



**ADMINISTRAÇÃO
POPULAR:
BALANÇO E
PROPOSTAS**

CONTRIBUIÇÃO DA NOVA ESQUERDA

TENDÊNCIA DO PT

ADMINISTRAÇÃO POPULAR: BALANÇO E PROPOSTAS

A Nova Esquerda-PT apresenta ao Partido este texto como subsídio ao debate da Administração Popular, num momento decisivo, que exige a participação de todos. Sabemos que esta elaboração contém limites e, portanto, somente um vigoroso embate de idéias poderá produzir uma síntese e um consenso superior, no processo de autoconstrução que o Partido e a Administração necessitam.

Saudações Petistas, abril de 1990.

I. A SITUAÇÃO ATUAL

A Administração Popular está longe de empolgar e provocar orgulho na militância. Ao contrário, muitos petistas deixaram de usar broches do partido porque têm constrangimento, ou têm receio de serem hostilizados pela população.

Os problemas que registramos em 1989 apenas em parte devem ser creditados à crise financeira. É certo que as despesas com pessoal consumiram cerca de 116% da receita. Assim como é certo que a Prefeitura foi deixada sucateada e completamente desorganizada pelo governo Collares.

A Administração Popular em 1989 atendeu, em certo grau, a expectativa da população graças às suas iniciativas que foram essencialmente políticas. Foram estas iniciativas que deram base ao nosso enfrentamento com os diversos setores que tentaram empurrar a Administração Popular para o isolamento. Foi nesse sentido que o governo - já no final do primeiro semestre do ano passado - produziu o primeiro Plano Semestral, instrumento germinal de uma visão política que passou a afirmar objetivos estratégicos, uma nova concepção de planejamento e a necessidade de uma reforma administrativa radical.

Mas não podemos omitir que, a despeito de tudo isso, também falhamos porque nos faltou experiência, criatividade e capacidade empreendedora. Na verdade, até hoje ainda não definimos uma estratégia e objetivos claros para a Administração Popular.

A situação atual da Prefeitura mostra que sequer conseguimos controlar a máquina administrativa: predomina uma desarticulação entre Secretarias e órgãos e uma constrangedora e inaceitável ineficiência dos serviços.

Nos últimos meses, a ampliação das dificuldades tem nos empurrado para um rebaixado pragmatismo. Estamos, cada vez mais, pensando de um ponto de vista meramente operacional. Prometemos mudança, "Coragem de Mudar", e apresentamos inércia, conformismo, negligência e incapacidade de fazer e decidir.

Conformamo-nos com essa estrutura pesada, arcaica, dispendiosa, burocratizada, que se move por uma lógica própria, pervertida por particularismos e formas exacerbadas de corporativismo. Embora ninguém do governo discorde dessas acusações à "máquina", até agora pouco foi feito para transformá-la. O corporativismo, aliás, vicejou mais do que o rato que esconde as nossas praças, parques e jardins. No solo fértil desse ânimo corporativista - que faz com que Secretários e muitos de seus assessores, juntos com funcionários "patriotas" defendam com unhas e dentes a intocabilidade de seus "pedaços da máquina" - cresce a convivência com a inércia que nos distancia da população.

Só uma revolução na Administração pode viabilizar uma "virada". Isso significa movimentos seguros, porém imediatos e profundos. Significa adotar definições sobre estratégia, isto é, saber como e onde se quer chegar. Significa ainda uma radical reforma administrativa e também a substituição de alguns dirigentes por outros que - mantendo a mesma disposição que inegavelmente todos demonstraram - sejam mais capazes de dar conta das tarefas da Administração.

Portanto, apontamos como três, os principais problemas da Administração Popular: a) falta de definição estratégica; b) inadequação da máquina administrativa à implementação do projeto do partido; c) crise de relacionamento da Administração com o partido, com a sociedade civil organizada e com a população. São estes problemas que aqui procuramos responder responder, recorrendo, inclusive, a posições que já foram apresentadas ao governo como resultado do trabalho de uma comissão integrada pelo Gabinete do Prefeito e Secretaria do Governo.

II. RESPOSTA UM: A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA

O programa da Frente Popular, apesar do imenso esforço realizado, amparou-se em diagnósticos de pouca consistência.

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 seleccionar as mudanças que podemos realizar.

Devemos escolher linhas de ação estratégica - assumidas por opção ou por imposições históricas - que orientem a definição de objetivos de governo que estão no limite das nossas possibilidades. As linhas de ação aqui apresentadas procuram cobrir, de forma abrangente, a totalidade das ações de governo, buscando antecipar respostas aos principais enfrentamentos políticos e condições de governabilidade. Os programas que aqui indicamos, sumariamente, 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 deverão ser desenvolvidos.

1. PROGRAMA MARCA POPULAR (LINHA DE AÇÃO OFENSIVA)

O Programa Marca Popular deverá ser a grande iniciativa de ofensividade da Administração Popular. E é o que tem, de forma mais evidente, a "cara do PT". Seus projetos devem ter duas qualidades essenciais. A primeira, é de estarem voltados para a melhoria das condições de subsistência e da qualidade de vida das camadas populares em geral. A segunda qualidade de seus projetos é expressar um novo modo da Prefeitura atuar. Esse "novo modo de atuar" se revela tanto na alta integração das Secretarias em ações de rua, nas vilas populares, como através de um novo relacionamento com as massas, com a população participando do planejamento, da fiscalização e da avaliação dessas ações.

O Programa Marca Popular deverá incluir projetos bastante diversificados, que deverão ser potencializados através de um sentido comum, orientados para a melhoria das condições de vida das classes populares. Desenvolverá obras e realizações unificando as Secretarias e órgãos com ações voltadas para a organização urbana, regularização e democratização do uso do solo e serviços públicos municipais como saneamento, educação sanitária, distribuição de água, limpeza pública, habitação popular, atendimento médico, atividades educativas e culturais e preservação e valorização do meio ambiente.

2. PROGRAMA TRANSPORTE E EDUCAÇÃO (LINHA DE AÇÃO COMPULSÓRIA)

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 atuação da Administração Popular, especialmente nos primeiros momentos, revestiu-se de legitimidade e imenso respaldo popular, tornando-se referência na defesa do interesse público.

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 e sensíveis melhorias de interesse popular. Para tanto devemos buscar um significativo acúmulo, priorizando a renovação da frota, especialmente a frota pública, 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 e instituindo mecanismos de controle social sobre os serviços.

EDUCAÇÃO - A prioridade atribuída pelo governo anterior à Educação com um sentido assistencial, reforçada pela campanha de Brizola à presidência, conseguiu atingir profundamente o senso comum das massas. Nosso governo reequacionou esse projeto, recuperando o papel didático-pedagógico da escola e ampliando o número de vagas e aumentando, conseqüentemente, o número de crianças beneficiadas pelos serviços assistenciais. Mas mesmo mantendo significativa parcela das funções assistenciais da escola, acabou abrindo um flanco de ataques ao nosso governo.

A Administração Popular e o Partido terão que rever o modo como está se contrapondo ao conceito dos CIEs e concluir nosso governo com resultados sensíveis e perceptivelmente melhores do que o governo anterior. Isso significa sustentar uma política educacional alternativa à política populista, de modo a garantir, efetivamente, o acesso das classes populares ao conhecimento. Nesse sentido, deverão ser enfatizados projetos de valorização da escola, com medidas de recuperação e ampliação do espaço físico e do número de vagas (inclusive com convênios com o governo do Estado), qualificação pedagógica e medidas que proporcionem o enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem, através de atividades culturais com a integração das escolas a um Circuito Popular de Cultura e atividades ecológicas. Do mesmo modo, deve ser aprofundado um amplo programa de saúde com atendimento ambulatorial e prevenção da saúde bucal e vacinação, entre outros aspectos.

3. PROGRAMA CIDADE ORGANIZADA (LINHA DE AÇÃO BÁSICA)

O Programa Cidade Organizada 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. 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. Isso tudo, portanto, tem significado estratégico e diz respeito às condições de governabilidade da cidade.

Em síntese, essa linha de ação deve incluir 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.

Todos os programas e 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 (Distrito Industrial da Restinga, Porto Seco) ou de preservação ecológica (Projeto Guaíba Vive) entre outros.

4. PROGRAMA DEMOCRACIA POPULAR (LINHA DE AÇÃO OFENSIVA)

Um objetivo estratégico fundamental é a constituição de uma sociedade civil forte que se superponha ao Estado e que permita a participação de cada cidadão nas decisões da esfera pública.

O Programa Democracia Popular, busca tanto a democratização política, prevendo formas avançadas de participação junto ao centro de poder real, como também viabiliza uma democratização substantiva através da ampliação do acesso aos serviços públicos.

São incluídas no Programa Democracia Popular todas as medidas de Reforma Administrativa (ver no capítulo seguinte), destinadas à racionalização e agilização da máquina administrativa e sua subordinação aos interesses populares.

Este programa também prevê que, sem perda de tempo e evitando as discussões secundárias sobre quem deve tomar a iniciativa de constituir-los, a Administração deve institucionalizar, imediatamente canais de participação da sociedade civil organizada e de mobilização para a constituição dos Conselhos Populares na cidade. No próximo capítulo, detalharemos essas propostas.

III. RESPOSTA DOIS: REFORMA ADMINISTRATIVA

1. AS BASES DA REFORMA

Para construir um perfil adequado ao redirecionamento político geral do Estado que pretendemos implementar, é necessário que a Reforma tenha alguns características especiais:

a) A REFORMA DEVE TER TRAÇOS DE PERSISTÊNCIA - deve constituir mudanças que sirvam de referência e sejam apoiadas pelo funcionalismo e pela sociedade civil e que perdurem para além da Administração Popular.

b) A REFORMA DEVE CONSOLIDAR UMA CAPACIDADE BÁSICA DA PREFEITURA ATUAR - e assim cumprir os deveres que, por força de lei ou tradição, são irrenunciáveis. A realização dos serviços básicos (limpeza, pavimentação, manutenção das praças, etc.) não está sendo assegurada com atual estrutura administrativa, que precisa deve ser reorganizada, racionalizada e informatizada.

c) A REFORMA DEVE ASSEGURAR CONDIÇÕES E RECURSOS PARA AS OPÇÕES POLÍTICAS - através da geração de meios e condições que garantam, sem prejuízo dos serviços básicos, a capacidade de realizarmos todos os nossos programas estratégicos. Deve assegurar a existência de sistemas de informação capazes de embasar, solidamente, as decisões políticas.

d) A REFORMA DEVE FORTALECER OS PODERES E A CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DO COMANDO POLÍTICO - assegurando, além de todas as medidas de descompartimentalização das Secretarias e órgãos, o suprimento de meios e condições para Planejar, para Fiscalizar e até mesmo para Executar diretamente determinadas atividades.

e) A REFORMA DEVE PRODUZIR UMA ABERTURA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL - admitindo uma efetiva representação, junto ao Comando Político, dos partidos que dão sustentação ao governo e da sociedade civil organizada.

f) A REFORMA DEVE PROPORCIONAR AMPLA PARTICIPAÇÃO DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL - apoiada em um amplo projeto de valorização e capacitação de seus Recursos Humanos, deve afirmar a importância social do trabalho dos funcionários públicos do Município.

2. O DESENHO DA REFORMA

Traduzindo essas definições políticas, nossa proposta de Reforma Administrativa assim poderá ser desenhada:

a) O fortalecimento do comando político se dará através da criação de uma Secretaria Geral (ver quadro II) integrada pelos seguintes órgãos:

- COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

* Assume funções atuais da SPM.

* Inclui um Núcleo de Estudos Municipais, aberto a contribuições, sistemáticas ou eventuais, de personalidades com ação destacada em campos de conhecimento que interessam à Prefeitura.

- COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

* Destinada a dotar o Comando Político de meios para impulsionar a execução dos seus programas e dinamizar as atividades rotineiras ou especiais.

* Articulará a ação das Secretarias através de um conselho das Asseplan (Assessorias de Planejamento).

* Inclui uma Empresa para Dinamização dos Serviços Públicos Municipais, para dar agilidade à contratação de serviços, recursos materiais e humanos, e expressar transparência na gestão dos negócios públicos, através de um Conselho de Administração aberto à participação da sociedade civil.

- COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES COM A COMUNIDADE

* Integra os atuais serviços prestados pela Coordenação de Comunicação e pelas assessorias comunitárias ligadas ao Gabinete do Prefeito.

b) A racionalização e dinamização da máquina administrativa se dará através das seguintes medidas de extinção, fusão e reaglutinação de órgãos (ver quadro I):

- SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA URBANA

* Integra as funções de desenvolvimento e manutenção da pavimentação e da iluminação pública (SMOV), das praças, parques e jardins (SMAM).

* Unifica o Comando Político sobre o DMAE (ao qual se integra o DEP) e o DMLU.

* Constitui o grande órgão de ação executiva do Governo, voltado para obras e manutenção da infraestrutura urbana.

* Terá como braço operativo e de relação com a comunidade os Escritórios Regionais.

- SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

* Integra as funções de Política de Meio Ambiente (SMAM), Planejamento do Desenvolvimento Urbano (SPM), Política de Habitação (DEM HAB) e Desenvolvimento Econômico (SMIC), inclusive o estímulo ao Turismo como atividade econômica de importância para o Município (EPATUR).

* Inova ao orientar as políticas de desenvolvimento urbano, econômico e de habitação, de acordo com uma política global de meio ambiente.

- SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE E SERVIÇO SOCIAL.

* Recebe a integração do MAPA, também destinado à assistência social.

- SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO.

* Transfere as funções desportivas, ficando apenas voltada à educação.

- SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA.

* Além das funções atuais, passa a dirigir uma ampla Política Cultural do Município com as funções de Promoções, Eventos e Lazer (FESC e EPATUR) e Desportos (parte da SMED).

- SECRETARIA MUNICIPAL DOS TRANSPORTES.

* Passa a orientar diretamente as atividades das empresas de transporte sobre controle do município (Carris e Sopal).

- SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO.

* Passa a orientar diretamente as funções da Informática (PROCEMPA).

* Realiza a centralização dos Serviços Gráficos do Município (com recursos hoje instalados no DMAE).

- SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA.

* Assume as funções de licenciamento e concessão de alvarás hoje atribuídas à SMIC.

- PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.

* Assume diversas funções de fiscalização da Prefeitura (SMIC, SMAM e SMOV).

c) A abertura para a sociedade civil se daria através da implementação dos seguintes órgãos (ver quadro I):

- CONSELHO PARA A MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

* Destinado a criar um canal permanente com os principais setores organizados da sociedade civil (CUT, CGT, UAMPA, Associação Comercial e FIERGS).

* Busca críticas e sugestões sobre qualquer assunto de interesse da esfera municipal.

- FÓRUM DE CONSULTAS.

* Destinado a preparar a implantação dos Conselhos Populares, tornando sistemáticas as relações hoje mantidas de forma limitada com o conjunto dos setores do movimento popular e sindical, da sociedade civil, dos meios empresariais, e de entidades religiosas.

- CONSELHOS POPULARES.

* A serem implementados, integrando de forma orgânica uma ampla participação do movimento popular e da sociedade civil junto ao Governo.

- CONSELHO POLÍTICO.

* Destinado a integrar, de forma orgânica e dinâmica, os partidos que dão sustentação à Administração Popular.

3. O ENCAMINHAMENTO DA REFORMA

Para realizar esses objetivos e metas, defendemos que a Reforma seja encaminhada através de três medidas principais:

a) REORGANIZAÇÃO DO COMANDO POLÍTICO - O governo extingue a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) e a Secretaria do Governo Municipal (SGM) e imediatamente cria a Secretaria Geral passando a desenvolver atividades de Planejamento Estratégico, de Auditoria do conjunto das atividades de governo e a ter um órgão, com base operária própria e alocação de recursos materiais e financeiros (criando a Empresa para Dinamização dos Serviços Públicos Municipais), de modo a constituir capacidade operativa especial, capaz de ser referência de um novo padrão de produtividade.

b) DEBATE PÚBLICO DAS ALTERNATIVAS - O governo lança para o funcionalismo, para os partidos da frente e para a sociedade civil, o seu projeto de uma ampla Reforma Administrativa (com extinção, fusão e reaglutinação de Secretarias e órgãos) que atualmente está sendo formulado por Comissão designada pelo Prefeito.

c) ABERTURA ORGÂNICA PARA OS PARTIDOS E PARA A SOCIEDADE CIVIL - O governo convida a CUT, a CGT, a UAMPA, a Associação Comercial e a Federação das Indústrias (FIERGS) a integrarem, imediatamente, o Conselho para a Melhoria dos Serviços Públicos Municipais, destinado a debater a Reforma e, de forma permanente, o desempenho da Prefeitura. Além disso, constitui o Fórum de Consultas, chamando as entidades da sociedade civil organizada para começarem a estabelecer uma relação orgânica com a Prefeitura e a preparar a implantação dos Conselhos Populares. E deve fazer isso vinculando essa articulação, de forma substantiva, ao processo de encaminhamento da reforma administrativa e de retomada e redinamização dos serviços públicos municipais.

4. RESULTADO FINAL

a) SITUACÃO ATUAL - Na atual situação existem 11 Secretarias (SMOV, SHAM, SPH, SMSSS, SMC, SHED, SMIC, SMT, SMA, SNF, SGM) e 11 órgãos (DMLU, DMAE, DEP, DEMHAB, MAPA, EPATUR, FESC, CARRIS, PROCEMPA, PGM, GP), (ver Quadro III).

b) SITUACÃO PROPOSTA - Na situação proposta, resultam 9 Secretarias e 8 órgãos, extinguindo-se - e vinculando-se as funções das unidades extintas às novas unidades - 3 Secretarias (SPH, SGM e SMIC) e 3 órgãos (FESC, EPATUR e DEMHAB).

IV. RESPOSTA TRÊS: A CRISE DE RELAÇÃO COM

O PARTIDO E A SOCIEDADE CIVIL

A relação Partido-Administração baseia-se no reconhecimento de que ao partido cabe a direção política, a elaboração das diretrizes e linhas gerais a serem seguidas pelo governo, e que a este cabe atuar com autonomia relativa e circunscrita às orientações político-partidárias.

Esse princípio não realizou-se integralmente até agora em nossas relações, por motivos que estão presentes tanto no Partido como na Administração.

Por um lado, o partido não esteve à altura das necessidades de resposta e de elaboração política exigidas pela Administração. E, por outro lado, a Administração tem desconsiderado e mantido uma relação meramente formal com as instâncias partidárias.

Não se conseguiu implementar uma dinâmica de debate que envolvesse o partido e o conjunto dos petistas presentes no governo, na busca de alternativas para os grandes problemas e para que o prefeito possa optar entre alternativas amplamente discutidas. A consequência disso é que a legitimidade das decisões fica debilitada e o comprometimento do conjunto do governo com as medidas fica bastante reduzido.

Para enfrentar essas limitações é preciso fortalecer, como organismos de discussão e orientação das decisões governamentais o Conselho Político e o Secretariado. Estas instâncias devem adotar posições indicativas ao prefeito que podem, ou não, serem acatadas por este. Este mecanismo não visa transformar o Conselho e o Secretariado em órgãos deliberativos, mas constitui-los como instâncias - que, necessariamente, devem se manifestar sobre as grandes questões do Governo - e que são, por excelência, de debate político dentro da Administração Popular, tornando transparentes as relações

e comprometendo o Secretariado com as políticas de governo, combatendo o corporativismo, etc. A participação política também deverá ser estimulada através da constituição, nas Secretarias e órgãos, de fóruns, dinâmicos e politizados, que reúnam os membros do governo dessas áreas.

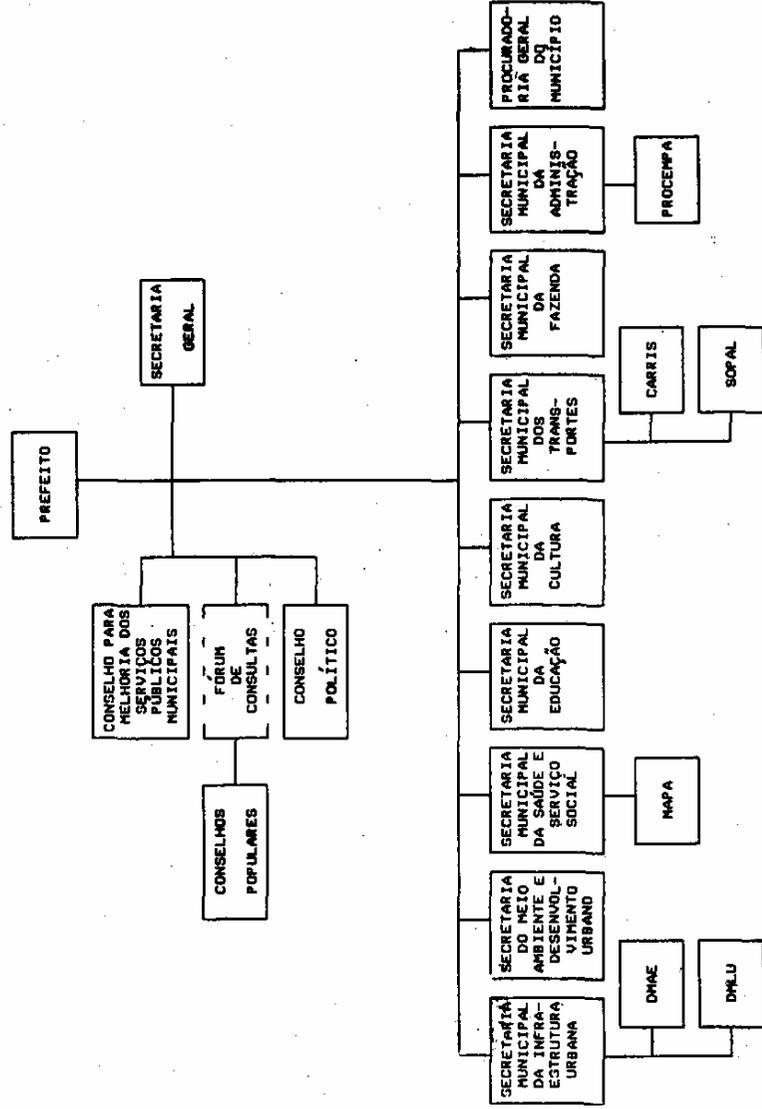
Além disso, o Partido deve criar as condições e exigir prestações de contas sistemática de todos os dirigentes da AP vinculados ao Partido, desde o Prefeito até os Secretários.

Propomos que se realizem plenárias de avaliação da AP onde a militância possa levantar suas críticas e sugestões ao desenvolvimento da gestão popular.

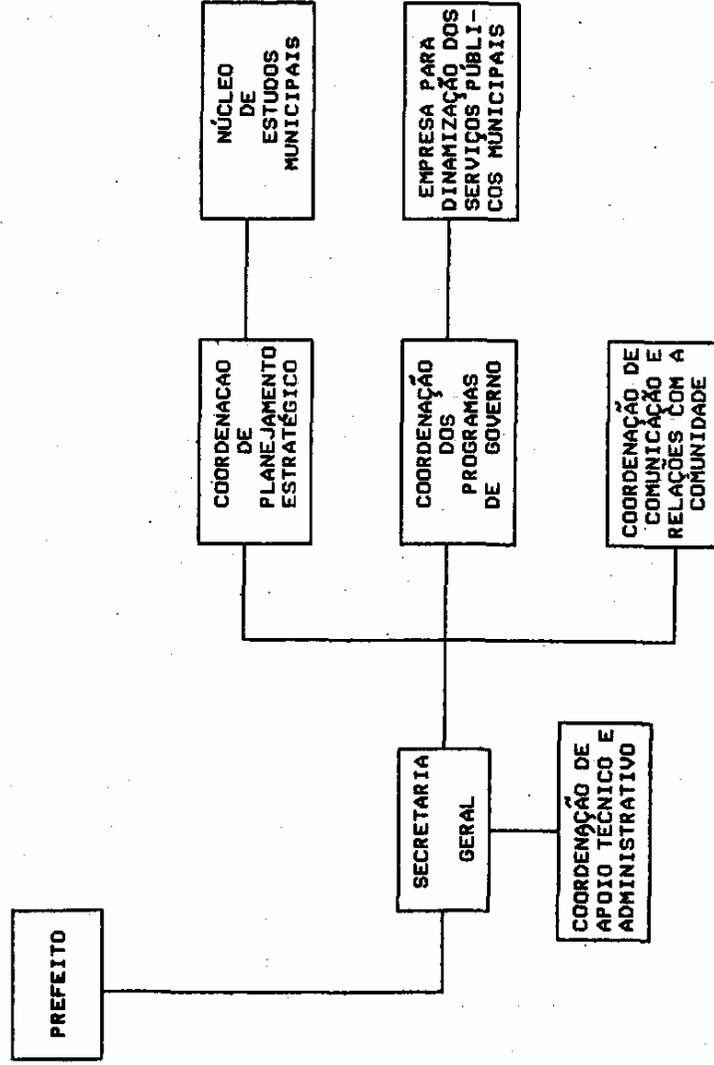
Mas o fundamental é perceber que na questão da democracia, os movimentos que precisam ser realizados não devem se dar apenas para dentro do Partido ou da Administração, mas fundamentalmente para fora, de modo a criar as condições para envolver a parcela mais consciente e organizada do povo de Porto Alegre na gestão da Prefeitura Popular.

Nesse sentido ganha importância o debate e a implementação das experiências de Conselho Popular. O dilema de quem deve tomar a iniciativa é absolutamente secundário. O fundamental é iniciar este processo imediatamente.

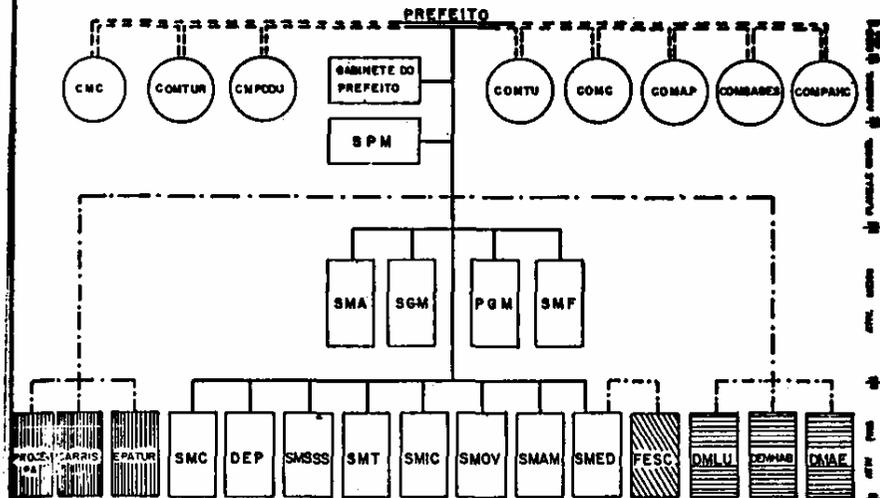
QUADRO I
DESENHO DA REFORMA ADMINISTRATIVA



QUADRO II
DESENHO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA GERAL



QUADRO III
(Organograma atual da PMPA)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
Secretaria Municipal de Administração
Coordenadoria Geral de Modernização Administrativa

Organograma da
Prefeitura Municipal de
Porto Alegre

CONVENÇÕES

— AUTORADEES INTEGRAL
- - - - - CONTROLE
- - - - - COOPERAÇÃO E ABESSORAMENTO

ÓRGÃO DA ADM. CENTRALIZADA
SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA
AUTARQUIA
FUNDAÇÃO