

ESTRATÉGIA Para a Administração Popular

*Contribuição para a formulação do
PAG e dos Planos Semestrais*

Comissão GP/SGM - Fev/Mar 90

II O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO BASE
DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Contribuição ao debate da formulação
de uma Estratégia para a Administração,
e para formulação do PAG e Planos Semestrais.

Pensar uma estratégia para a Administração Popular impõe indagações sobre seu papel no contexto global das transformações sociais no Brasil.

Exige o entendimento de que a construção da hegemonia se dá através do processo de construção de uma nova sociedade civil. A luta por instituições realmente autônomas em relação à sociedade política, alicerçada na cidadania, impõe a modificação da lógica atual, permitindo à sociedade civil sujeitar o Estado ao seu conteúdo ético.

Esta peculiaridade faz com que, no caso brasileiro a construção da hegemonia (política, cultural, etc.) se dê associada ao processo de exercício da função dirigente, através do controle de frações do Estado. É este sentido estratégico das Administrações Populares que faz com que se busque de forma sistemática, de todos os modos, criar um consenso afirmando que a esquerda é capaz de governar, atuar unida e ser competente, alterando a correlação de forças na sociedade, principalmente nas camadas populares. Os setores conservadores sabem da importância estratégica da disputa por este consenso e, negando qualquer possibilidade de alternativa de poder, promovem um intenso assédio publicitário e político, apresentando as limitações das Prefeituras Populares em geral e em particular o PT (como partido hegemônico) como se este fosse o único partido exercendo governo municipal no país.

Trata-se de começar a reverter o quadro através da modificação do direcionamento político geral do Estado, recompondo, de forma progressiva, o sentido que até agora as elites dirigentes lhe atribuíram, alijando os diferentes e mantendo-se no poder. Para isso é necessário, através do relacionamento institucional com toda a sociedade, estabelecer políticas e realizações que transmitam e disputem no cotidiano de milhões nossa concepção de mundo e nossos valores. Em suma, constituir um novo consenso, uma nova hegemonia socialista.

A disputa por essa hegemonia deve se dar através do exercício da função dirigente, explorando ao máximo a capacidade que o Estado tem de relacionar-se institucionalmente com a sociedade rompendo as amarras dos deveres e direitos formais. O exercício da função dirigente é premissa fundamental para a construção da hegemonia. E isso implica perceber que o êxito das Administrações Populares depende, de um lado, em boa parte, de sua capacidade de colocar sob a hegemonia dos trabalhadores, não apenas setores médios, não-proletários, mas mesmo parcelas significativas da iniciativa privada, de modo a neutralizar os setores hostis do capital e reduzir ao máximo as áreas de conflagração que exijam o exercício de força. Este movimento, se bem realizado, paralisa a capacidade ofensiva dos conservadores. E, de outro lado, também percebe que as Administrações Populares apresentam uma possibilidade de ampliação de uma esfera pública socialista de massa no Brasil e que seu fracasso teria dimensões estratégicas.

nesses sentido, deve ser entendido que o planejamento de governo, embasado em concepções estratégicas é condição para efetivação do nosso projeto e construção de uma contra-hegemonia. Esse planejamento é necessário para que nosso projeto produza não apenas um consenso no sentido restrito do termo, isto é, entre iguais - englobando apenas os partidos da Frente e as posições no interior dos partidos ou do Governo - mas também um consenso entre os diferentes, mesmo as forças antagônicas, ou seja, a hegemonia depende da potência obtida pelas proposições, e do grau de universalidade que estas possam adquirir no confronto.

A percepção da noção de consenso entre diferente, de hegemonia democrática, exige uma abordagem determinada a respeito do conflito, no que tange à dinâmica de cooperação-destruição. Uma vez que, mesmo numa conflagração aberta entre duas vontades, há sempre uma base tácita de acordo: nem que seja o acordo de que ambas as partes estão dispostas a tentar a destruição, uma da outra. Entretanto, devemos reconhecer como limitadas as finalidades envolvidas num conflito, e dotar artificialmente esse conflito de teleologia humana.

Universalização, nesse sentido, não é um mero trânsito do singular ou do particular para o universal. Trata-se de constituir uma esfera pública a partir da riqueza de contradições de uma realidade plena de diferenças, plena de vida, de movimento, em que cada particularidade ao se negar, em certo sentido, para se sintetizar no universal, não perde sua relativa autonomia. Tal integração só é possível mediante um consenso, em que a cooperação passiva transforma-se em cooperação ativa. A busca desse consenso é uma atitude de afirmação da subjetividade, de superação artificial da "naturalidade" que marca as relações humanas, e que tende a constituir uma universalidade "opaca", com uma parte avocando a si a condição de "todo" mas, na verdade, usurpando essa universalidade. O objetivo desse consenso é uma humanização crescente, porém, com resultados para o aqui e agora. Os sistemas políticos não podem mais se justificar pelo seu "dever ser", pelos seus projetos para o futuro, por suas intenções. A justificativa deve dar-se pelo seu "ser", ou seja, pela unidade entre o que se propõem e o que realmente são, pela coerência entre as intenções e as realizações práticas.

A universalização aqui proposta só poderá ocorrer a partir de um redirecionamento político geral do Estado, que tem como pressuposto e premissa básica, a redefinição do perfil do Estado. A alteração da lógica de ser perversa do Estado, no sentido de uma humanização crescente e real de suas funções, é o referencial básico para as mudanças administrativas e políticas que se pretende implementar na Prefeitura. Cabe à Administração Popular enfrentar, atribuindo - de forma democrática, participativa e pluralista - um novo sentido às tarefas de recomposição do Estado que o neoliberalismo, a seu modo e a serviço da mercadoria - de forma truculenta, autoritária, com manipulação das massas e exclusão do interesse público - também se propõe a fazer. Como condição para esse redirecionamento político geral do Estado, surge o desafio de democratizar substantivamente a Administração Popular, com a concessão de formas de representação política - aos partidos, ao movimento popular e à sociedade civil organizada - junto ao centro de poder real.

Constituir a partir da administração pública a hegemonia democrática - ou seja, o consenso entre os diferentes - significa almejar, mesmo antes da afirmação da vontade de parte, um grau de "consenso" como um fim em si. O que vale para administração dos conflitos e dos meios, assim como condições para permitir aferir em cada contexto, as possibilidades de derrota ou vitória.

Isto implica especial preocupação com os métodos usados para administrar, uma vez que as técnicas de planejamento tradicionais predominantes na esfera pública lidam, fundamentalmente, com meios e variáveis integradoras de meios, divorciados de suas finalidades. Através de normatizações idealizadas, cuja dignidade só existe no discurso, essa técnica adquire o estatuto de uma razão supra-humana, buscando regular uma realidade onde o conflito é visto como uma "anormalidade" que impede resultados positivos de parte do planejamento e não como sendo um componente inalienável da essência do homem.

Só através do pensamento estratégico poderemos retomar a possibilidade de controle dos meios que autonomizaram-se, afastando-se dos fins humanos e chegando mesmo a oprimir o próprio homem, notadamente o caso da mercadoria e do Estado. O consenso entre diferentes abre a possibilidade de integrá-los e sujeitá-los a aquilo que for objeto desta hegemonia e deste consenso, constituindo uma concepção da hegemonia e do conflito - que busca estabelecer um consenso entre os diferentes e mesmo entre forças antagônicas e não a subordinação de um bloco mecanicamente idealizado a outro.

Só uma visão que arbitre finalidades bem delimitadas - travando os conflitos como limitados e adequados às possibilidades de enfrentamento pode - quer na política, quer na administração - exercer o "controle" para que os meios que dispõe não se tornem de todo estranho em relação aos fins para os quais foram criados.

Daí a importância de se ter um método que lide com um conceito abstrato de operação que, partindo da esfera global, arbitre as finalidades, estabeleça a estratégia total e, mediante o conflito - em certos casos, mesmo conflagração - vise não a "realização última do fim último", mas sim novo patamar de humanização mediante um novo consenso, síntese superior das possibilidades de universalização e depuração dos diversos projetos das diversas partes, um novo consenso dos desiguais. Esta estratégia é objetivada pontualmente, através da tática, decorrendo daí a noção que preside a concepção dos nossos Planos Semestrais e da concepção de Programa e projetos estratégicos do governo.

A Administração Popular, até agora, submeteu-se, em larga medida, às concepções e à prática de um planejamento normativo que tenta se universalizar como política de governo. É hora de determinar que o planejamento administrativo e o planejamento urbano são instrumentos de um processo de planejamento de governo, que se orienta pelas determinações da política e da estratégia. Esse planejamento governamental deve ser totalizante e formulado a partir de uma concepção estratégica.

II. DEFINIÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A ADMINISTRAÇÃO POPULAR

A definição de uma estratégia total para orientar os rumos da Administração exige respostas teóricas e políticas que ainda precisamos aprofundar e desenvolver mais. Questões como o sentido global da disputa política na institucionalidade e o perfil buscado para as transformações sociais, colocam a Administração Popular mais como um momento de prospecções do que um campo de aplicações de uma teoria resolvida.

A adoção dessa abordagem - realista e humildemente admitida - porém, não pode imobilizar a Administração. O projeto político defendido desde a campanha eleitoral e ao longo de 1989 constituiu um importante acúmulo, inclusive suscitando respostas inovadoras, que permitem hoje alguma nitidez na definição de uma estratégia de atuação política, institucional e administrativa.

Mais do que nunca, hoje temos claro que não há como enfrentar homogeneamente a totalidade dos problemas do Município. Não há recursos e nem condições técnicas e operacionais para isso. Essa obviedade precisa ser tomada como uma premissa irremovível.

A Administração Popular prometeu mudanças à população. E precisa escolher as mudanças que tem condições de fazer. Essas mudanças devem ser importantes, perceptíveis e claras à população.

Propomos a definição de três frentes estratégicas de convergência de programas, projetos, obras e realizações da Administração Popular. Essas frentes presidem a seleção e especificação de projetos, orientando o planejamento tanto do Plano de Ação Governamental como dos Planos Semestrais.

1. AS "FRENTES ESTRATÉGICAS"

Para rompermos com a lógica do planejamento regulador propomos constituir uma concepção baseada no planejamento estratégico, hierarquizando as ações do governo em três frentes.

Essa estratégia busca constituir um bloco social na cidade que tenha nas camadas populares uma base fundamental e, para tanto, propomos um programa estratégico de caráter ofensivo (Programa Cidadão), uma frente ofensiva-defensiva (Transporte e Educação) e por último uma frente defensiva-ofensiva (Programa Porto Alegre 1992). Com essa última frente, buscamos neutralizar setores potencialmente hostis, oriundos das camadas médias abastadas e da iniciativa privada.

a) FRENTE OFENSIVA: PROGRAMA CIDADÃO

Será a frente de escolha da ofensiva. Aquela que conscientemente optamos para constituir em ofensividade e nossa marca fundamental. O Programa Cidadão inclui projetos de ações integradas e tendendo a totalizar a ação dos órgãos da Prefeitura em regiões de camadas populares. Para tanto, racionalizaremos os meios necessários através de uma estratégia operacional que inclua instrumentos ágeis como a "Prefeitura Móvel", voltados para a integração de fins.

Um dos principais objetivos dos projetos dessa frente é romper com a lógica inoperante da integração dos meios e integrar as ações do governo a partir dos fins (intervencções de rua), sob a coordenação de um Comando política e tecnicamente qualificado. Outro objetivo é a alteração da relação tradicional de comando que afasta os executores, e em particular o operariado, das atividades fins, instituindo uma coordenação e supervisão a

partir das "Prefeituras Móveis".

O Programa Cidadão consiste numa ofensiva de realizações voltadas para a melhoria das condições de subsistência e da qualidade de vida das camadas populares em geral, incluindo um conjunto de preocupações e medidas quanto à organização urbana, regulamentação e democratização do uso do solo, serviços públicos municipais (basicamente saneamento, distribuição de água, limpeza pública e atendimento médico) e preservação e valorização do meio-ambiente.

Nesta Frente ofensiva destaca-se a atuação das Secretarias fins em ações integradas:

Saneamento e Saúde (SMSSS, DMAE, DEP);
Política de Habitação Popular (DEM HAB, SMOV);
Projeto de Pavimentação (SMOV, DEP, DMAE);
Projeto Centros de Vilas (SMOV, DEM HAB);
Equipes de Regularização de Vilas (DEM HAB, PGM);
Circuito Popular de Cultura (SMC, FESC, EPATUR, SMED).

Este campo visa integração das atividades fins numa ofensiva prioritariamente de marca popular.

b) FRENTE OFENSIVA-DEFENSIVA: TRANSPORTE E EDUCAÇÃO

Na disputa que se estabeleceu em torno desta questão, 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 atuação 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 e uma violenta reação do empresariado do setor. Os problemas do transporte coletivo de Porto Alegre são graves e estruturais. E, diante da situação criada, terão que ser enfrentados até as últimas consequências. Não há escolha possível: durante este governo, o sistema de transporte coletivo tem que ser resolvido. Mais do que isso: o sistema de transporte coletivo deverá ser substancialmente melhorado.

É um eixo estratégico de caráter ofensivo-defensivo. Tem imenso significado político, sendo, uma vitrine da Administração.

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 para enfrentar o capital e que não consegue realizar a vontade das massas. Por isso tudo, o sistema de transporte coletivo de Porto Alegre, se não for transformado num modelo nacional, pelo menos deve consolidar importantes melhorias de interesse popular. Para tanto devemos buscar um significativo acúmulo, priorizando a renovação da frota e uma política de financiamento, realizando melhorias no sistema com a racionalização e criação de novas linhas, desenvolvendo uma ampla política de fiscalização, cumprimento de horários, condições de limpeza e segurança, bem como recuperando e melhorando os abrigos e paradas de ônibus.

EDUCAÇÃO - O governo anterior definiu claramente uma prioridade, que foi a educação. Com seu projeto dos CIEMs, respondeu a necessidades reais da população. Nosso governo reequacionou esse projeto, recuperando o papel didático-pedagógico da escola. Mas mesmo ampliando parte das funções assistenciais que lhe haviam sido atribuídas, acabou gerando um flanco de ataque ao governo.

Por isso, seja pela importância que o projeto teve para a administração anterior - também fortalecido pela campanha do PDT à Presidência, que conseguiu atingir profundamente o senso comum - seja pela sua importância intrínseca, a educação se impõe como uma área estratégica do governo.

A disputa política que será suscitada pela próxima conjuntura eleitoral trará novos e profundos questionamentos à política educacional do município. E, muito além disso, não há como enfrentar uma marca de governo que obteve tanta popularidade, sem respostas igualmente fortes.

A Administração Popular terá que concluir seu governo com resultados sensíveis e perceptivelmente melhores do que o governo anterior, na área da educação.

Neste sentido, deverão ser enfatizados projetos de valorização da escola, com medidas de recuperação das escolas municipais, de ampliação do espaço físico com medidas de convênio com o governo do Estado, qualificação pedagógica, atendimento ambulatorial nas Escolas e de prevenção da saúde bucal, integração das escolas ao Circuito Popular de Cultura e atividades ecológicas. Busca-se, portanto, a ação integrada de diversas Secretarias potencializando um conceito ampliado de Educação.

Os objetivos visados seriam voltados para dar uma resposta adequada ao conceito dos CIEMs, absorvendo-o, metabolizando-o e produzindo uma versão "melhorada", sem adotar uma contraposição absoluta que nos levaria a concentrar energias, forças e meios que não dispomos e para produzir resultados que, se mal administrados politicamente, acabariam reforçando a política do governo anterior.

c) FRENTE DEFENSIVA-OFENSIVA: PROGRAMA PORTO ALEGRE 1992

Esta frente visa o estabelecimento, manutenção e possível ampliação da base social para a sustentação do nosso projeto político, que é voltado prioritariamente para as camadas populares. Visa a "paralisia" do conservadorismo e tem como fim, na pior hipótese, a "neutralidade" de camadas médias e de parcelas da iniciativa privada.

O Programa Porto Alegre 1992 busca um consenso que deverá se refletir na postura de setores sociais e mesmo parcelas significativas de setores privados e, indiretamente, dos meios de comunicação de massa, reduzindo ao máximo as áreas de conflagração que possam exigir o exercício de força.

Deverá incluir ações como:

- Projeto Centro que deve ser ampliado para outros centros comerciais da cidade como Azenha, Assis Brasil, Volta do Guerino e Presidente Roosevelt.

- Políticas de Indústria e Comércio como os do Distrito Industrial da Restinga e Porto Seco.

✓ Projeto "Guaíba Vive".

- Medidas referentes à Segurança Pública que, embora sejam de responsabilidade do Governo do Estado, devem merecer iniciativas da Prefeitura, pelo interesse que despertam em amplos setores da população, destacando-se as classes médias.

Também integram esse campo medidas especiais de manutenção da cidade, com adequadas atividades rotineiras através de serviços de emergência com resposta ágeis, rápidas e eficazes. E inclui projetos de recuperação, ampliação e embelezamento de espaços públicos e equipamentos de lazer.

Mais do que nunca, sabemos que não há como fazer esse enfrentamento com a homogeneidade tradicional dos meios constituintes das rotinas da Prefeitura. Sem reverter esses meios, não há como abordar os problemas do município, como uma totalidade.

As frentes estratégicas acima definidas, por opção ou por imposições circunstanciais, orientam objetivos de governo que estão no limite das nossas possibilidades. Porém, aceitar essas diretrizes estratégicas não significa esgotar com elas a ação de governo. Significa, isto sim, que as principais ações de governo serão nessas áreas e que, de um modo geral, todas as ações de governo serão permeadas pelos valores associados a essas frentes estratégicas.

Porto Alegre, Janeiro/março de 1990.
Comissão GP/SGM