizeram com que uma série de avanços, naquela época, permanecesse apenas em nossos sonhos.

A política de alianças adotada foi referendada por um encontro partidário, em que a maioria a convalidou. É bom lembrar que as críticas e objeções fazem parte da democracia. No PT a questão de aliança é muito recente, tendo sido objeto de aferição da maioria pela primeira vez em 1986. Num primeiro momento, tal idéia traduzida como sendo de alguém que combatia o partido único, já que o PT nasceu socialista mas repelindo a idéia dos partidos únicos. Em um país complexo como o Brasil, governar uma cidade, um estado ou uma prefeitura do tamanho de São Paulo com um partido só, é uma concepção autoritária de governo e sociedade.

Como era algo novo, imaginamos um leque de opções naquela ocasião. Apesar das alianças entre setores de classes serem mais duradouras e não só entre companheiros de viagem, cuja funcionalidade está restrita ao processo eleitoral – concepção instrumental muito em voga na esquerda brasileira –, definimos, pelo contrário, tanto alianças eleitorais eventuais, ou seja, para durarem o período de uma eleição, quanto alianças parlamentares, de caráter programático e duradouro.

A aliança para eleger, no dia 1º de janeiro de 2001, o novo presidente da Câmara, encontrou respaldo geral: todos a consideravam importante, uma vez que o presidente elabora a pauta e dá seqüência aos projetos. Como não tínhamos no PT votos suficientes para garantir a eleição, fizemos uma aliança parlamentar pontual; todavia, como toda aliança, estabeleceram-se compromissos que foram honrados.

De qualquer forma, construímos a maioria, sem o rebaixamento do programa de governo. Isso acontece na história, há necessidade de pactuar. Já em 1986, uma série de alianças sindicais tinham sido definidas. Assim, durante a gestão Marta Suplicy foi preciso costurar aquele programa com os aliados. Na disputa de 2000, no 1º turno, tivemos um aliado apenas: o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que fez um pacto eleitoral conosco, escrito e assinado, no qual um dos pontos de reivindicação programática era a titularidade de uma secretaria e participações nas Administrações Regionais. Isso foi cumprido, inclusive com objeção de parte da base parlamentar, que alegava ter o PCdoB poucos vereadores e iria comandar uma secretaria municipal. No entanto, o compromisso foi mantido, muito embora, do ponto de vista parlamentar, fosse inconveniente aquele tipo de participação.

Além de não ter rebaixado o programa, impusemos três condições a todos os aliados: em primeiro lugar, a idoneidade: não iríamos transigir com a corrupção, qualquer aliado pego em contravenção ou mau uso do dinheiro público seria exonerado. Em segundo lugar, a capacidade técnica: não se iriam preencher cargos de confiança com pessoas que não tivessem capacidade mínima para aquela função. E, em terceiro, a fidelidade ao programa de governo. O que não significa a inexistência de atos de desrespeito, mas isso não se dava como atividade organizada dos partidos aliados.

Outra crítica aventada na ocasião referia-se à aceitação de se fazer aliança com os partidos mas não com os vereadores. Todavia, em São Paulo, particularmente, nos desenhos dos partidos não há estruturação partidária e, sim, lideranças e parlamentares; então, fazer aliança com partidos e não levar em conta que, na base, quem faz política são os parlamentares seria fazer uma aliança de papel, não enxergar a realidade.

Sobre os movimentos sociais, há que se abordar a relação do governo central com as reivindicações, com os conselhos e com as demandas. Na realidade, é estrutural a tensão entre movimento social e governo. Caso isso não exista, o governo é autoritário e sufocou qualquer forma de expressão da sociedade ou é um governo que cooptou os movimentos e, portanto, suprimiu as tensões por virarem parte do aparelho de Estado. Isso se dá porque a reivindicação do movimento é superior à capacidade de absorção dos governos. Porém, se a tensão tem que explodir, que seja politizada. Por outro lado, quando se fala de movimentos sociais, aí se incluem os sindicatos, cuja participação conosco foi maior do que em outros governos, já que abrimos espaço democrático para as contradições aflorarem, criamos uma mesa-redonda permanente de negociação visando estabelecer pactos, não apenas salariais. Talvez por isso não tenhamos enfrentado nenhuma grande greve em São Paulo. Mesmo quando mudamos a política de educação e a tensão chegou ao limite, sempre mantivemos o espaço e o diálogo; multiplicamos o número de conselhos tutelares e triplicamos o salário dos conselheiros.

A dificuldade em entender tal ação ocorre porque há, no país, a tendência da retração brutal dos movimentos sociais; embora, sob o governo Lula, tenha havido o fortalecimento de alguns e, sob o nosso, tenha sido dado mais espaço para a manifestação dos movimentos de moradias, por exemplo. Os pactos precisam ser cumpridos e o movimento social deve ter seus compromissos em um governo democrático.

A prefeita era responsável pela gestão do orçamento público. Não se assume um compromisso sem a condição de que seja honrado no orçamento. Muitas vezes ocorre uma inversão: os movimentos estabelecem suas demandas e prioridades, sem que estas sejam compartilhadas com o Poder Público. Isso faz parte da tensão democrática existente e necessária entre movimentos e governo.

Também, graças à política de alianças, foram aprovadas as 31 Subprefeituras. A descentralização, a ida do orçamento para a base, a audiência aos movimentos sociais, foi certamente uma conquista. Contudo, tínhamos um *timing* para aprovar o conselho de representantes das Subprefeituras, medido pela correlação de forças na Câmara – pois o conselho era uma iniciativa exclusiva do legislativo e não da Prefeitura –, assim, fomos criticados publicamente por certas organizações e, quando conseguimos avançar, novas queixas surgiram pois o conselho contemplava a participação de representantes dos partidos. Há que se entender que essa é uma concepção atrasada, pois é inconseqüente termos uma sociedade organizada e um conselho que quer excluir a participação partidária, seja ela qual for, embora permita outras representações como a das ONGs ou dos fóruns. A concepção de democracia que se defende requer partidos organizados, sólidos e programáticos. A dúvida parece pairar sobre os diferentes pesos, isto é, retruca-se que aqueles que têm poder para aprovar as Subprefeituras, terão o mesmo para aprovar o conselho de representantes. No entanto, com essa formulação desaparece uma questão que é fundamental na democracia, qual seja, a diferença dos poderes. Então, atropela-se o poder legislativo porque se tem força? Mas, e as contradições do legislativo? E as várias concepções do conselho de representantes, inclusive, muitas delas atrasadas, ao acharem que o conselheiro será o futuro vereador? Eis a chave para entendermos melhor as tensões existentes entre movimentos sociais e governo municipal.

Construção de hegemonia

Nossos governos servem para construir a hegemonia na sociedade, não necessariamente a maioria eleitoral, mas a idéia do imperativo das políticas

públicas. Na eleição de 2004, o PSDB e o PFL camuflaram a ausência de propostas copiando o nosso programa. Serra afirmou durante a disputa que manteria tudo o que a Marta fez, só que iria melhorar, iria fazer mais, com planejamento e prioridade, ou seja, assumiu para si o nosso programa, embora tal postura traduzisse um oportunismo. Mas, no governo, buscou, paulatinamente, desmontar nossas marcas principais, não sem resistência.

Em um primeiro momento, partiu para um embate direto, depois recuou, negociando a construção de mais cinco CEUs. Ora, já havia 24 áreas escolhidas, as licitações prontas e, até agora, não saiu nenhum CEU. Da mesma maneira age em relação ao programa Vai e Volta, embora não afirme que vai acabar com ele, vai aos poucos reduzindo-o. Quanto ao Bilhete Único, está complementando o programa mas impôs o cadastramento geral, além da restrição do número de viagens – agora são apenas quatro, enquanto nos terminais de ônibus paga-se mais do que antes. O curioso é notar a parcialidade da mídia ao construir os discursos, por exemplo, após o governo Marta não se fala mais em *enchente* e sim em *alagamento*, em princípio uma mera questão de escolha de vocabulário.

Em dois seminários internacionais, procuramos trazer para o debate público o tema da metrópole, pois existem vários problemas que, tratados com sinergia e com encaminhamento político conjunto, teriam solução mais rápida e mais organizada. Os resíduos sólidos, a questão ambiental, o transporte, enfim, são questões que não se limitam a São Paulo, na medida em que esta não é uma cidade solitária e, sim, está ao lado de outras 38 que compõem a RMSP. Assim, tentamos negociar com os prefeitos e conseguimos algumas iniciativas comuns nas 20 cidades fronteiriças, principalmente com as mais próximas como Diadema e Guarulhos. É certo que as ações são de pequeno vulto, diante do potencial aberto para tais iniciativas, caso houvesse uma institucionalidade adequada. A lei dos consórcios é um passo nessa direção, mas chegamos a debater e publicar a necessidade de avançar além deles, com a criação de um ente metropolitano que cumpriria uma função intermediária, no ambiente federativo, entre o estado e município. Há experiências semelhantes na Alemanha, no Canadá e em outros países.

Havia a convicção de que o governo da cidade de São Paulo era um instrumento de disputa de hegemonia na sociedade. Assim, a administração Marta Suplicy viveu duas etapas distintas, pois tínhamos uma eleição presidencial

em 2002. Desse modo, o governo foi dividido ao meio (2001/2002) e (2003/2004), com todas as implicações que isso traz. Por exemplo, o segundo reajuste da tarifa de ônibus se deu em janeiro de 2003, embora todos os manuais de administração e de disputa política afirmem que medidas impopulares devem ser tomadas no início do governo. Não foi por acaso que Lula ganhou a eleição em São Paulo pela primeira vez, particularmente na capital, com diferença de dois pontos percentuais em relação a José Serra.

A hegemonia precisa ser consolidada em fatos concretos: o poder político. Para isso, é preciso um esforço de outro tipo. Evidentemente, esse não é um problema da administração da cidade e, sim, das forças populares. Atualmente, a política urbana e o modo de enxergar a cidade representam um avanço em relação ao que era antes, pois há fatos quase irreversíveis porque estão consolidados. Se tomarmos como exemplo o governo de Luiza Erundina, quantas conquistas não deixaram de existir? Hoje seria mais difícil isso acontecer. Não que seja impossível, mas já provocaria uma reação maior.

Portanto, obtivemos avanços importantes na cidade que permitem, inclusive, a adequação e extrapolação dessas políticas – como a da descentralização –, pois elas têm força intrínseca para constituírem bandeiras e tornarem-se carros-chefe de disputa política em planos mais amplos.

A disputa ideológica aqui ocorreu em vários campos, embora não tenha tido, aparentemente, essa caracterização. Por exemplo, fazer os CEUs na periferia, sustentar a posição com a elite de que poderiam ter piscina com água aquecida, um "luxo" para a pobreza. Levar as peças apresentadas do centro da cidade aos teatros dos CEUs, que têm poltronas estofadas. Isso representa uma disputa de valores na sociedade e enfrentamos uma resistência brutal por causa disso[4]. Certamente isso deixou marcas na periferia. Já não será possível adotar certos padrões de comportamento com relação aos excluídos depois do nosso governo.

Em suma, é difícil fazer disputa de hegemonia em um município, como a conquista do socialismo em um só país. Não havíamos disputado uma eleição municipal, exercendo, concomitantemente, o poder maior, a presi-

[4] Quantas vezes não foram ouvidas frases como esta: "Onde já se viu levar violino para pobre da periferia tocar?".

dência da República. Aparentemente era melhor, tendo o peso do governo federal do nosso lado. O problema, porém, é que fazíamos uma política anticíclica aqui e a prefeita era a maior defensora da política econômica federal. Na verdade, precisamos consolidar a hegemonia nos momentos de disputa eleitoral e avançar na democracia para que a participação política mais intensa da população não se dê apenas a cada quatro anos, essa é uma democracia que não queremos. Queremos as eleições e as alternâncias, mas a participação política há de ser mais constante. Daí termos de estimular os referendos e outros mecanismos de consulta popular. O rodoanel, por exemplo, foi aprovado sem nenhum tipo de discussão. Há uma série de temas sobre os quais nossos parlamentares, nossas organizações e sindicatos deveriam cobrar dos governos uma consulta mais ampla à sociedade, não só a votação nas assembléias. É um conjunto de idéias que, na disputa ideológica, de hegemonia, de política, é difícil fazer em um governo só: há que existir partidos que façam a disputa como nós. Com certeza o tema requer uma discussão prolongada. A gestão foi assumida publicamente: fizemos disputa na imprensa sobre as alianças, sobre a participação de outros partidos no governo, sobre as taxas, sobre o modelo de transporte e, também por isso, Marta Suplicy enfrentou poderosos interesses. Encetamos disputas internas para formar opinião dentro do PT. A disputa ideológica é um processo contínuo, com avanços e recuos, sem trajetória determinada *a priori*.

Caso não encontre este livro nas livrarias,
solicite-o diretamente a:

Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 – São Paulo – SP
Fone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
Correio Eletrônico: editora@fpabramo.org.br
Na Internet: http://www.fpa.org.br

Espaço urbano e inclusão social foi impresso na cidade de São Paulo pela Gráfica Bartira em setembro de 2006, ano em que a Fundação Perseu Abramo completa 10 anos de existência. A tiragem foi de 2.000 exemplares. O texto foi composto em AGaramond no corpo 11,5/15. Os fotolitos do miolo e da capa foram executados pela Graphium Gráfica e Fotolito. A capa foi impressa em papel Carta Íntegra 220g; o miolo foi impresso em Offset 75g.