

COMISSÃO DE REFORMA ADMINISTRATIVA:

*Minuta do Texto final sobre estratégia,
para revisão e discussão na 2ª feira,
dia 7/5, em reunião das 7h45 às 9h, na SGM*

A HORA DAS DEFINIÇÕES ESTRATÉGICAS

I. A NECESSIDADE DE UMA 'VIRADA'

Sabemos que nesses 15 meses de governo cometemos acertos e erros. Uma rigorosa avaliação da experiência da Administração Popular acaba de mobilizar todas as Secretarias e órgãos. E deu a convicção de que não conseguimos resultados à altura do nosso compromisso com a população.

Vivemos agora a hora da mudança. De fato, aprendemos muito com esses acertos e erros e hoje estamos mais maduros para administrar a cidade. Não temos mais justificativa para adiar a definição de prioridades claras.

Mais do que nunca, conhecemos a máquina administrativa, seus limites e deficiências, aprofundamos a compreensão da cidade e seus problemas, e encontramos novas possibilidades de afirmar nossa seriedade e realizar a verdadeira dimensão dos nossos compromissos com a população.

Mais do que nunca, hoje sabemos que não há como tratar integralmente a totalidade dos graves problemas que enfrentamos e que enfrentaremos na experiência da Administração Popular. É necessário selecionar as mudanças que podemos realizar.

Para isso, uma grande mudança deve ocorrer no interior do próprio governo. Tentamos, mas não conseguimos romper a fragmentação da Prefeitura em diversas prefeituras - as 22 Secretarias e órgãos - com uma atuação seccionada e, muitas vezes, com objetivos políticos próprios. A demora do governo em constituir claras definições estratégicas "autorizou" uma certa autonomia das unidades, gerando uma situação que adquiriu contornos preocupantes.

As políticas adotadas pelas Secretarias e órgãos - muitas vezes meritórias pelo esforço em buscar ofensividade - justamente face à inexistência de uma definição sobre a estratégia global do governo, em diversos casos, acabaram gerando problemas políticos e administrativos.

A atuação fragmentada também agravou o comprometimento do método adotado para a definição das políticas globais do governo: as Secretarias e órgãos eram chamadas, perguntadas sobre o que queriam e o que se dispunham a fazer e, com base nisso, consolidava-se uma listagem de projetos e intenções.

Estamos mudando radicalmente de rumo. O centro político do governo (Prefeito, Secretariado e Conselho de Governo) - a partir de um consistente diagnóstico da realidade da cidade, de uma avaliação das possibilidades reais de atuação da Prefeitura e da busca de uma nova relação a ser estabelecida com a sociedade civil - passa a formular as definições estratégicas, as políticas globais e, a partir destas, a deduzir os programas e projetos que

envolverão as Secretarias e órgãos. Essa inversão é que vai possibilitar uma verdadeira "virada" na Administração.

As linhas de ação aqui sumariamente indicadas, constituem critério político para orientar o conjunto das ações de governo e para o estabelecimento de hierarquias em relação aos projetos já existentes e outros que estão sendo ou que deverão ser desenvolvidos. Constituem, enfim, base para a disputa da hegemonia e para a formulação de políticas públicas adequadas para inserir os valores que defendemos no cotidiano de milhões.

A concepção de cada uma das linhas de ação estratégica do governo aqui definidas, está permeada pelos princípios de construção da democracia e da participação popular. A democratização do Estado e da sua relação com a sociedade civil é um dos fundamentos da nossa estratégia que, além de inspirar cada uma das linhas de ação, é objeto de uma elaboração especial, voltada para orientar, principalmente, os aspectos político-institucionais da Reforma Administrativa e do processo de democratização como um todo. Essa democratização será concretizada através de uma ampla política de "desprivatização" do Estado, superação dos direitos formais e desbloqueio das realações com a sociedade. O instrumento para operar essa política será uma hierarquia de prioridades que ressalta, em primeiro lugar, os projetos de intervenção urbana voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares; em segundo lugar, a reorganização e a melhoria do sistema de transporte coletivo; em terceiro lugar, os projetos destinados à organizar a cidade e a favorecer as condições de governabilidade; em quarto lugar, o fortalecimento de uma ampla política de Saúde; e, em quinto lugar, uma revisão da política de Educação. São essas as nossas linhas de ação estratégica que serão permeadas pelos princípios da democracia e da participação popular, como veremos a seguir.

II. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A democratização do Estado e o fortalecimento de uma sociedade civil capacitada para controlar o Estado é uma finalidade estratégica que orienta todas as ações da Administração Popular.

Nas cinco linhas de ação estratégica, definimos iniciativas para estabelecer o redirecionamento político geral da Prefeitura - a inversão de prioridades, prometida já na campanha eleitoral. Em cada uma delas identifica-se a necessidade de mudarmos o perfil organizacional da Prefeitura para a realização de nossas prioridades. A atual organização da Prefeitura é incompatível com esse projeto. Essa organização está voltada principalmente para o controle, desenvolvimento e manutenção da "cidade formal" e para a subordinação das contradições da "cidade informal" a normas homogeneizadoras baseadas nos critérios de desenvolvimento da "cidade formal". Essa organização também deve ser mudada para que se crie uma nova relação do Executivo do poder público municipal com os cidadãos e com a sociedade civil. O instrumento para essa redefinição democrática é uma radical Reforma

Administrativa. A sua realização deve ser contrapartida democrática do modo como o neoliberalismo, representado no Brasil pelo governo Collor, realiza seu projeto de desmonte e redefinição das funções do Estado, de forma autoritária, excludente, manipulatória das massas e substancialmente descomprometida com a manutenção da intervenção do poder público em setores estratégicos.

A democratização dessa fração do Estado que controlamos se desenvolverá por quatro vertentes de medidas:

a) Uma democratização político-institucional, que reúne formas avançadas de representação junto ao centro político do governo, através da institucionalização de canais de participação abertos, imediatamente, à sociedade civil organizada. E através de uma mobilização geral e de meios e condições que permitam a informação, acesso, participação e controle dos negócios e assuntos do Estado - inclusive receptivo aos setores desorganizados e ligados à "cidade informal" - para estimular e possibilitar a constituição de Conselhos Municipais, Fórum de Consultas e dos Conselhos Populares (que é o ponto de chegada, o estágio mais profundo desse processo, e que devem atuar como instâncias de auditoria, consultoria e mesmo deliberativas, nos limites de competência e abrangência que lhes forem atribuídas). Esta mobilização, porém, não se fará em abstrato, mas no processo de debate e implementação da Reforma Administrativa e de reorganização, requalificação e descentralização dos serviços públicos municipais e da infraestrutura urbana.

b) Uma democratização substantiva, através de uma crescente ampliação do número de habitantes beneficiados pela infraestrutura urbana e pelos serviços públicos municipais. Isto é, um movimento de "desprivatização" da Prefeitura, visando a que não se particularizem os benefícios da ação do Estado. Consideram-se aqui os efeitos diretos da Reforma Administrativa que vai enfrentar uma máquina pesada, pouco produtiva, que se move por uma lógica própria - que transcende os indivíduos e o papel cumprido pelos funcionários públicos municipais - e é constituída por particularismos e formas exacerbadas de corporativismo. Neste sentido, a motivação e a capacitação do funcionalismo público municipal devem integrar uma política de recursos humanos que constitua instrumento de desprivatização do Estado. A reorganização das funções da Prefeitura, através de medidas como a descentralização e o amplo acesso público a serviços de qualidade, também constituem uma forma concreta de democratizar a cidade.

c) Uma democratização econômica, em certa medida e nos limites da esfera de competência do Município, também será buscada pela Administração Popular. Esse objetivo é possibilitado pelo papel normativo que cabe ao Município no disciplinamento do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a ação da Prefeitura se manifestar pelo rompimento com o formalismo e com o reconhecimento pelo poder público da legitimidade de determinadas situações extra-legais que marcam a "cidade informal", e que hoje põe na clandestinidade quase a metade da população. Também se

fará sentir pela utilização de instrumentos legais - Solo Criado, Fundo de índices, Operações Interligadas e outros - voltados para a transferência de renda imobiliária, dotando o poder público de meios para arrecadação que vão além da tradicional política tributária e vinculam a concessão de padrões para a construção civil privada à obtenção de recursos para obras públicas e projetos de interesse popular. Finalmente, incluem-se nessa vertente de medidas, os instrumentos tradicionais de política tributária, que ainda devem ser aperfeiçoados e aplicados com mais justiça social. Através dessas políticas públicas pretendemos, inclusive, estabelecer a emergência de valores socialistas e criar pontos de ruptura na lógica dominante imposta pelas forças cegas da economia de mercado.

d) Uma democratização cultural, que corresponda a uma disseminação e acesso ao patrimônio cultural da humanidade; que possibilite a emergência e o enriquecimento da cultura e de novos valores através da diversidade de suas manifestações; que realize uma ampla política cultural adequada para a disputa de uma nova hegemonia; e que, finalmente, observada a especificidade das iniciativas e expressões previstas na política cultural, identifique as áreas de incidência comum com as atividades de lazer, desporto e turismo, de modo a permitir a articulação de políticas da Administração Popular relacionadas com um conceito de cultura e a criação de novas possibilidades para os cidadãos compreenderem e expressarem a realidade com um novo sentido e serem capazes de, continuamente, desequilibrar e reinventar o estabelecido.

III. AS CINCO LINHAS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

1. INTERVENÇÕES URBANAS COM PRIORIDADE POPULAR

Em Porto Alegre, 40% da população mora em habitações irregularmente instaladas, sendo que 28% são barracos. É quase a metade da população vivendo incertezas quanto ao lugar onde mora ou, além disso, subsistindo mergulhada na promiscuidade e na desumanidade da miséria absoluta.

São mais de 500 mil habitantes que não desfrutam uma condição de cidadania. A Administração Popular - cumprindo seus compromissos com a população - deve intervir energicamente para habilitar essas centenas de milhares de porto-alegrenses ao exercício da cidadania.

Essa tarefa, que é de responsabilidade irrenunciável do executivo do poder público municipal, está voltada para propiciar aos cidadãos o direito de morar em condições condignas e será realizada principalmente através de três tipos de ação:

a) regulamentação e democratização do uso do solo urbano, com destaque para a regularização do uso e da posse da terra;

b) desenvolvimento de medidas de implantação da infraestrutura urbana e dos serviços públicos municipais (água, esgoto, iluminação, etc.) com a intensidade que for possível desenvolver com os limitados recursos disponíveis.

c) pavimentação das vias, como processo de exteriorização e demonstração física da abertura de portas para a urbanização e para os serviços públicos municipais;

Trata-se de um significativo processo de intervenção urbana que envolve, desde medidas simples como a orientação para a localização da fossa sanitária de um domicílio ou o aconselhamento para um procedimento jurídico, até grandes projetos de pavimentação e saneamento.

Mas trata-se, também, de um processo educativo, onde buscamos elevar os indivíduos de meros habitantes a cidadãos, cientes dos seus direitos e deveres. Este é um processo de sentido pedagógico e humanizador, onde os indivíduos serão estimulados a reconhecer e a exigir cumprimento dos seus direitos e, também, a respeitar, a conservar e a valorizar o patrimônio público, a infraestrutura urbana, a limpeza pública, o meio ambiente e os demais cidadãos.

Objetivos políticos desse porte não são alcançados simplesmente com medidas administrativas, ou com a mera concessão de benefícios, distribuídos de forma paternalista ou não. É necessário deflagrar um processo com uma dimensão política e cultural sem precedentes na cidade. É necessário fazer com que os habitantes sejam e se sintam cidadãos de Porto Alegre. É necessário fazer com que os cidadãos se apaixonem pelas possibilidades que serão abertas pela Administração Popular para esta cidade e do convívio que nela se pode ter.

Os projetos da linha de ação Prioridade Popular terão como conteúdo principal a "melhoria da qualidade de vida". E possuirão quatro qualidades básicas:

a) serão voltados, fundamentalmente, para beneficiar a população das vilas e bairros populares;

b) serão projetos com uma alta integração das Secretarias e órgãos, tendendo a totalizar a atuação da Prefeitura nas áreas em que serão desenvolvidos;

c) envolverão, necessariamente, o estabelecimento de uma nova relação do poder público municipal com a população, que será chamada a discutir as propostas de intervenção de intervenção e a participar da fiscalização de execução e da avaliação das atividades realizadas;

d) corresponderão a uma capacidade operativa realmente desenvolvida pela Prefeitura, isto é, serão viáveis.

Os projetos desta linha de ação estratégica corresponderão a uma nova maneira da Prefeitura atuar, com integração das

Secretarias e órgãos a partir dos fins e rigoroso controle dos meios empregados, constituindo assim uma estratégia operacional adequada aos nossos objetivos políticos. Esses objetivos ressaltam nosso posicionamento diante das principais disputas que se dão na cidade. E consolidam certezas sobre os anseios das maiorias claramente manifestadas pelos movimentos sociais, pelos setores organizados da população e pelos setores democráticos em geral. Essa visão política também afirma a necessidade de se constituir estímulo à participação consciente - nos rumos que se dará ao desenvolvimento da cidade - dos indivíduos hoje não organicamente vinculados aos movimentos.

Portanto, principal objetivo dessa linha de ação - apesar das inúmeras obras e realizações que envolverá - não é administrativo, nem material. É político: vamos disputar, nas ruas, a construção da sociedade civil e da cidadania.

2. TRANSPORTE

Na disputa que se estabeleceu em torno dos transportes, a população aproximou-se da consciência de uma grande contradição entre o interesse público e determinados interesses privados que atuavam de forma predatória na cidade. A intervenção da Administração Popular, especialmente nos primeiros momentos, revestiu-se de legitimidade e imenso respaldo popular, tornando-se referência na defesa do interesse público.

Posteriormente, as dificuldades mostraram-se enormes, agravadas por sabotagens, uma violenta reação do empresariado do setor e também por equívocos de análise e encaminhamento do governo. Os problemas do transporte coletivo de Porto Alegre são graves e estruturais. E, diante da situação criada, terão que ser enfrentados até as últimas conseqüências. Não há escolha possível: durante nosso governo, o sistema de transporte coletivo deverá ser substancialmente melhorado.

Uma derrota nesse terreno, num quadro de aguda disputa com o neo-liberalismo, teria sérias implicações políticas e ideológicas: o senso comum teria a "confirmação" de que a esquerda é incompetente, se submete aos interesses dominantes e não consegue realizar a vontade das massas. Por isso tudo, o sistema de transporte coletivo de Porto Alegre deve consolidar importantes e sensíveis melhorias de interesse popular. Para tanto devemos buscar um significativo acúmulo priorizando a renovação da frota - especialmente a frota da Carris que deverá constituir-se numa empresa eficiente, que sirva de parâmetro para o sistema - e a implementação de uma ampla política de planejamento, controle e financiamento. Destaque-se a importância de medidas estruturais e de médio e longo prazo de maturação, visando formas de financiamento que vão além da tarifa.

As melhorias no sistema também deverão ser buscadas com a racionalização de linhas, com uma ampla política de fiscalização, cumprimento de horários, condições de limpeza e segurança, bem como através da recuperação e aperfeiçoamento da sinalização de

trânsito, dos abrigos e paradas de ônibus e com a instituição de mecanismos de controle social sobre os serviços.

3. ORGANIZAÇÃO DA CIDADE

Esta linha de ação estratégica busca o estabelecimento, manutenção e possível ampliação da base social para a sustentação do nosso projeto político, que é voltado para as camadas populares. Busca, também, a formação de um consenso que deverá se refletir na postura, sobre a Administração Popular, dos diversos setores sociais, incluindo parcelas significativas do empresariado. Busca, finalmente, assim contribuir para a alteração da correlação de forças, estabelecida historicamente na disputa pela produção e apropriação do espaço urbano, em favor dos setores democráticos e populares. Para isso, enfrentará a relação particularista que as classes dominantes tem com a cidade e que é geradora de injustiças. A Prefeitura deverá ser "desprivatizada", no sentido de se impedir que a orientação do poder público seja indevidamente constrangida por particularismos. Nesse sentido, o esforço pela manutenção dos serviços e do conjunto da infraestrutura urbana assume papel decisivo para evitar flancos abertos e assegurar condições de governabilidade. Isto é: por melhor que seja o nosso governo, por mais justas que sejam as nossas prioridades, se a cidade estiver suja, esburacada, desorganizada, estaremos com flancos permanente abertos e sujeitos a desgaste.

Em síntese, essa linha de ação deve abranger todos os projetos de redinamização dos serviços básicos: aqueles que a Prefeitura, por obrigação legal ou por tradição, deve prestar à cidade e cuja omissão abriria flancos políticos.

A atuação da Prefeitura, prevista nessa linha de atuação, entretanto, não inclui apenas ações rotineiras. Essa visão estratégica aponta também para projetos de ofensividade política. Medidas referentes à dinamização especial de serviços de emergência; ao abastecimento da população, que tem especial importância e significado em momentos de crise econômica; à recuperação, ampliação e embelezamento de espaços públicos e equipamento de lazer; ao desenvolvimento econômico da cidade, entre outras.

Os projetos dessa linha de ação, com esse enfoque ofensivo, também deverão transformar determinados interesses privados em alavanca para a realizações de objetivos públicos. Nesse sentido, deveremos disputar uma ativa cooperação de setores do empresariado, visando à realização de projetos que interessem ao setor privado mas que sejam capazes de atender, como finalidade última, o interesse público. A permanente busca de consenso, porém, não deve comprometer a autoridade da Administração Popular para resguardar o interesse público, que será expressa pelos meios legais que estiverem ao seu alcance ou iniciativas políticas capazes de, quando necessário, encerrar dissensões.

Só uma política centrada nos interesses das maiorias populares pode fazer com que projetos privados - e mesmo os que, concretamente, estão construindo a cidade e procurando orientar, de fato, o desenvolvimento urbano - passem a ser permeados por critérios que atendem, em última instância, o interesse público.

Todos os projetos previstos nesse enfoque estratégico deverão ter como fio condutor a "organização" da cidade, o que permite dar uma certa identidade a projetos que vão desde a simples manutenção rotineira, até projetos de desenvolvimento econômico ou projetos urbanísticos de porte que, simultaneamente, sejam socialmente justificáveis e preservem o equilíbrio do meio ambiente. O Projeto Guaíba Vive é, até o momento, a principal iniciativa que traduz uma nova maneira de realizar o interesse geral da sociedade sobre assuntos da esfera municipal.

4. SAÚDE

A preocupação com a saúde e a preservação da vida deverá ser expressa intensamente nas intervenções urbanas com prioridade popular (Linha de Ação Estratégica número 1) - traduzindo um conceito ampliado de saúde que vai além dos investimentos diretos em equipamentos e no atendimento médico-hospitalar. A melhoria das condições e da qualidade de vida é uma vigorosa ação da Administração Popular em defesa da saúde da população.

A Administração Popular, entretanto, reconhece a dramática precariedade do sistema público de saúde e, por isso, vai atuar ofensivamente em relação aos governos Estadual e Federal, para viabilizar o processo de municipalização da saúde que depende da obtenção de recursos financeiros, materiais e humanos adequados para atender a população.

Independente da luta pela qualidade de vida, pela municipalização do sistema de saúde pública e de adoção de fiscalização dos setores público e privado, a Administração Popular vai se empenhar para assegurar outras condições que interferem na saúde dos indivíduos. Para isso, deverão ser fortalecidas - sempre com a mobilização de órgãos dos governos do Estado e Federal - políticas de controle da qualidade dos alimentos, medicamentos, sangue e seus derivados, e dos ambientes de trabalho.

Incluem-se nesse conjunto de atenções à vida, a competência municipal para a prestação de assistência social - a ser tratada como um direito, e não como benefício concedido de forma paternalista - diretamente ou através da cobrança de responsabilidades que os governos Estadual e Federal têm em relação à seguridade social.

5. EDUCAÇÃO

A Educação é exemplo dos problemas políticos gerados pela demora na definição de uma estratégia global para a Administração

Popular. A prioridade atribuída pelo governo anterior à Educação com um sentido assistencial, reforçada pela campanha à presidente de 89, conseguiu atingir profundamente o senso comum das massas. Nosso governo reequacionou esse projeto, recuperando o papel didático-pedagógico da escola, ampliando em mais de 50% o número de vagas e, inclusive, aumentando o número de crianças beneficiadas com as funções assistenciais da escola que foi mantida. Essa política, entretanto, expressando uma contraposição direta ao conceito dos CIEMs, abriu um flanco de ataques ao nosso governo.

A Administração Popular está revisando essa política de confronto, inclusive para favorecer o entendimento, pela população, do real significado das medidas adotadas, que contribuem para uma efetiva melhoria das condições de aprendizagem das classes populares, com elevação do aproveitamento e redução do abandono das escolas pelas crianças. Além disso, devemos definir com mais clareza a responsabilidade do governo do Município frente à Educação, relacionando-a com as responsabilidades do governo do Estado, visando inclusive convênios e políticas conjuntas. A Educação, enfim, deve ser objeto de uma elaboração estratégica e criteriosamente enquadrada numa política global que retrabalhe os efeitos sobre o imaginário popular criados pelo governo anterior e afirme o verdadeiro significado do nosso projeto.

IV. A ESTRATÉGIA E O SENTIDO DA AÇÃO DO GOVERNO

São essas as linhas de ação estratégicas que vão balisar a ação do governo até o final da nossa gestão. As opções aqui sintetizadas são apresentadas para orientar a definição, a formulação dos programas de governo, a hierarquia de prioridades e o detalhamento de cada um dos projetos da Administração Popular.

Nossos objetivos não são pouco ambiciosos: fazendo as mudanças que a população e a cidade necessitam, queremos dar nossa parcela de contribuição à construção de uma nova humanidade. Sabemos que só teremos sucesso se esse projeto conseguir, como ocorreu em novembro de 88, mais uma vez apaixonar amplas parcelas da população da cidade. E é justamente a paixão pela cidade, que é a paixão por seu povo e suas possibilidades, que nos anima a lutar.

Porto Alegre, abril de 1990.

Olívio Dutra

Comissão de Coordenação da Reforma Administrativa
Jorge Buchabqui

Larte Méliga
João Verle
Eulália Guimarães
Luiz Augusto Faria
Luciano Fedozzi
Daniel Herz
Colaboração
Gilson Lima