



10

A CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO

UMA EXPERIÊNCIA ALTERNATIVA EM SÃO PAULO

(O CASO DOS NÚCLEOS REGIONAIS DE PLANEJAMENTO)

Banca examinadora

Prof^a Orientadora Regina Silvia Pacheco

Prof. Nilton Ricoy Torres

Prof. Peter Spink

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DIANA TERESA DI GIUSEPPE

A CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO
UMA EXPERIÊNCIA ALTERNATIVA EM SÃO PAULO
(O CASO DOS NÚCLEOS REGIONAIS DE PLANEJAMENTO)

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-
Graduação da FGV/EAESP

Área de Concentração: Administração e
Política Urbana como requisito para obtenção
do título de mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a Silvia Regina Pacheco

SÃO PAULO
1998



S

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
04.6	711.4 (816.11)
Tombo	D536c
1068/98	Di

e.L

0018 - 21360

DI GIUSEPPE, Diana Teresa. **A crise do planejamento urbano**: uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos Núcleos Regionais de Planejamento). São Paulo: EAESP/FGV, 1998. 150 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Política Urbana).

Resumo: Trata do projeto dos Núcleos Regionais de Planejamento - NRPs, implantados em São Paulo durante a gestão Luiza Erundina (1989-1992), junto às Administrações Regionais existentes. Objetivando a democratização e descentralização do processo de planejamento e gestão municipal, a experiência manteve-se por um curto período de tempo - de abril de 1989 a junho de 1990, data em que os NRPs foram extintos, devido às dificuldades e conflitos gerados por sua implantação no conjunto da Administração. O estudo resgata essa trajetória, identificando os principais obstáculos e a complexidade envolvida na concretização do novo modelo pretendido para o planejamento urbano e para a gestão municipal.

Palavras - Chaves : Planejamento Urbano - Tecnocracia - Reforma Urbana - Descentralização - Desconcentração - Reforma Administrativa - Administrações Regionais - Subprefeituras - Participação Popular .

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Apresentação.....	1
Metodologia	13
1. OS NRPs : UM NOVO PLANEJAMENTO	16
A que vieram os NRPs	16
Planejamento urbano: a generalidade e a diferença	19
Planejamento urbano e tecnocracia	28
Planejamento urbano na década de 80	32
2. PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO	38
As primeiras ações urbanísticas	38
O zoneamento e o órgão central de planejamento	47
As Administrações Regionais	52
Uma nova estrutura	58
3. OS NRPs : UMA BREVE EXISTÊNCIA	64
A constituição dos NRPs	64
Os NRPs e o orçamento-programa - OP/90	77
A extinção dos NRPs	90
NRPs: as dificuldades e os resultados positivos.....	101
SEMPLA e os NRPs	117
O projeto de reforma administrativa.....	123
4. CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142
ENTREVISTAS REALIZADAS	149

AGRADECIMENTOS

Agradeço à CAPES e ao PAP/ENAP, pelo indispensável auxílio financeiro, sem o que a realização do Mestrado teria sido impossível.

A todos os professores da EAESP/FGV, e em especial, à minha orientadora, Prof^ª Regina Silvia V.M. Pacheco, pela compreensão e pelo delicado apoio nos momentos mais difíceis.

A todos os colegas do Mestrado, pelo agradável e enriquecedor convívio, e com especial carinho a Kaiser e Jane, amigos e parceiros queridos dos trabalhos em conjunto, à Dilze, pelo incentivo no momento em que pensava em desistir, e à Mariclé, por lembrar-me sempre dos dias de matrícula.

A todos os colegas da SEMPLA, a todos que de alguma forma participaram dos NRPs, e especialmente a todos os entrevistados, por sua atenciosa colaboração.

Ao Prof. Nilton Ricoy Torres, pela leitura dedicada e atenta, por todas as sugestões, e por me ter ensinado, em poucas horas de discussão, que o mais importante é o aprendizado, é o processo.

Ao querido amigo Odon Pereira por todas as discussões e pela preciosa colaboração e sugestões.

A Jorge Pinheiro, pelo trabalho de revisão, pelo auxílio com o misteriosos computadores, e por todo apoio.

A Paulo Giaquinto e Malu, pela ajuda e sugestões, e aos amigos Clementina, Gladys, Tunica, Paulinho, Ana Alice, Irene, Aref, aos meus pais Rodolfo e Natalina, e à minha irmã, Naira, por toda a paciência, carinho e apoio que me dispensaram.

E sobretudo, agradeço a Deus, que colocou à minha disposição todas as pessoas e condições necessárias para que este estudo pudesse ser concluído.

SIGLAS E ABREVIATURAS

- AR - Administração Regional
- AR-BT - Administração Regional do Butantã
- AR-CL - Administração Regional de Campo Limpo
- AR-CS - Administração Regional da Capela do Socorro
- AR-FÓ - Administração Regional da Freguesia do Ó
- AR-IP - Administração Regional do Ipiranga
- AR-IG - Administração Regional de Itaquera-Guaianazes
- AR-LA - Administração Regional da Lapa
- AR-MI - Administração Regional de São Miguel Paulista
- AR-MG - Administração Regional de Vila Maria-Vila Guilherme
- AR-MO - Administração Regional da Moóca
- AR-MT - Administração Regional de São Mateus
- AR-PE - Administração Regional da Penha
- AR-PI - Administração Regional de Pinheiros
- AR-PJ - Administração Regional de Pirituba-Jaguareé
- AR-PR - Administração Regional de Perus
- AR-SA - Administração Regional de Santo Amaro
- AR-SÉ - Administração Regional da Sé
- AR-ST - Administração Regional de Santana
- AR-VM - Administração Regional de Vila Mariana
- AR-VP - Administração Regional de Vila Prudente
- BNH - Banco Nacional de Habitação
- CET - Companhia de Engenharia de Tráfego
- CMTC - Companhia Municipal de Transportes Coletivos
- COAR - Coordenadoria das Administrações Regionais
- COBES - Coordenadoria do Bem-Estar Social
- COGEP - Coordenadoria Geral do Planejamento
- CPDs - Comitês Democráticos Populares

CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana

DECOR - Departamento de Economia e Orçamento da Secretaria Municipal do Planejamento

DEMPLAN - Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal do Planejamento

DENUSO - Departamento Normativo do Uso do Solo da Secretaria Municipal do Planejamento

EMURB - Empresa Municipal de Urbanização

GEP - Grupo Executivo de Planejamento

HABI - Superintendência de Habitação Popular da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano

IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

NRPs - Núcleos Regionais de Planejamento

OP - Orçamento Programa

PATR - Departamento de Patrimônio da Secretaria dos Negócios Jurídicos

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PIEP - Programa Integrado de Educação e Participação Popular

PUB - Plano Urbanístico Básico

SABs - Sociedades de Amigos de Bairro

SAC - Sociedade de Amigos da Cidade

SAGMACS - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SAR - Secretaria das Administrações Regionais

SEBES - Secretaria do Bem Estar Social

SEHAB - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano

SEMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento

SEMDES - Secretaria Municipal de Defesa Social

SEME - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação

SEMPLA - Secretaria Municipal do Planejamento

SERA - Secretaria Especial da Reforma Administrativa

SF - Secretaria das Finanças

SGM - Secretaria do Governo Municipal

SJ - Secretaria dos Negócios Jurídicos

SMA - Secretaria Municipal da Administração

SMC - Secretaria Municipal de Cultura

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SMT - Secretaria Municipal de Transportes

SNE - Secretaria dos Negócios Extraordinários

SSO - Secretaria de Serviços e Obras

SVP - Secretaria de Vias Públicas

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO

A prolongada crise que vive o planejamento urbano é expressão da crise mais ampla que atinge o Estado como um todo, cujas manifestações, a nível mundial, são sentidas a partir da década de 70.

O papel preponderante que coubera ao Estado nos países capitalistas é então recusado, e o padrão de intervenção que predominara -- inclusive concernente ao campo das questões e políticas urbanas -- entra em falência. Emergem os temas da descentralização, privatização, desregulamentação, todos circunscritos ao âmbito da redefinição do Estado.

No Brasil, ao contrário, os anos 70 irão coincidir com o auge do planejamento urbano. O período do regime autoritário, marcado por forte intervencionismo estatal, é exatamente o momento em que o planejamento urbano atinge o seu pleno desenvolvimento, quando as questões urbanas e regionais passam a integrar o quadro das políticas desenvolvidas pelo Estado.

Nos anos 60, década em que se inicia o regime militar, vários órgãos municipais, estaduais e federais são criados com o intuito de resolver os problemas urbanos gerados a partir do desenvolvimento das cidades. Surgem também os primeiros cursos de pós-graduação em planejamento urbano e regional.

Tais medidas guardam coerência com as perspectivas do novo governo militar que, pretendendo o esvaziamento das instituições representativas e a assunção da

tecnocracia como ideologia política dominante, adota a programação e o planejamento como método de governo.¹

A trajetória do planejamento urbano no Brasil foi permeada por padrões característicos de intervenção sobre o espaço das cidades, entendendo-se por padrão, o conjunto dos princípios que orientam o diagnóstico da realidade urbana, bem como a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta.²

Nesse período predominou um padrão segundo o qual o “urbano” é um problema do desenvolvimento econômico, e objeto de um tratamento racionalizador e administrativo.

O “plano” organiza uma série de medidas, baseado em procedimentos racionais, cuja finalidade é a de conduzir os processos urbanos para metas e objetivos preestabelecidos: o plano e o processo de planejamento ordenam e racionalizam a ação pública sobre as cidades.

“Este padrão ganha hegemonia em um momento onde as “contradições urbanas” já apareciam em toda a sua clareza, configurando um conflito de interesses em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da ação do Estado. No quadro de uma conjuntura marcadamente autoritária como a que se seguiu ao golpe militar de 1964, este padrão irá produzir uma “tecnificação” dos problemas urbanos, com sua conseqüente “despolitização”.³

¹ LEVY, Evelyn: **Planejamento urbano**: do populismo ao estado autoritário. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1985. 101p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento urbano)

² RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano XIV, nº 37, p. 77-89, 1994.

³ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio : Planejamento urbano ... p.86

Em São Paulo, o período corresponde à institucionalização do planejamento urbano. Em 1971 a cidade ganha o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, sobre cujas diretrizes instituiu-se em 1972 a primeira lei de zoneamento propriamente dita, a Lei 7805/72. Nesse mesmo ano foi criada a Coordenadoria Geral do Planejamento - COGEP, o órgão central de planejamento destinado a gerir as grandes diretrizes de planejamento para a cidade.

Porém, a maior parte dos planos produzidos pelo órgão não se concretizaram. Os estudos técnicos, realizados a partir de dados demográficos, demandas e carências nas áreas sociais, de transportes e equipamentos, ou seja, dados indicativos dos níveis prioritários de intervenção sobre o espaço da cidade, traduzidos basicamente nas proposições de novos planos diretores, não vingaram.

Logrou-se, entretanto, implantar a lei de zoneamento, cuja base reside no modelo de estrutura urbana proposta no PDDI, que, por sua vez, dependia da realização de várias obras, a maior parte delas não concretizada.

O PDDI propunha uma estrutura urbana que considerava: distribuição da população sobre o território, na forma de fixação de densidades demográficas médias; ordenação das atividades e funções urbanas, na forma de predominâncias de uso do solo e de intensidades de ocupação dos lotes; controle da população ambiental, na forma de preservação de áreas verdes e de faixas de proteção aos mananciais de água; otimização das facilidades de circulação e transporte, na forma de diretrizes para o sistema viário e para o sistema de transporte coletivo de massa.

Visava-se também descongestionar o centro principal e, por outro lado, reduzir os deslocamentos, bem como a extensão dos percursos entre habitação, trabalho, pólos comerciais e equipamentos sociais. As intensidades de ocupação do solo foram estabelecidas tendo em vista o sistema viário e dos meios de transporte.

Previa-se a implantação de uma malha de vias expressas, cuja rede baseava-se nas malhas de vias expressas do PUB.

Sobre a estrutura proposta foi criada a lei 7805/72, que definiu uma tipologia de zonas de uso, caracterizando zonas residenciais, zonas industriais, zonas mistas de baixa densidade, zonas mistas de alta densidade ou zonas centrais, distribuídas de acordo com o modelo desejado no PDDI. Assim foram criadas inicialmente sete zonas de uso: as zonas Z1, estritamente residenciais; as zonas Z3, correspondendo aos centros de bairro existentes, ou onde pretendia-se estimulá-los; as zonas Z4, centros subregionais existentes ou a estimular; as zonas Z5, correspondendo às áreas centrais e expansões; as zonas Z6 e Z7, ambas industriais, a primeira destinada a receber indústrias menos poluentes; as zonas Z8, zonas especiais, para as quais deveriam ser desenvolvidos projetos específicos, incluindo também os corredores de uso especial e as zonas rurais. O restante da cidade foi classificada como zona Z2, zona de uso predominantemente residencial. Posteriormente foram necessárias adaptações ao modelo, criando-se novas zonas de uso, as zonas Z9, Z10, Z11, Z12, Z13, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18 e Z19.

Não obstante as atualizações (insuficientes) que se sucederam esse instrumento distanciou-se cada vez mais da dinâmica e diversidade da cidade, configurando-se assim um afastamento cada vez maior entre o plano ou a legislação, e a cidade que na prática foi se desenvolvendo. Apesar do detalhamento representado pelas série de zonas de uso que foram sendo criadas, estas adaptavam-se somente a determinadas parcelas da cidade. Exemplificando, o zoneamento estabeleceu mecanismos de controle de instalação dos diversos usos -- comercial, serviços, institucional, residencial -- os quais foram e são aplicados indistintamente sobre o território da cidade. Isto é, as condições para sua implantação, desde que permitida, são idênticas, independentemente de seu alcance em termos de desenvolvimento para uma determinada região, ou do impacto que poderá gerar em seu entorno. Assim uma escola, para instalar-se em áreas periféricas ou menos

ocupadas, deverá observar aos mesmos parâmetros aos quais essa atividade estaria sujeita nas áreas centrais ou densamente ocupadas, cujo impacto seria bem distinto. Esse controle indiferenciado resultou muitas vezes por impedir a instalação legal de equipamentos ou atividades necessárias à região.

Nos anos 80 verificou-se o processo de redemocratização do país e a intensificação dos movimentos sociais urbanos, que retomaram a dimensão social da questão urbana. O modelo de planejamento predominante, centralizado e marcado por forte racionalismo, entra em declínio, abrindo-se, ao mesmo tempo, um novo campo de reflexões sobre a questão do planejamento.

No mesmo período, no decorrer do processo de elaboração da Nova Constituição, organizaram-se debates em torno da questão urbana, que posteriormente originaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU. Um leque de novas alternativas abriu-se para o planejamento, indo desde o questionamento de sua própria validade e oportunidade, até a possibilidade de absorver os novos modos de interação com a sociedade, e de requalificar-se como instrumento de política urbana. Essa possibilidade incluía a interlocução com uma gama variada de instituições e formas de organização social, e a inserção, no processo do planejar, de um novo espectro de atores sociais, até então marginalizado.

Neste sentido é que se justifica a proposta de análise dos Núcleos Regionais de Planejamento - NRPs, implantados em São Paulo, durante a gestão Luiza Erundina (1989 - 1992). Criados dentro da perspectiva da administração voltada para a descentralização e inclusão da participação popular, envolviam a idéia de planejamento como um processo de integração, gestão e estabelecimento de prioridades, constituindo, a um só tempo, uma experiência no campo do planejamento e uma tentativa de implantação de um novo modelo de gestão.

Os NRPs, nunca oficialmente institucionalizados, vigoraram por um curto período de tempo: de abril de 1989 a junho de 1990. Essa brevidade nos coloca já de início uma questão: por que estudá-los, se não vingaram nem mesmo até o final da gestão que os idealizou?

Apesar de breve, é uma experiência que merece ser analisada; apoiando-se numa concepção de planejamento que buscava integrá-lo em suas diversas dimensões -- urbana, setorial, orçamentária -- e à esfera de gestão da cidade, propunha uma prática para o planejamento, traduzida no desenho dos NRPs, que almejava romper radicalmente com toda a prática anterior (planejamento tecnocrático, centralizado). Essa tentativa evidenciou conflitos, dificuldades, e a complexidade que está envolvida na concretização de um novo modelo institucional, capaz de articular e integrar o processo de planejamento ao de gestão da cidade, compreendido como a capacidade de decidir, executar, fiscalizar. A sua própria extinção é reveladora, na medida em que resvala em pontos extremamente sensíveis implicados numa proposta de descentralização das estruturas administrativas, políticas e de poder estabelecidas.

Há outros motivos para a escolha do tema, de ordem pessoal. A trajetória profissional da pesquisadora desenvolveu-se no interior da Secretaria Municipal de Planejamento em São Paulo - SEMPLA, que participou inclusive do projeto de implantação dos NRPs. Portanto, de certa forma, a perplexidade que perpassa a temática do planejamento é também sua. Com a convicção de que a aproximação entre a prática e a construção intelectual e teórica sobre o tema podem, e devem produzir seu aperfeiçoamento, foi que nos propusemos a desenvolver o presente estudo.

A experiência dos NRPs traduz-se, portanto, no objeto empírico de uma investigação que, ao explorar seus limites e possibilidades, poderá contribuir para a reflexão de alguns aspectos que cercam a constituição de um novo desenho para o planejamento.

Tratando-se de experiência vinculada ao campo de ação do planejamento, mas indissociada da proposta mais ampla de democratização e descentralização da gestão, envolve pontos de extrema complexidade como, por exemplo, a incorporação da participação popular, sendo por demais abrangente para que se explorem os vários focos de análise que permite. É preciso, portanto, reduzir a investigação a algumas questões específicas que se pretende abordar.

No projeto estava implícita uma *concepção* de planejamento que buscava a superação da visão setorial fragmentada e ao mesmo tempo homogeneizadora da cidade, a integração das diversas dimensões do planejamento -- físico-territorial, setorial, orçamentária -- pretendendo-se ainda integrar o planejamento urbano à esfera da gestão da cidade, ou seja, o plano, à capacidade de decidir, executar e fiscalizar.

De início, procuraremos inseri-lo dentro dessa perspectiva. O que se pretende detectar é sua pertinência e oportunidade no momento de sua idealização, frente às tendências verificadas no debate geral e nas ações relativas ao planejamento urbano. Não é nossa intenção discutir se esse modelo de planejamento é o mais adequado, mas apenas delimitá-lo num período histórico do planejamento e tentar identificar algumas das dificuldades para concretizá-lo.

Para lograr implementar esse novo modelo, era preciso igualmente implementar uma nova *prática*, passando necessariamente pela reformulação da estrutura institucional vigente. Esta foi inicialmente esboçada pelos NRPs -- um novo desenho organizacional, que viabilizaria a integração dos recortes diferenciados dos profissionais vinculados às áreas de saúde, educação, planejamento urbano e do morador ou usuário da localidade, alcançada pela interação entre agentes e entre agentes e atores, inaugurando um novo modo de “pensar”, “decidir” e “agir” sobre cada território. Nesse novo desenho, pretendia-se, as

Administrações Regionais passariam a ter um papel de destaque, o qual jamais lhes fora atribuído anteriormente.

Assim, nesse espaço político institucional representado por cada uma das vinte Administrações Regionais então existentes, as diferentes ações e políticas setoriais, e as diversas dimensões do planejamento seriam integrados, configurando-se uma esfera de planejamento, ação e decisão *locais*, a qual deveria, por sua vez, articular-se à esfera das decisões *centrais*.

Essa nova estrutura, pressupunha-se, facilitaria a participação da população, seja na elaboração da proposta orçamentária, seja na formulação de planos ou propostas de intervenção sobre o espaço físico da cidade. Em cada uma das regiões as ações locais deveriam ser orientadas a partir das demandas, características e questões específicas atinentes a esse território, incluindo a leitura do cidadão comum, dos usuários desse mesmo território. Seria assim possível reduzir a distância entre o plano e ação, superar o “tecnocratismo”, incorporar as particularidades das diversas localidades ao planejamento, de forma a transcender a visão setorial, centralizada, e homogeneizadora que até então predominara.

Algumas questões nos orientaram inicialmente. A proposta dos NRPs constituiu-se, de fato, numa alternativa para o planejamento em São Paulo? A estrutura esboçada a partir das Administrações Regionais revelou-se capaz de gerenciar a tensão permanente entre a parte (os microterritórios da cidade, o recorte setorial) e o todo (a cidade)? Ou, permitiu absorver as particularidades e especificidades existentes nos microterritórios da cidade (sua heterogeneidade) articulando-as à uma visão do todo? Possibilitou a superação da visão tecnocrática, ou a integração entre os diferentes recortes do planejamento? Logrou articulá-lo ao processos de decisão e execução, de modo a “tirar o plano do papel”?

Entretanto, no decorrer do trabalho, tornou-se evidente que, na verdade, o que existia era uma proposta embrionária de uma nova estrutura, a qual seria

construída no interior do processo de sua implantação. Essa nova estrutura jamais foi concluída, limitando-se a um ensaio do novo e almejado desenho. Não se pode, portanto, analisá-la do ponto de vista dos resultados provenientes da implantação de uma nova estrutura, ou de um novo modelo de planejamento ou de gestão, mas apenas identificar, a partir desse embrião, os acertos e entraves que a própria experiência demonstrou.

As questões acima não podem, pois, ser esclarecidas de forma definitiva. A proposta dos NRPs foi desde seu início permeada por indefinições, e sua implantação e funcionamento defrontou-se com vários níveis de problemas, trazendo à luz conflitos implicados na transformação de estruturas quase cristalizadas, os quais tentaremos, tanto quanto possível, identificar ao longo do trabalho.

Ao nosso ver, o maior mérito da experiência está em evidenciar exatamente essa complexidade inerente à radical alteração do planejamento e das estruturas administrativas existentes, cuja amplitude é muito maior que um projeto, que se pretenda instituir em um momento determinado, sob condições também específicas; é, antes um processo que envolve um conjunto social .

Para melhor compreensão dos objetivos da proposta, consideramos necessário situá-la num campo de abrangência ampliado, identificando alguns momentos da trajetória do planejamento urbano no país e em São Paulo, e o quadro específico no qual concretizou-se.

Tal procedimento permitiu-nos associá-la a alguns dos movimentos gerais verificados nesse contexto e compreendê-la dentro de condições outras particulares, como a redemocratização do país, e o novo lugar ocupado pelas questões urbanas naquele momento. Permitiu-nos também identificar que influências estavam presentes na nova concepção pretendida -- como a do

Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU -- e verificar sua contemporaneidade.

Esse quadro é apresentado no capítulo a seguir, onde buscamos pontuar alguns dos aspectos que compõem o debate sobre o planejamento urbano, identificados na formulação da proposta dos Núcleos Regionais de Planejamento.

Consideramos necessário recuperar, de forma bastante sintética, a evolução das principais ações urbanísticas em São Paulo, que gerou uma correspondente estrutura institucional, para que pudéssemos ter o retrato e a dimensão do que deveria ser alterado. Permitiu-nos também verificar que a tentativa de criação de organismos regionais de planejamento não é nova, presente já por ocasião dos estudos realizados pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais - SAGMACS, contratados em 1956 pelo então prefeito Toledo Piza. Esse é o quadro que apresentamos no segundo capítulo, que nos auxilia a refletir sobre a dificuldade envolvida nessa temática.

No terceiro capítulo é descrita a experiência dos NRPs e, no quarto e último capítulo são apresentadas as conclusões.

Finalmente, é preciso definir alguns termos que utilizaremos com frequência no decorrer deste trabalho, como local ou regional e central ou global.

De acordo com T. FISCHER a noção de local contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro:

“Se o “local” refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica

movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns”.⁴

Ainda, segundo a autora, o local não se refere apenas a um território, mas corresponde também a um conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. É neste sentido amplo que nos referiremos aqui ao termo local, porém circunscrito geograficamente a porções do território de abrangência inferior à cidade; o termo regional, é praticamente utilizado como sinônimo de local, identificando os limites dessas porções territoriais àqueles definidos por cada uma das vinte Administrações Regionais existentes à época; o termo central ou global relaciona-se à cidade como um todo.

Serão também utilizados com certa frequência os termos descentralização e desconcentração. Para melhor compreensão dessa diferenciação aplicada às estruturas da administração pública, nos reportaremos à classificação de órgãos públicos elaborada por H. L. MEIRELLES.⁵ Segundo o autor, os órgãos públicos podem ser agrupados por sua posição estatal, estrutura e atuação funcional.

Quanto à posição estatal, os órgãos podem ser independentes, autônomos, superiores ou subordinados. Os órgão independentes, sem qualquer subordinação hierárquica, situam-se no ápice da pirâmide governamental (por exemplo, as Prefeituras Municipais), tendo a si vinculados, na escala imediatamente inferior, os órgãos autônomos (como as Secretarias Municipais). Estes caracterizam-se como órgãos diretivos, e são dotados de autonomia administrativa, financeira e técnica (correspondem, exemplificando, aos Gabinetes, Secretarias Gerais, Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenadorias e Departamentos). Os

⁴ FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (org. e coord.). **Poder local e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993, p. 10.

⁵ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12ª edição atualizada São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

órgãos superiores, embora gozem de poder de direção, controle, decisão e comando, não possuem autonomia administrativa e financeira, restringindo-se sua liberdade funcional ao planejamento e soluções técnicas na sua área de competência, delegando geralmente a responsabilidade pela execução a órgãos subalternos. Estes últimos possuem reduzido poder decisório, com predominância de atribuições relativas à execução.

Os órgãos públicos podem também ser simples ou compostos. Os órgãos simples são constituídos por um único centro de competência, caracterizando-se pela inexistência de outro órgão em sua estrutura, para realizar desconcentradamente sua função principal, ou auxiliar seu desempenho. Nessa categoria enquadram-se várias das Secretarias vinculadas à Prefeitura do Município de São Paulo, inclusive SEMPLA - Secretaria Municipal do Planejamento.

Os órgãos compostos reúnem em sua estrutura outros órgãos, formando um sistema orgânico, onde as funções são desconcentradas, isto é, distribuídas a vários centros de competência, que passam a realizá-las com maior presteza e especialização. Assim, na desconcentração administrativa o que ocorre é a repartição de funções entre os vários órgãos de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia.

“A *desconcentração administrativa* opera desde logo pela distinção entre os níveis de *direção e execução* (grifo no original). No nível de direção situam-se os serviços que, em cada órgão da Administração, integram a sua *estrutura central de direção* (grifo no original), competindo-lhe primordialmente as atividades relacionadas com o planejamento, a supervisão, a coordenação e o controle, bem como o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios a serem observados pelos órgãos enquadrados no nível de execução. A esses últimos cabem as tarefas de mera rotina, inclusive as de formalização de atos administrativos e, em regra, e de decisão de casos individuais, principalmente quando localizados na periferia

da Administração e em maior contato com os fatos e com os administrados⁶.

Já a descentralização administrativa significa atribuir a outrem poderes da Administração, agindo o ente descentralizado, ou por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de execução, porém com autonomia em relação à Administração Central.

O termo desconcentração era utilizado, pelos idealizadores e participantes das propostas dos NRPs, para referir-se à mera transferência de alguns serviços e atividades das Secretarias para as Administrações Regionais, e que estavam geralmente relacionados com a área de atuação destas, como aprovação de plantas, pequenos reparos em equipamentos públicos, fiscalização. Não envolvia, portanto, a transferência de atividades de planejamento, ou a ampliação do nível decisório dessas unidades organizacionais.

Já a descentralização referia-se à extensão do poder decisório, compreendendo a capacidade de definir, por exemplo, qual o montante dos recursos destinados para investimentos naquela região, e para quais atividades -- construção de creches, escolas, etc. -- o que era (e ainda é) atribuição de cada um dos setores (Secretarias) competentes. Referia-se, assim, à transferência de atividades de planejamento, decisão e execução das Secretarias para as Administrações Regionais, de forma a estabelecer dois circuitos de planejamento, decisão, execução, e fiscalização, ou de poder político-administrativo: o central e o local.

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste estudo foi preciso recorrer à pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, e entrevistas.

⁶ MEIRELES, Hely Lopes. Direito... p. 641.

A pesquisa bibliográfica permitiu-nos identificar os principais alvos da crítica presente na proposta que se apresentava como uma nova alternativa ao planejamento, qualificando-a e contextualizando-a, ou seja, inserindo-a num momento particular, que reuniu condições específicas para que esta pudesse emergir e desenvolver-se.

Para a elaboração do eixo central da análise, ou seja, a implantação e desenvolvimento do projeto dos NRPs, recorreu-se a textos e documentos internos à Secretaria Municipal do Planejamento, e às poucas atas de reuniões existentes. A partir desse textos e documentos foi possível recuperar todo o desenvolvimento da experiência, incluindo os debates e impasses a que esteve sujeita, até seu término.

No entanto, considerando que a maior parte desse documentos foi sintetizada pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, entendeu-se que seria necessária a realização de entrevistas, de forma a obter perspectivas diferenciadas sobre o funcionamento dos NRPs, ampliando e enriquecendo nosso próprio campo de visão.

Foram assim realizadas entrevistas com pessoas que tiveram algum tipo de envolvimento no processo, desde técnicos, até Administradores Regionais e Secretários.

Para traçar as linhas gerais da experiência, procedemos inicialmente a entrevistas livre-narrativa, com os coordenadores gerais do projeto, e alguns subcoordenadores da equipe de SEMPLA, o que nos permitiu também definir os procedimentos ulteriores.

Buscando reunir maiores elementos para a análise, entendeu-se ser necessário estudar mais atentamente alguns dos NRPs que foram implantados. Não

dispondo de material suficiente que possibilitasse recuperar a trajetória específica de cada um desses núcleos regionais, foi preciso recorrer às entrevistas, agora orientadas por um roteiro.

Foram, ao todo, constituídos vinte Núcleos Regionais de Planejamento, número significativo, que obrigou-nos a escolher os casos sobre os quais deveríamos aprofundar a reflexão. A mais fácil e obrigatória escolha para o estudo foi a do Núcleo Regional da Sé, por sua especificidade dentre os demais, já que compreendia a região central da cidade, região bastante complexa, e claramente relacionada com toda a cidade.

A escolha dos outros dois casos -- o Núcleo Regional da Penha e Núcleo Regional da Freguesia do Ó -- deveu-se a mais de um fator. Um deles foi a intenção de contemplar casos que representassem regiões diferenciadas entre si e com realidades diversas. Mas outros fatores, detectados nas entrevistas anteriores, tais como o nível de entrosamento alcançado entre as equipes, a produção de planos e ações intersetoriais, enfim, aspectos relacionados com o desenvolvimento característico de cada um dos NRPs orientaram a escolha.

O estudo mais detalhado destes casos serviu para aprofundar alguns dos aspectos já levantados nas entrevistas anteriores e na análise dos documentos, mas, por sua brevidade, e por estarem condicionados à uma orientação mais geral, não chegam a constituir, em si, estudos de casos particulares. Sendo assim, não serão relatados neste trabalho de forma particularizada, inserindo-se no conjunto da análise.

1. OS NRPs : UM NOVO PLANEJAMENTO

A QUE VIERAM OS NRPs

A proposta dos Núcleos Regionais de Planejamento foi construída sobre a crítica ao planejamento tecnocrático, centralizado, instaurado em São Paulo a partir dos anos 60. Alguns dos alvos dessa crítica foram a separação do planejamento da esfera de gestão da cidade, a exclusão de grande parcela da população desse processo de planejamento e decisão, o modelo de cidade ideal subjacente à legislação urbanística adotada (que a resguarda de seus “males”), e a pressuposta existência de um saber técnico, especializado sobre a cidade.

“O isolamento do planejamento e sua separação da esfera de gestão, fruto do esvaziamento da atividade política no período autoritário, provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas administrações -- de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino ia sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, lobby ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões.”⁷

O plano, tido como o instrumento capaz de gradativamente articular a realização da cidade do futuro, pressupunha a realização, por parte do poder público municipal, de investimentos em transportes, sistema viário, infra-estrutura e equipamentos públicos, e a instituição de mecanismos de controle sobre a ação dos agentes privados através da disciplina de uso do solo, sobretudo via zoneamento.

⁷ SÃO PAULO (Município). Cadernos de Planejamento: Planejamento e Dinâmica Local. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 37, número 243, 29 de dezembro de 1992. Suplemento, p. 1.

Foram criadas inúmeras leis e instrumentos urbanísticos na tentativa de viabilizar tal controle, os quais, genéricos, revelaram-se incapazes de contemplar as particularidades e o dinamismo da cidade. Essas leis, cada vez mais complexas, acabaram constituindo um “código”, uma linguagem quase hermética, cuja compreensão e utilização ficou restrita a pequenos segmentos especializados nesse conhecimento. Grande parte das obras não foi executada, e praticamente 70% da cidade foi (e continua sendo) construída sem a observância à legislação vigente.

Opondo-se radicalmente a esse modelo, os NRPs foram implantados um por Administração Regional, com os seguintes objetivos:

- articular a atuação dos vários setores da administração (Secretarias) no âmbito de cada região (compreendida por cada Administração Regional);
- associar planejamento e gestão do território;
- identificar as especificidades de cada região, visando a elaboração de uma política urbana local, e subsídios à formulação do plano diretor, e incorporá-los no plano de governo e no orçamento anual;
- incorporar a participação da população no planejamento e decisão, tendo como objetivo mais imediato estabelecer prioridades (e conseqüentemente produzir uma peça orçamentária) através de uma visão integrada das necessidades, trabalhando de modo integrado e participativo.

Por sua vez, tais objetivos deixam transparecer os contornos de um modelo de planejamento através do qual pretendia-se:

- superar a visão setorial fragmentada, opondo à mesma a visão do território, constituindo-se os NRPs em espaços de totalização a nível regional;

- superar a visão homogeneizante, totalizadora da cidade, cuja expressão maior na cidade de São Paulo deu-se através do zoneamento;
- possibilitar a implementação do “plano”, ou, em outras palavras, “tirar o planejamento do papel”, articulando-o ao processos de decisão, através da transformação da estrutura administrativa vigente;
- integrar as diversas dimensões do planejamento - físico territorial, setorial, orçamentário;
- possibilitar a transformação da visão tecnocrática presente nos técnicos do planejamento.

Embora o projeto dos NRPs denote um conceito de planejamento e de estruturação para o planejamento bastante específicos do momento, do lugar, e condições em que foi idealizado, é possível associá-lo a tendências e elementos presentes no debate sobre o tema.

A crítica ao “plano” e à ação homogeneizante sobre a cidade, expressa no discurso contra o planejamento autoritário e ao zoneamento, está também associada a tendências mais gerais, de repercussão mundial, que surgem a partir dos anos 70, e que mais tarde irão manifestar-se no Brasil.

O tema da localidade, do específico, do particular, ganha destaque com a emergência do movimento pós moderno, cujas influências serão estendidas para o campo do planejamento urbano.

PLANEJAMENTO URBANO: A GENERALIDADE E A DIFERENÇA

É no contexto do pós-guerra que surge uma vigorosa teorização do planejamento, acompanhada do nascimento de uma nova categoria de profissionais -- os planejadores -- os quais apoiavam-se na crença amplamente difundida de que a ciência e as novas tecnologias podiam ajudar a traçar vias de ação futuras.

O lugar estratégico que ocupa naquele momento o planejamento vincula-se ao movimento que HARVEY denominou de modernismo “universal” e que tornou-se hegemônico após 1945.

“A crença no “progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional de ordens sociais ideais” sob condições padronizadas de conhecimento e produção era forte. Por isso, o modernismo resultante era “positivista, tecnocrático e racionalista”, ao mesmo tempo que era imposto como a obra de uma elite de vanguarda formada por planejadores, artistas, arquitetos, críticos e outros guardiões do gosto refinado”.⁸

Os movimentos da contracultura e antimodernismo dos anos 60 contribuem para a emergência, nos anos 70, do pós-modernismo, cujas novas tendências irão abranger diversos setores da produção do conhecimento. No campo do planejamento urbano elas devem ser entendidas, num sentido amplo, como uma ruptura com a idéia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes.⁹

⁸ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993, p.42.

⁹ HARVEY, David. *Condição...*

O que fora outrora desconsiderado pelo planejamento globalizante -- a cidade sob o prisma da localidade, do particular, do específico -- emerge como foco principal da cena.

É esta perspectiva da localidade que o projeto dos NRPs busca também resgatar. A cidade é aí reconhecida como uma entidade que se constrói permanentemente não apenas no grande eixo das transformações econômicas, políticas e sociais, mas também no dia a dia, no cotidiano dos seus habitantes:

“A vida cotidiana é o terreno privilegiado da prática, onde se concretizam e articulam diferentes processos sociais. O cotidiano é o lugar onde “as coisas” permanecem se atualizando, ou modificam-se permanecendo”.¹⁰

Estabelecem-se, na cidade, relações de identidade com a mesma, como um todo, e com suas partes. Assim a cidade é, a um só tempo, unidade e diversidade. Seus espaços heterogêneos, suas partes do território, são fragmentos que, ao mesmo tempo que contêm, espelham e fazem parte da cidade, possuem relações de identidade específicas, têm suas particularidades, e necessitam de tratamento diferenciado.¹¹

Nesse sentido, apreender a diversidade da cidade, estabelecer uma aproximação com sua realidade, inclui observar, compreender e interpretar as particularidades e diferenças existentes em cada microterritório; seu cotidiano, seus significados, sua “vida própria”, seu micro-universo, que é único, enquanto específico, ao mesmo tempo que se insere no todo, no universo que é a cidade.

¹⁰ ALBANO, Celina, WERNECK, Nisia. Anotação sobre espaço e vida cotidiana. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano VI, nº 17, 1986, p. 34

¹¹ FREITAS, Kaiser, DI GIUSEPPE, Diana Teresa. **Imagem, memória, identidade e intervenção urbana.** (Trabalho realizado para a disciplina de Dinâmica Urbana do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo, São Paulo, dez. 1993, EAESP/FGV).

No entanto, o projeto urbano pós-moderno, opondo-se à planificação global da cidade, cultiva a idéia de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado e apresenta-se sensível somente às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, às necessidades e fantasias particulares.¹²

Incorporar ao planejamento urbano a dimensão da heterogeneidade dos espaços urbanos, sua diversidade, apenas através de intervenções pontuais, implica no risco de se perder a dimensão de cidade como um todo, e dos ritmos e conflitos que se estabelecem entre estas partes e o todo: conflitos de identidade, de poder, sociais, culturais; ritmos distintos, ritmos que se alteram, ritmos que se sobrepõem, ritmos que se integram, ritmos que se compatibilizam.

HARVEY¹³ indica três maneiras de se pensar a totalidade. A primeira, como um agregado de elementos que se combinam sem a construção prévia de uma estrutura dentro da totalidade, resultando na simples soma das partes.

Essa primeira perspectiva, no que diz respeito à ação sobre o espaço físico da cidade, pode ser representada pelas intervenções pontuais, relacionadas apenas a uma localidade específica ou comunidade.¹⁴

Outra forma é pensá-la como uma totalidade que tem existência independente de suas partes, e que ao mesmo tempo, domina o caráter das partes que contém.

Do ponto de vista da intervenção física sobre o território, esta visão pode ser representada pela implantação de importantes vias de ligação, as quais muitas vezes entrecortam bairros até então tipicamente residenciais, alterando sua

¹² ARANTES, Otilia. Urbanismo em fim de Linha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 de setembro de 1993, p.10.

¹³ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

¹⁴ Essa perspectiva pode ser exemplificada, em São Paulo, pelo projeto de implantação de bolsões residenciais, que consiste no fechamento de determinadas vias situadas em bairros residenciais ao tráfego de passagem, gerando conflitos na utilização de um espaço coletivo.

dinâmica (pela geração de tráfego, ou verticalização e/ou surgimento de novas atividades, ou por outras transformações). A esse respeito, afirmam ALBANO E WERNECK:

“ Uma avenida é, na análise do tecido urbano, uma via de penetração, de ligação entre dois pontos, é signo de união, de articulação. Na vida cotidiana dos que moram nos bairros ao longo de seu percurso ela produz um efeito contrário a esse significado. Quanto mais eficiente ela se torna como via de ligação, mais se transforma em uma barreira difícil de transpor, para os moradores da região.”¹⁵

Finalmente, na terceira forma apontada por HARVEY, a totalidade busca moldar as partes de modo a cada parte preservar a existência e a estrutura geral do todo. As relações que se estabelecem dentro dessa totalidade poderiam assim ser interpretadas de acordo com o modo como elas funcionam para preservar e reproduzir o todo.

“ Uma consequência que se segue é que cada elemento (assim como as mônadas de Leibniz) reflete dentro de si todas as características da totalidade porque ele é o lugar de uma série de relações dentro da totalidade (...) Mas, essas relações não estão, necessariamente, em harmonia entre si. Elas estão freqüentemente em contradição e dessa contradição flui o conflito. As transformações ocorrem através da resolução desses conflitos e em cada transformação a totalidade é re-estruturada, e esta re-estruturação em retorno altera a definição, significado e função dos elementos e relações dentro do todo.”¹⁶

¹⁵ ALBANO, Celina, WERNECK, Nisia. Anotação sobre espaço e vida cotidiana. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano VI, nº 17, 1986, p. 37. Em São Paulo essa situação é exemplificada pela recente construção da Avenida Água Espraiada, que cortou ao meio ruas residenciais, ocasionando exatamente essa descontinuidade, atestada mesmo pela numeração das residências de cada uma das ruas, que segue para além da nova avenida.

¹⁶ HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980, p.250.

A proposta dos NRPs associa-se a este último conceito, na medida em que apresentava-se como uma alternativa para a superação desta tensão permanente entre a parte e o todo, em suas diferentes expressões.

À visão setorial fragmentada predominante no planejamento e no conjunto das ações da administração pública, opunha a visão do território, construída através do Núcleos Regionais de Planejamento, espaços de totalização a nível regional. A tensão permanente entre a parte (o setor, a secretaria, as demandas setoriais, os recorte setorial, as diferentes dimensões do planejamento) e o todo (os microterritórios da cidade, delimitados pelas fronteiras de cada uma das Administrações Regionais) seria mediada por essas arenas onde estariam colocadas, lado a lado, as perspectivas diferenciadas de cada um dos participantes.

Em outras palavras, em cada um dos territórios delimitados pelas Administrações Regionais então existentes seria implantado o Núcleo Regional de Planejamento, um esboço institucional no qual, pela presença de todas as Secretarias na região, e pela atribuição de poder decisório a esses organismos, lograr-se-ia transformar o planejamento, associando-o à gestão, e conferindo-lhe a dimensão local, de modo a superar a visão homogeneizadora dominante.

A tentativa da superação da ótica homogeneizante/totalizante relaciona-se também a outra das manifestações da tensão entre a parte e o todo. A maior expressão do planejamento em São Paulo -- o zoneamento -- trata a cidade como um todo; e não é tão sofisticado a ponto de dar conta das particularidades da cidade. A cidade, vista por esse lado é o todo, e cada um dos microterritórios da cidade, uma parte.

Cada um dos NRPs constituir-se-ia em um canal de articulação permanente entre esses dois níveis -- central e local -- acrescentando-se a esse esboço de estrutura

mais um ingrediente, o da participação popular. Dentre outros objetivos, a participação da população no processo de planejamento visava o rompimento com o tecnocratismo que o permeava, opondo, ao discurso do saber técnico competente, especializado, o “saber” de quem mora, vivencia, e conhece seu lugar, ou, o “conhecimento” do senso comum.

O homem comum tem uma percepção própria, particular do lugar que habita e vivencia, que constitui-se num mundo que é real para ele. O “conhecimento” do mundo e das coisas do mundo é apreendido através da rotina, da realidade da vida diária, que se lhe apresenta como um mundo ordenado:

“O mundo da vida cotidiana não somente é tomado como uma realidade certa pelos membros ordinários da sociedade na conduta subjetivamente dotada de sentido que imprimem a suas vidas, mas é um mundo que se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles.”¹⁷

O mundo do homem comum organiza-se a partir das questões, necessidades e relações mais imediatas, mais próximas, do “aqui” e “agora”, ou seja, de seu universo altamente personalizado, individualizado e subjetivo. A atenção do membro ordinário da sociedade tende a concentrar-se de forma mais premente nas zonas vizinhas, circunscritas ao “aqui” de seu corpo e ao “agora” do seu presente .

Entretanto, a realidade da vida diária não se esgota nessas presenças imediatas, abarcando fenômenos ulteriores. Assim o cotidiano é apreendido em diferentes graus de aproximação e distância, espacial e temporalmente, sendo o interesse do homem comum nas zonas distantes menos intenso e urgente. Como afirmam BERGER E LUCKMANN:

¹⁷ BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis : Vozes, 1985, p.36.

“A mais próxima de mim é a zona da vida cotidiana diretamente acessível à minha manipulação corporal. Esta zona contém o mundo que se acha ao meu alcance, o mundo em que atuo a fim de modificar a realidade dele, ou o mundo em que trabalho. Neste mundo do trabalho - minha consciência é dominada pelo motivo pragmático, isto é, minha atenção a esse mundo é principalmente determinada por aquilo que estou fazendo, fiz ou planejo fazer nele. Deste modo, é meu mundo por excelência. Sei, evidentemente, que a realidade da vida cotidiana contém zonas que não me são acessíveis desta maneira. Mas, ou não tenho interesse pragmático nessas zonas ou meu interesse nelas é indireto, na medida em que podem ser potencialmente zonas manipuláveis por mim”.¹⁸

Exemplificando tal afirmativa, prosseguem os mesmos autores:

“Estou intensamente interessado no aglomerado de objetos implicados em minha ocupação diária, por exemplo, o mundo da garagem se sou um mecânico. Estou interessado, embora menos diretamente, no que se passa nos laboratórios de provas da indústria automobilística em Detroit, pois é improvável que algum dia venha a estar em algum destes laboratórios, mas o trabalho aí efetuado poderá eventualmente afetar minha vida cotidiana. Posso também estar interessado no que se passa em Cabo Kennedy ou no espaço cósmico, mas este interesse é uma questão de escolha privada, ligada ao “tempo de lazer”, mais do que uma necessidade urgente de minha vida cotidiana.”¹⁹

A vida cotidiana apresenta-se pois, como *a realidade* por excelência. Essa realidade é apreendida como uma realidade ordenada, onde os fenômenos encontram-se previamente dispostos em padrões que parecem ser independentes da apreensão que cada um, como indivíduo, faz deles. Assim, ela impõe-se como

¹⁸ BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. **A construção** ... p.39.

¹⁹ BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. **A construção**... p.39,40.

realidade objetivada, ou seja, constituída por uma série de objetos que foram designados como objetos antes que “eu”, como indivíduo, entrasse em cena. É, ao mesmo tempo, subjetivamente dotada de sentido, à medida em que forma um mundo coerente.²⁰

Porém, como esse mundo não existe sem que se estabeleçam relações e comunicações, apresenta-se também com um mundo intersubjetivo, no qual o homem comum desenvolve a percepção da existência de perspectivas diferenciadas, de “diferentes realidades”, que podem ou não entrar em conflito com suas próprias perspectivas. O indivíduo percebe que há correspondência entre os significados que ele mesmo e “o outro” atribuem ao mundo da realidade cotidiana. Em outras palavras, permanece o sentimento de partilhar um mundo comum a muitos homens. Essa realidade é admitida como verdadeira pelo homem comum, ou “a realidade” sem que haja necessidade de maiores verificações:

“A atitude natural é a atitude da consciência do senso comum precisamente porque se refere a um mundo que é comum a muitos homens. O conhecimento do senso comum é o conhecimento que eu partilho com os outros nas rotinas normais, evidentes da vida cotidiana.”²¹

O conhecimento do senso comum é o conhecimento não teórico, constituindo um campo do conhecimento ao qual, de um ou de outro modo, todos temos acesso, permitindo-nos a integração ao organismo social específico a que pertencemos. Refere-se a um conjunto de informações não sistematizadas, apreendidas ou aprendidas através de processos formais e/ ou informais, que pode incluir experiência pessoal, fatos históricos, crenças, valores, doutrinas religiosas,

²⁰ A produção de signos - sinais com significações - é um importante elemento desse processo de objetivação, dentre os quais faz parte a linguagem.

²¹ BERGER, Peter, LUCKMANN, Thomas. **A construção...** p.40.

princípios ideológicos, das quais nos valem em nossa vida cotidiana, incluindo, ainda, um conjunto de valorações.²²

Para GEERTZ, na perspectiva do senso comum, o mundo e seus objetos se apresentam tais como são, ou seja, como modo de “ver”, no senso comum predomina a aceitação, e o motivo pragmático -- o desejo de atuar sobre esse mundo a fim de transformá-lo, dominá-lo, ou simplesmente ajustar-se a ele. Já na perspectiva científica, é esta condição do fato ou realidade “dada” que desaparece:

“A dúvida deliberada e a pesquisa sistemática, a suspensão do motivo pragmático em favor da observação desinteressada, a tentativa de analisar o mundo em termos de conceitos formais cuja relação com as concepções informais do senso comum se tornam cada vez mais problemáticas -- estes são os marcos da tentativa de apreender o mundo cientificamente.”²³

Mas o conhecimento do senso comum nem sempre é alcançado pelo conhecimento técnico ou científico. Ou, dito de outra forma, o conhecimento técnico, especializado, ou o conhecimento científico não é sempre integralmente capaz de identificar e traduzir o que é considerado “real”, ou verdadeiro para os membros ordinários de uma comunidade.

São estas diferentes esferas do conhecimento que a proposta dos NRPs procura colocar lado a lado, aproximando o conhecimento técnico especializado dos planejadores da realidade da vida cotidiana de cada uma das localidades.

Através dessa perspectiva pretendia-se também a inclusão no processo de planejamento e decisão da população excluída pelo discurso e prática

²² MATALLO JR., Heitor. A problemática do conhecimento, In: CARVALHO, Maria Cecília M. (org.). **Construindo o saber**. São Paulo: Papirus, 1994, p.13-28.

²³ GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 1989, p.127.

tecnocráticas. À medida em que o planejamento é trazido -- ou traduzido -- para a zona da vida cotidiana, para a área dos interesses imediatos dessa população, tornando-se-lhe acessível, próximo, esta passa a perceber-se não mais como mero espectador, mas como agente capaz de interferir e transformar a realidade que se lhe apresenta.

PLANEJAMENTO URBANO E TECNOCRACIA

Como afirmamos anteriormente, o período do pleno desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil corresponde ao do regime autoritário, no qual registra-se também a consolidação dos interesses do capital monopolista no Estado brasileiro. Esse é o momento de institucionalização do planejamento urbano,²⁴ no qual surge uma nova linguagem e uma nova categoria de profissionais, os planejadores urbanos, que irão se firmar como os “especialistas da cidade” nessa fase:

“Uma nova linguagem foi dominando o cenário político e o tecnocratismo ganhou o espaço roubado ao democratismo populista. O capital monopolista criara as bases para uma reconversão das estruturas econômicas, trazendo inovações tecnológicas que de per si contribuíram para que a Ciência e a Técnica se tornassem inquestionáveis, legitimando infinitamente o “saber competente”.”²⁵

²⁴ O conhecimento é transmitido, reproduzido e desenvolvido através das instituições. Sendo o homem um ser social, suas atividades na coletividade tendem a ser institucionalizadas, ou seja, sujeitas a regras, normas e padrões de conduta, que implicam em controle social. À medida em que uma determinada sociedade desenvolve-se e acentua-se a divisão do trabalho, o conhecimento especializa-se, podendo este mesmo ser institucionalizado e representado de diversas maneiras dentro dessa mesma sociedade. Exemplificando, a instituição da lei é representada pela linguagem legal, códigos de lei, etc. Da mesma forma, a institucionalização do planejamento urbano fez-se representar através da criação de órgãos públicos ligados a essa atividade, de cursos especializados e disciplinas específicas para formação de uma categoria especializada de profissionais e pela implementação de códigos e leis específicos (como, por exemplo, a legislação de zoneamento).

²⁵ LEVY, Evelyn. Olhando para trás : 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano V, nº 15, 1985, p.41.

Neste novo cenário surge um novo corpo de agentes, os planejadores urbanos, que através do seu discurso e do saber especializado, legitimam-se²⁶ perante a sociedade enquanto portadores de um conhecimento intelectual singular, que os investe de um poder específico em seu campo de atuação.

CASALI estabelece, a partir do trabalho de Pierre Bourdieu, uma analogia entre as funções preenchidas no passado pelos agentes religiosos e as funções dos agentes do campo intelectual tecnocrático que exerceriam, na formação do Estado contemporâneo, uma função de representação, legitimação e racionalização homóloga àquele do grupo religioso em formações históricas anteriores.²⁷

Operando ao nível do universo simbólico, a religião teria contribuído para a imposição dos princípios de estruturação do mundo, em especial do mundo social. Função semelhante pode ser atribuída aos técnicos-especialistas do planejamento, os quais, operando também ao nível do simbólico através de seu discurso, viriam a contribuir para o desenvolvimento da nova visão racionalizadora, globalizante e coordenadora da ação social, caracterizadora do novo período, e para o coroamento das transformações profundas introduzidas no Brasil em consequência da consolidação dos interesses monopolistas no Estado.

Um outro paralelo pode ser estabelecido entre o discurso dos agentes religiosos e aquele dos agentes do planejamento; ambos conduzem a uma representação da

²⁶ A questão da legitimação surge quando as objetivações da ordem institucional precisam ser transmitidas para uma nova geração, sendo, para tanto, insuficientes apenas a memória e os hábitos do indivíduo. Para que o caráter evidente das instituições, da tradição seja assegurado, é preciso haver explicações e justificações. A legitimação é esse processo de explicação e justificação, ou seja, ela explica a ordem institucional outorgando validade cognoscitiva a seus significados objetivados, e justifica essa mesma ordem, conferindo dignidade normativa aos seus imperativos práticos. A legitimação implica assim não apenas em valores, mas em conhecimento, através do qual diferencia-se e legitima-se perante os demais um setor institucional determinado (BERGER E LUCKMANN, 1985, p.128)

²⁷ CASALI, Plínio A. de Aguiar. A questão tecnocrática: campo intelectual-tecnocrático e o discurso dos agentes do planejamento urbano. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano III, n^o 9, p. 43-65, 1983.

realidade objetiva de sua ação , “sob a imagem do caos ou tendente ao caos -- superável através de uma série de procedimentos que serão colocados ao corpo social pelos próprios agentes identificadores daquele caos” e que são, somente eles, detentores de um conhecimento que permite a superação daquele caos. Os planejadores -- e o planejamento -- são assim investidos de um caráter redentor.²⁸

Este conhecimento se traduz em uma série de normas e procedimentos burocráticos, e conduz a um discurso cujo caráter excludente é perceptível tanto pelo emprego simples do jargão , como pela alienação simbólica do fato sobre o qual discorre -- o urbano -- quando em sua formulação ele é colocado no âmbito do ilegível :

“Ao apresentar um fato, mesmo que experimentalmente já conhecido, nos termos de uma linguagem estranha e que se pretende imbuída de autoridade, o discurso faz com que o interlocutor se exclua do domínio desse fato, se não totalmente, ao menos no que se refere aos dados trazidos sobre ele pelo próprio discurso.”²⁹

De acordo com BERGER E LUCKMANN a linguagem é o mais importante sistema de sinais da sociedade humana, a partir do qual é possível objetivar os significados subjetivos individuais, tornando-os acessíveis, a um só tempo, ao mesmo indivíduo e ao outro. A linguagem possui a capacidade de transcender o universo subjetivo, individualizado e pragmático, estabelecendo pontes entre diferentes zonas da realidade cotidiana, integrando-as em uma totalidade dotada de sentido.³⁰

No entanto, ao apresentar-se como linguagem estranha, o discurso do técnico planejador configura-se como elemento de exclusão social, ao mesmo tempo em

²⁸ CASALI, P.A. A., A questão tecnocrática... p. 55.

²⁹ CASALI, P.A. A., A questão tecnocrática..., p. 48-49.

³⁰ BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. **A Construção social...**

que lhe confere (ao planejador) certo grau de autonomia, na medida em que a corporação se autopromove e se autodistingue segundo normas e especificações que ela mesma determina em seu processo de consolidação.

O tecnocratismo, que busca legitimar a função de dominação do Estado através do argumento da “racionalidade técnica e neutra”, excluindo do processo de tomada de decisão amplos segmentos da sociedade, estabelece, ao mesmo tempo, uma afinidade com o campo intelectual, na medida em que este também desenvolve uma ideologia da racionalidade técnica e neutra do trabalho intelectual.

“O tecnocratismo, se surge como corolário técnico de uma elite pertencente à própria classe dominante e serve como “véu ideológico” para sua conquista e institucionalização no Estado, não deixa de criar seus próprios quadros de agentes pertencentes de modo necessário à elite dominante, mas que, necessariamente, dada a própria origem de sua formação e identificação social, passam a utilizar-se desse corolário e desenvolver o princípio da racionalidade tecnocrática em benefício próprio na legitimação de sua existência, agora, então, corporativa, e não mais garantida exclusivamente sobre princípios de pertinência de classe.”³¹

Com a crise do modelo de desenvolvimento, o planejamento e o discurso intelectual-tecnocrático também desestruturam-se; abre-se um vácuo no campo do planejamento urbano, onde até mesmo sua validade é questionada.

A proposta de criação dos NRPs apresentava-se como alternativa ao modelo de planejamento então vigente. Opondo-se ao tecnocratismo pretendia, através de sua estrutura, propiciar uma simbiose entre a técnica e a realidade do lugar, requalificando o técnico planejador, cuja visão seria transformada pela própria experiência.

³¹ CASALI, P.A. A., A questão tecnocrática..., p. 52.

Na verdade, a instituição dos NRPs, se por um lado está vinculada aos objetivos mais gerais da administração municipal democrático popular, no âmbito particular do planejamento urbano, é também delimitada pelo campo da reflexão, tendências e experiências ligadas ao tema, verificadas no final dos anos 80 e início dos anos 90.

PLANEJAMENTO URBANO NA DÉCADA DE 80

O regime militar instalado a partir de 1964 lançou mão de uma série de medidas repressivas, como a lei de Segurança Nacional, a lei de Imprensa, e os sucessivos atos institucionais, através dos quais a liberdade de organização, participação e intervenção da sociedade civil na vida política como um todo foi sendo retirada. O Estado -- sobretudo, e quase que exclusivamente por meio de Poder Executivo -- aparece como o único agente capaz de promover o desenvolvimento econômico e social.

Os movimentos populares surgidos durante as décadas de 40 e 50, que muito haviam contribuído para a requalificação da questão urbana, desorganizaram-se, perdendo temporariamente sua capacidade de intervir na gestão da cidade.

Mas no início da década de 70 manifestaram-se os primeiros sinais da crise do modelo de modernização conservadora adotado pelo governo autoritário, quando o Estado vai gradualmente perdendo sua capacidade de promover a acumulação de capital em larga escala. O modelo esgota-se, levando à perda de sua racionalidade administrativa e de sua credibilidade frente a amplos segmentos sociais e econômicos.

De um lado, expressivos segmentos da classe dominante iniciaram uma campanha pela desestatização, pela reorganização dos negócios públicos através da

recuperação da livre iniciativa e do regime representativo, apresentando o mercado como o único capaz de reestruturar a sociedade.³²

Por outro lado, estava em curso a reorganização dos movimentos populares, inicialmente agrupados em torno de lutas por condições mínimas de sobrevivência, que desenvolveram-se sobretudo no espaço das grandes cidades.

A partir de 1973 surgiram em São Paulo alguns movimentos dispersos, como o Movimento Contra a Carestia, os movimentos por transporte, por creches, por saúde, por habitação, ou pela regularização dos loteamentos clandestinos. Eram os denominados movimentos sociais urbanos, que ganhavam ressonância, ao mesmo tempo em que reorganizava-se o movimento sindical.

Outros tipos de organizações, como entidades representativas de categorias profissionais, igrejas, assessorias de movimentos, somaram-se às resistências contra o regime autoritário, caracterizando-se o início da década de 80 pela aglutinação dessas forças social e politicamente distintas, que realizaram um movimento convergente no sentido da restauração da democracia.

No interior deste movimento pela democratização da sociedade, surgiu e desenvolveu-se, durante os anos 80, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, articulado a partir dos fóruns de debates formados no decorrer do processo de elaboração da nova Constituição Federal.

Uma série de movimentos e entidades não governamentais vinculadas à questão urbana -- Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, Articulação Nacional do Solo Urbano, Movimento de Defesa do Favelado, Associação de Mutuários, Coordenação Nacional dos Mutuários, Instituto dos

³² ABREU, Haroldo Batista. Considerações sobre as propostas em disputa. **Proposta**, Rio de Janeiro, n^o 39, p.35-47, fev. 1989.

Arquitetos do Brasil , Federação das Associações de Moradores dos Rio de Janeiro -- mobilizaram-se em torno das discussões sobre o tema, criando esse movimento (inicialmente chamado de Movimento Popular pela Reforma Urbana), e assumindo também a tarefa de redigir a Emenda Popular sobre Reforma Urbana. Assim, no período de elaboração da Constituição Federal uma nova tendência de enfrentamento da problemática urbana vai ganhando visibilidade.

Evidenciam-se, no movimento pela reforma urbana, a crítica e a denúncia das desigualdades e injustiças no tocante à apropriação da cidade; espaços conservados e privilegiados em termos do acesso a equipamentos e serviços urbanos, são usufruídos por uma minoria, ao passo que grande parte da população mora em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, áreas irregulares e de risco, com péssimas condições de acesso aos transportes coletivos, aos equipamentos de saúde e educação, e à segurança. O MNRU representa uma nova forma de luta política, na qual sobressai a necessidade da justiça social e da criação de novos direitos de cidadania. A Emenda Popular de Reforma Urbana apresentada à Assembléia Nacional Constituinte ³³ introduz, vinculada à questão da justiça social, um aspecto relativo à função social das cidades.

“As cidades cumprem sua função social quando a justiça social e condições de vida urbana digna forem asseguradas pelos direitos urbanos, que englobam não só o acesso de todos os cidadãos aos equipamentos e serviços básicos, como moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, etc., bem como o acesso à gestão democrática das cidades e à preservação ambiental e cultural.” ³⁴

³³ A emenda foi assinada por seis entidades - Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil, tendo obtido o apoio de outras 48 entidades.

³⁴ SILVA, Ana Amélia. Reforma urbana e direito à cidade. *Pólis*, São Paulo, nº 1, 1991, p. 14.

A ampliação dos direitos de cidadania manifesta-se na demanda pela ampliação da participação democrática na gestão das cidades, seja através da criação de mecanismos institucionais com esse fim, ou através de outras formas de participação, como audiências públicas e conselhos.

O MNRU busca, como sintetizado por A. A. SILVA, romper com a visão ideológica que permeou as atividades de planejamento urbano, sobretudo nos anos 60/70, através dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado - PDDIs:

“Expressando-se por um discurso que se julgava competente para resolver os problemas das cidades, porque apoiados em um saber técnico, tais modelos são herdeiros das primeiras medidas de Reforma Urbana que pontuaram o espaço das grandes cidades do país, desde o início do século, e que respondiam aos interesses burgueses das classes dominantes na instituição da sociedade do trabalho. Naquela conjuntura, como não se reconhecia direitos básicos nem a capacidade de representação política das classes trabalhadoras, os conflitos sociais que emergiam eram vistos como “desvios” dos modelos e, portanto, precisavam ser eliminados ou extirpados. Tais modelos (mesmo durante o populismo), nunca puderam admitir a participação popular nos destinos das cidades, porque se apoiavam num imaginário onde as classes populares urbanas eram encaradas como incapazes de agir, julgar, decidir. Nos anos 60/70, os Planos Diretores acentuaram seus aspectos tecnocráticos e autoritários acirrando os problemas de desigualdades sociais no espaço das cidades e tornando-se avessos à perspectiva de participação popular nos destinos das cidades.”³⁵

Portanto, em oposição à tecnificação do planejamento urbano, o MNRU coloca a sua politização, ou seja, implica em outra forma de pensar e gerir a cidade, cujo eixo apoia-se na idéia de função social da cidade e de ampliação dos direitos

³⁵ SILVA, A. A. Reforma urbana... p. 10.

urbanos e de cidadania, esta entendida não apenas como direito de acesso aos bens e serviços urbanos, mas também como direito dos cidadãos à informação e à participação política na condução dos destinos da cidade.

De acordo com RIBEIRO E SANTOS JR.³⁶ um novo padrão de política urbana vai se configurando durante a década de 80, fundado nas seguintes orientações:

a) instituição da gestão democrática da cidade, visando ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;

b) reformas nas relações intergovernamentais, através da municipalização da política urbana, e nas relações governo-cidadania, através da institucionalização da participação direta da população no governo da cidade;

c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária, como o solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano e outros, em sintonia com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares.

Assim, nos anos 80, um primeiro desafio para a constituição de um novo formato de planejamento capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente melhorem as condições da vida urbana, é a superação dos limites da concepção tecnocrática.

³⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queirós, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, vol. VII, n° 1, p.53-61, abril, 1993.

A proposta dos NRPs incorpora elementos presentes na nova tendência que perpassa a questão urbana na década, emprestando ao planejamento urbano a dimensão da gestão, entendida como a capacidade de planejar, decidir, executar, fiscalizar. Essa dimensão seria alcançada pela integração do planejamento urbano e setorial ao planejamento orçamentário, em um espaço institucional regional, com *capacidade decisória*, que por sua vez estaria articulado à esfera das decisões centrais. A população até então excluída do processo de planejamento e decisão, transformaria-se em agente, através de sua participação junto às instâncias regionalizadas da administração e do governo, onde, dentre outros temas, seria discutida a distribuição dos recursos orçamentários, objetivando a inversão de prioridades.

Para dar concretude a uma nova concepção de planejamento e de gestão, era preciso interferir nas práticas estabelecidas, compreendendo a transformação das estruturas institucionais e de poder existentes.

A estrutura político-administrativa em São Paulo, e em especial aquela destinada a implementar e gerir o planejamento urbano, constituiu-se e desenvolveu-se acompanhando a evolução econômica e urbana da cidade, estando também condicionada ao padrão dominante no país. Assim é que, desde as primeiras ações urbanísticas, foi sendo modelado e gradativamente ampliado o organograma institucional da cidade, que resultou centralizado, setorial, fragmentado, e que deveria ser reformado a partir da implantação dos NRPs.

2. PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO

AS PRIMEIRAS AÇÕES URBANÍSTICAS

Em São Paulo, o tecnocratismo que permeou as ações no país durante as décadas de 60 e 70 teve como consequência a implantação de estruturas centralizadas de poder, às quais apenas determinados grupos tinham acesso. Gerou também um corpo de técnicos especializados, quase únicos conhecedores das complexas leis e normas que regulam a cidade. Evidentemente, esta situação acentua-se após a institucionalização do planejamento urbano em São Paulo, e a promulgação da primeira lei de zoneamento, em 1972.

Mas, embora a ênfase na ciência e na técnica tenha se acentuado a partir da constituição do governo autoritário no país, e a promoção do planejamento tenha contribuído para a formação de uma nova categoria de agentes públicos -- os planejadores urbanos -- a crença na existência de um corpo de especialistas que domina o conhecimento sobre a cidade está presente em São Paulo há muito, desde o momento em que se registram as primeiras intervenções sobre seu espaço. A presença e a influência de determinados setores da sociedade sobre as ações do poder público municipal, como o setor imobiliário, também se faz sentir desde o início do século.

Por outro lado, alguns dos pontos presentes na proposta dos NRPs, como a defesa da descentralização do planejamento para as esferas administrativas regionais e a incorporação da participação popular, ainda que com cunho distinto, também não são idéias novas; ao contrário, são idéias construídas no interior desse processo e anteriores mesmo à institucionalização do planejamento.

A estrutura institucional e a prática de planejamento vigente quando da implantação dos NRPs foram o resultado de um amplo processo, construído ao longo de décadas: processo histórico, econômico, social e político.

Resgatar alguns momentos dessa trajetória, ainda anteriores à implantação de um órgão destinado a elaborar as principais diretrizes para o planejamento urbano em São Paulo, nos permitirá visualizar como a estrutura político-administrativa foi se transformando em função da evolução econômica e urbana da cidade, e ao mesmo tempo, vislumbrar a complexidade e dificuldade da tarefa à qual se propunha a administração democrático-popular, ao pretender romper com práticas estabelecidas, construídas ao longo de décadas.

Até 1930, período em que surge a idéia do plano geral, abrangente, as intervenções urbanas eram esparsas e pontuais, e o grau de intervenção dos agentes públicos sobre o espaço urbano era ainda pouco acentuado.

Por outro lado, uma classe de agentes privados, o setor imobiliário, marcava já sua presença, principalmente através da ação dos loteadores, influenciando significativamente a formação da estrutura urbana da cidade, especialmente de sua periferia.

Os portadores do saber sobre a cidade eram, à época, os higienistas que, com sua visão particular, fundamentaram as primeiras e importantes ações urbanísticas do poder público, motivadas principalmente por preocupações de caráter sanitário.

O crescente desenvolvimento da cidade teve como consequência a proliferação dos loteamentos e as doenças e epidemias que ocorriam foram atribuídas às péssimas condições de salubridade das edificações e do núcleo urbano, cuja expansão acontecia de forma desordenada.

Como solução, foram incentivados os loteamentos destinados a abrigar habitações para as classes operárias, situados em locais distantes do núcleo central.³⁷

Ao mesmo tempo procedeu-se à revisão das normas de parcelamento do solo e arruamento vigentes, surgindo as primeiras regras referentes às dimensões de logradouros públicos e lotes, e ainda, leis sanitárias, que estabeleciam dimensões e características mínimas para as construções urbanas.³⁸

As medidas sanitaristas foram acompanhadas por preocupações de ordem estética, atestadas por diversos melhoramentos urbanos executados pela Prefeitura, como pavimentação, arborização e ajardinamento de ruas, largos e praças.

A criação dos bairros-jardins, originários de loteamentos realizados com sofisticados padrões urbanísticos, como os da Cia. City, expressam bem essa tendência, ao mesmo tempo que denunciam o processo de segregação sócio-espacial emergente, impulsionado pelas ações dos agentes privados, que contaram com a omissão ou a anuência dos agentes públicos. As regras específicas de implantação desses condomínios garantiam seu isolamento, resguardando dessa forma seus usuários dos “males” da cidade, que crescia desordenadamente. Assim, as elites já definiam claramente sua preferência pelo quadrante sudoeste da cidade, preferência esta mais tarde consolidada pela lei de zoneamento, através da instituição das zonas de uso Z1, ao passo que as classes trabalhadoras fixavam-se em bairros como Brás, Bexiga e Cambuci.³⁹

³⁷ As habitações populares concentravam-se, no início do século, em algumas áreas centrais da cidade, em bairros vizinhos ao centro, ou naqueles que se formaram ao redor dos antigos caminhos de saída da cidade e, ainda, em locais próximos às fábricas.

³⁸ O primeiro Código da cidade, o Código de Posturas de 1886 aprovado pela Câmara consolidava uma série de posturas municipais, até então dispersas. Sua exigências, no entanto, limitavam-se a determinar a largura das vias, forma geométrica das praças, além de outras medidas de pequena importância.

³⁹ OSELLO, Marcos Antonio: **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961)**: introdução ao estudo dos planos e realizações. São Paulo: FGV/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1983. 290p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

Esta linha de intervenção é revelada também pela estrutura político-administrativa da época. Em 1926 a prefeitura contava com 9 diretorias, além da Procuradoria Fiscal e do Tesouro Municipal do Montepio Municipal : Diretoria do patrimônio, estatística e arquivo, Diretoria do serviço de carnes, Diretoria de limpeza pública, Diretoria de fiscalização dos serviços domésticos, Diretoria de salubridade municipal, Diretoria de polícia administrativa, Diretoria geral, Diretoria de obras e viação e a Diretoria sanitária municipal.⁴⁰

Note-se que várias diretorias revelam, pelo menos em seu nome, a preocupação sanitária que marcou as ações intencionais do poder público no início do século.

Na década de 30 esse padrão de intervenção urbanística foi alterado, a partir da derrubada da elite agrária paulista do café, que dominara a política brasileira durante toda a República Velha.

As intervenções sobre o sistema viário sobrepujaram-se ao binômio embelezamento-saneamento, datando desse período um dos principais e mais famosos planos urbanísticos realizados para São Paulo: o Plano de Avenidas, idealizado por Prestes Maia e Ulhoa Cintra. O plano, mais abrangente que as orientações anteriores, incluía, além das preocupações referentes ao trânsito e transporte, outros aspectos, como legislação do uso do solo e áreas verdes.

Os engenheiros substituíram nesse período os médicos sanitaristas como portadores do conhecimento especializado sobre a cidade.

⁴⁰ SÃO PAULO (Cidade) . **O Poder em São Paulo**: história da administração pública da cidade, 1954-1992. São Paulo: Cortez, 1992.

Esse novo padrão de intervenção sobre o urbano ⁴¹ e o novo momento político que vive o país irão refletir-se na estrutura institucional da Prefeitura da cidade. O Estado Novo instaurado em 1937 com Getúlio Vargas consolidou a centralização e o predomínio do Estado Nacional sobre os municípios e os estados-membros, e a nível municipal reproduziu-se o mesmo modelo de administração adotado para o país, ancorado no planejamento técnico, política e socialmente neutro:

“As tendências claramente centralizadoras do novo regime tiveram enorme influência na reorganização administrativa dos estados e municípios. Mecanismos autoritários de controle e planejamento foram impostos, os organismos legislativos tiveram sua atuação substituída pelas imposições do executivo, em todos os níveis, e uma nova burocracia, cuja ação alcançaria quase duas décadas, foi se consolidando” ⁴².

Uma série de inovações administrativas foi introduzida, como técnicas modernas de orçamento e contas públicas, e o sistema de concursos públicos para o recrutamento de pessoal na administração pública das cidades mais importantes.

A partir de 1940 ocorre uma alteração significativa na relação dos habitantes com a cidade, requalificando a forma de se pensar e vivenciar o urbano.

O processo de industrialização e crescimento urbano da cidade de São Paulo acelerou-se notavelmente: a especulação imobiliária crescia, os loteamentos na periferia intensificavam-se, sem a dotação de infra-estrutura urbana

⁴¹ As raízes desse novo padrão de intervenção sobre o urbano encontram-se ainda no higienismo funcional que predominou nos países centrais desde o final do século XIX, cujas características fundamentais consistem na formulação do binômio diagnóstico/cidade ideal, apoiado numa concepção organicista da cidade e na ênfase no embelezamento, monumentalidade e controle social sobre o uso do espaço. Porém, no Brasil, o discurso higienista e funcional teve como objetivo, muito mais do que o controle social, o papel de afirmar a nacionalidade emergente e reproduzir “idéias, práticas e morfologias urbanas que sintetizam a modernidade, tal como ela se expressa nos países “civilizados”. (RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO A.L., 1994, p.84).

⁴² SÃO PAULO (Cidade). **O Poder em São Paulo**: história da administração pública da cidade, 1954-1992. São Paulo: Cortez, 1992, p. 58.

correspondente, o adensamento do centro ocorria de forma incompatível com a rede de água e esgoto existentes, e as carências de transporte coletivo, de habitação, de equipamentos de saúde e educação, tornavam-se mais graves e evidentes.

Nesse momento ocorre, como diz LEVY, a politização do urbano: as classes populares passam a reivindicar melhorias nas condições da vida urbana -- infraestrutura, transporte, saúde, educação. A cidade passa a ser palco da disputa por políticas públicas, reivindicadas ao poder público municipal.⁴³

Registra-se nesse período a atuação de várias entidades ligadas à cidade, como as SABs - Sociedades de Amigos de Bairro, as primeiras e mais elementares organizações populares voltadas para os problemas urbanos, a SAC - Sociedade dos Amigos da Cidade, e os CPDs - Comitês Democráticos Populares. Datam do mesmo período (1943) a criação do departamento paulista do IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil, que teve significativa influência no processo de formação da nova categoria de planejadores urbanos que mais tarde surgiu, e a fundação da Faculdade de Arquitetura, que separa-se em 1948 da Escola Politécnica.⁴⁴

Estes acontecimentos tiveram como consequência a constituição de um novo ideário entre os técnicos urbanistas e uma nova forma de se pensar os problemas urbanos. A necessidade de o urbanismo voltar sua atenção para a periferia, de fixar limites à especulação imobiliária e ao crescimento da cidade, são idéias que vão ganhando adeptos, evoluindo também a proposta de conceber um plano diretor para a cidade, defendida desde 1928 por Anhaia Mello.⁴⁵

⁴³ LEVY, Evelyn: **Planejamento urbano**: do populismo ao estado autoritário. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1985. 101p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento urbano).

⁴⁴ A Escola Politécnica em São Paulo foi fundada no final do século passado, em 1894, onde ministrava-se também o curso de arquitetura. Até a fundação da Faculdade de Arquitetura, formavam-se engenheiros-arquitetos.

⁴⁵ Luís de Anhaia Mello foi prefeito do município de São Paulo no período de 06/12/30 a 25/07/31, e de 14/11/31 a 04/12/31. Foi também o primeiro diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

Acompanhando essas transformações que ocorriam na cidade, a máquina administrativa também foi alterada. A emergência das demandas por serviços e obras urbanas nos anos 40 e 50, teve com consequência a ampliação do campo de atuação municipal, que passou assim a incorporar as áreas de saúde, educação, assistência social, lazer, etc. Neste período foram criadas as primeiras Secretarias: em 1945, além do Montepio Municipal e da Subprefeitura de Santo Amaro, a Prefeitura contava com a Secretaria de Higiene e Cultura, a Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, a Secretaria de Obras e Serviços, e a Secretaria das Finanças .

No que tange à criação de uma estrutura para o planejamento urbano em São Paulo, novas e importantes alterações foram efetuadas em 1947 ⁴⁶, data da criação do departamento de Urbanismo na Secretaria de Obras, que sofrera uma completa reorganização. Foram implantados também, junto à Diretoria de Obras, os Distritos de obras -- norte, sul, leste, oeste e central -- cuja divisão fora orientada por critérios geográficos e físicos. Este foi um passo importante no processo de regionalização administrativa que mais tarde irá ocorrer. As Administrações Regionais, que foram instituídas mais tarde, basearam-se inicialmente nessa subdivisão realizada com a finalidade de se obter um melhor gerenciamento de obras.

Anteriormente à implantação de uma estrutura específica para o planejamento urbano, pelo menos dois estudos urbanísticos realizados para São Paulo merecem ser mencionados : a pesquisa SAGMACS e o PUB - Plano Urbanístico Básico.

⁴⁶ Em 1947 registra-se também a instituição da Comissão Orientadora do Plano da Cidade. Esta, porém, inativa durante seis anos, assumiu suas atividades por solicitação da Câmara, apenas em 1953, no início da administração Jânio Quadros. O trabalho da Comissão resumiu-se basicamente na discussão do esquema denominado Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo, o esquema Anhaia, que propunha a criação de um sistema de planejamento urbano envolvendo os níveis federal, estadual e municipal, e defendia a necessidade de limitar o crescimento da cidade.

Um estudo que deitou raízes profundas sobre o ideário dos técnicos planejadores foi a pesquisa SAGMACS - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, contratada pelo prefeito Toledo Piza em 1956. Foi o primeiro projeto de planejamento urbano a incorporar de forma abrangente a dimensão social da cidade.

A SAGMACS, instituição pioneira de consultoria fundada em São Paulo pelo padre Lebet, influenciou significativamente um contingente de profissionais do planejamento urbano, tanto pela forma de pensar e intervir sobre os problemas urbanos, quanto pela introdução de uma metodologia de pesquisa empírica como instrumento de análise científica para orientar a ação.

A pesquisa SAGMACS consistiu, fundamentalmente, num minucioso levantamento das condições gerais da cidade, tendo por unidade de análise os bairros, indicando também algumas diretrizes como a *regionalização da administração municipal*, e a formação de *conselhos distritais*. Apontou para a necessidade de criação de mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, ajudando a disseminar a idéia de subordinar a iniciativa privada a um planejamento geral, e de condicionar, portanto, suas ações. Defendeu a idéia da cidade polinuclear, contrapondo-se à tendência da época, de excessiva verticalização e adensamento do centro. Considerava ainda os problemas relativos à habitação e vinculava a melhoria das condições de saúde das populações de baixa renda aos programas de educação. O primeiro plano diretor elaborado para a cidade em 1957 pelo Eng. Carlos Lodi, seguiu as mesmas opções de descentralização propagadas por Anhaia Mello e pela SAGMACS, mas não chegou a ser implantado.

Wladimir Toledo Piza que contratou o estudo da SAGMACS, assumiu a Prefeitura em 1956 e, procurando construir vínculos mais orgânicos entre a Prefeitura e os movimentos de bairro, investiu na formação dos Conselhos Distritais. Apesar de implantados, esses órgãos sofreram dificuldades, pois

encontraram oposição da Câmara Municipal, e também de algumas das Sociedades de Amigos de Bairro - SABs. A Sociedade de Amigos da Cidade - SAC, também os rejeitou, por considerá-los uma forma de estatizar a vida comunitária.⁴⁷

Toledo Piza tentou ainda descentralizar a administração municipal, a partir de um decreto que criava 19 subprefeituras, o qual, entretanto, teve vigência de apenas dois dias.

Finalmente o planejamento urbano encontrou seu apogeu a partir dos anos 60, mais precisamente, a partir da constituição do governo militar, que elegeu o discurso da neutralidade e racionalidade técnica para sua legitimação, adotando o planejamento como método de governo.

O campo institucional do Estado foi então ampliado visando, por um lado, o atendimento aos interesses da classe dominante, através da criação de um complexo de instituições (autarquias, conselhos, empresas estatais, etc.) destinadas a desenvolver a política econômica, e de outro, a desmobilização política das classes dominadas, através da instituição de organismos cuja finalidade era a de implantar políticas para melhoria da qualidade de vida.⁴⁸

Nesse contexto, as questões urbanas e regionais começaram a fazer parte das políticas desenvolvidas pelo Estado, processo consolidado, a nível federal, com a criação do Banco Nacional da Habitação, do Serviço Federal da Habitação - SERFHAU (criado em 1967, foi substituído mais tarde pelo BNH e pela Comissão Nacional de Política Urbana - CNPU, que absorveram suas funções).

⁴⁷ SÃO PAULO (Cidade). **O Poder em São Paulo...**

⁴⁸ LEVY, Evelyn: **Planejamento urbano...**

Seguindo o novo padrão, em São Paulo, nas décadas de 60 e 70 o planejamento urbano foi finalmente institucionalizado: em 1967 foi criado o Grupo Executivo de Planejamento - GEP, que originou a COGEP - Coordenadoria Geral do Planejamento. O GEP foi instituído com a finalidade, dentre outras, de reunir e analisar estudos, projetos e legislação atinentes ao planejamento urbano, de coordenar e orientar as medidas pertinentes ao Plano Urbanístico Básico, além de inicialmente exercer a função de órgão implantador do mesmo, até a constituição de órgão próprio.

O Plano Urbanístico Básico - PUB, que precedeu a aprovação da primeira lei do Plano Diretor para o município de São Paulo, realizou um novo levantamento das condições gerais da vida urbana na cidade, e trazia já à época recomendações quanto à criação de um *sistema de planejamento municipal*, com *unidades descentralizadas nas administrações regionais*.

A temática regional aparecia, portanto, muitos anos antes da criação dos NRPs. A questão da *participação popular* também era levantada; o plano propunha a criação de algumas formas de comunicação entre o governo e o público, tal como a veiculação de informações relativas ao planejamento nos principais órgãos de comunicação de massa, realização de *reuniões consultivas nas Administrações Regionais* em conjunto com “setores comunitários”. Propunha também a intermediação de assistentes sociais para atuarem junto às organizações comunitárias a fim de obter a participação dessas no encaminhamento e na solução de *problemas locais*.

O ZONEAMENTO E O ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO

Em 1971 instituiu-se o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI da cidade de São Paulo (lei 7688/71), o qual, dentre seus objetivos

principais, propunha a efetiva ordenação da produção do espaço urbano, adotando como premissa básica um modelo de desenvolvimento urbano adequado e ordenado.

A concepção de planejamento contida no PDDI partia de um diagnóstico, da leitura dos problemas, dos “males” da cidade e o meio para saná-los era a racionalidade do planejamento, capaz de instaurar espaços “limpos”, ordenados e perfeitamente controláveis. Guardava coerência com o padrão de intervenção que predominava no período no país, cuja tendência era de entender os problemas urbanos como decorrência do desenvolvimento econômico, devendo suas disfunções ser tratadas através da racionalidade do “plano”.⁴⁹

Seu principal instrumento foi a legislação de zoneamento, sobre cujo modelo definiu-se a primeira lei de zoneamento propriamente dita, a Lei nº 7805/72:

“A Lei 7805/72 era a primeira versão explícita de uma lei de zoneamento tentando estabelecer mecanismos totalizantes de controle de parcelamento, uso e ocupação do solo, tratando desde a divisão do território do município, até as condições de ocupação de cada lote, como recuos mínimos e nivelamento”.⁵⁰

Muitas adaptações a essa primeira lei fizeram-se necessárias no correr do tempo, a qual foi sendo alterada e complementada, inclusive com a criação de diversas outras zonas de uso. O planejamento urbano em São Paulo foi assim tomando a forma de inúmeras leis e decretos, muitas vezes inadequadas à realidade e ao dinamismo da cidade. Foram complexificando-se cada vez mais, transformando-se em um conjunto de regras gerais de difícil compreensão -- códigos de obras, leis de zoneamento, legislação de parcelamento.

⁴⁹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano XIV, nº 37, p. 77-89, 1994.

⁵⁰ GIAQUINTO, Paulo Ricardo: **Legislação, modelos e formas urbanas**. São Paulo: FAU/USP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1995, p. 62. (Dissertação de Mestrado).

É preciso ressaltar o interesse de determinados setores nessa legislação, e em sua complexidade e inadequação à realidade da cidade. Em primeiro lugar, necessitamos indagar: inadequada para quem?

Ao analisar o modelo subjacente à lei de zoneamento paulistana, GIAQUINTO afirma que, uma vez que seus objetivos só podem ser atingidos a curto prazo no quadrante sudoeste da cidade, sua finalidade é evidente: o modelo procura, a um só tempo, preservar a qualidade urbana e o mercado imobiliário nessa região, perenizando seus lucros, combater o constante congestionamento do sistema viário, de modo a garantir a circulação do capital e da mão de obra e manter um discurso de estruturação do restante da cidade de tal maneira que seus moradores não precisassem mais sair dali, estimulando a segregação.⁵¹

A região onde ocorre maior atividade imobiliária em São Paulo é exatamente o quadrante sudoeste da cidade, onde as elites se instalaram desde o início do século. Alguns perímetros dessa área, os bairros residenciais, originados em sua maioria dos antigos loteamentos jardins, continuaram sendo preservados pelo zoneamento, através da criação das zonas Z1; nos demais permitia-se a verticalização, cuja intensidade seria diferenciada conforme as características da zona que os delimitasse.

Assim, a legislação de zoneamento, seguindo o modelo homogeneizante, foi aplicada de forma homogênea sobre toda a cidade, sem a preocupação com os aspectos peculiares de cada uma das suas regiões.⁵²

⁵¹ GIAQUINTO, Paulo Ricardo: **Legislação, modelos ...**

⁵² Houve alguns tratamentos específicos, através das zonas Z8 - zonas especiais, zonas de preservação, zonas rurais, mas sem caracterizar uma visão da localidade. Na verdade, a maior parte das zonas Z8, para as quais deveriam ser elaborados projetos específicos, permanecem até hoje sem alteração, caracterizando-se pelos reduzidos índices de aproveitamento e ocupação permitidos. No entanto, mesmo para as que foram alteradas, predominou a mesma tendência de tratar igualmente regiões distintas. Por exemplo, a região dos mananciais e da Bela Vista foram inicialmente classificadas como zonas Z8 pela Lei 7805/72. Partes de cada uma dessas regiões foram posteriormente enquadradas na zona Z11, buscando assim disciplinar o uso do solo de maneira idêntica em áreas bastante distintas.

M. L. R. MARTINS, ao relatar sucintamente sua trajetória profissional dentro da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), conta de forma curiosa este aspecto do zoneamento:

“Nós prestávamos informação ao público, e houve uma ocasião em que mudamos de sala. Ao mudarmos, o mapa de zoneamento, que é grande, precisou ser dobrado ao meio. Foi encostado à parede, de forma que a região central ficava visível, e o restante da cidade para trás. E eu continuava prestando informações ao público, utilizando o mapa, até que um dia chegou alguém pedindo informações sobre uma determinada área e aí percebi que essa área estava do outro lado do mapa. Desde a mudança -- havia passado cerca de seis meses -- era a primeira vez que alguém vinha ver alguma coisa que acontecia do outro lado da cidade. Esse fato para mim foi extremamente significativo, no sentido de perceber que o zoneamento tinha equívocos absurdos, porque você cuida de um pedaço da cidade, mas a maior parte não tem nada a ver com isso.”⁵³

A proposta dos NRPs vem assim opor-se a este modelo homogeneizante, reconhecendo a heterogeneidade dos espaços da cidade, e buscando uma alternativa de planejamento capaz de assegurá-la; articulados a um planejamento central, deveriam ser implantados Núcleos Regionais de Planejamento. A questão da localidade reaparece, assim, em novo momento e sob uma diferente perspectiva de institucionalização.

O primeiro órgão central de planejamento de São Paulo foi a Coordenadoria Geral do Planejamento - COGEP, criada em 1972, sob a administração do então prefeito Figueiredo Ferraz, que implantou uma estrutura destinada a definir as grandes diretrizes para o desenvolvimento urbano e para a realização das grandes obras de infra-estrutura. Além da COGEP, criou a Empresa Municipal de

⁵³ Entrevista com Maria Lucia Refinetti Martins, coordenadora dos NRPs/SEMPPLA na gestão Luiza Erundina, concedida em agosto de 1995.

Urbanização - EMURB, com o objetivo de recuperar áreas sob intensa transformação, como as de Santana e Jabaquara, e os Departamentos de Controle do Sistema Viário e o de Planejamento dos Sistemas de Transportes, passando o trânsito para a esfera municipal. Instituiu um núcleo técnico especializado em planejamento de trânsito dentro da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, que funcionava coordenadamente com a Secretaria de Transportes do Município.

A COGEP, transformada em Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA em 1982, tinha por atribuições: promover o processo de planejamento integrado de desenvolvimento do município; estabelecer diretrizes e coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades vinculadas à Prefeitura; elaborar planos que envolvessem a atividade de mais de uma Secretaria ou de quaisquer outros órgãos vinculados ao município; assessorar o Prefeito nos assuntos relacionados com a implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP; promover o entrosamento com os demais órgãos ou entidades de planejamento com atuação ou influência na área do Município; propor medidas visando a participação da comunidade no processo de planejamento.

Como grande parte do planos desenvolvidos por seus técnicos, a maioria dessas atribuições jamais saiu do papel. A COGEP - mais tarde SEMPLA - não logrou jamais atingir esta atribuição de um órgão coordenador da ação dos demais, limitando sua atuação ao campo das intervenções físico-territoriais. Foi esta sempre sua tradição, sendo seu corpo técnico constituído majoritariamente por arquitetos. É importante salientar que, embora o órgão expedisse as diretrizes para o parcelamento, uso e ocupação do solo, seja como Coordenadoria ou Secretaria, nunca lhe foi atribuída qualquer competência para aprovação de projetos ou fiscalização, caracterizando-se basicamente como órgão elaborador de leis, normas, planos e diretrizes.

Em 1982, a COGEP passa a denominar-se Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, e uma alteração importante ocorre em sua estrutura em 1986, quando passa a incorporar a Supervisão Geral do Orçamento - SGO, oriunda da Secretaria de Finanças - SF, por força do Decreto 21.846/86, na gestão do então prefeito Jânio Quadros.⁵⁴

Esta modificação, supomos, teve alguma influência no papel destacado que foi conferido à SEMPLA na condução do processo de implantação dos NRPs. A Secretaria Municipal do Planejamento possuía então a atribuição de elaborar o orçamento, permanecendo ainda responsável pela elaboração do Plano Diretor, e de outras diretrizes no campo físico-territorial. Contrariamente à maioria dos Secretários Municipais de Planejamento que ocuparam o cargo, o Secretário titular na gestão Luiza Erundina -- Paul Singer -- era um economista. Além disso, SEMPLA passou a incorporar as funções da extinta Secretaria de Coordenação Governamental.

Finalizando, com relação ainda à estrutura criada para gerir a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, há que se mencionar a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, responsável pela aprovação de projetos de parcelamento e das edificações, exceto residências e aquelas destinadas ao comércio e serviços de âmbito local, que ficam a cargo da Secretaria das Administrações Regionais, através das diversas Administrações Regionais - ARs.

AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS

No centro do projeto dos NRPs estavam as Administrações Regionais, órgãos de expressão regional da administração municipal, que atuam de forma não compartimentada por setores específicos (como saúde, educação, etc.) sobre os limites de uma região, que por sua vez compreende vários distritos e bairros.

⁵⁴ Durante gestão do prefeito Paulo Maluf (1993/1996) SGO foi retirada de SEMPLA, sendo reincorporada à estrutura da Secretaria Municipal de Finanças - SF.

Com uma atuação mais próxima às localidades, relacionada ao cotidiano da população, as Administrações Regionais - ARs seriam a base institucional para a criação do circuito local de planejamento e gestão, o que implicava em alterar substancialmente o papel que até então haviam desempenhado no complexo organizacional do município.

Como afirmamos anteriormente, as ARs basearam-se originalmente nos antigos Distritos de Obras, dos quais absorveram grande parte dos serviços prestados por aquelas divisões. Os Distritos de Obras foram implantados em 1947, junto à Diretoria de Obras da então Secretaria de Obras, com uma função puramente gerencial, ou seja, visando administrar *in loco* a execução de pequenas obras e serviços de manutenção como coleta de lixo, pavimentação, limpeza de córregos e bueiros, e regularização de vias .

Reivindicadas desde o estudo da SAGMACS (e mais tarde pelo PUB), as Administrações Regionais foram finalmente criadas em 1965 pelo prefeito Faria Lima, através de ato do Executivo Municipal (decreto 6236, de 13/10/1965), e posteriormente regulamentadas pela Lei 6882/66. Sua necessidade era justificada sob o argumento de que o crescimento acelerado da cidade exigia maior agilidade na execução de serviços e obras de interesse predominantemente local; o modelo previa o planejamento centralizado com execução desconcentrada das atividades administrativas, visando obter o atendimento das necessidades públicas com economia de recursos. ⁵⁵

O território da capital foi inicialmente dividido em sete regiões administrativas: Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Santana, Penha e Moóca, mantendo-se ainda a Subprefeitura de Santo Amaro, incorporada ao município em 1936. Cada

⁵⁵ SCARFONI Filho, Francisco. **O processo de descentralização na prefeitura de São Paulo: o caso das Administrações Regionais.** São Paulo: FGV/ Escola da Administração de Empresas de São Paulo, 1981, 128p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

Administração Regional foi estruturada em 6 subdivisões, sendo coordenada por um Administrador Regional, que era escolhido dentre os servidores municipais. Foi também criada uma Coordenação das Administrações Regionais, cujo papel inicial foi o de mediar a ligação entre esses órgãos e as Secretarias Municipais e o Prefeito.

As atribuições básicas das Administrações Regionais eram a de execução de serviços de rotina na área de sua responsabilidade, o levantamento periódico de eventuais deficiências dos serviços públicos na região e a fiscalização do cumprimento de leis, regulamentos e contratos, promovendo as medidas repressivas previstas em lei.

Na verdade, a implantação das primeiras Administrações Regionais atrelava-se ao processo de reforma administrativa realizada pelo Executivo, em 1966, segundo a qual deveria ocorrer uma complementação entre o sistema centralizado e descentralizado, conforme identificado na exposição de motivos da Lei 6882/66 :

“A descentralização administrativa objetiva melhor rendimento do serviço e maiores facilidades ao povo, através do emprego de métodos modernos de organização e de trabalho, tendentes a eliminar a burocracia, a centralizar a parte normativa e descentralizar a execução por intermédio das Administrações Regionais.”⁵⁶

Assim, ao mesmo tempo em que descentralizavam-se (ou melhor, desconcentravam-se) alguns processos, ampliava-se o aparelho encarregado da gestão centralizada, com a criação das Secretarias de Bem-Estar Social e de Turismo e Fomento, da Assistência Militar, ligada ao gabinete do Prefeito, do Departamento Municipal de Esportes, vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, da Secretaria de Serviços Municipais, encarregada de garantir os

⁵⁶ SÃO PAULO (Município). Lei nº 6882, de 18 de maio de 1966. Dispõe sobre reorganização parcial da estrutura administrativa de São Paulo. Exposição de Motivos, registrada no processo 687/66, citado por SCARFONI Filho, 1981, p.70.

serviços de utilidade pública em seus aspectos técnicos e operacionais, e também de programar e executar os serviços de limpeza urbana, coordenar parques, jardins, cemitérios e os transportes da própria Prefeitura. Para enfrentar o déficit habitacional da cidade e captar para o município os recursos centralizados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), Faria Lima criou a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab). Na verdade, ele transformou em empresa uma autarquia criada no final da gestão de Prestes Maia, a Superintendência Municipal de Habitação.⁵⁷

Às Administrações Regionais, desde sua criação, couberam todos os serviços de rotina, como tapar buracos, limpar bueiros e ruas, mantendo-se centralizadamente nas Secretarias as obras de maior expressão, o planejamento e o trabalho intelectual.

“A criação das Administrações Regionais, no entanto, representou uma resposta aos anseios das vilas periféricas, que, no final da década de 50, desencadearam movimentos autonomistas através das Sociedades de Amigos de Bairros, indicando as condições de saturação do intenso processo de urbanização em São Paulo, motivados pelo enorme contingente de migrantes e o conseqüente inchaço demográfico.”⁵⁸

O prefeito Faria Lima mantinha todas as terças feiras audiências, com a participação de Secretários e Administradores Regionais, nas quais eram recebidas regularmente, duas ou três SABs de cada uma das regiões, que apresentavam reivindicações relativas a obras de infra-estrutura, como pavimentação e iluminação de ruas, ou construção de equipamentos, como escolas e creches. Eram os chamados “despachos das vilas”. Apesar do desgaste

⁵⁷ SÃO PAULO (Cidade). **O Poder em São Paulo**: história da administração pública da cidade, 1954-1992. São Paulo: Cortez, 1992.

⁵⁸ SÃO PAULO (Cidade). **A prata da casa**. São Paulo: Secretaria das Administrações Regionais - Supervisão Geral de Recursos Humanos, 1991, p.70.

que as SABs já vinham sofrendo, eram ainda os únicos canais expressivos de comunicação entre os movimentos de moradores e a Prefeitura.⁵⁹

Em 1972, mesmo ano de criação da COGEP, através do Decreto nº 10.139/72, as Administrações Regionais tiveram seu número e funções ampliadas. Foram criadas as Administrações Regionais de Campo Limpo, Butantã, Vila Prudente e Itaquera Guaianazes, e a Subprefeitura de Santo Amaro foi transformada em Administração Regional. As subdivisões existentes foram elevadas à condição de Supervisão, e divididas em unidades e subunidades.⁶⁰

As novas atribuições que lhes foram conferidas incluíam serviços sociais, médicos, de fiscalização e aprovação de plantas, atividades que eram anteriormente de competência das Secretarias. Os cargos de chefia passaram então a ser indicados pelo Prefeito e transformou-se o perfil do Administrador Regional, que não precisava mais ser, necessariamente, um servidor público.

Uma nova alteração ocorreu através da Lei nº 7858/73, que ampliou a estrutura das Administrações Regionais, dotando-as do apoio de uma Assessoria Técnica e de um Grupo de Planejamento Local, e de supervisões à qual se subordinaram as demais unidades. Além disso, delegou à cada Administração Regional a competência para elaborar seu próprio orçamento.

Em 1977 as Administrações Regionais sofreram nova e significativa alteração, quando passaram a constituir unidades orçamentárias e a Coordenadoria das Administrações Regionais (COAR) foi transformada em Secretaria das Administrações Regionais - SAR, ganhando uma estrutura correspondente.

⁵⁹ SÃO PAULO (Cidade). *A prata da casa...*

⁶⁰ SÃO PAULO (Cidade). *A prata da casa...*

Em função de reforma administrativa realizada pelo então prefeito Olavo Setúbal, SAR absorveu competências de secretarias extintas: a Supervisão de Feiras e Ambulantes - remanescente da antiga Secretaria de Abastecimento, a Coordenadoria do Bem Estar Social - COBES, antiga Secretaria do Bem-Estar Social - SEBES, e parte da Secretaria Municipal de Turismo. Nesse momento eram dezessete as Administrações Regionais existentes.

SCARFONI FILHO aponta uma série de interferências nesse processo de regionalização da Prefeitura, devido a fatores de ordem distinta como a resistência dos órgãos centrais em delegar parcela de suas competências, a falta de definição e precisão quanto às atribuições das Administrações Regionais que marcou os anos iniciais desse processo, o restrito poder de decisão conferido a essas unidades locais que, por constituírem-se no canal mais próximo à população, recebem reclamações, reivindicações, pressões, sem estarem investidas dos meios para respondê-las e a ausência de formas institucionalizadas para a participação da população.⁶¹

O caráter claramente “prestador de serviços” com o qual nasceram as administrações regionais é mantido até hoje. Alguns anos mais tarde, Figueiredo Ferraz (08/04/71 a 21/08/73) que, como dissemos, introduziu algumas alterações na estrutura das Administrações Regionais, irá manifestar sua posição com relação à descentralização e criação de Subprefeituras:

“Faço restrição à descentralização porque a Administração tem que ser unitária. A orientação das obras, por exemplo, tem que ser mantida. Sou contra a criação de órgãos descentralizados autônomos. Poderiam ser dadas novas atribuições à Administrações Regionais, mas nunca autonomia. A descentralização traz o risco de serem formadas novas Prefeituras. A evolução do processo político irá determinar a existência de movimentos pela

⁶¹ SCARFONI Filho, Francisco. **O processo de descentralização na prefeitura de São Paulo: o caso das Administrações Regionais.** São Paulo: FGV/Escola da Administração de Empresas de São Paulo, 1981, 128p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

autonomia de cada região como município. O responsável pela Prefeitura é o Prefeito e esta responsabilidade é incompatível com a delegação de competência. Os órgãos descentralizados podem possuir encargos e responsabilidades, mas não autonomia administrativa.⁶²

Tal afirmativa ilustra bem a resistência à efetiva descentralização do poder decisório para as Administrações Regionais, que parece ter permeado o processo de regionalização.

Não houve posteriormente substanciais alterações na estrutura das Administrações Regionais, a não ser relativamente ao seu número. Na segunda gestão do prefeito Jânio Quadros (01/01/86 e 31/12/88) a cidade foi dividida em 31 Administrações Regionais. Em 1986, através da lei 10.089/86, foram criadas cinco Subprefeituras; mas a nova e improvisada divisão administrativa da cidade não representava uma efetiva reestruturação e terminou não sendo implementada.

Ao assumir a administração, em 1989, a prefeita Luiza Erundina já reduzira o número de regionais para vinte: Sé (AR-SE), Lapa (AR-LA), Pinheiros (AR-PI), Vila Mariana (AR-VM), Ipiranga (AR-IP), Butantã (AR-BT), Santo Amaro (AR-SA), Campo Limpo (AR-CL) Capela do Socorro (AR-CP), Moóca (AR-MO), Vila Prudente (AR-VP), Penha (AR-PE), São Miguel Paulista (AR-MI), São Mateus (AR-MT), Itaquera-Guaianazes (AR-IG), Freguesia do Ó (AR-FÓ), Vila Maria-Vila Guilherme (AR-MG), Santana (AR-ST), Perus (AR-PE), Pirituba-Jaraguá (AR-PJ).

UMA NOVA ESTRUTURA

Para dar forma aos objetivos da administração democrático-popular, de democratização e descentralização da gestão municipal, e da criação de

⁶² SÃO PAULO (Cidade). **O Poder em São Paulo**...p.149, 1992.

mecanismos de participação popular, era preciso criar um novo esboço organizacional.

Do ponto de vista do planejamento, a necessidade de se respeitar as heterogeneidades da cidade, rompendo com o modelo homogeneizante, e de incluir no processo de planejamento setores historicamente excluídos deste, levou a pensar em uma estrutura com dois circuitos: um local e outro central.

“Para romper a distância entre planejamento e gestão é preciso também gerar um fluxo -- hoje totalmente inexistente -- de criação e concepção de planejamento do circuito local para o circuito central. É impossível delimitar um projeto global da cidade e muito menos que este deva ser detalhado à minúcia. Cabe portanto instituir um circuito local de planejamento capaz de responder à especificidade e delimitar políticas urbanas correspondentes a estas especificidades.”⁶³

Por outro lado, interferir na prática tecnocrática que caracterizou a ação do planejamento urbano em São Paulo, significava criar condições para que os técnicos planejadores pudessem ter maior contato com a realidade de cada local.

Afinal, mesmo que o zoneamento tenha se ajustado a determinadas regiões e necessidades do mercado imobiliário local, a série de leis de anistia que ocorreram desde a implantação da primeira legislação de zoneamento atestam a existência de uma cidade construída em desacordo com a lei, uma cidade que se opõe a essa “cidade legal” ou “formal”, e que é conhecida como a “cidade real” .

De acordo com GIAQUINTO a cidade real, ou seja a parcela da cidade onde a maior parte das edificações são construídas ou ocupadas ao arrepio da lei, raramente tem a documentação de propriedade dos imóveis regularizada; nas

⁶³ SÃO PAULO (Município). Cadernos de Planejamento: Planejamento e Dinâmica Local. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 37, número 243, 29 de dezembro de 1992. Suplemento, p. 1.

poucas ocasiões em que isso ocorre, as construções são licenciadas pelas Administrações Regionais, por uma máquina lenta e ineficiente, uma vez que não há interesse dos setores mais influentes da sociedade .

“O conflito existente “entre a “cidade legal” e a “cidade real” foi freqüentemente escamoteado pela questão ideológica através de algumas de suas facetas:

-- o que era considerado correto para o quadrante sudoeste, era também considerado correto para o restante da cidade;

-- toda vez que se questionava o modelo, voltava-se ao discurso inicial que dizia que o zoneamento foi um ganho para a cidade;

-- muitos técnicos, intelectuais, políticos e formadores de opinião, mesmo os mais conhecidos como progressistas, continuaram acreditando, proposadamente ou não, no discurso justificativo do zoneamento, culpando a ineficácia e outros problemas da máquina administrativa pelos problemas da cidade, não vendo que isto faz parte de um todo;

-- a universidade permaneceu sempre à margem dessas discussões, corroborando para que não fossem elaboradas análises mais profundas sobre o tema;

-- as camadas da sociedade mais desatendidas pelo modelo estavam preocupadas com problemas mais imediatos como habitação e transportes, não atentando para o fato de que estes problemas estavam intimamente relacionados.”⁶⁴

Era necessária a ruptura com esse quadro, que deveria acontecer através da implantação de uma estrutura capaz de viabilizar toda uma nova proposta para o planejamento: um planejamento integrado em suas várias dimensões -- físico-territorial, setorial, orçamentário, articulado com a dimensão local, um planejamento menos tecnocrático e mais participativo, mais próximo da “cidade real” e inclusivo.

⁶⁴ GIAQUINTO, Paulo Ricardo: **Legislação, modelos...** p. 111

Do ponto de vista do governo, a descentralização era uma bandeira enfatizada pela prefeita eleita, Luiza Erundina e que, inclusive, garantiu sua vitória sobre o outro candidato do Partido dos Trabalhadores, com o qual disputou a vaga de candidato a prefeito por esse partido. A formação de Conselhos Populares, de uma administração vinculada de forma mais direta com a população, com canais abertos à participação popular, eram propostas veiculadas já na campanha eleitoral.

A grande questão era, portanto, como viabilizar a descentralização do governo municipal e garantir a participação da população. Configurava-se, assim, uma convergência entre esses objetivos -- a implementação de um novo planejamento e a democratização da gestão -- que encontraram-se no projeto dos NRPs.

É assim que emerge a perspectiva da constituição de uma instância regional de planejamento, articulada a uma instância central de planejamento -- Núcleos Regionais de Planejamento. Anteriormente já se registrara a intenção de criar uma instância de planejamento nas Administrações Regionais. Em 1973, data em que houve uma importante reorganização administrativa nas Administrações Regionais, foi criada em cada uma delas, uma assessoria de planejamento. O objetivo era o de se implantar uma instância regional de planejamento, a qual, entretanto, não vingou.

Aliás, a idéia de buscar uma articulação regional com a cidade era bem antiga:

“É evidente que ali não tinha nenhuma descoberta, em termos nem de conhecimento, nem de estudos sobre a cidade, porque inclusive, já os estudos do Padre Lebet, da equipe SAGMACS, já através das polarizações regionais, dos centros regionais, já demonstrava, inclusive através de vários indicadores, essa dinâmica. A questão toda era incorporá-la numa estratégia

de gestão da cidade. Essa era a questão importante. Então isto foi uma primeira questão importante.”⁶⁵

O NRPs seriam formados em cada uma das 20 Administrações Regionais existentes, coordenados pelo Administrador Regional e com a participação de um representante de cada uma das Secretarias (setores), definindo-se um nível horizontal de articulação da administração municipal na região.

A estrutura administrativa existente compunha-se, à época, além do Gabinete do Prefeito, das seguintes Secretarias:

I - Secretarias-meio: sem prestação de serviços diretos à população

- Secretaria do Governo Municipal - SGM
- Secretaria dos Negócios Extraordinários - SNE
- Secretaria dos Negócios Jurídicos - SJ
- Secretaria Municipal da Administração - SMA
- Secretaria das Finanças - SF
- Secretaria Municipal de Defesa Social - SEMDES
- Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA

II - Secretarias-fim : com prestação de serviços diretamente à população

- Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB
- Secretaria Municipal de Transportes - SMT
- Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação - SEME
- Secretaria Municipal de Abastecimento - SEMAB
- Secretaria Municipal de Cultura - SMC
- Secretaria de Vias Públicas - SVP

⁶⁵ Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

- Secretaria de Serviços e Obras - SSO
- Secretaria de Higiene e Saúde, atual Secretaria Municipal de Saúde - SMS
- Secretaria Municipal de Educação - SME
- Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES
- Secretaria das Administrações Regionais -SAR, à qual subordinam-se as Administrações Regionais. ⁶⁶

As Administrações Regionais, que até o momento haviam ocupado um papel secundário e subalterno nessa estrutura institucional (a “prata” da casa), teriam seu “status” elevado, por sua constituição enquanto instância regional de poder e seriam a base da nova estrutura que deveria articular-se a um nível central de administração e de governo, fechando o circuito “local”/ “central” .

⁶⁶ SÃO PAULO (Município). Proposta Orçamentária 1989. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 33, número 240, 23 de dezembro de 1988. Suplemento. OP/1989.

3. OS NRPs - UMA BREVE EXISTÊNCIA

A CONSTITUIÇÃO DOS NRPs

Após a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais de 1988 em São Paulo, abriram-se as discussões no núcleo do que viria a ser o futuro governo da cidade, visando a elaboração de um programa mínimo, inicialmente esboçado para os 100 primeiros dias da administração.

Embora a descentralização administrativa e a democratização da gestão fossem metas do governo prestes a instalar-se, veiculadas desde a campanha eleitoral, não havia qualquer projeto objetivamente formulado sobre como concretizá-las:

“Logo no começo da administração foram feitas algumas discussões, havia reuniões de governo em que algumas questões específicas de orientação da administração eram colocadas. E logo no início, o que seria a perspectiva local foi muito debatida. Por que? Porque quando houve a indicação da Luiza para ser candidata a Prefeita, houve um plebiscito interno no PT. E o que a distinguiu do outro candidato, que era o Plínio, é que ela apostava, quer dizer, a grande bandeira que ela colocava, era a questão dos Conselhos Populares e da participação mais próxima da população, e de uma administração, digamos, interagindo diretamente com a população. Então, na verdade, o projeto dela, já era o projeto que a levou a ser candidata, já era um projeto de descentralização e participação. E então começou-se a discutir como é que se faria isso.”⁶⁷

Foi basicamente a partir dessas discussões, realizadas principalmente entre os que se tornariam a Secretária das Administrações Regionais - SAR, Aldaíza Sposati e

⁶⁷ Entrevista com Maria Lucia Refinetti Martins, coordenadora dos NRPs/SEMPLA, concedida em agosto de 1995.

o Secretário Municipal de Planejamento - SEMPLA, Paul Singer, que surgiu, ainda embrionário, o projeto dos Núcleos Regionais de Planejamento - NRPs:

“Quando o governo se formou a partir da vitória da Luiza e nós começamos a discussão sobre a reorganização administrativa da Prefeitura e o Paul Singer foi designado Secretário do Planejamento - SEMPLA, eu pude defender a instituição novamente da instância do planejamento regional. Eu defendia o planejamento regional participativo. Militei nos movimentos sociais e sempre defendi a proposta participativa do planejamento. Tentei, digamos, conversar, dialogar com o Paul, no sentido de que pudéssemos tentar instalar o circuito regional de planejamento, além do circuito global para a cidade. Lembro que eu disse para o Paul Singer, ainda lá na Casa Rosada, local onde iniciamos o preparo da equipe de governo em 1988, que precisávamos constituir uma mesa de negociação, onde as várias Secretarias, os vários trabalhos de uma região pudessem sentar e começar a se enamorar um do outro, para criar uma relação que permitisse construir a instância local de planejamento. Foi muito interessante, pois aí começou a fluir a idéia de constituir o planejamento regional, o planejamento participativo, que foi formalizada na proposta de núcleos regionais de planejamento. Uma instância de planejamento central e outra com os núcleos de planejamento regionais”.⁶⁸

Mas se o debate realizado ente os componentes da administração, através das reuniões e seminários de governo, apontava para a constituição de instâncias de planejamento regional -- Núcleos Regionais de Planejamento, pouca clareza havia quanto à sua composição, atribuições, limites de suas competências, ou, questão

⁶⁸ Aldaiza Sposati (entrevista concedida em novembro de 1995), Secretária das Administrações Regionais de 1989 a 1990, além de ter sido anteriormente funcionária de SAR, onde teve contato com o tema da necessidade da instituição de um planejamento regional, possuía uma reflexão teórico-acadêmica sobre os aspectos relativos à heterogeneidade da cidade. Paul Singer, designado Secretário Municipal do Planejamento, responsável pela condução do orçamento para a cidade, teria papel destacado na administração municipal. Além disso, possuía vasta bagagem no campo da sociologia urbana, e afinidade com o tema da diversidade da cidade.

fundamental, como se daria sua articulação com a denominada instância central de planejamento.

Em janeiro de 1989, o Secretário de Planejamento Paul Singer estendeu essa discussão aos técnicos de SEMPLA. Por meio da circular 002/89, solicitava, aos técnicos que assim o desejassem, a apresentação de sugestões, por escrito, sobre a proposta de descentralização e regionalização da Secretaria, a ser efetivada por intermédio dos Núcleos Regionais de Planejamento - NRPs.

Com abordagens diferenciadas, a maior parte das sugestões elaboradas pelo corpo técnico de SEMPLA tendeu a focalizar os organismos que funcionariam junto às Administrações Regionais, como canais que recolheriam as reivindicações populares, articulados a conselhos ou outros espaços de participação da população, e que teriam, simultaneamente, a tarefa de subsidiar o órgão central de planejamento na elaboração das diretrizes gerais relativas ao planejamento físico-territorial da cidade ou orçamentário. Seriam órgãos consultivos.

Se por um lado esse conjunto de propostas expressava uma certa receptividade quanto à idéia da descentralização (ou, no mínimo, desconcentração) do órgão, refletindo um amadurecimento do processo de “pensar” a cidade -- e por que não, uma certa perplexidade frente à reduzida capacidade que vinha demonstrando o planejamento urbano de “dar conta” dos problemas urbanos -- este não incorporava a perspectiva da gestão que lhe era atribuída no projeto da administração petista, aspecto este fundamental, sem o qual seria impossível “tirar o plano do papel”:

“Se o planejamento não estiver diretamente ligado a quem decide, com uma resposta a uma decisão de poder, se o planejamento não responder a uma composição de poder presente, ele não é nada. Então, na verdade, você pode fazer milhões de planos, mas se eles partirem da tua cabeça e não da

composição de poder responsável por tocar as coisas, eles não vão vingar. Na época do Olavo Setúbal, ele dizia que SEMPLA era uma fábrica de sonhos. Com escritórios regionais de planejamento vamos ter oficinas de sonhos.”⁶⁹

O planejamento regional ou local deveria estruturar-se com pelo menos dois níveis de abordagem: a orçamentária, envolvendo questões de investimento e aplicação de recursos (orçamento e sua execução - o que e quanto), o que, por sua vez, demandaria o envolvimento de todas as Secretarias; e a físico-territorial, envolvendo as questões, tanto de espacialização dos recursos (onde e como), quanto a definição e implementação das diretrizes urbanísticas globais para a cidade. Havia ainda a questão da incorporação da participação popular ao processo de planejamento.

Com essas formulações iniciais, o projeto dos NRPs vai gradativamente ganhando forma: os Núcleos Regionais de Planejamento deveriam constituir-se enquanto espaço de articulação entre as várias representações da Prefeitura (Secretarias) nas regiões, onde os Administradores Regionais teriam um papel destacado, por configurarem-se como representantes do poder municipal na região.

Em 05 de abril de 1989 foi realizado um seminário em SEMPLA, com a participação de representantes do conjunto da administração municipal, no qual avaliou-se o nível de descentralização/desconcentração de cada Secretaria,⁷⁰

⁶⁹ Entrevista com Maria Lucia Refinetti Martins, coordenadora dos NRPs/SEMPLA, concedida em agosto de 1995.

⁷⁰ A maior parte das Secretarias centralizadas entendia ser possível repassar para as Administrações Regionais serviços e fiscalização, não havendo nenhuma referência a processos de planejamento e decisão. Esta a diferença entre os termos descentralização e desconcentração frequentemente utilizados pelos participantes do projeto dos NRPs. O primeiro termo referia-se a uma real descentralização dos processos decisórios, enquanto que o segundo, referia-se ao mero repasse de atividades de rotina, de execução, de fiscalização. O quadro que se apresentava era o seguinte: a Secretaria Municipal de Saúde encontrava-se no estágio mais adiantado, relativamente à sua própria regionalização/descentralização, contando à época com dez unidades regionais de saúde; a Secretaria do Bem-Estar Social e a Secretaria Municipal da Educação também contavam com serviços regionalizados; na Secretaria de Habitação, avaliava-se que a atividade normativa deveria permanecer centralizada, desconcentrando-se os setores de aprovação, enquanto que

quais tarefas ou competências poderiam ser ainda ser descentralizadas ou desconcentradas, e que dificuldades estariam aí envolvidas. Com relação aos NRPs, discutiu-se quais seriam suas atribuições, sua composição, a data de início de funcionamento e que entraves existiriam à sua imediata implantação.

Concluiu-se que a constituição dos NRPs fazia parte do processo geral de descentralização administrativa do Município, colocando-se, naquele momento, como um fórum de discussão e aprofundamento do projeto de regionalização da administração municipal, ao qual deveriam incorporar-se todas as Secretarias. A curto prazo, seria possível dar início às medidas relativas à regionalização das informações, tanto as setoriais como as financeiras.

Considerando que as Secretarias encontravam-se em condições e estágios diferenciados de descentralização e regionalização, decidiu-se que os núcleos fossem constituídos de imediato, contando com as Secretarias que pudessem integrá-los. As demais seriam incorporadas às equipes dos Núcleos Regionais de Planejamento, à medida em que isso fosse possível. Deveria existir a representação de cada Secretaria em cada um dos vinte NRPs que seriam formados, ainda que seus representantes fossem organizados por agrupamentos de regiões semelhantes.

HABI (Superintendência de Habitação Popular, unidade regionalizada da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, responsável por elaborar programas e projetos na área de habitações populares) já estava desconcentrada em cinco unidades; a Secretaria Municipal de Esportes colocava dificuldades à descentralização, ou desconcentração, devido à falta de pessoal; a Secretaria de Serviços e Obras poderia repassar às ARs, de imediato, pequenos reparos relativos à manutenção das edificações; a Secretaria Municipal de Abastecimento apresentava como possibilidade de desconcentração para as ARs a fiscalização sanitária, o planejamento das localizações de feiras livres e mercados; a Secretaria de Finanças, muito centralizada, não poderia descentralizar a arrecadação de tributos, sendo passível de desconcentração a fiscalização do IPTU; a Secretaria Municipal de Administração poderia repassar para as Administrações Regionais a competência para expedir as licenças médicas de funcionários lotados na região; a Secretaria Municipal da Defesa Civil avaliava que a forma mais eficaz de policiamento seria desconcentrando serviços, e a integração com as ARs deveria se dar a partir do deslocamento das inspetorias para as ARs. (Síntese do Seminário sobre Núcleos Regionais de Planejamento realizado no dia 05/04/89. SEMPLA./PMSP. Mimeo.)

Em meados de abril de 1989, foram constituídos os NRPs, com base na proposta inicial elaborada por SEMPLA, definindo-se a composição, atribuições, e tarefas imediatas a cumprir, conforme sistematizado no documento transcrito a seguir:

“Núcleos Regionais de Planejamento

(Notas para discussão - NRP/SEMPA - abril 89)

Composição

Os núcleos são integrados por representantes de cada uma das Secretarias Municipais, sob presidência do respectivo Administrador Regional. Nos casos das Secretarias que mantêm unidades descentralizadas, a pessoa indicada deve ser o responsável pela unidade ou seu representante.

Esse fórum deve ter *poder de decisão* (grifo nosso). Ele representa o conjunto dos Secretários na área. A dimensão, forma e especificidade desse poder de decisão *devem ser definidas no processo* (grifo nosso).

A base de organização é o território da AR. As Secretarias não descentralizadas devem cobrir de alguma forma (ainda que itinerante), o conjunto de Núcleos. No caso das Secretarias descentralizadas segundo divisões territoriais diferentes da AR, devem integrar o Núcleo os representantes das divisões territoriais envolvidas na AR. No caso de divisões territoriais mais extensas, abrangendo mais de uma AR, seu responsável (ou representante) deverá participar dos Núcleos de cada uma das AR abrangidas por seu território.

Atribuições

- Coordenar a ação governamental na região, implementando um sistema de trabalho que articule as Secretarias e as Administrações Regionais. Isso significa articulação intersecretarial no local e com cada uma das Secretarias, através de seu representante.
- Garantir uma ação intersecretarial na área que assegure melhor aproveitamento dos equipamentos e soma de esforços.
- Localizar e apontar as prioridades regionais, a serem incorporadas no Plano de Governo e no Orçamento Anual.

-- Participar da definição e elaboração das diretrizes urbanísticas globais da cidade (e de sua implementação) a partir da perspectiva local. Nessa função devem se envolver também as Supervisões de Uso do Solo e de Obras da AR.

-- Subsidiar a discussão sobre a regionalização da cidade e a descentralização administrativa, bem como desenvolver e aprofundar através da prática cotidiana, a própria natureza, atuação e formalização dos Núcleos.

-- Assegurar a existência e a atualização de informações para que possam ser fornecidas à população interessada, para o debate regional de suas questões.

Principais questões a discutir

-- Participação no processo orçamentário

A maior parte das Secretarias tem hoje orçamentos centralizados, com unidades orçamentárias verticais, por programa. Apenas algumas (Administrações Regionais e Saúde) têm unidades orçamentárias com base territorial.

No atual procedimento de elaboração e execução orçamentária, a única forma de traduzir prioridades locais em orçamento é a partir de uma discussão e definição local, que seja transferida e incorporada por cada uma das Secretarias. Não existe possibilidade de transferências de um setor para outro em meio ao processo.

-- Bases territoriais

Em seu processo de descentralização, desconcentração ou meramente de organização administrativa, as Secretarias adotam diferentes bases territoriais, na maioria dos casos de difícil soma. Isso implica numa discussão buscando um padrão comum de bases territoriais com as Secretarias ou de formas de trabalhar com a diversidade dos Núcleos

-- Formas de participação popular

Canais e formas de participação: por área (AR, microrregião, bairro) / por setor (saúde, educação, habitação).

Tarefas imediatas

- Discussão das metas e prioridades de cada Secretaria até o final de 1990, tendo em vista a elaboração do Orçamento 90, que deve ser formalizado até junho de 1989.
- Secretarias podem fornecer dados de demanda demográfica, teórica (elaborada conforme padrões, tecnicamente) e Núcleos poderão debatê-la e avaliar demanda e prioridades locais;
- Quais áreas do físico-territorial e desenvolvimento urbano são problemas ou dúvidas na área e, portanto, deve haver definição.
- Qual o modelo de cidade e de ação municipal (para a área) está implícito nas propostas e prioridades de cada Secretaria.
- Trabalho de destinação de áreas públicas na região.
- Proposta de trabalho objetivo, de imediato, importante para a região, envolvendo diversas Secretarias”.⁷¹

Com esse programa bastante abrangente, se não ambicioso, que envolvia desde a inserção no debate para orientar a reforma da administração (descentralização/regionalização da gestão, inclusão da participação popular), até questões de caráter bem específico e local (como definir para qual finalidade seriam destinados os terrenos de propriedade municipal na região), deflagrou-se o processo de constituição dos vinte Núcleos Regionais de Planejamento, correspondentes a cada uma das vinte Administrações Regionais então existentes. Todas as Secretarias deveriam, em princípio, indicar um representante para participar de cada um deles.

A Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, integrava em sua estrutura, além do Gabinete do Secretário, três Departamentos: o Departamento de Planejamento - DEMPLAN, responsável basicamente pela definição das diretrizes globais para a cidade, e por fornecer subsídios à elaboração da proposta orçamentária a cargo do DECOR, tendo em vista o Plano Diretor e o Plano de Governo, bem como os diagnósticos e planos setoriais; o Departamento

⁷¹ SÃO PAULO (Município). Cadernos de Planejamento: Planejamento e Dinâmica Local. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 37, número 243, 29 de dezembro de 1992. Suplemento, p. 3, 4.

Normativo do Uso do Solo - DENUSO, basicamente responsável pelo zoneamento; e Departamento de Economia e Orçamento - DECOR, responsável, entre outras coisas, pela elaboração da proposta orçamentária para o município. Para conduzir seu próprio processo de descentralização e de regionalização do planejamento através dos NRPs, constituiu-se a Coordenadoria dos Núcleos Regionais de Planejamento -- junto e subordinada à Diretoria de Planejamento -- responsável pela coordenação do projeto em SEMPLA, e designou-se uma equipe com tal finalidade, cujos integrantes representariam a Secretaria em cada um dos 20 NRPs.

A Secretarias já regionalizadas -- basicamente SMS, SME, SEBES, além da própria SAR -- definiram seus representantes em cada NRP, em geral técnicos que já trabalhavam na região, e que ocupavam cargos de chefia em sua área, e portanto, com alguma capacidade decisória.

Com relação às demais Secretarias, a participação foi bastante desigual: em alguns casos, nenhum representante foi indicado, em outros, os representantes não participavam de todos os NRPs, ou ainda, sua participação era esporádica.

Assim os núcleos foram constituídos com uma participação diferenciada das Secretarias. Em todos eles, havia representantes de SEMPLA, de SEBES, de SME, de SMS e de HABI/SEHAB. SEME participava de alguns núcleos, e as demais, como SMC, SVP, CMTC/SMT, SEMAB, SSO, possuíam participação bastante desigual. Esta não era permanente, ou seja, sua presença ocorria apenas em determinadas ocasiões, ou participavam regularmente apenas de alguns dos NRPs. Outras Secretarias como Finanças, Negócios Extraordinários, Administração, Negócios Jurídicos, não participavam.

Com os vinte Núcleos Regionais de Planejamento constituídos -- cabendo, à SEMPLA, em cada um deles, exercer a função de Secretaria através de seu representante na região, enquanto que a *coordenação* ficaria a cargo de cada um

dos Administradores Regionais -- foram definidas as etapas a cumprir no ano de 1989:

- a) a elaboração dos diagnósticos intersetoriais regionalizados;
- b) a elaboração do Orçamento Programa OP /90.

A primeira etapa -- a elaboração dos diagnósticos intersetoriais regionalizados -- visava detectar as principais demandas da região, deficiências da rede de equipamentos sociais, transporte, habitação e infra-estrutura de forma a se definir as principais prioridades em termos de investimento para a região, que seriam a base da formulação posterior do orçamento 90.

Para tanto, várias tarefas propostas por SEMPLA deveriam ser desenvolvidas, como: divisão dos setores em microrregiões; coleta de dados básicos, incluindo perfil socioeconômico da população e dados físico-territoriais; definição do nível de atendimento nos diversos setores, com a localização por setor das áreas mais problemáticas e qualificação dos projetos e atividades a desenvolver; articulação dos dados, para formulação completa dos diagnósticos e definição de áreas prioritárias para intervenção. Os diagnósticos serviriam para orientar e subsidiar as discussões nos NRPs e com a população, de modo a definir-se, posteriormente, as principais linhas de ação e projetos de alcance regional. Deveriam, inclusive, subsidiar a etapa seguinte, a elaboração da proposta orçamentária para 1990.

Cumprindo o primeiro passo para a elaboração dos diagnósticos, a área correspondente a cada Administração Regional foi subdividida em microrregiões, com base em critérios como homogeneidade social e econômica, funções urbanas, bairros e limites físicos, presença de movimentos organizados da população. Esse processo foi conduzido por cada uma das equipes regionais, segundo as peculiaridades de cada região, variando inclusive o número de microrregiões. A área administrativa da Penha, por exemplo, foi subdividida em

sete microrregiões, ao passo que a da Vila Prudente, em 22 microrregiões. Deve-se salientar que tais subdivisões jamais integraram a estrutura administrativa oficial, objetivando-se, com tal seccionamento, a maior racionalização do trabalho e facilitar a participação popular.

A formulação completa do diagnóstico intersetorial regionalizado enfrentou, porém, diversos problemas: a desatualização dos dados físico-territoriais; discrepâncias existentes entre as unidades territoriais dos NRPs (cujos limites eram idênticos aos das Administrações Regionais correspondentes) e as divisões político-administrativas utilizadas para contabilização dos dados (distritos e subdistritos); em alguns casos, houve retardamento na definição das microrregiões.

De forma geral, as questões relativas à natureza e caráter nos NRPs, perfil e participação dos representantes das Secretarias na região permearam as primeiras reuniões das equipes. Qual seria o poder decisório do NRP? E o seu nível de autonomia? Como se articularia com as Secretarias?

Até então, mesmo entre as Secretarias regionalizadas, a definição do investimento em cada setor era realizada centralizadamente, ou seja, pelo núcleo central de cada Secretaria, não obstante a proposta setorial incluísse os levantamentos elaborados por suas unidades nas regiões. A proposta orçamentária para o município era sistematizada pela Supervisão Geral de Orçamento - SGO, então subordinada ao Departamento de Economia e Orçamento - DECOR /SEMPA, para posterior definição, em geral pelo Prefeito, e encaminhamento à Câmara Municipal para apreciação e deliberação final.

Para que pudessem ser traçadas estratégias regionais -- ou seja, referidas ao conjunto integrado das ações governamentais sobre os limites do território circunscrito por cada uma das Administrações Regionais -- seria preciso definir

os diferentes níveis decisórios, e qual o alcance decisório da instância regional de planejamento.

Em princípio, já havia sido definido que os NRPs, representando o conjunto dos Secretários na região, deveriam ter poder decisório. Mas em que escala, sobre quais áreas de competência? Do ponto de vista da elaboração da proposta orçamentária, por exemplo, os NRPs limitar-se-iam a articular as propostas dos diferentes setores para a região? A quem seriam encaminhadas essas propostas regionais? Aos Secretários responsáveis por cada setor? À SEMPLA, que cruzaria os dados, elaboraria os cortes, e sistematizaria uma proposta global? A quem caberia essa decisão, ou seja, a formulação da peça orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal? Ou, em que momento, em que espaço institucional seriam tomadas essas decisões?

Sob outra perspectiva, tais questões referiam-se às responsabilidades institucionais envolvidas nos diferentes níveis da atuação do governo municipal; se a responsabilidade dos NRPs limitar-se-ia à elaboração do plano, a quem caberiam as responsabilidades pela decisão, execução, fiscalização? A quem o munícipe iria remeter-se, se, por exemplo, a pleiteada construção de um equipamento não tivesse sido incluída na proposta orçamentária regional, ou, se incluída naquele momento, não constasse da proposta global para o município; ou, se incluída e aprovada pelo legislativo, não fosse executada? Afinal, planejamento e gestão não deveriam estar vinculados? Em qual, ou quais espaços institucionais isto ocorreria?

Outra questão importante, que também polarizou as discussões nos NRPs, referia-se à participação popular: os representantes da população deveriam integrar a equipe dos NRPs, ou seja, ter assento na mesma mesa onde articulavam-se os representantes das Secretarias e o Administrador Regional? Se não, como se daria a articulação do NRP com a população? A participação popular deveria ser institucionalizada?

Outra questão era relativa ao perfil dos representantes. Em algumas regiões, questionava-se a indicação de representantes que não eram partidários do PT. Evidentemente, esta era uma discussão associada ao caráter do Núcleo Regional de Planejamento, na vertente que os entendia como a imediata constituição da equipe de governo na região (“Subprefeito” e “Secretários Regionais”). Dessa forma, se investidos dessa dimensão de poder no âmbito dos limites territoriais da AR competente, os membros da equipe de governo, responsáveis por decisões, deveriam estar comprometidos com as diretrizes programáticas do Partido dos Trabalhadores. Essa discussão posteriormente foi superada, à medida em que as equipes nos NRPs desenvolviam as atividades intersecretariais, e configuravam-se as possibilidades de atuação para aquele momento.

Assim, boa parte das reuniões que se realizaram nas regiões foram ocupadas por essas discussões de natureza conceitual. Não havia clareza, portanto, de quais seriam as atribuições do NRP, e qual sua inserção no conjunto formado pela estrutura institucional e governamental então existente:

“O nascimento do NRP vem desse entendimento e desse objetivo, quer dizer, o de criar um espaço, uma arena de negociação, entre as várias representações da Prefeitura em uma região. Basicamente foi essa a idéia. Não tínhamos muito claro se ele era uma instância ou não era uma instância, ou sobre quando ele deveria ser ouvido, quando não seria ouvido, ou ainda, se ele era *da* Administração Regional, ou se era *na* Administração Regional, se a localização na AR era simplesmente uma questão geográfica ou se teria algum pertencimento à Administração Regional. A tese que foi vigindo foi a tese de que ele *não era da Administração Regional*, embora, realmente, o Administrador Regional tivesse uma polaridade nessa discussão, por ele ser a maior autoridade local. E tivemos várias discussões, nessas reuniões, para construir o caráter dos NRPs. Por exemplo, se o NRP deveria ter participação da população ou não. A tese defendida era de que não teria participação pois era um instrumento de negociação interna de gestão

territorial. O NRP era um espaço de agregação de várias Secretarias. Terminou sendo prioritária a idéia de que ele não era um espaço de decisão com a população. Os espaços decisórios populares seriam as plenárias, seriam outras arenas. O NRP era um processo de gestão, digamos, interno administrativo. Ele foi multisetorial, conseguiu representantes das várias Secretarias por região e tivemos NRPs muito bem sucedidos⁷².

Mas as indefinições, contradições, ou pelo menos diferentes entendimentos no conjunto da administração no tocante ao projeto dos NRPs tornariam-se mais evidentes no processo de discussão desencadeado para a elaboração da peça orçamentária de 1990. Se a primeira das etapas de trabalho elencada por SEMPLA -- a realização dos diagnósticos intersetoriais regionais -- não se concretizou, salvo algumas exceções, a outra etapa -- elaboração do OP/90-- tiraria os NRPs dessa espécie de letargia, envolvendo seus integrantes em uma atividade na qual todas as Secretarias deveriam ter participação.

OS NRPs E O ORÇAMENTO PROGRAMA - OP/90

Uma nova dinâmica estabeleceu-se com o início da segunda etapa a cumprir, a elaboração do OP/90. Os Núcleos Regionais de Planejamento seriam os responsáveis por coordenar todo o processo de discussão da proposta orçamentária com a população em cada região, incluindo localizar e apontar as prioridades regionais a serem incorporadas na proposta orçamentária para o município, que também deveria ser levada ao conhecimento dessa população.

Os NRPs viveram um período positivo durante a montagem do OP/90, tarefa que conseguiu envolver todos os representantes das Secretarias, empenhados no projeto. A incorporação da participação popular, através das plenárias, dinamizou o ritmo dos trabalhos e reuniões. Mas os primeiros entraves à constituição de um governo local começaram logo a manifestar-se.

⁷² Entrevista com Aldaíza Sposati, Secretária de SAR de 1989 a 1990, concedida em novembro de 1995.

As plenárias populares, e em algumas regiões as audiências públicas, foram a forma adotada para a participação da população. Eram inicialmente realizadas plenárias por microrregiões, onde discutiam-se e priorizavam-se as demandas dos bairros envolvidos. Em várias regiões foram realizadas também as plenárias setoriais, nas quais as demandas eram discutidas por setores específicos, ou seja, saúde, transporte, habitação, já que existiam movimentos assim organizados, e que demandavam às Secretarias responsáveis. Das reuniões plenárias participavam a população e os representantes das Secretarias na região, isto é, os integrantes dos NRPs, e muitas vezes, alguns representantes de Secretarias que não tinham presença constante naquele núcleo regional. Essas demandas eram encaminhadas à plenária geral para a região, para a definição final das prioridades a ser incorporadas à peça orçamentária relativa a todo o município.

Em função das características de cada região -- nível de urbanização, carências, perfil socioeconômico dos habitantes, organização política, e outros -- variava o número de presentes, e registrava-se a predominância de um ou outro tipo de demanda. Na área compreendida pela regional da Sé, por exemplo, que engloba o centro da cidade -- uma parte da cidade com um cotidiano bastante diferenciado das demais -- havia reivindicações formuladas não só pela população moradora, mas também por outra parcela da população que a utiliza intensamente, transeuntes e população trabalhadora.

A organização das plenárias dependia em grande parte da capacidade de articulação do Administrador Regional e comprometimento do NRP da região com a atividade.

Os conflitos provenientes da existência desse embrião de uma nova estrutura começaram a tornar-se evidentes nesse processo de discussão orçamentária que, embora rico, encontrou logo suas barreiras. A administração municipal, ao apresentar sua proposta orçamentária através dos NRPs, pelo menos para a

parcela da população presente nas plenárias, abriu um canal para que suas reivindicações fossem apresentadas e debatidas com os representantes do governo na região, evidentemente gerando expectativas para essa mesma população. Em alguns casos, essa participação ocorreu com maior preparo e aprofundamento das discussões, à medida em que a população era convocada não somente a apresentar suas reivindicações, mas priorizá-las, já que os recursos orçamentários eram insuficientes para o atendimento de todas elas:

“No caso da Penha, acho que a gente conseguiu um encaminhamento perfeito. Mas assim, de conseguir afunilar as demandas a ponto de fazer uma ordenação delas, porque os conflitos foram resolvidos entre os representantes das demandas. Uma região pode decidir que a demanda de outra região era mais importante que a dela. Então foi perfeito nesse sentido, de que a população que participou desse processo pode pensar a região, não o problema.”⁷³

“A discussão do orçamento variava muito de NRP para NRP (...) em alguns casos, elas eram um grande levantamento de demandas, despolitizado, eu quero isso, eu quero isso, e pronto (...) na Freguesia do Ó conseguimos enfrentar bem (...) íamos aos bairros, fazíamos discussões, mas sempre as politizávamos muito, nunca era só um levantamento de demandas. Assumíamos o risco de dizer, bom aqui precisa isto, só que lá precisa aquilo, então nós vamos ter que priorizar alguma coisa.”⁷⁴

Assim, em algumas regiões, as reivindicações populares eram mediadas pelos dados indicativos de prioridades em cada setor, previamente articulados pelos NRPs; nas plenárias gerais por região confrontavam-se e debatiam-se as

⁷³ Entrevista com Alair Molina, assessor técnico da AR-PE no período de janeiro de 1989 a fevereiro de 1991, concedida em setembro de 1996.

⁷⁴ Entrevista com Roberto Lajolo, Administrador Regional da Freguesia do Ó na gestão Luiza Erundina, concedida em setembro de 1996.

prioridades de cada uma das microrregiões, visando definir as principais necessidades de investimentos para a região como um todo.

Mas o cruzamento dessas prioridades definidas em cada região com aquelas definidas centralmente por cada Secretaria -- já que estas continuavam a preparar a proposta orçamentária relativa ao setor -- defrontou-se com a estrutura e práticas orçamentárias tradicionais, que operam setorialmente.

“Considerando que as regiões não são órgãos ou unidades orçamentárias, a única forma possível de incorporar as prioridades regionais à proposta orçamentária foi fazê-lo através das propostas setoriais, ou seja, encaminhando a cada setor as propostas das regiões. Aí instalou-se uma situação delicada. As prioridades apontadas localmente pela população dizem respeito, na sua maior parte, a novos equipamentos ou a ampliação de programas já conhecidos. Os setores, e em certa medida também os movimentos organizados setoriais, no entanto, priorizam projetos de transformação, metas setoriais que significam novos programas ou melhoria de qualidade. Considerando que os órgãos orçamentários são setoriais, e que portanto, a decisão de onde aplicar os cortes necessários coube aos setores, a incidência de cortes sobre as demandas e prioridades regionalmente apontadas foi bastante significativa.”⁷⁵

Quando as plenárias foram realizadas, os NRPs não dispunham de dados completos sobre a previsão orçamentária, muito menos dados regionalizados. Para que houvesse uma efetiva participação da população da região na decisão sobre os gastos que a Prefeitura iria realizar no ano seguinte, era preciso que houvesse previsão do montante do recurso disponível para ser gasto com pavimentação de vias, creches, escolas ou outros investimentos necessários *naquela região*, o que pressupõe a existência de um orçamento regionalizado.

⁷⁵ SÃO PAULO (Município). Cadernos de Planejamento: Planejamento e Dinâmica Local. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 37, número 243, 29 de dezembro de 1992. Suplemento, p. 5.

O planejamento de receita e despesas é, porém, distribuído por setores -- Secretarias -- o que implica em alocar um percentual do recurso em cada uma delas, que depois irão distribuir o gasto de acordo com suas demandas. Assim, para saber a previsão de investimento na região da Freguesia do Ó, por exemplo, é preciso saber qual a destinação da Secretaria de Saúde, da Secretaria de Esportes, de Educação, Cultura, e assim por diante, para aquela região. Embora as reivindicações tenham sido levantadas regionalmente, necessitavam ser encaminhadas ao setor responsável (Secretaria) para o qual é destinado o recurso correspondente.

Como peça técnica, a elaboração orçamentária está vinculada a determinados procedimentos e critérios. Um deles, é basear a distribuição de verbas em referenciais adotados nos anos anteriores (últimos cinco anos), de forma que nenhum dos órgãos da administração direta ou indireta se afaste em excesso da proporção do gasto global que lhe coube nesse período.

Via de regra, na gestão petista, o montante reivindicado pela Secretarias ultrapassava, e muito, a previsão de receita, o que evidentemente levava à realização de cortes também vultosos nas propostas apresentadas.

“Vários secretários se opunham à metodologia SEMPLA de tomar como gabarito do total de verbas de cada órgão o que o mesmo gastou nas administrações anteriores com o argumento de que nós estávamos comprometidos em “inverter as prioridades”, o que significaria realocar de forma inteiramente diversa os recursos orçamentários. Só que em lugar do gabarito rejeitado, eles não eram capazes de propor qualquer outro. A realocação teria de ser feita tendo por critério exclusivo a vontade política, que, no caso, só poderia ser da Prefeita. Luiza Erundina em geral não tomava parte nestas discussões, mas em determinado momento explodiu, dizendo que obviamente o único critério era o anterior. Embora não devesse

ser rígido, ele refletia genericamente a capacidade de realização e atendimento de cada órgão, a qual só deveria e poderia ser ampliada de forma limitada em cada exercício.⁷⁶

O argumento relativo à limitada capacidade operacional de cada órgão, apoia-se de fato, em bases reais, principalmente se pensarmos em termos da execução orçamentária; entretanto, ele é apenas parcialmente verdadeiro. A própria Prefeita Luiza Erundina, no início da gestão, lançou mão de um dispositivo que lhe permitia remanejar em parte a peça orçamentária para 1989 (“herdada” da gestão Jânio Quadros, já que o orçamento do ano é definido no final do anterior), realocando os recursos entre os setores. Os NRPs confrontavam-se então com o mesmo discurso tecnocrático, sobre cuja crítica intentava-se implantar um novo modelo de planejamento e gestão.

Mas outro fator relevante deveria ser considerado na disputa pela alocação regional do recursos, a setorização dos movimentos sociais:

“No momento de decidir esta competição, pesava a divisão *setorial* (grifo no original) de funções do governo municipal, pois cada reivindicação era dirigida a uma Secretaria específica (...) Esta divisão de competências tinha dado origem a movimentos setoriais que cobriam a cidade inteira ou grandes área da mesma: movimentos de saúde na zona leste e sul, movimento por creches, movimentos por escolas, movimentos de favelados e de cortiçados. Estes movimentos se superpunham parcialmente aos locais e competiam com eles.”⁷⁷

Com essa forte tradição setorial, a participação regional no processo de elaboração e decisão sobre a peça orçamentária foi truncada.

⁷⁶ SINGER, Paul - Poder público e organizações populares no combate à pobreza. A experiência do governo Luiza Erundina em São Paulo - 1989/92. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 287.

⁷⁷ SINGER, Paul - Poder público e organizações...p. 278.

Começava a evidenciar-se a necessidade de regionalizar o orçamento, ou seja, era preciso que as unidades locais fossem dotadas de unidades orçamentárias, com recursos próprios, para que pudessem ter a capacidade de decidir sobre a alocação na região. A única Secretaria que apresentava unidades orçamentárias descentralizadas era a Secretaria Municipal de Saúde, e a que mais avançou nesse sentido desde o início da gestão Luiza Erundina.

Após esse episódio, configurou-se um quadro de esvaziamento e desânimo nos NRPs; seus integrantes avaliavam naquele momento que a descentralização e a regionalização da administração municipal não estavam decisivamente pautadas enquanto diretrizes de governo. Por outro lado, não havendo nenhuma ação programada, os NRPs ficaram sem função definida.

Em junho de 1989 a Coordenação dos NRPs de SEMPLA preparou um documento para discussão sobre o tema, no qual avaliava:

“Pode-se avaliar que o conjunto da Administração assumiu de fato as diretrizes da descentralização, da transparência e da participação popular. E, comprometidos com essas diretrizes, estamos todos nos empenhando a fundo para efetivá-las. No entanto, nossos entendimentos não são idênticos e têm se expressado dentro do processo de instalação dos Núcleos Regionais de Planejamento. O debate que se trava deixa transparecer noções diferenciadas de comando. Essas questões devem ser explicitadas para que se possa estabelecer um debate com elementos suficientes, em que a disputa legítima leve a uma proposta negociada e assumida pelo conjunto da Administração.”⁷⁸

⁷⁸ SEMPLA/ PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento e Gestão Participativa: pontos para uma discussão conceitual. NRP/SEMPLA, junho/89, (mimeo.).

Segue indicando que o almejado é uma reforma política, e não simplesmente uma reforma administrativa. Para tanto, alguns pontos deveriam ser esclarecidos, como a função dos NRPs:

“Os Núcleos têm por base as Administrações Regionais e são presididos pelo Administrador Regional, mas não são a Administração Regional. Caracterizam-se como um instância de articulação e decisão. Não deve haver confusão entre o Núcleo enquanto instância de Planejamento, e a Administração Regional, unidade com atribuições específicas. Portanto, a idéia subjacente não é, pelo menos por hora, de passar mais atribuições para as Administrações Regionais, porém mais espaço de decisão e de estabelecimento de prioridades a nível local para os núcleos (...) Finalmente, se pretendemos que o Núcleo Regional de Planejamento seja uma instância de gestão local, evidentemente ele não pode reduzir-se à dimensão de atendimento de reivindicações relativas a serviços e equipamentos. Não se pode apenas caminhar a reboque, respondendo a demandas e esquecendo a função de promoção. Assim por exemplo, as questões estruturantes da cidade como: localização de conjuntos de habitação, indicação de áreas vazias prioritárias para instalação de habitação de interesse social, desenvolvimento de centros de comércio e serviços, extensão das vias públicas e linhas de transportes, destinação de áreas públicas, localização de grandes equipamentos e áreas verdes, localização de áreas de emprego, também devem ser trabalhadas. Somente assim será possível pensar a cidade, em suas diretrizes maiores -- Plano Diretor, Lei de Zoneamento -- incorporando a ótica e as prioridades locais.”⁷⁹

Em reunião de governo realizada em 24 de junho daquele mesmo ano, SEMPLA apresentou esse documento base para a discussão, e ao final dos debates a Prefeita Luiza Erundina, ao resumi-lo, afirmava que *não era a questão da regionalização o objeto da discussão, mas sim o como viabilizá-la, e como*

⁷⁹ SEMPLA/ PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento e Gestão Participativa: pontos para uma discussão conceitual. NRP/SEMPPLA, junho/89, (mimeo.).

compatibilizá-la com os diferentes ritmos. Destacou também a redução do debate sobre os NRPs à questão da elaboração do Orçamento-Programa, levantando a necessidade de articular-se uma proposta da divisão regional da cidade, o que gerou um ciclo de seminários, estudos e discussões sobre o tema, inaugurando um novo momento dos NRPs, que voltaram-se para essa atividade.

O tema da nova regionalização da cidade compreendia aspectos de ordem técnica e de ordem político-administrativo, e associava-se à questão da descentralização do município.

Dentre as unidades territoriais do município estão os distritos e subdistritos, sobre os quais desenvolve-se a atuação de vários órgãos e unidades das administrações estadual e federal, como zonas eleitorais, cartórios de registro civil, de registro de imóveis, delegacias de polícia, censo. Uma série de dados estatísticos e demográficos são produzidos tendo por base essas configurações.

As delimitações das Administrações Regionais, várias vezes alteradas desde sua criação, basearam-se originariamente em critérios geográficos e físicos que nortearam a divisão dos já citados Distritos de Obras. A partir desse embriões constituíram-se as ARs, cujos limites ajustaram-se a acidentes topográficos, vias expressas, grandes avenidas, muitas vezes intersectando distritos e subdistritos.

As unidades regionalizadas da Prefeitura dividiram de forma diferenciada seus territórios de ação regional, com base em critérios também distintos; assim, as bases territoriais regionais de cada uma das Secretarias não coincidiam entre si, nem com os limites das Administrações Regionais. É o caso, por exemplo, das Secretarias Municipais de Saúde e Educação -- que precisam acompanhar as divisões em distritos e subdistritos -- e da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, que possui outros critérios de divisão regional. O zoneamento da cidade também não tem referência com os limites regionais ou vice-versa, a delimitação das bacias de transporte seguem outros critérios e assim por diante.

Para levar a cabo a regionalização era preciso viabilizar a compatibilização das bases territoriais do município, de modo a constituir-se, no mínimo, territórios unificados. Nos seminários e debates realizados sobre o tema, predominou a visão de que a regionalização transcendia as razões de ordem técnica (por exemplo, unificar as bases apenas para racionalizar a produção de dados sobre demanda, investimentos, etc.), ancorando-se em questões mais amplas, como a redefinição das instituições locais de poder e de governo.

Por outro lado, deveria caminhar ao lado da descentralização, cujo âmbito ultrapassava o caráter de medida administrativa. Ainda, *descentralizar* não significa necessariamente *regionalizar*. Nem democratizar a administração significa necessariamente descentralizar ou regionalizar.

L. BATTAGLIA, comentando o projeto de Reforma Administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo posteriormente elaborado pela administração petista afirma:

“A segunda questão levantada com a reforma da PMSP é assunto de discussão há vários anos em todo o mundo capitalista: a “descentralização” como forma de permitir a “participação popular” no governo local ⁸⁰. Um grande avanço nessa discussão (talvez o único) foi a desvinculação das posições de centralização/descentralização das de direita/esquerda: nem sempre a direita é centralizante e a defesa cega da descentralização pela esquerda leva a atitudes de ingenuidade e má-fé. A preferência das grandes corporações por um Estado forte ou pelo poder privilegiado depende apenas do grau de controle que elas têm sobre esse Estado. Pelo outro lado, o da esquerda, o Estado é visto com frequência como concentrador do poder que deveria ser repartido para permitir maior participação da população nas decisões coletivas. Nesse sentido, a descentralização é desejável, pois coloca

⁸⁰ Aqui o termo local é utilizado como sinônimo de municipal.

parte da máquina estatal mais próxima da possibilidade de intervenção individual direta. Mas é bom lembrar que o poder descentralizado não significa poder aos mais fracos e destituídos, mas sim aos setores mais articulados da sociedade, com o sério risco de reforçar apenas a segregação e defesa de interesses corporativos.⁸¹

A visão de P. JACOBI fornece outro elemento relacionado à questão da descentralização:

“O total esgotamento dos modelos de gestão centralizada em cidades do porte de São Paulo coloca a necessidade iniludível de formular propostas de descentralização da gestão municipal. A descentralização não representa apenas um fator essencial para a democratização da vida municipal e portanto de certos aspectos da gestão do Estado na sua relação mais direta com os cidadãos, mas uma resposta a uma situação de centralização que decorre de um processo histórico e que tem se tornado cada vez mais ineficiente do ponto de vista econômico global. A existência de uma gestão centralizada representa nos dias de hoje a manutenção de um padrão arcaico da coisa pública, tanto do ponto de vista funcional (ineficiência das políticas setoriais e dos serviços públicos) como do ponto de vista democrático no que diz respeito à sua adequação para viabilizar e promover a participação social e as reformas sociais. Primeiro, porque distancia os centros decisórios dos cidadãos. Segundo, porque a centralização questiona e desprestigia as instâncias de representação. E, terceiro, porque a burocratização da política facilita a ação de grupos de pressão na tentativa de obter dos poderes públicos decisões que favoreçam seus interesses.”⁸²

A perspectiva da regionalização, somada à descentralização visava a criação de uma instância de poder local, democrática e que deveria ser aberta à participação

⁸¹ BATTAGLIA, Luiza. Reforma Administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo: algumas questões de fundo. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano X, n^o 30, 1990, p.87.

⁸² JACOBI, Pedro. Descentralização da gestão municipal: a inovação em debate. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano X, n^o 30, 1990, p. 89.

popular. Assim, o binômio descentralização/regionalização implicava não apenas em uma reforma institucional, mas em uma reforma capaz de transformar radicalmente as estruturas de poder vigentes, retirando da subalternidade a dimensão local/regional da cidade, através de seu reconhecimento pela criação de um espaço de poder regional:

“Regionalização implica em reconceituar região da cidade não mais como um espaço físico/territorial onde se aplica a ação governamental centralizada, mas como espaço de globalização e definição de políticas que se abre para a interlocução dos agentes sociais envolvidos no cotidiano da cidade. Assim, descentralização não quer dizer apenas desconcentração da ação governamental, lançando tentáculos sobre as regiões, mas a delegação à próprias regiões de poder real para elaboração e decisão das políticas governamentais.”⁸³

Não bastava regionalizar apenas, o que significaria reprisar, de certo modo, o mesmo processo de criação e sucessivas alterações a que estiveram submetidas as Administrações Regionais, quando foram absorvendo das Secretarias várias atividades de rotina, de execução e fiscalização. Tratava-se, sim, de transformar esses órgãos em espaços com real capacidade de planejamento, decisão e ação, implicando, portanto em descentralização de processos decisórios centralizados nas diversas Secretarias e, evidentemente, em dotar as novas unidades com os recursos financeiros, materiais e humanos necessários.

A evolução econômica e urbana de São Paulo, aliada às condições econômicas e sociais de cada momento histórico do país, gerou uma estrutura político-administrativa centralizada, na qual os tipos de atividades e funções foram compartimentadas por setores (Secretarias). Essa fragmentação, além de contribuir para a superposição de funções entre as diversas Secretarias, levou a

⁸³ ROLNIK, Raquel. Sistema Municipal de Planejamento e Elaboração Orçamentária. SEMPLA/PMSP, s/data, (mimeo.).

também a uma “fragmentação” do cidadão que, ao necessitar de informações, serviços, ou ao apresentar demandas, é obrigado a recorrer a diferentes instâncias. Tal situação dilui as responsabilidades dos diferentes órgãos, confundindo e distanciando os cidadãos dos núcleos onde efetivamente ocorrem as decisões; a máquina pública se lhes apresenta como “coisa” distante e impessoal. As próprias Administrações Regionais funcionavam -- e funcionam -- como anteparos entre a população e os centros de decisão. Caracterizando-se como os órgãos governamentais mais próximos, são, geralmente, a primeira instância procurada pela população. No entanto, com uma capacidade de decisão bastante reduzida, e com reduzida capacidade operacional, muitas das necessidades demandadas não poderão ser atendidas, obrigando o cidadão a “peregrinar” entre as diversas instâncias, até que encontre -- se encontrar-- a unidade *responsável*. Evidentemente que esta não é a mesma situação enfrentada pelos grupos de interesse econômico, que possuem maiores facilidades de acesso aos centros decisórios.

Assim, transformar as Administrações Regionais na “Prefeitura na Região” de modo a aproximar a sede do poder político administrativo do cotidiano da população, significava torná-la um espaço inteligível ao “homem comum”, resgatando sua unidade naquele território e, conseqüentemente, a unidade da máquina pública na sua relação com os cidadãos (e vice-versa). Mas, para torná-la acessível em um sentido amplo, conferindo à população a capacidade de interferir no processo de planejamento da ação, era preciso também criar canais para sua participação junto a essas instâncias. O que se pretendia, portanto, não era descentralizar somente, ou regionalizar; o modelo almejado deveria combinar descentralização, regionalização e abertura à participação popular.

Esse debate ocupou a agenda das reuniões dos NRPs durante todo o segundo semestre de 1989, preenchida também com reuniões realizadas junto à população, para apresentação da proposta orçamentária que finalmente seria enviada à Câmara Municipal. Foram desenvolvidas também algumas atividades

mais específicas, programadas pelo próprio núcleo de planejamento da região, dentre outras, seminários ou reuniões de avaliação sobre seu funcionamento.

A EXTINÇÃO DOS NRPs

Com base nos documentos de avaliação da atuação dos diversos NRPs, a Secretaria das Administrações Regionais - SAR, elaborou um relatório no qual eram identificados tanto os principais obstáculos encontrados para o desenvolvimento da ação dos núcleos como os resultados favoráveis obtidos. O primeiro dos entraves apontados referia-se à contradição entre a centralização característica da estrutura da administração e a proposta de descentralização do governo:

“Os NRPs, que se constituíram para ser a instância de governo na região e a base concreta para a efetiva descentralização, não se consolidaram muito em função da falta de decisão política do conjunto do governo em assumir esse papel para os núcleos.”⁸⁴

Essa indefinição revelava-se na heterogeneidade da composição dos NRPs e na falta de articulação entre o representante e sua própria Secretaria. Outros problemas foram identificados, como:

- a ausência de representantes de várias Secretarias nos NRPs;
- a imprecisão quanto à capacidade de deliberação dos representantes, que não eram investidos do poder de decisão sobre as questões atinentes à Secretaria a cujo quadro pertenciam;

⁸⁴ SAR/ PMSP. Diagnóstico Preliminar da Atuação dos NRPs em 1989 e Proposta para 1990. SAR - Assessoria de Planejamento e Controle - APC, abril de 1990, (mimeo.)

-- a retração da participação popular em vista da condução do processo de elaboração do orçamento de 1990;

-- a falta de integração entre as Secretarias e a inexistência de um planejamento articulado que permitisse um trabalho integrado, superando intervenções pontuais e localizadas .

Por outro lado, como resultados positivos provenientes da implantação dos NRPs, registraram-se a execução de programas integrados de saúde, programas integrados com SEBES, a facilidade na troca de informações entre algumas Secretarias, e a obtenção de um relativo grau de penetração junto à população local.

Esse mesmo relatório também incluía propostas para a ação dos NRPs em 1990:

-- implantação efetiva dos NRPs como instância de poder local, o que implicava na definição, pelo conjunto do Governo Municipal, quanto aos rumos da regionalização/descentralização, na construção de uma infra-estrutura para seu funcionamento e na participação efetiva de todas as Secretarias com equipe fixa, informada e com poder de decisão;

-- construção de uma ação planejada, compreendendo a retomada da realização dos diagnósticos regionais, visando elaborar planos regionais, e a participação efetiva dos NRPs no processo de elaboração do OP-91;

-- intensificação da relação com a população, criando o Programa Integrado de Educação Popular - PIEP;

-- ampliação da discussão sobre a reforma administrativa, que deveria ser inserida numa perspectiva inovadora da descentralização, extrapolando a mera discussão

sobre reorganização das Secretarias, e buscando a superação dos principais entraves relacionados à política de recursos humanos e procedimentos jurídicos.

Nos primeiros meses de 1990, a SEMPLA, objetivando desencadear a construção dessa ação planejada intersetorial/regional, introduziu uma proposta e um calendário para o trabalho dos NRPs, compreendendo a elaboração dos denominados “perfis regionais” e trabalhos de integração local, além de formulações de natureza conceitual.⁸⁵

Os “perfis regionais” consistiriam de informações gerais e específicas para a região visando a elaboração de um Plano de Ação Regional e, ao mesmo tempo, subsidiar a preparação do orçamento e a definição das prioridades. O trabalho deveria também reunir elementos objetivando introduzir a ótica regional na formulação do Plano Diretor -- cuja preparação em SEMPLA já se iniciara -- a formulação dos Planos Locais e a criação de novos instrumentos urbanísticos.

Os trabalhos de integração local consistiriam na análise de pedidos de cessão de áreas públicas municipais para a construção de equipamentos sociais, formação de grupos para o equacionamento de questões locais, e programas e atividades intersetoriais a serem definidos por cada um dos NRPs.

No plano conceitual, além do prosseguimento das análises relativas à experiência dos NRPs, deveria aprofundar-se o debate referente ao processo de implantação das Subprefeituras e dos Conselhos Populares, na perspectiva de viabilizar as diretrizes da Lei Orgânica Municipal.

Apesar dessa tentativa de envolvimento das equipes em trabalhos que dinamizassem a ação dos NRPs, pouco se concretizou, acirrando-se a tensão

⁸⁵ SEMPLA/PMSP. Programa de Trabalho para o Núcleo Regional de Planejamento : 1º Semestre de 1990. NRP/ SEMPLA, (mimeo.).

regional x central (ou NRPs x Secretarias) que manifestara-se a partir da preparação da peça orçamentária para 1990 (OP/90).

O que transparecia é que uma estrutura informal havia sido introduzida, destinada a comandar a ação regional e pretendendo viabilizar-se enquanto “Prefeitura na Região”, a qual não lograra, no entanto, articular-se à estrutura formal, à esfera onde efetivamente ocorriam as decisões.

As articulações que se estabeleciam horizontalmente, ou seja, entre os diversos setores na região, obtiveram algum sucesso, integrando-se e integrando algumas de suas ações. Mas a integração vertical não ocorria, isto é, os representantes das Secretarias não tinham acesso às decisões dos Secretários, ou menos ainda às que eram tomadas nas reuniões do conjunto do governo, e que muitas vezes diziam respeito aos NRPs. Cada participante do NRP deveria articular-se horizontalmente com os outros setores na região, e verticalmente com sua Secretaria. Porém, tais articulações verticais não aconteceram, e na maioria das vezes os componentes dos NRPs tomavam conhecimento de decisões relativas à Secretaria a cujo corpo pertenciam, nas reuniões realizadas nos Núcleos Regionais de Planejamento.

Mas se este quadro era em grande parte devido a questões de ordem administrativo-operacional, decorrentes da máquina e de seu tradicional funcionamento -- desintegração intersetorial e interdepartamental, processos e rotinas estabelecidas, superposição de funções, falta de clareza quanto às metas e objetivos das instituições, “tecnicismo” -- refletia também a indefinição e resistências que rondavam o projeto de descentralização política administrativa pretendido pelo menos por uma parcela do governo municipal.

No conjunto da administração havia diferentes entendimentos com relação à descentralização/regionalização e de como esta deveria processar-se. Os setores, com natureza de ação diferenciadas, tinham também condições e perspectivas

diferenciadas, relativamente às metas e projetos a desenvolver, ou quanto à descentralização administrativa ou à sua própria regionalização. A Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, implantou seu próprio projeto de descentralização, transformando as Administrações Regionais de Saúde, suas unidades regionalizadas, em unidades orçamentárias.

Essa instância paralela que se criara -- os NRPs -- apesar de não articulada, não integrada à instância formal, setorial, centralizada, constituiu-se em um espaço de disputa do poder. A efetiva descentralização do poder decisório para essas instâncias era reclamada dentro do governo, criando áreas de atrito com as instâncias centralizadas, que já desenvolviam também seus programas e metas.

“A maior autonomia dos órgãos regionalizados da administração deveria, conforme a plataforma de governo de Luiza Erundina, ser levada às últimas conseqüências mediante a criação de Subprefeituras que receberiam o comando operacional das redes de serviço descentralizadas -- escolas, postos de saúde, creches, casas de cultura, sacolões, etc. -- ficando as Secretarias apenas com funções normativas. Esta perspectiva de transferência de poder aos Subprefeitos, que em princípio poderiam ser os Administradores Regionais, criou fortes tensões dentro da administração, com muitos Secretários se posicionando contra. Os membros dos Núcleos Regionais de Planejamento realizavam reuniões de troca de experiências e avaliação de seu trabalho e acabaram se transformando em grupo de pressão a favor da descentralização, entrando em contradição com os Secretários de quem eram os delegados junto às Administrações Regionais.”⁸⁶

O ponto culminante dessas tensões foi atingido após a realização de uma série de encontros entre os diversos Núcleos Regionais de Planejamento, primeiramente organizados por agrupamentos dos NRPs em grandes regiões: Região Norte,

⁸⁶ SINGER, Paul - Poder público... pág. 281.

Região Sul, Região Leste, Região Extremo Leste, Região Oeste e Região Central.

Os encontros de participantes de Núcleos Regionais de Planejamento convergiram para um encontro geral dos NRPs, com a presença da Prefeita, para o qual foi elaborado um documento para debate, que consistia de avaliações e propostas visando o prosseguimento do projeto.

O documento sintetizava três alternativas possíveis para os Núcleos Regionais de Planejamento, relacionadas ao papel que ocupariam durante o período de transição até que fossem implantadas as Subprefeituras, e que os colocaria em diferentes patamares de atuação. Na primeira das alternativas, seu papel seria o de fomentar as Subprefeituras; outra alternativa seria a de subsidiar uma compreensão e avaliação descentralizada da cidade, ou, na última hipótese, seriam apenas o espaço da ação integrada das Secretarias na região. A cada um desses caminhos corresponderiam diferentes significados e ações, e também graus diferenciados de envolvimento e comprometimento das Secretarias ou do conjunto do governo.

O primeiro caminho, fomentar Subprefeituras, afetaria toda a Administração, e deveria envolver o conjunto do governo, sendo necessária a participação das Secretarias. Pressupunha a ação dos diversos departamentos de cada Secretaria e dos respectivos Secretários. Entendia-se que nesse nível o planejamento seria igualado à gestão. As atribuições para os NRPs seriam: desenvolver diagnósticos, avaliar demandas e prioridades e desencadear a ação visando a descentralização/regionalização, envolvendo todos os setores da Administração.

A segunda alternativa para os NRPs seria a de subsidiar uma compreensão e avaliação descentralizada da cidade, funcionando como apoio técnico à ação das Secretarias e de SEMPLA. Esta última promoveria a integração setorial global e

local juntamente com o sistema de acompanhamento governamental do Gabinete da Prefeita.

Esse nível de atuação afetaria o conjunto das Secretarias, pressupondo igualmente a ação dos diversos departamentos de cada Secretaria, mas apenas algum diálogo e apoio por parte dos Secretários. O planejamento era aqui entendido como equivalente ao fornecimento de insumos para decisão. As atribuições seriam: desenvolver diagnósticos e identificar demandas.

Na terceira hipótese, a atuação dos NRPs limitar-se-ia a desenvolver as atribuições específicas de cada Secretaria, aprofundando aspectos locais e ouvindo os técnicos da esfera local. Esse nível de atuação afetaria somente a estrutura interna de cada Secretaria, necessitando apenas de algum apoio da Secretaria das Administrações Regionais e das ARs. Pressupunha a ação do grupo de representantes de cada Secretaria, e alguma participação do conjunto da Secretaria. O planejamento estaria restrito à definição de diretrizes urbanísticas locais e setoriais. As atribuições seriam: questões setoriais locais e questões urbanísticas locais.

Avaliava-se que, com as condições efetivas então existentes, somente seria possível implementar a terceira alternativa. Para caminhar rumo à segunda alternativa seria preciso o envolvimento do Departamento de Economia e Orçamento de SEMPLA e dos Supervisores de Orçamento das demais Secretarias no sentido de fornecer a distribuição dos gastos regionalizadamente. Seria também necessária a criação de uma infra-estrutura de apoio aos Núcleos, contando com um mínimo de recursos humanos e materiais.

Finalmente, para viabilizar a primeira alternativa seria preciso o empenho pessoal dos Secretários e a deliberação explícita da Prefeita no sentido de: estabelecer um regimento interno, regulamentando o funcionamento dos NRPs; garantir infra-estrutura mínima para o funcionamento dos NRPs; definir atribuições e formas de

implementação das decisões; estabelecer uma base regional comum para as diversas Secretarias; elaborar um diagnóstico urbano, administrativo e político em âmbito regional; implementar o OP-90, informando a população da previsão orçamentária e da alocação dos recursos; desenvolver a proposta do OP-91 com a população, desde que estivessem garantidas a regionalização dos recursos, a informação de sua magnitude e a transparência de todo o processo.

O documento assinado pelos vinte Núcleos Regionais de Planejamento existentes, apontava, como objetivo, alcançar a primeira alternativa:

“Nossa proposta é de que os Núcleos fomentem as Subprefeituras. No entanto, cabe lembrar que todo poder no Município é decorrente da delegação do Prefeito a seus auxiliares diretos e destes aos diversos escalões sucessivamente dentro da estrutura administrativa. Assim, é impossível manter os Núcleos em níveis diferentes do que for efetivamente delegado com clareza e precisão em relação a eles, ou seja: não se pode trabalhar mais apenas com a “vontade de fazer”, sem regras claras de “como e quando fazer”.⁸⁷

O documento expressava seu entendimento do que deveria ser uma Subprefeitura, indicando ainda a necessidade de algumas definições:

“A implantação das Subprefeituras deverá superar um dos entraves básicos para a ação descentralizada, que é a indefinição em relação à dimensão e forma próprias da descentralização e a diferenciação das bases territoriais de cada Secretaria, bem como os diferentes conceitos de descentralização.”⁸⁸

A Subprefeitura era entendida como instância de poder local, à qual caberia executar políticas setoriais integradas no nível local, fechar circuitos de

⁸⁷ PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento: Avaliações e Propostas. NRPs /São Paulo, junho/90, (mimeo.).

⁸⁸ PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento: Avaliações e Propostas. NRPs /São Paulo, junho/90, (mimeo.).

informação, negociação, decisão e execução, e viabilizar a participação popular no planejamento descentralizado e na fiscalização. Às Subprefeituras deveria ser concedida autonomia na implementação das Políticas Regionais, mas subordinando-as às Políticas Global e Setorial do Município. À Subprefeitura caberia a responsabilidade pelas ações de alcance local das Secretarias Setoriais descentralizadas e descentralizáveis, absorvendo também as competências das Administrações Regionais, incluído, ainda, a atribuição de elaborar, acompanhar e avaliar as propostas orçamentárias da região.

Mas a grande dificuldade presente na superação da dicotomia setorial/regional, e a falta de clareza quanto à forma de viabilizar-se tal articulação transparece ainda nos parágrafos finais do documento:

“A experiência dos NRPs aponta para a necessidade de superar a ausência total de autonomia local que condicionou a nossa incapacidade de ação em 89/90. No entanto, se o representante ou administrador setorial local tem independência em relação ao Secretário, o que garante a implantação das políticas setoriais? Por outro lado, se não existe autonomia local, não há como implementar decisões intersetoriais locais. As duas posições implicam na necessidade de definir claramente os níveis de competência e responsabilidade no nível local e central.”⁸⁹

Após esse encontro, por decisão da Prefeita, os Núcleos Regionais de Planejamento foram extintos, e a condução da proposta de descentralização foi delegada a um Grupo Coordenador da Reforma Administrativa, que mais tarde gerou a Secretaria Especial da Reforma Administrativa - SERA, responsável pela elaboração do projeto do novo modelo de gestão administrativa.

Há diferentes visões quanto aos motivos que levaram à dissolução dos NRPs:

⁸⁹ PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento: Avaliações e Propostas. NRPs /São Paulo, junho/90, (mimeo.).

“Eles foram extintos porque não estava muito clara a proposta central, que seriam as Subprefeituras. Com a lei orgânica do município definiu-se que existiriam as Subprefeituras, mas não se definiu como elas seriam. E eu acredito que os Secretários estavam imaginando que eles iriam perder poder para os Administradores Regionais, e os Administradores Regionais acreditavam que iriam ser Subprefeitos autônomos, que iriam ter poder de mando onde estavam instalados. Eu acho que isso, a princípio, foi o que determinou a dissolução dos núcleos, por não se saber exatamente no que os núcleos iriam se transformar. Se iriam ser mais uma instância, ou se iriam concentrar o poder total na região. Eu acho que não foi nenhuma certeza, foi uma dúvida com relação ao que iriam se transformar os núcleos que gerou essa dissolução.”⁹⁰

“Eu acho que havia uma disputa de poder entre os o governo central, ou seja, a Prefeita, o Secretariado da Prefeita, e os Administradores Regionais. Porque eu acho que na medida em que você estabelecesse que um Administrador Regional tinha poder de Subprefeito, você passaria a dizer que os administradores das várias unidades da Prefeitura na região teriam um poder maior, de estar decidindo pelos Secretários, naquela região.”⁹¹

“ O que eu acho é, será que o governo queria mesmo essa descentralização? Não que não houvesse disposição para fazer isso, mas como não havia uma proposta clara, era melhor não avançar, porque não se sabia por onde ir...eu acho que chegamos ao governo com um desconhecimento mesmo das dificuldades, do funcionamento, eu acho até que as propostas que defendíamos não eram propostas do Partido. Eram propostas de pessoas do Partido que estavam atuando na área. Então essa foi a dificuldade inicial, porque não se tinha por onde apontar o caminho. Agora, o que eu acho complicado, é que diante das dificuldades, em vários momentos, o que nós

⁹⁰ Entrevista com Mariclé Ortega Araújo Mischi, representante de SEMPLA nos NRPs de Santo Amaro e Capela do Socorro, concedida em julho de 1996.

⁹¹ Entrevista com Antonio João Thozzi, Coordenador da Delegacia Regional De Educação 7 (alterada posteriormente para Núcleo de Ação Educativa - NAE -7), subdivisão da Secretaria Municipal de Educação, e membro do NRP Penha e NRP Moóca, concedida em setembro de 1996.

fizemos foi recuar, como com a descentralização, para a qual não tínhamos diretrizes. E o que se fez foi apontar uma diretriz pelo caminho mais difícil, que foi institucional, de apresentar um projeto de reforma administrativa, realizado em gabinete.”⁹²

“O conflito da gestão ocorreu com os NRPs porque realmente eles mexiam nessa relação centralização/descentralização. O NRP evidenciou que as Secretarias não queriam abrir mão da centralização de seu poder. O NRP flagrou que a tese da partilha de poder colocada no governo do PT era uma tese do discurso para alguns, mas não efetivamente uma tese assumida por todos. Os Secretários admitiam até fazer as suas descentralizações ou as suas desconcentrações territoriais, mantida a unidade das Secretarias, mas não admitiam que se tivesse uma outra relação de coordenação regional, passando para a gestão local, multiplicando a gestão municipal na pré-instalação da Subprefeitura. São duas teses mesmo, que são conflituosas (...) não foram conflitos de pessoas, ele não era pessoal (...) enviar o processo de Reforma Administrativa para a Câmara Municipal fez parte da estratégia de ir matando aos pouquinhos a proposta de descentralização. Foi um modo de continuar o discurso da descentralização, sem realizá-lo, no sentido de tornar o processo palavras sem frequência histórica real.”⁹³

“Luiza Erundina era a favor da descentralização e acabou enviando à Câmara projeto nesse sentido, que reduzia drasticamente a administração central da cidade, transferindo a maior parte de suas atribuições a Subprefeituras. A dissolução dos Núcleos não foi motivada por divergência quanto à descentralização, mas pela participação aberta e radicalizada de seus integrantes, unidos em bloco, em luta política interna que ameaçava a unidade do governo”.⁹⁴

⁹² Entrevista com Alair Molina, assessor técnico da AR-PE no período de janeiro de 1989 a fevereiro de 1991, concedida em agosto de 1996.

⁹³ Entrevista com Aldaiza Sposati, Secretária de SAR de 1989-1990, concedida em novembro de 1995.

⁹⁴ SINGER, Paul - Poder público... pág. 281

Mesmo após a extinção das NRPs, em quase todas as regiões, equipes constituídas basicamente por membros das Secretarias dotadas de unidades regionais, como SMS, SEBES, HABI/SEHAB, SME, além do próprio Administrador Regional, continuaram suas atividades.

A manutenção dessas equipes, então intituladas governo regional, permitiu aprofundar os aspectos positivos da experiência dos NRPs que já vinham se delineando, em especial, as ações integradas.

A Equipe de SEMPLA, a Coordenadoria dos Núcleos de Planejamento, após a extinção dos NRPs, passou a denominar-se Equipe de Dinâmica Local, e participava das reuniões nas Administrações Regionais apenas nos períodos de preparação das discussões da proposta orçamentária com a população, fornecendo dados e acompanhando as Audiências Públicas, e encaminhando posteriormente as demandas resultantes à Secretaria Municipal do Planejamento.

NRPs: AS DIFICULDADES E OS RESULTADOS POSITIVOS

O breve período de vida dos NRPs -- cerca de um ano e meio -- foi em grande parte ocupado por avaliações nas quais praticamente os mesmos problemas eram identificados, sem que houvesse perspectivas para sua superação.

A análise dos casos mais detidamente estudados -- NRP-SÉ, NRP-PE e NRP-FÓ-- confirmaram as avaliações gerais realizadas sobre o funcionamento dos NRPs, desde sua implantação até sua extinção.

Aspectos relativos à incompreensão ou indefinição, ou diferentes entendimentos do conjunto do governo com relação à questão da regionalização e

descentralização, dificultaram a constituição de uma instância regional com um grau maior de autonomia.

A ausência de compreensão, de familiaridade com a questão da dimensão regional da cidade transparecia já no início da administração, em algumas decisões de governo que não diferenciavam a região central da cidade, cuja heterogeneidade com relação às demais é flagrante:

“ Logo nos primeiros momentos de governo, eu diria, no primeiro semestre, havia uma dificuldade no conjunto do governo de entender a problemática da região central. E é evidente que era natural, porque naquele momento nosso partido era um partido cujas bases mais enraizadas na cidade, eram bases das regiões periféricas, eram bases que tinham reivindicações, na verdade, reivindicavam adquirir padrões mínimos de condições urbanas (...) E portanto, também o partido tinha uma leitura da cidade a partir dessa ótica, a ótica dos movimentos populares, sociais, de corte mais de periferia. E portanto, tinha dificuldade de leitura da área central”.⁹⁵

Essa incompreensão manifestou-se, por exemplo, no corte linear realizado no custeio da limpeza urbana, no orçamento da limpeza da cidade, gerando problemas na região:

“O lixo da área central é um lixo diferenciado, é o lixo domiciliar, é o lixo do setor de alimentos, é o lixo dos escritórios, e portanto, além do corte, o padrão da própria operação da limpeza urbana era um padrão também tradicional. Então, por exemplo, nas áreas centrais da região central a coleta só acontecia a partir das 18 horas. O que significava que até lá o acúmulo do lixo na rua aumentava, em função de que as lanchonetes, os restaurantes, não tinham capacidade de estocar aquele grande acervo de lixo, que era

⁹⁵ Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

produzido na hora do almoço, que era a hora de exercício da função dessas lanchonetes, dessas casas de alimentação.”⁹⁶

Essa cidade com espaços heterogêneos, espaços físicos, políticos, históricos, sociais diversos, ocupados diversamente, e portanto com problemáticas distintas, não estava plenamente absorvida pela totalidade do governo municipal. Não havia amadurecimento sobre a questão da regionalização, e nem mesmo no interior do Partido dos Trabalhadores havia uma proposta acabada. A descentralização era uma meta, mas não se sabia como concretizá-la. Essa construção vai ocorrendo no interior da administração, a partir das reflexões e experiências individuais de pessoas familiarizadas com o tema da diversidade regional, que terminam por convergir com os objetivos de descentralização e democratização na proposta dos NRPs, transição para a implantação das Subprefeituras.

Mas há um tensionamento entre essas duas dimensões -- central/setorial e regional -- que culmina na extinção dos NRPs. Uma das expressões desta tensão é a existência de dois níveis de prioridades -- construir o governo local, e responder às demandas setoriais:

“Quando o debate dos NRPs surge, surge também, paralelamente, a questão da construção de uma política de assistência pública, que no município de São Paulo nunca havia sido escrita. Pelo menos não contemplando princípios únicos para todos os programas que nós estávamos desenvolvendo (...) Então há, do meu ponto de vista, uma carga maior para as pessoas que estavam na Supervisão do Bem-Estar Social, porém nós tínhamos a responsabilidade de escrever uma política, que já era de avanço, mas que ainda era, como eu costumava dizer, fragmentada, portanto amor aos pedaços, dando uma perspectiva de unidade para o que se faria, na busca de uma política de assistência pública. Ao mesmo tempo se constrói, ao nível do governo, uma

⁹⁶ Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

perspectiva de descentralização do próprio governo. Então, para nós, as coisas se misturam, se misturam porque tivemos duas tarefas muito complicadas, acredito que todos tenham tido.”⁹⁷

Na verdade, este é um aspecto mais fortemente referido à Secretaria do Bem-Estar Social que, a partir de uma avaliação quanto à subalternidade que acompanhava as políticas de assistência pública, nacional e internacionalmente, buscava inseri-las no mesmo patamar de importância que historicamente ocupavam as políticas de educação e saúde. Porém, as características do próprio partido ao qual pertenciam os integrantes do governo municipal, que priorizava os investimentos na área social, e o empobrecimento da população no período, gerava uma série de pressões por novos investimentos junto às Secretarias, que estavam também empenhadas em implantar novos programas e políticas nas correspondentes áreas de atuação, e deveriam responder a essas demandas.

Havia diferentes entendimentos na administração sobre a descentralização cujo recorte não era necessariamente regional, e estágios diferenciados entre as Secretarias relativamente à sua organização regional:

“O primeiro momento é que o próprio NRP vai revelar uma diferenciação da Prefeitura, em relação à questão regional. Ou seja, porque a medida no seu conjunto, ela tinha uma diferença, uma diversidade em relação à questão regional. Em termos concretos, você tinha uma parte da Prefeitura que ao longo de anos estava se regionalizando. É evidente que a experiência mais longa, à época, eram as Administrações Regionais, que já tinham, quando chegamos lá, mais de vinte anos de experiência. Depois outra estrutura que era importante era a estrutura da Habitação, e depois você tinha uma estrutura que assumia de forma vigorosa a questão regional, que era a estrutura da Saúde. Inclusive, toda a concepção do modelo de saúde pública, se baseava nos distritos sanitários. E nesse sentido foi a Secretaria que mais

⁹⁷ Entrevista com Heloisa Brasil, Supervisora do Bem Estar Social da Região da Penha na gestão Luiza Erundina e integrante do NRP-Penha, concedida em agosto de 1996.

concretizou o que seria a armação dinâmica em função das questões regionais, até criando as administrações regionais de saúde, que depois coordenavam os distritos de saúde. E depois, você tinha Secretarias que lidavam muito mal, ou quase não lidavam com a dinâmica regional, quer dizer, pensavam a cidade sempre como um todo, ou as regiões eram meros suportes territoriais para as suas ações, ou ações e eventos, ações culturais, ou ações de serviços. Então, aí você tinha a Secretaria de Vias Públicas, Serviços e Obras, a Secretaria de Cultura, Secretaria de Finanças.”⁹⁸

“Eu acho que os dois pilares que sustentariam, dariam a base material para se poder ter essa descentralização, seriam a unidade de bases territoriais e uma estrutura orçamentária que contemplasse as regiões, quer dizer, aquela coisa que se chama unidade orçamentária, que hoje é só setorial (...) o que ficou claro é que nas chamadas áreas sociais era muito simples fazer isso, inclusive porque já existia uma tradição na administração pública de descentralização, cujas primeiras raízes estão na própria criação das Administrações Regionais, mas ampliou-se na gestão Mário Covas, quando algumas Secretarias foram regionalizadas. Então, essa descentralização das Secretarias, tipo Bem-Estar Social, Saúde, Educação, elas passaram a fazer parte da própria cultura das Secretarias.”⁹⁹

Via de regra, essas Secretarias que já tinham contato com a dimensão regional, foram as mais presentes nos Núcleos Regionais de Planejamento, e a partir das quais foi possível a construção de trabalhos integrados na região.

Mas lembremos que no início da gestão Erundina, as divisões territoriais regionais dessas Secretarias não eram coincidentes entre si, ou com os limites das Administrações Regionais, o que dificultou a produção de dados e, de início, a ação integrada. A compatibilização dessas bases não era tarefa tão simples.

⁹⁸ Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

⁹⁹ Entrevista com Maria Lucia Refinetti Martins, coordenadora dos NRPs/SEMPPLA, realizada em agosto de 1995.

Algumas Secretarias, como a de Saúde, precisavam ter divisões compatíveis com as dos limites de distritos e subdistritos, em função dos dados que necessitavam administrar. As delimitações de cada uma das Administrações Regionais seccionava em duas ou três partes os distritos e subdistritos, mas os Administradores Regionais não concordavam com a alteração desses territórios, de forma a compatibilizá-los com os distritos então existentes. Entendiam que essa divisão não apreendia a realidade de cada local. Esse problema foi superado com a aprovação da Lei nº 10.932/91, que criou a nova divisão em distritos do município de São Paulo, a partir da qual foram unificadas as delimitações regionais. Este resultado é um avanço significativo, que deve ser creditado ao projeto de implantação dos NRPs, que tornou evidente essa desatualização e desassociação de bases territoriais.

Uma série outra de dificuldades que obstaculizaram a efetiva implantação dos NRPs deveu-se a aspectos relativos à existência de uma estrutura institucional fragmentada, desarticulada e fortemente centralizada.

A falta de articulação era quase completa; se não havia articulação entre os representantes das Secretarias nos Núcleos Regionais de Planejamento com as decisões da Secretaria que representavam, não havia tampouco, em grande parte dos casos, entre algumas das suas unidades internas que deveriam trabalhar integradamente.

A estrutura administrava atomizada e centralizada mantinha uma série de procedimentos e rotinas coerentes com essa organização, mas que dificultavam uma ação articulada. Caso extremo dessa situação é exemplificado pelos procedimentos do Departamento de Patrimônio - PATR da Secretaria de Negócios Jurídicos, no que se refere à destinação de áreas para equipamentos públicos.

As áreas livres municipais podem ser reservadas para ocupação (parcial ou total, dependendo do caso) por equipamentos sociais, como creches, escolas, postos de saúde, etc. Sua custódia é responsabilidade do Departamento de Patrimônio - PATR da Secretaria de Negócios Jurídicos. Às vezes, várias Secretarias, ou mesmo entidades de caráter privado, demandam uma mesma área (terreno público) para a construção de um equipamento. A decisão final sobre a destinação é competência de SEMPLA, ouvidas as Secretarias que tenham interesse. A decisão é portanto bastante demorada, uma vez que o processo administrativo referente à solicitação para ocupação daquela área precisa percorrer vários órgãos e departamentos da Prefeitura.

Um dos trabalhos integrados propostos por SEMPLA referia-se justamente à decisão sobre essa destinação, cujo natureza é eminentemente local, e deveria ser resolvida com os representantes dos setores na região. Isto agilizaria enormemente os resultados; no entanto, as rotinas formais estabelecidas precisavam ser cumpridas.

Podemos citar outro exemplo da desintegração entre os setores e unidades, que demonstra a dificuldade que há para construir a ação regional. Mesmo após a extinção dos Núcleos Regionais de Planejamento, continuaram a ser realizadas as Audiências Públicas, visando a apresentação da proposta orçamentária da administração para o ano seguinte.

A partir da experiência das discussões preparatórias para a elaboração do orçamento programa de 1990, houve um esforço para regionalizar informações, visando a preparação da peça orçamentária para 1991. Assim, foi elaborado um quadro que apresentava a distribuição do gasto relativo ao OP/90 em cada uma das regiões. Procurou-se também informar a previsão de investimento do gasto físico para cada uma das regiões, isto é, a previsão de quantas e quais unidades -- escolas, creches, etc. -- seriam construídas naquela região.

Houve alguma dificuldade para concretizar essa tarefa. Em primeiro lugar, porque às vezes ocorria um desencontro de informações. Para que SEMPLA realizasse essa regionalização, era preciso que cada uma das Secretarias fornecesse o dado, informado ou pela unidade de planejamento, ou de orçamento, os quais nem sempre eram idênticos. Registrou-se também algum receio em divulgar o local para o qual estava prevista a construção do equipamento. Isto porque, embora houvesse disponibilidade do recurso, se não fosse encontrado um terreno público disponível para implantação do equipamento naquele local, para que essa destinação não se perdesse, o recurso seria gasto na construção de outra unidade, em outra localização.

A inexistência de uma estrutura institucional que permitisse a alocação de pelo menos uma parcela do recurso regionalmente, e permitisse tomar decisões de conjunto localmente, foi um problema crucial para os NRPs:

“Havia uma dificuldade institucional, nós não éramos Subprefeitura, não tínhamos base legal para operar como Subprefeitura, então por mais que houvesse a vontade local, do pessoal da região, não podíamos funcionar plenamente como Subprefeitura, tomando decisões locais, trabalhando as verbas de determinada maneira, exercendo uma autoridade que independesse de uma anuência superior. Na verdade, a institucionalização seria o projeto de lei da Reforma Administrativa que enviamos à Câmara e nunca foi votado. Então, a Administração Regional tinha uma parte legal que lhe permitia manipular o orçamento. O NAE¹⁰⁰ também, a saúde também. No entanto, enquanto poder local articulado, não. Então, eu administrava uma verba que vinha de SAR, o NAE da Secretaria da Educação, e assim por diante. Mas não tínhamos uma capacidade legal de poder decidir sobre o destino de verbas, projetos, no âmbito da região. Então, se isto fosse institucionalizado, a experiência certamente teria outro caráter, porque

¹⁰⁰ Núcleo de Ação Educativa, unidade regionalizada da Secretaria Municipal de Educação.

conseguiríamos praticar, de fato, a gestão da cidade, sem ter que recorrer a instâncias superiores para qualquer coisa.”¹⁰¹

Realmente havia essa dificuldade de ordem institucional. Para lograr a implantação de uma estrutura regionalizada com capacidade decisória sobre a distribuição de recursos entre os diversos setores na região, seria preciso um redesenho organizacional mínimo, que garantisse a destinação de um montante para as unidades locais, incluindo competências e responsabilidades que hoje cabem às diversas Secretarias.

Na visão de Amir Khair, Secretário Municipal de Finanças da gestão Luiza Erundina, a peça orçamentária poderia contemplar a destinação de recursos para o local/regional, observando as prioridades setoriais:

“Estou imaginando que você define esse orçamento de maneira descentralizada: que você faz discussões por região, que haja uma consolidação e uma aprovação na Câmara -- porque é a Câmara que aprova ao final o orçamento -- e que fique claro para cada Administração Regional que ela está autorizada a gastar isso e gastar da melhor maneira possível. Não está na vontade do Prefeito, do Administrador Regional (ou Subprefeito) alterar isso. Mas se houver uma alteração, tem que haver um novo pacto, entre a sociedade local e global (...) Seria um orçamento descentralizado, respeitando as prioridades setoriais. Vamos supor, eu defino um orçamento global da Prefeitura, e defino, por exemplo, para a educação, um bilhão de reais, e vou distribuir esse um bilhão entre aumento de escolas, para pagamento de salários dos professores, etc. Eu vou ver a rede de escolas. E noto que na Subprefeitura A, ou na Administração Regional A, está havendo falta de professores com relação às demais, ou a relação entre alunos e professores é pior. E na discussão pública, a população acha que é conveniente contratar professores lá. Então tem que haver, na hora da

¹⁰¹ Entrevista com Roberto Lajolo, Administrador Regional da Freguesia do Ó na gestão Luiza Erundina, concedida em setembro de 1996.

destinação dos recursos, contemplado para a região tal, um tanto de verba para contratar professores lá (...) o orçamento poderia claramente definir setorial e localmente. Para saúde tanto, para educação tanto, e distribuídos por Subprefeitura (ou Administração Regional).¹⁰²

A existência legalmente assegurada de um orçamento regionalizado, com a redefinição de atribuições e responsabilidades envolvidas em cada um dos níveis - local e central -- redundaria em maior autonomia da administração local na alocação de recursos para as diferentes atividades que hoje estão alocadas nos setores. Por outro lado, cresceria também a responsabilidade dessa instituição local, que responderia perante a população pelo planejamento, decisão, execução e fiscalização das ações dentro dos limites de seu território.

Sem dúvida o rearranjo institucional redefinindo o desenho, as atribuições, as competências, os recursos materiais e humanos, as responsabilidades e as articulações entre os diferentes níveis da administração municipal, traduzido em peça legal, é fundamental para que de fato constituam-se centros decisórios regionais, e é absolutamente essencial para que o conjunto da sociedade seja envolvido nesse processo de profunda transformação das estruturas administrativas e de poder constituídas.

Entretanto, como transição, o que poderia ser feito no nível orçamentário, seria uma “destinação informal” de recursos para cada Administração Regional; ou seja, a informação que cada NRP necessitava para discutir com a população a elaboração do orçamento programa era, qual a parcela de recursos disponível para investimentos naquela região, e ainda, qual o custo de implantação dos diversos equipamentos, exatamente para poder cotejar receitas e custos, auxiliando na definição das prioridades.

¹⁰² Entrevista com Amir Khair, Secretário Municipal de Finanças na gestão Luiza Erundina, concedida em setembro de 1996.

Mas a indefinição quanto ao grau de decisão que teriam os NRPs, ou, quanto aos rumos da descentralização da estrutura municipal, os problemas operacionais decorrentes da estrutura centralizada, atomizada e da forte tradição setorial existentes, e a imprecisão no traçado do projeto dos NRPs dificultaram a resolução dessas contradições básicas que se apresentavam.

Ao contrário dos demais, os representantes das Secretarias que tinham algum nível de descentralização ou desconcentração regional, como SEBES, SMS, SME, eram investidos de algum grau de decisão sobre as questões que abrangiam seu perímetro de ação regional. Não havia porém clareza na definição das competências desses representantes nos NRPs, o que criava atritos na implementação das ações locais.

Mas, se por um lado esta dificuldade associa-se à estrutura institucional então existente, por outro lado revela a imprecisão no traçado da proposta dos Núcleos Regionais de Planejamento. A tensão setorial/local deveria ter seu canal de expressão nas equipes constituídas junto às Administrações Regionais, destinadas a realizar a mediação desses conflitos. Mas de que forma cada um dos representantes se articularia com a Secretaria de origem? Esta via de comunicação com o núcleo central das decisões não foi constituído, sequer informalmente, nem em SEMPLA, co-autora do projeto.

É possível que, mesmo na ausência de uma estrutura institucionalizada, formal, a criação de um mecanismo de articulação com os níveis centrais, permitindo o diálogo entre as duas dimensões, seus ritmos, dificuldades, metas, projetos, permitisse à essa instância de globalização regional algum nível decisório. Evidentemente, isto passaria por definir de forma clara e precisa sobre o que, e quem arbitra, ou seja, por redefinir a esfera de competências, precisando o que é atinente à região (local), e o que é atinente ao todo da cidade (central), levando em conta também as limitações de cada um dos setores, suas diferentes compreensões com relação à questão regional, e suas dificuldades operacionais.

A heterogeneidade da cidade não se expressa apenas local ou regionalmente, mas tem também um recorte setorial.

Se houve incompreensão do conjunto do governo com relação à questão regional, o contrário também é verdadeiro; as Secretarias que historicamente operavam exclusivamente de forma centralizada, ou seja, sem nenhuma expressão institucional regionalizada, além de apresentarem maior dificuldade com relação à absorção dessa dimensão regional da cidade, encontravam-se menos equipadas, mesmo em termos de recursos humanos, para participar assiduamente das reuniões dos NRPs e ao mesmo tempo dar prosseguimento às metas e projetos que eram demandados.

Os cinco Núcleos Regionais de Planejamento da Região Norte -- NRP-Pirituba/Jaraguá, NRP-Perus, NRP Freguesia do Ó, NRP-Santana, NRP-Vila Maria/Vila Guilherme já detectavam essa situação, na reformulação que conjuntamente propunham para a composição dos NRPs:

“A natureza dos serviços de cada Secretaria responde diferenciadamente à descentralização. Frente a esta afirmação, propomos dividir as Secretarias em fixas (têm assento obrigatório no NRP) e temporâneas (participação quando necessário à resolução de problemas específicos do setor que responde):

a) Secretarias fundamentais (fixas: presença obrigatória, com operacionalização concreta na área):

-- AR

-- Saúde

-- Educação

-- Bem-Estar Social

-- Cultura

-- Esportes

-- Habitação (parte descentralizada)

- Vias Públicas (parte descentralizada)
- Serviços e Obras (parte descentralizada)
- Planejamento (parte descentralizada)
- Abastecimento (parte descentralizada)
- Negócios Extraordinários (futuramente terá reestruturação descentralizada)
- b) Secretarias de relação com o NRP (participação não obrigatória cotidianamente; não compõem o corpo estrutural dos NRPs):
- Transportes (estrutural)
- Vias Públicas (estrutural)
- Serviços e Obras (estrutural)
- Abastecimento (compra para abastecimento da cidade - centralizada)
- Finanças
- Administração
- Governo Municipal
- Negócios Jurídicos
- Planejamento.¹⁰³

Embora essa proposta incluísse entre os membros fixos Secretarias que denominava de descentralizadas, mas que de fato não apresentavam essa descentralização -- como SEMPLA, cuja única expressão “descentralizada” era através de sua participação nos NRPs -- revelava um amadurecimento da reflexão no sentido de considerar os diferentes estágios, e apontava também para a necessidade de definir quais competências e atribuições deveriam permanecer em estruturas centralizadas ou descentralizadas.

Um mecanismo de articulação mais abrangente, o canal mediador entre as diferentes perspectivas, ritmos, maneiras de operar entre o que seria a expressão descentralizada/regionalizada da administração municipal e as organizações setoriais existentes não foi constituído enquanto espaço -- de trabalho, de

¹⁰³ PMSP. Contribuição ao Debate da Formalização dos Núcleos Regionais de Planejamento. Segundo Seminário dos Núcleos Regionais de Planejamento da Região Norte realizado em 18.10.89. NRPs, (mimeo.).

discussões, de articulação, de negociação, ou seja, não foi inserido em um organograma, mesmo que informal. É claro, esta não era absolutamente uma tarefa fácil, principalmente no início da administração, quando pouco se conhecia da máquina e pouco se sabia a respeito dos conflitos que adviriam.

Mas acreditamos que, se constituídos esses espaços de modo a completar o traçado esboçado -- local (NRPs)/central (Secretarias/Prefeita) -- o alcance na inserção da questão regional no interior das Secretarias poderia ter sido ampliado, no mínimo, quanto à sua reflexão. Isto porque, mesmo com esse traçado impreciso, cujas articulações encontravam-se melhor delineadas apenas ao nível horizontal, a constituição dos NRPs abriu um campo em direção ao equacionamento da questão local/central, na medida em que os representantes das Secretarias nos núcleos eram obrigados a pensar a região.

“Em algumas regiões da cidade, o NRP conseguiu atravessar o que chamo de ‘tempo institucional’. Eu explico, as Secretarias, têm uma velocidade diversa da velocidade das Administrações Regionais. As Administrações Regionais operam o cotidiano, recebem um reclamo e a seqüente necessidade de resposta à população. Na AR dar uma resposta é um ato contínuo. A demanda das Administrações Regionais é a realidade viva da população, enquanto nas Secretarias, as demandas são mediadas pelo tempo da análise técnica. Eu sempre dizia que a velocidade de operação de uma Administração Regional é muito diversa da velocidade de operação de uma Secretaria . O NRP atuou como um certo equalizador dessas duas velocidades.”¹⁰⁴

“ O NRP, é interessante, porque mostrava também as leituras diferenciadas das Secretarias não regionalizadas sobre a própria cidade, por exemplo, a questão da disputa do espaço público na área central, tanto os ambulantes, como os catadores de papel, os moradores de rua, então isso também era um

¹⁰⁴ Entrevista com Aldaíza Sposati, Secretária de SAR de 1989 a 1990, concedida em novembro de 1995.

tema de entendimentos que ia desde legitimamente entender que são cidadãos, até também a questão da apropriação privada dos espaços públicos. Foi também uma experiência de um aprendizado aí. No caso da Sé eu acho que havia um núcleo com muita afinidade (...) o pessoal de Saúde, Educação, Bem-Estar social, Cultura também depois foi se integrando (...) então isso dava uma certa soma de esforços.”¹⁰⁵

Após a extinção dos NRPs, a manutenção das denominadas equipes de governo local, com sede na Administração Regional, permitiu aprofundar a integração que já vinha ocorrendo, viabilizando a realização de ações conjuntas¹⁰⁶, contribuindo para a passagem de uma visão puramente setorial para uma visão regional, menos tecnocrática e mais próxima da realidade. Ainda que esta ação integrada tenha se restringido quase sempre a situações emergenciais, ou a projetos de pequeno alcance, trouxe conhecimentos relativos às especificidades locais e às ações desencadeadas por cada um dos setores da Administração (Secretarias), interferindo na cultura dos técnicos, que não tinham esta experiência de trabalhar integradamente. Permitiu ainda apreender as diferentes realidades dos setores que, afinal, também são heterogêneos entre si:

“Eu acho que como ponto positivo, o trabalho dos NRPs fortaleceu uma visão de administrar coletivamente. Eu podia dizer que, de fato, não ocorreu, mas houve uma iniciativa, uma vontade, que acabou acontecendo em áreas pequenas, em situações emergenciais. Isso foi sempre uma decisão local. E, na verdade, não demandava autorização do governo central, mas era uma decisão que o núcleo se permitia fazer. O trabalho de conjunto nascia daquela discussão, daquele núcleo de governo local, desautorizado pela

¹⁰⁵ Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

¹⁰⁶ Na Freguesia do Ó, por exemplo, o Núcleo Regional de Planejamento desenvolveu o projeto de coleta de lixo reciclável na região, que envolveu diversas Secretarias, como Saúde, Bem Estar Social, Educação, e a Secretaria de Vias Públicas. Em Capela do Socorro desenvolveu-se o projeto para preservação dos mananciais, o qual iniciou-se como um grupo de estudos, terminando como um programa da Prefeitura, conhecido como SOS mananciais. Em diversos núcleos desenvolveu-se uma ação conjunta visando minimizar o problema das enchentes, na qual os representantes das Secretarias e das ARs esclareciam a população quanto à consequências do acúmulo de lixo nos córregos e nas vias públicas.

prefeita, mas de fato existente nessa boa relação das pessoas que dirigiam os órgãos. Então era assim, atividades comuns, pequenas, e que poderiam ter sido grandes, poderiam ter sido desenvolvidas se outros pré-requisitos tivessem sido dados.»¹⁰⁷

“Porque o esforço que nós fizemos, apesar dessa construção de todos os setoriais, regionalizadamente, foi na Penha, algo assim de estar no conjunto, verificando todo o leque de intervenções que o Estado faz, de forma global. Onde as compreensões e apreensões não são mais -- é a minha Secretaria, tem que ter verba para creche -- mas é o governo local que tem uma responsabilidade de equacionamento de um orçamento programa em relação a um debate feito com o povo, que apontava prioridades. Então eu acho que nós tivemos essa unidade prejudicada porque o orçamento programa não era um orçamento programa gerenciado na região. Mas do ponto de vista do ensaio, desse início, dessa forma de conversar e poder colocar os setoriais e entrosá-los, e saber inclusive o montante que se tem em cada Secretaria, do ponto de vista do trabalho, do que se executa, da dificuldade de execução, da necessidade de formação, isso tudo tanto foi verificado, como foi possível termos atuações em momentos que foram no conjunto, conforme aquele conjunto necessitava.»¹⁰⁸

“Eu acho que a experiência dos NRPs foi muito positiva, porque antes a gente trabalhava em conjunto, mas muito pontualmente. Eu conhecia a diretora da escola, eu conhecia a diretora da creche, então espontaneamente ia lá, conversava, e tentava fazer algumas coisas, mas muito individualmente. Lá em cima as Secretarias não se falavam, a não ser em algumas atividades bem pontuais (...) Eu acho, no NRP a gente discutia tanta coisa, com a Secretaria de

¹⁰⁷ Entrevista com Antonio João Thozzi, Coordenador do NAE 7 na gestão Luiza Erundina, membro do NRP Penha e NRP Moóca, concedida em setembro de 1996.

¹⁰⁸ Entrevista com Heloísa Brasil, Supervisora do Bem Estar Social da Região da Penha na gestão Luiza Erundina e integrante do NRP-Penha, concedida em agosto de 1996.

Transportes, da Habitação, coisas que até a gente não sabia da existência, como funcionava. Eu achei que valeu muito, foi muito bom.”¹⁰⁹

SEMPLA E OS NRPs

Nas entrevistas realizadas transpareceu ausência ou ambigüidade da Secretaria Municipal do Planejamento no processo de implantação dos NRPs, ausência esta que não se devia à falta de representação, ou à qualidade e perfil dos representantes. Pelo contrário, os representantes de SEMPLA nos NRPs foram sempre mencionados como elementos empenhados e comprometidos com o projeto.

Mas nos NRPs o que se sentia é que não havia um compromisso do todo da Secretaria, percepção denotada em afirmações como as que seguem:

“Havia representantes do planejamento sempre, mas na verdade, a Secretaria de planejamento... bem, vocês estavam lá, mas era mais um acompanhamento, não havia uma participação de decisão, até porque é uma Secretaria só central, não tem representação regional.”¹¹⁰

“Eu lembro que a representante ia em todas as reuniões, ela tinha um “tremendo de um pique” ela fazia parte daquele grupo combativo, mas a sensação que me dá é que talvez o pessoal de SEMPLA fosse para as áreas sem uma função explícita, sem uma função clara. Correndo o risco de cometer um erro, mas eu tinha a impressão que SEMPLA estava lá porque devia estar lá, enquanto SEMPLA. Agora, as pessoas que estavam lá, estavam dando o sangue, mas não era o sangue da Secretaria de Planejamento. Eu tinha a impressão que SEMPLA exercia talvez um papel,

¹⁰⁹ Entrevista com Marco Aurélio Moura, Diretor do Distrito de Saúde da Freguesia do Ó, no período de 1990 a 1992, membro do NRP-FÓ, concedida em agosto de 1996.

¹¹⁰ Entrevista com Antonio João Thozzi, Coordenador do NAE 7 na gestão Luiza Erundina, membro do NRP Penha e NRP Moóca, concedida em setembro de 1996.

uma tentativa de papel de coordenador, de gerente da “coisa”. Mas ela não dava nortes políticos, e tampouco, a partir da assimilação de experiências, as devolvia. Havia um esforço por parte de SEMPLA de sistematização dos resultados, mas era tudo muito burocrático, muito formal, eu não tenho a sensação de ver SEMPLA dentro do projeto -- não como pessoas individuais, mas enquanto entidade -- dentro do projeto, construindo alguma coisa. Algo que os Secretários questionavam muito era a competência técnica dos núcleos. Mas não se trabalhou para passar essa competência. Então, talvez, um dos papéis que SEMPLA pudesse ter, mais do que tentar trabalhar com números e absorver números e levar para cima, ou fornecer para os NRPs alguns dados que caracterizam a regional, fosse estabelecer-se mais organicamente no desenvolvimento de projetos, de análises regionais, e esse apoio não existia.”¹¹¹

“ A SEMPLA, eu diria que ela tinha uma ambigüidade. Primeiro, ao longo do tempo, ela contemplou a questão regional. É evidente que ela tinha uma tradição maior em relação às questões setoriais, e é evidente que havia também a idéia de pensar a cidade como um todo, mas de qualquer maneira eu diria o seguinte... que era uma realidade onde a questão regional era uma pauta importante, legítima, necessária. É evidente que talvez aí o problema é mais como operá-la. Era menos aceitá-la, pautá-la como um item importante no planejamento, na questão urbana, mas é mais como operá-la.”¹¹²

Essa ausência ou ambigüidade de SEMPLA frente ao projeto de regionalização pode ter origem em motivos de ordens várias. Um deles relaciona-se com a imprecisão e indefinição quanto ao envolvimento do corpo da Secretaria no projeto, o que de certa forma expressa qual o grau de importância que teria nesse órgão a questão da descentralização e regionalização, incluindo a de suas próprias funções.

¹¹¹ Entrevista com Roberto Lajolo, Administrador Regional da Freguesia do Ó na gestão Luiza Erundina, concedida em setembro de 1996.

¹¹² Entrevista com Vicente Trevas, Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina, concedida em outubro de 1995.

Quando foi formada em 1989 a equipe de SEMPLA que deveria integrar os Núcleos Regionais de Planejamento, a Secretaria contava com três departamentos: Departamento de Planejamento - DEMPLAN, Departamento Normativo de Uso do Solo - DENUSO, responsável pela elaboração das leis de zoneamento e o Departamento de Economia e Orçamento - DECOR, este último responsável pela elaboração do orçamento-programa do município, desde 1988, momento em que a Supervisão Geral de Orçamento, originária da Secretaria de Finanças, foi incorporada à SEMPLA.¹¹³

A própria formação da equipe em SEMPLA para atuar junto aos Núcleos Regionais de Planejamento confrontou-se com dificuldades, senão com contradições.

O projeto de descentralização de SEMPLA dizia respeito a toda a Secretaria, já que incluía a vertente orçamentária e a físico territorial. No entanto, a equipe que se constituía para participar dos NRPs - Coordenação dos Núcleos Regionais de Planejamento, subordinava-se ao DEMPLAN - Departamento de Planejamento, que tinha, dentre suas atribuições, a de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária a cargo de DECOR, tendo em vista as diretrizes do Plano Diretor e do Plano de Governo, bem como os diagnósticos e planos setoriais e regionais.

Portanto, do ponto de vista formal, existia a atribuição, que pressupunha alguma articulação e interferência interdepartamental. Porém, naquele momento SEMPLA contava com unidades responsáveis pelo planejamento físico territorial e pelo planejamento orçamentário que não trabalhavam integradamente, não tinham de fato esta tradição, apesar de contidos em uma única Secretaria. Em

¹¹³ Essa reorganização da Secretaria Municipal do Planejamento ocorreu através do Decreto 25.950/88, na gestão do Prefeito Jânio Quadros, onde constam, detalhadas, as atribuições de cada departamento. SEMPLA sofreu novas reestruturações, e durante a gestão do Prefeito Paulo Maluf (1993/1996) a Supervisão Geral de Orçamentos -SGO foi reincorporada à estrutura da Secretaria de Finanças.

parte, essa desarticulação foi responsável por alguns dos problemas verificados na condução do processo de discussão do orçamento de 90.

Ainda, embora grande parte de seus técnicos houvesse documentado propostas visando a constituição de uma instância regional de planejamento, não foi possível indicar um representante por núcleo. Garantiu-se a representação de SEMPLA em todos os NRPs, porque cada técnico integrava mais de um dos núcleos constituídos. Tratando-se de projeto que envolveria toda a Secretaria, a equipe deveria articular-se com todos os departamentos, e, esperava-se, deveria ser composta por técnicos de cada um dos departamentos. Do total de 15 técnicos que ao todo passaram pela equipe, apenas dois eram oriundos de DENUSO - Departamento Normativo do Uso do Solo e nenhum de DECOR, departamento de importância fundamental nesse processo, já que era responsável pela elaboração da proposta orçamentária.

A equipe, integrada em sua maioria por componentes do DEMPLAN, reunia técnicos com experiências diversas, que agregaram-se voluntariamente ao projeto, ou porque em sua atuação profissional demonstravam a preocupação com a questão regional, principalmente em sua expressão físico-territorial, ou porque, possuindo vínculos com o Partido dos Trabalhadores, eram partidárias da proposta de descentralização, regionalização, e inclusão da participação popular no governo.

Assim, na prática, havia uma equipe, uma parcela do corpo da Secretaria envolvida na proposta, mas que não tinha total clareza de como articular-se com os demais departamentos e trabalhos ali desenvolvidos e nem tampouco era investida da atribuição formal de elaborar diretrizes ou propostas para a regionalização do planejamento e do órgão por ele responsável.

“É complicada essa questão da SEMPLA, porque ela atua no nível macro. Então havia uma certa resistência dentro da Secretaria, por exemplo, o

peçoal do uso do solo. Eu acho que, na verdade, nem aprofundou-se tanto essa discussão da descentralização. O pessoal, acho até que por inércia, ninguém queria estar deixando de trabalhar aqui, na Av. Paulista. Mas na medida em que os trabalhos fossem deslocados no nível regional, que as coisas começassem a acontecer no nível regional, eu acredito que as pessoas iriam se envolvendo, pois as coisas estariam acontecendo lá, por que iriam ficar aqui, sonhando com as estrelas?”¹¹⁴

A Secretaria Municipal do Planejamento não dispunha de projetos definidos para levar aos NRPs, nem diretrizes para conduzir as ações em cada um deles, fato de que se ressentiam os próprios membros da equipe, que muitas vezes compareciam às reuniões nas regiões desprovidos de informações e de propostas de intervenção. Na verdade, os projetos deveriam ser construídos no interior do processo de implantação e funcionamento de cada um desses núcleos regionais.

No Departamento de Planejamento - DEMPLAN, existiam equipes que produziam dados setoriais relativos a equipamentos, demandas, carências, como era setorial também elaboração do orçamento programa. Em SEMPLA também a tradição setorial tinha um peso considerável. Essa situação foi posteriormente sendo modificada, à medida em que a equipe dos NRPs demandava dados regionalizados, e que eram assim produzidos e disponibilizados pelas demais equipes. Tanto que SEMPLA, mais tarde, envolveu-se no projeto de definição das novas bases territoriais regionais, e na produção de dados regionalizados para a discussão do orçamento.

Dessa forma, mesmo na Secretaria de Planejamento houve dificuldades relativas à articulação entre as equipes regionais e o corpo central, e a presença de ritmos diferenciados - dos NRPs, que demandavam dados e propostas imediatas com a ótica regional, e SEMPLA que, embora atenta à questão regional, necessitava

¹¹⁴ Entrevista com Maria Elizabeth Grimberg, representante de SEMPLA nos NRPs de São Miguel, Itaquera e São Mateus, concedida em outubro de 1995.

reorganizar-se, reestruturar-se para acrescentar à sua atuação uma outra perspectiva.

Com a interrupção da experiência, a Coordenadoria dos Núcleos Regionais de Planejamento em SEMPLA foi transformada na Coordenadoria de Dinâmica Local, cuja função, no âmbito específico da Secretaria, era a de atuar no processo de integração e interfaces entre local e central, e entre os diversos setores. Na vertente físico-territorial, sua ação incluiu a participação na elaboração do novo Plano Diretor para a cidade, que deveria incorporar a ótica regional, aprofundando-se a idéia do planejamento em dois níveis, o local e o global.

A brevidade da experiência não permite antever a evolução da questão local ou regional no interior do órgão central de planejamento, e desdobramentos possíveis. Mas podemos afirmar que, embora a reflexão mais aprofundada e o comprometimento com o recorte local tenha sido mais presente nos técnicos de SEMPLA que participaram diretamente da proposta dos NRPs -- os quais, de modo geral, seguem acreditando na necessidade e viabilidade de implementar-se algum tipo de planejamento local -- um relativo amadurecimento e absorção dessa dimensão dentro do corpo da Secretaria Municipal de Planejamento foi alcançado.

Os estudos visando a alteração da legislação de zoneamento, a denominada "Lei de Usos" -- e que ainda permanecem em elaboração em SEMPLA -- incorporam a heterogeneidade da cidade, ao procurar estabelecer mecanismos diferenciados de controle das atividades, cuja implantação tem diferentes conseqüências, dependendo também do local onde se instalam. É reconhecida também a necessidade de algum nível decisório regional para controle dessas atividades apesar de nada haver de conclusivo sobre como operacionalizá-lo.

Finalizando, é preciso registrar a posição de Paul Singer, então Secretário de SEMPLA, a respeito do projeto de Reforma Administrativa da Administração

Municipal elaborado pela SERA - Secretaria Especial da Reforma Administrativa, em substituição ao projeto dos NRPs:

“Eu fui um dos que resistiram à proposta de descentralização administrativa a curto prazo por vários motivos. Temia (e temo) que uma reorganização desta envergadura pudesse suscitar um descontrole administrativo com grave prejuízo para os usuários dos serviços e que o número de servidores necessários para gerir 13 Subprefeituras (o número proposto no projeto de lei) fosse muito maior do que os existentes, exigindo ampliação de pessoal e seu treinamento, o que inevitavelmente levaria tempo. O exemplo da descentralização efetuado em Nova Iorque, onde as regiões mais pobres foram separadas do centro mais rico e acabaram prejudicadas, mostrava que uma administração centralizada democrática tende a redistribuir recursos às áreas carentes. Para evitar que esta redistribuição, que nossa administração estava efetuando cada vez mais, se interrompesse, seria preciso que cada Subprefeitura englobasse parte das áreas nobres, intermediária e pobre da cidade, o que do ponto de vista geográfico era quase impossível de realizar em São Paulo. Defendia a posição de que a descentralização se fizesse paulatinamente, transferindo mais e mais atribuições às Administrações Regionais, à medida que elas se capacitassem a desempenhá-las competentemente; quando a criação das Subprefeituras estivesse amadurecida, elas deveriam ser em número menor (talvez umas dez) para poder abranger uma área territorial que contivesse moradores de todos os níveis de renda.”¹¹⁵

O PROJETO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Com a extinção dos NRPs foi criada, em agosto de 1990, a - Secretaria Especial da Reforma Administrativa - SERA, encarregada de elaborar o novo organograma organizacional da Prefeitura.

¹¹⁵ SINGER, Paul - Poder público... p. 281, 282.

Primeiramente, cumpre esclarecer que não é nosso objetivo proceder a uma análise detalhada sobre o projeto de lei elaborado pelo Executivo, visando a Reforma Administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo. Apenas, entendemos que uma apresentação bastante sucinta da reorganização proposta e de seus pressupostos servirá de complemento à reflexão de tema tão complexo, cujo debate permeou todo o período da gestão Luiza Erundina.

No decorrer da década de 80, como afirmamos anteriormente, verifica-se um intenso processo de mobilização da sociedade civil, no interior do qual emerge a noção de participação popular junto às instâncias da administração pública, ganhando destaque os temas da descentralização e fortalecimento do poder municipal.

Assim, dando prosseguimento a toda a discussão que se realizara no transcorrer do período de funcionamento dos NRPs, a Reforma Administrativa deveria perseguir não a mera reforma organizacional, mas deveria caracterizar-se como um verdadeiro processo de Reforma do Estado, visando a democratização do poder na cidade, a requalificação nas relações entre Estado e munícipe, e a modernização da estrutura e valorização do servidor público.

Os objetivos eram, pois, coerentes com as novas tendências verificadas no início dos anos 90, quando questões como equidade, organização centrada no cliente, descentralização, e a ênfase na reforma social predominaram no campo teórico da administração pública:

“Desta forma, os anos 90 requerem proposições de reforma concebidas como verdadeiros processos de mudança social, provocando alterações nas distribuições de poder, no atendimento aos interesses públicos (e privados), nas atitudes dos servidores e da população, além de na estrutura organizacional. Trata-se de implementar reformas complexas, que abrangem

o próprio âmago do Estado, no sentido de criar condições à prática democrática.”¹¹⁶

Caracterizando o modelo organizacional atual da Prefeitura como um labirinto interorganizacional, distanciado das reais necessidades da população, onde as responsabilidades diluem-se frente à fragmentação e excessiva diferenciação das ações, a matriz do novo modelo deveria repousar sua lógica na descentralização, acessibilidade, transparência, efetividade e responsabilização:

“Acessibilidade é saber aonde ir para obter, discutir, influenciar e comentar sobre informações e serviços; transparência é saber quem faz o que, o que foi planejado e o que foi feito; efetividade é medir os resultados reais das ações públicas e seu impacto na vida social associativa; responsabilização é poder chamar os agentes públicos para prestar contas das suas ações e atividades, identificar as falhas e aplaudir os sucessos.”¹¹⁷

Com esses pressupostos o novo modelo deveria lograr implantar a descentralização combinada com a regionalização das ações municipais, objetivo almejado desde a constituição dos Núcleos Regionais de Planejamento. Na instância regional estariam as Subprefeituras, e no nível central, uma nova composição de Secretarias.

As Subprefeituras -- no total de 13 -- deveriam responder pelos serviços locais, executando e gerenciando com orçamento próprio os equipamentos, projetos, programas e atividades da região, coordenando e desenvolvendo políticas específicas para a região. Para tanto, os órgãos regionais deveriam ser dotados de orçamento próprio, estrutura e infra-estrutura compatíveis com as responsabilidades e atribuições que deveria assumir.

¹¹⁶ KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, n^o 33, jul./ago. 1993, p.68.

¹¹⁷ SERA/ PMSP - Secretaria Especial da Reforma Administrativa. Reforma administrativa em São Paulo. **Espaço e Debates**. São Paulo, ano X, n^o 30, 1990, p.72.

Cada uma das Subprefeituras contaria, além das funções de gabinete, com quatro Diretorias -- meio ambiente e desenvolvimento urbano, desenvolvimento social, administração e assuntos jurídicos, com uma coordenadoria de informações, e com o conselho regional de ação governamental, consolidando o nível horizontal de articulação.

À instância central caberia o desenvolvimento das diretrizes globais, o aprimoramento das capacidades dos servidores e o desenvolvimento e captação de novas tecnologias de intervenção e atuação, atendo-se seu papel, mais ao de funcionar como retaguarda orientadora, e menos ao de gerenciar e executar, a não ser em algumas ações especiais.¹¹⁸

A instância central contaria, além do Gabinete, com cinco Secretarias -- Governo Municipal, Meio Ambiente e Desenvolvimento, Desenvolvimento Social, Administração e Assuntos Jurídicos, e o Conselho de Ação Governamental, no qual se processaria, no nível vertical, a articulação com as instâncias regionais, horizontalmente articuladas.

O projeto de lei da Reforma Administrativa do Município de São Paulo foi objeto de várias, audiências públicas na Câmara Municipal de São Paulo,¹¹⁹ e jamais foi encaminhado ao plenário para votação.

¹¹⁸ SERA/ PMSP - Secretaria Especial da Reforma Administrativa. Reforma ...

¹¹⁹ A esse respeito ver PAULINO, Maysa Miguita: **O processo político da reforma administrativa: o caso da gestão petista em São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1996. 162p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Administração e Política Urbana).

4. CONCLUSÃO

Para melhor estruturação dos diversos aspectos sobre os quais deverá recair nossa reflexão, entendemos ser conveniente desdobrar a análise de acordo com os campos de abordagem que o estudo nos permite.

Nosso primeiro e justificado interesse é relativo à busca de alternativas para o planejamento urbano em São Paulo. O objeto da análise, porém, é uma experiência na área do planejamento que acontece colada à tentativa de implantação de um novo modelo político-administrativo para a cidade, o que nos induz necessariamente a refletir sobre os pontos de interseção.

Inicialmente há que se destacar a oportunidade temporal da proposta, que absorve vários dos elementos presentes no debate contemporâneo acerca do planejamento urbano.

De um lado, a crítica mais geral feita ao planejamento urbano a nível mundial, quanto ao tratamento racionalizador e homogêneo de espaços heterogêneos, que desconsidera a diferença, é absorvida pela proposta dos Núcleos Regionais de Planejamento, que objetiva o resgate da dimensão local, da particularidade e diversidade.

O principal instrumento do planejamento urbano em São Paulo -- o zoneamento -- gerou um complexo e intrincado conjunto de leis e normas genéricas que, ao final, revelaram-se incapazes de contemplar as particularidades e o dinamismo da cidade para a qual foram instituídas. Uma “outra” cidade à margem da legislação -- a cidade “real” -- foi sendo edificada, paralelamente à cidade “legal”, a cidade idealizada dos planos, cujos objetivos ajustavam-se somente a uma parcela do território, e aos interesse de determinados segmentos da sociedade,

correspondendo às porções onde a atividade imobiliária é mais intensa, e/ou nas quais instalou-se a população economicamente favorecida. A maior parte da cidade e de sua população esteve, assim, excluída desse processo.

Esse padrão guarda correspondência com o tipo de intervenção que caracterizou o planejamento urbano no país nos anos 60/70, período em que o planejamento urbano encontra seu apogeu. De um ou de outro modo, a tendência de tratar os problemas urbanos a partir de soluções tecnicamente concebidas pelos especialistas da cidade, desqualificando seus cidadãos como agentes capazes de interferir em seu destino, esteve presente em vários momentos da história das intervenções urbanas.

No entanto, com a instalação do regime autoritário no país, que adota o planejamento como método de governo, a ênfase na técnica e na pressuposta existência de um conhecimento especializado acentuou-se notavelmente. Sob o argumento que os problemas urbanos eram decorrentes das disfunções do crescimento, o plano e o processo de planejamento urbano deveriam desempenhar o papel de elementos ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre a cidade. O discurso da racionalidade técnica e do saber competente ganhou destaque, e o padrão então predominante levou a assim chamada “tecnificação” dos problemas urbanos.

A intensificação dos movimentos sociais urbanos, já no início da década de 70, e o processo de redemocratização do país que se seguiu, recolocaram a questão social no centro do debate sobre as questões urbanas e sobre o planejamento urbano. Nesse debate, deve-se salientar a influência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, que reivindicava a democratização do processo de planejamento e gestão, incluindo o direito de acesso aos bens e serviços urbanos e o direito de participação política nos destinos da cidade, ou seja, o direito de exercício da cidadania.

O temário do MNRU está presente na proposta de implantação dos Núcleos Regionais de Planejamento, que já desde seu início deveriam constituir-se em canais de articulação com a população, com uma perspectiva inclusiva. Esse espaço institucional na região, mais próximo ao território e ao cotidiano dessa mesma população, facilitaria a incorporação de suas demandas, tanto as diretamente relacionadas com os processos orçamentários (inversão de prioridades), quanto aos outros aspectos afetos ao seu cotidiano.

Dessa forma, a inversão de prioridades na composição de gastos da administração municipal, e a participação da população no processo de planejamento e gestão da cidade eram também objetivos a perseguir no novo modelo a constituir. Este deveria, portanto, possibilitar a integração das diversas expressões do planejamento municipal - físico-territorial, setorial, orçamentário, incorporando ainda a dimensão local da cidade, de modo a contemplar suas particularidades, e viabilizar a participação da população. E, aspecto essencial, o planejamento deveria ser articulado à gestão, ou seja, o ato de planejar deveria ser associado à capacidade de decidir, executar, fiscalizar, sem o que resultariam, novamente, apenas planos.

Assim, os pilares que fundamentam a proposta são : incorporação da participação popular ao processo de planejamento, revendo o processo de tomada de decisões e definição de prioridades, incorporação da ótica local e do saber não especializado na elaboração de diretrizes globais para a cidade, associação do planejamento à gestão.

Do ponto de vista da conceituação de um novo modelo de planejamento, a proposta dos NRPs incorpora algumas das questões presentes no debate contemporâneo acerca do tema, que persegue, no mínimo, a formulação de alternativas que possibilitem associar “o planejar” à efetiva implementação de

políticas públicas, combinando-os com instrumentos que viabilizem sua democratização e a inserção da participação popular.

Mas, para implementá-la, era preciso alterar as estruturas existentes. Por um lado, existe uma estrutura construída para o planejamento urbano em São Paulo, a qual, afinal, esteve condicionada aos padrões predominantes no país em décadas anteriores. As leis de zoneamento e código de obras, principais frutos do planejamento urbano em São Paulo, redundaram em uma estrutura verticalizada e setorializada para geri-los. À tal estrutura, composta fundamentalmente por SEMPLA, SEHAB e por SAR, à qual estão subordinadas as Administrações Regionais, têm acesso apenas determinados agentes do poder político municipal - em especial, as elites e o setor imobiliário - que influenciam os processos de decisão. De modo geral a população tem, na sua relação com o poder público, uma proximidade maior com as Administrações Regionais, estruturas quase sempre menos capacitadas que as Secretarias, tanto no que se refere ao poder de decisão, quanto aos recursos humanos e financeiros de que dispõem; além disso, essa relação nem sempre é direta, sendo muitas vezes mediada por vereadores.

Inserir-se nessa estrutura um outro conjunto de agentes representado pelo corpo técnico especializado, e que é responsável pela elaboração de diretrizes, leis, normas, cuja ação é pautada pela racionalidade técnica, e da "visão de conjunto", desprovida da ótica da realidade cotidiana, da localidade.

Do ponto de vista do planejamento urbano, o diálogo entre esses diferentes níveis - o técnico, o global, o conjunto x o saber comum, o cotidiano, o particular - seria alcançado através da articulação entre as Secretarias -- espaço institucional das diretrizes e planos globais -- e as Administrações Regionais, espaços institucionais mais afetos à questões e ações concretas, do dia a dia, espelhos da diversidade local. A inserção da participação popular faria o contraponto ao conhecimento especializado. Mas almejava-se ainda que a estrutura para o

planejamento local a ser constituída fosse investida de capacidade decisória, com real autonomia ao nível da região, que deveria ser significativamente ampliada.

Combinando esses objetivos às metas de descentralização político-administrativa do governo democrático popular e de criação de Subprefeituras, conforme preconizado na Lei Orgânica Municipal, seria necessário repensar as outras estruturas administrativas (as várias Secretarias) regionalizando-as em um espaço comum ao campo de ação das Administrações Regionais. Dessa forma, os objetivos perseguidos para o planejamento urbano e para a reforma da administração convergiram para a proposta dos Núcleos Regionais de Planejamento.

A reforma do planejamento no modelo proposto passa assim necessariamente pela reforma do governo municipal, condicionando desse modo seu sucesso ao desta última. Se esta alternativa pode ter como resultado a ampliação de seu campo de ação, efetivá-la é sem dúvida bem mais complexo, pois seu campo de interferências e de condicionantes é também significativamente ampliado.

Neste sentido, não é possível dissociar sua análise de aspectos que se vinculam ao campo da reforma institucional do governo municipal, que apresenta diversos níveis de dificuldades evidenciados pela experiência dos NRPs. Em nosso entendimento, há condicionantes que não podem ser superadas, senão ao longo de um processo a partir do qual se modifiquem perspectivas, atuação e relações entre corpo político, corpo técnico burocrático e corpo social.

Especificamente no que se refere ao caso em estudo, o primeiro nível de dificuldade é sinalizado pelos contornos imprecisos da proposta, reflexo do estágio embrionário no qual encontrava-se o tema da descentralização entre os componentes do governo municipal. Havia diretrizes gerais, programáticas, de democratização e descentralização da gestão municipal, com participação

popular no governo, mas havia indefinição, e desconhecimento mesmo, quanto ao como viabilizá-las.

Ainda, mesmo que definida como meta a perseguir, havia diferentes compreensões no conjunto da administração quanto ao modo como esta deveria processar-se; havia também estágios diferenciados entre as Secretarias relativamente à sua própria descentralização e reorganização territorial.

De modo geral, predominou o entendimento de que a descentralização era desejável, e esta deveria ser entendida como instrumento de democratização do poder. Mas não existia um rumo claro, preciso e muito menos consensual para lograr essa meta; havia apenas o esboço representado pelos Núcleos Regionais de Planejamento, que adiciona, à descentralização, a perspectiva da regionalização da administração municipal, esta consubstanciada no âmbito de cada uma das Administrações Regionais.

O binômio descentralização/regionalização pretendido pelo projeto dos NRPs, rumo à implantação das Subprefeituras, visava a constituição de centros regionais com autonomia e real capacidade decisória, aproximando esses núcleos de poder do cotidiano da população. À medida em que os Núcleos Regionais de Planejamento foram desenvolvendo suas atividades, que encontraram uma série de obstruções, passaram a reclamar a efetiva descentralização/regionalização do poder decisório, gerando áreas de atrito com as instâncias centralizadas. A tensão entre esses dois níveis - regional x central - acirrou-se, culminando na extinção dos NRPs.

Evidentemente este quadro caracterizado por indefinições e divergências quanto à descentralização do governo municipal teve seu peso e sua importância, e não pouco relevantes, nos entraves identificados para a construção de uma proposta alternativa para o planejamento em São Paulo. Se o objetivo é claro, preciso, e consensual, desagrava-se um dos pontos dessa tensão permanente entre central (

ou setorial) e local (ou regional). Aliás, este é um aspecto primordial para que sejam definidas estratégias visando implementar uma proposta de descentralização, regionalização e democratização da administração municipal.

É essencial que ocorra a formulação de estratégias, precisando suas etapas, as articulações necessárias, buscando os parceiros “dentro” da máquina (dentro o corpo técnico-burocrático, e responsáveis por decisões), e “fora” dela (dentro, por exemplo, o corpo social, grupos econômicos). É necessário que se tenha um mapeamento claro e preciso do conjunto de dificuldades aí envolvidas e resistências que certamente irão acontecer, indo desde aspectos de caráter operacional, até aquelas resultantes da redefinição e rearticulação do poder e das relações de poder. É necessário ainda que essa estratégia seja traçada de forma a ajustar-se às situações imprevisíveis que possam ocorrer, o que implica em flexibilidade em seu traçado. Sem consenso, sem um projeto claro, isto não é absolutamente possível.

Portanto, em um primeiro instante, além da precisão quanto ao que, e de que forma se pretende descentralizar, é necessária a definição de estratégias para alcançar a descentralização, que compreende inclusive a redefinição das relações entre os agentes e atores envolvidos.

No entanto, é preciso cautela com essa análise, para não incorrer na ilusão de que uma proposta de descentralização e regionalização do governo, ou de reforma administrativa, bem delineada e em torno da qual haja consenso da administração será bem sucedida. Ao nosso ver, o principal grupo de problemas não está aí, pois existem questões que o transcendem em complexidade.

Em qualquer proposta desse tipo é preciso considerar a acentuada tradição setorial presente na máquina administrativa, seja na forma como esta se relaciona internamente - programas, projetos, procedimentos, rotinas, e relação com os servidores - ou externamente, com os atores ou agentes.

A estrutura setorial da Prefeitura em São Paulo é fruto de um processo histórico ao longo do qual suas funções foram sendo ampliadas e agrupadas em setores cada vez mais especializados, resultando num complexo organizacional que nem sempre se complementa. Ao contrário, é comum a superposição de funções ou a desarticulação entre as unidades até entre um mesmo setor.

Fundamentada nos princípios da divisão racional do trabalho, é fragmentada e fragmentária na sua ação, e alimenta diversos pontos do eixo da tensão setorial x central, que a experiência dos NRPs teve o mérito de evidenciar. Esta identificação é essencial para que ocorra a abertura de canais de articulação, de diálogo, de negociação entre esses níveis, e para que estes sejam corretamente colocados.

Descentralizar/regionalizar implica em alterar rotinas, procedimentos, sistemas de trabalho. Esta é uma dificuldade considerável em uma máquina pouco flexível e pouco ajustável a mudanças. O processo de discussão para elaboração do OP/90 e o esforço para a regionalização das informações visando a discussão do orçamento de 1991 exemplificam essa situação.

Como já foi dito, a peça orçamentária é organizada setorialmente, e portanto sua apreensão pelos que a manejam - elaboram, aprovam, executam, fiscalizam - ocorre desse modo. É possível sim, que isto seja modificado, porém para isso é preciso que se alterem as apreensões, o sistema de trabalho, que se modifiquem rotinas estabelecidas, que se reduzam as inevitáveis resistências às mudanças, e que se alterem as compreensões e relações entre os que nela estão envolvidos. É uma alteração significativa, que não tem condições de se processar rapidamente; demanda tempo, e o quanto, não pode ser mensurado de antemão.

As dificuldades iniciais com que se confrontaram os NRPs por ocasião da discussão do OP/90 não foram completamente superadas, mas alguns avanços

foram possíveis posteriormente, como a produção de dados regionalizados, e a contemplação, nas peças orçamentárias elaboradas para os anos subsequentes, de algumas das prioridades levantadas nas audiências públicas. Isto sinalizou que mudanças são possíveis, pelo menos no sentido de maior integração entre as demandas setoriais e regionais. Mas a total, ou significativa alteração desses procedimentos, como dissemos, inclui um conjunto de agentes e atores, compreendendo também o poder legislativo.

Descentralizar/regionalizar, implica em criar ou reformular estruturas, alterar funções, qualificações, responsabilidades, local de trabalho, visões e relações de servidores municipais. Este, ao nosso ver é um ponto delicadíssimo, pois significa grandes rupturas, que não se fazem sem resistências.

Podemos citar apenas um exemplo da dificuldade implícita na alteração desses desenhos. A aprovação da nova composição de distritos do município de São Paulo, possibilitou a compatibilização da bases territoriais das Secretarias que possuíam organismos de ação regional (como SEBES, SMS, SME), com os territórios delimitados por cada uma das 20 Administrações Regionais. Em alguns casos, desde a aprovação da lei até a efetivação da medida, transcorreram vários meses. Isto por que um de seus efeitos, na prática, significa redistribuir a gestão dos equipamentos (escolas, creches, postos de saúde) entre esses organismos, que “perdem”, ou “ganham” mais unidades, e conseqüentemente, competências, e poder. Registraram-se algumas resistências nesse sentido, de “perder” equipamentos para os quais já havia desenvolvimento de projetos.

Assim, do ponto de vista da máquina pública, há que se redirecionar toda a prática, redefinindo competências, programas, metas, rotinas e métodos de trabalho, as apreensões e a visão dos servidores públicos, seu relacionamento com os demais agentes públicos e com os agentes e atores privados (o que implica também em capacitar as novas unidades a serem criadas). É preciso lembrar que há, em várias das análises realizadas sobre administração municipal,

referências constantes a fenômenos como clientelismo, corporativismo e paternalismo, para citar apenas um dos níveis de dificuldade aí implicados.

Na área do planejamento urbano, por exemplo, a linguagem cifrada (legislação de zoneamento e código de obras), e o monopólio de informações, transformaram-se, de modo geral (ressalvadas as exceções sempre encontradas) em instrumentos que oferecem um relativo poder aos técnicos que, sabendo “decifrar” as leis e códigos podem daí adquirir proveitos pessoais, indo da mera vaidade por deter um conhecimento especializado até esquemas de corrupção. Ainda, os técnicos lotados nas Secretarias exercem o papel de interlocutores preferenciais dos grandes agentes imobiliários. Este é um importante aspecto a ser observado. A descentralização/regionalização de competências relativas à elaboração da legislação e de expedição de diretrizes pode ter como consequência sujeitá-los a processos de aprovação que poderiam até mesmo ser diferenciados, conforme cada Administração Regional ou Subprefeitura. Como a experiência dos NRPs foi muito breve, e na prática não alterou nenhuma das estruturas existentes, não foram registradas resistências nesse sentido, nem é possível no presente estudo verificar se estas viriam a ocorrer (e portanto, a probabilidade que levantamos é apenas especulativa). Entretanto, é preciso estar atento a tal possibilidade, em uma proposta de descentralização/regionalização de atividades vinculadas ao planejamento urbano, pois podem significar alteração de condições privilegiadas detidas por alguns desses agentes.

A questão da inserção da participação popular é também bastante delicada e complexa, o que ficou evidente nos debates travados sobre o assunto no início da experiência dos NRPs. É preciso definir o grau de participação, os níveis de deliberação da população, e sua forma de participação, ou seja, se direta, se através de representação ou outras.

Com relação ainda à participação, é preciso lembrar que esta não acontece simplesmente pela existência de uma estrutura onde um canal de comunicação

com a administração pública lhe esteja assegurado. Ela é assim facilitada, mas a participação popular não se cria a partir de uma estrutura formal, ela é também um processo. A existência de uma instância legal, formal, não garante que a participação da população ocorra, ou mesmo que ela seja ouvida.

Deve-se ainda considerar a necessidade de redefinir as relações com o poder legislativo. Por ocasião da discussão da proposta orçamentária com a população, atividade organizada pelos NRPs, ficou claro que isto pode gerar uma área de conflito com o legislativo, que tem associado a si a exclusividade do papel de interlocutor entre o Executivo e a população. São as heranças do clientelismo -- obter favores, incluir reivindicações na proposta orçamentária -- que são colocadas à prova com a abertura de canais de comunicação diretos entre a população e o Executivo. É claro que esta abertura é desejável e bastante favorável no sentido de propiciar a democratização da gestão, mas depende também de um tempo de maturação para que o novo lugar das relações e dos interesses em jogo sejam definidos e acomodados.

Descentralizar/regionalizar implica, portanto, em alterar substancialmente as estruturas de poder e as relações de poder estabelecidas, seja ao nível da burocracia, seja ao nível da dominação que exercem os grupos de interesse econômico e político.

Assim, não basta ter, elaborar um projeto de reforma administrativa, sem a definição das estratégias para implementá-lo. De certa forma, o projeto de Reforma Administrativa do Município de São Paulo elaborado pelo governo petista teve o mérito de, no mínimo, buscar a superação de alguns dos obstáculos identificados a partir da experiência dos NRPs, como a ausência de um orçamento regionalizado, e a falta de articulação entre as instâncias locais e central.

É fundamental e necessário que o projeto de reforma do governo seja traduzido para a forma de projeto de lei, para que este, enviado à Câmara Municipal de Vereadores, deflagre todo um movimento de articulações, debates, composições, e por que não -- formação de lobbies -- para sua aprovação, rejeição ou reformulação. Porém, o projeto de reforma administrativa *não é a reforma*, é apenas um dos seus instrumentos, um dos marcos iniciais de um verdadeiro processo que envolve o conjunto da sociedade. Mas é preciso que o projeto defina, minimamente, como a administração pretende dar-lhe concretude.

No entanto, novamente, sucumbiu-se à criticada tendência de buscar em uma peça formal, legal, a solução para questões, problemas e necessidades reais. O projeto de reforma administrativa consistiu de um conjunto de diretrizes gerais visando a criação de Subprefeituras, mas não indica os passos ou caminhos no sentido de implementá-las, de gerar as condições para que seja realizável. Não chega nem mesmo a definir, senão genericamente, quais atribuições caberiam às instâncias regionais e quais permaneceriam na instância central. E afinal, é preciso lembrar que para receber novas atribuições, é preciso que essas instâncias sejam devidamente capacitadas com os recursos materiais e humanos necessários. Dessa forma, se aprovado, o projeto teria corrido o risco de transformar-se em “letra morta”.

Outro dos motivos que nos levou a eleger como objeto do estudo dos NRPs foi que, apesar da imprecisão, indefinição, embates que o rondaram, ele, por assim dizer, “colocou o dedo na ferida”, expondo a complexidade e dificuldades envolvidas no projeto de descentralização/regionalização, e mesmo assim, sinalizou que mudanças são possíveis de se realizar.

A experiência dos Núcleos Regionais de Planejamento demonstrou que as Secretarias que apresentaram maior empenho e resultados na ação foram as que já tinham algum tipo de estrutura e intervenção regionalizada, ou seja, já tinham

algum tipo de familiaridade com essa questão, e interiorizado a dimensão local da cidade.

A experiência dos NRPs também demonstrou que o bom relacionamento entre a equipe é importantíssimo para que se desenvolva uma ação coordenada. Todos os entrevistados mencionaram o bom entrosamento, a coesão do grupo, e a construção de uma visão integrada, superando a ótica setorial. Este também é um resultado que vai sendo construído no desenvolvimento do trabalho. Lembremos, porém, que os membros dessas equipes já estavam lotados regionalmente, e portanto sua área de atuação não foi alterada, ou seja, não necessitaram ser deslocados de suas unidades, nem tiveram suas rotinas e funções substancialmente alteradas.

Já as demais Secretarias não demonstraram o mesmo estágio de amadurecimento com relação a esse aspecto da cidade. As diretrizes e a ação são globais, e estas “pensam”, tradicionalmente, o conjunto. Para que se altere a prática, é necessário que também se modifique a ótica dos técnicos, de modo a nela acrescer a perspectiva da diferenciação da cidade. Isso é possibilitado pelo contato constante e mais ou menos permanente com os problemas e necessidades locais, e é uma construção, ou seja, é algo que precisa ser desenvolvido ao longo de um processo. É preciso, portanto, “criar” tradição nesse sentido, o que novamente aponta para a necessidade de formulação de estratégias.

A estrutura proposta para os NRPs, apesar de embrionária, permitiu alguns resultados positivos. No nível horizontal foi alcançada uma melhor articulação entre os técnicos que atuavam localmente, nos diversos setores, favorecendo a troca de experiências, a superação da visão setorial e a ação comum. Já a mesma integração registrada entre as Secretarias regionalizadas não ocorreu entre as demais que, inclusive, não tiveram o mesmo nível de participação nos NRPs.

Assim, como estratégia, visando propiciar a incorporação da dimensão local e condições de atuação nesse nível nas Secretarias não regionalizadas, poderia ter sido definido um modo diferenciado de participação, compatível com seu estágio de organização, apreensão da questão local, e capacidade produtiva. Um exemplo, que corresponde ao que na prática aconteceu em alguns dos NRPs, seria sua participação eventual, em um projeto ou uma ação conjunta local, que demande a atuação de um determinado setor. Um plano de ação local, que aborde uma questão significativa para a região pode envolver as Secretarias responsáveis, e dessa forma contribuir para que haja a apreensão da dimensão local, integrando ainda as diferentes visões.

Partilhamos da posição do ex-Secretário Municipal do Planejamento Paul Singer - talvez não pelos mesmos motivos - de que a descentralização/regionalização administrativa deve processar-se de forma cautelosa. Realizá-la transferindo paulatinamente atribuições, responsabilidades e recursos para as Administrações Regionais, entretanto, relaciona-se a uma possível estratégia para lograr sua implementação.

Ressalte-se, não é nosso objetivo aqui elencar ou discutir possíveis estratégias que viabilizem a implantação de um modelo de administração descentralizado e regionalizado. Os exemplos que citamos são especulativos, apenas para melhor ilustrar nosso ponto de vista. E note-se, não estamos aqui afirmando que se houvesse estratégias previamente definidas visando a reforma da administração municipal, esta teria êxito. Apenas, entendemos que sua formulação é essencial, frente à complexidade da reforma pretendida, para que se tenha pelo menos a possibilidade de viabilizá-la.

Finalizando, o projeto dos Núcleos Regionais de Planejamento, enquanto projeto de construção alternativa ao planejamento urbano em São Paulo, encontrou-se bastante prejudicado pela falta de consenso prévio entre os componentes da administração com relação à descentralização e regionalização. Este fato, aliado a

outros, como a imprecisão da proposta, vaga de início, destinada a melhor configurar-se no próprio decorrer de sua implantação, e ao desconhecimento da dinâmica administrativa, impediu a formulação de estratégias que permitissem enfrentar as dificuldades inerentes a um processo que envolve uma profunda transformação na estrutura político-administrativa do município.

Por outro lado, a experiência dos NRPs, além de ter logrado, ainda que parcialmente, a ação integrada dos diversos setores na região, contribuído para a transformação da visão dos técnicos que dela participaram, propiciado o amadurecimento da questão regional (que refletiu-se em produtos como a nova divisão dos distritos do município de São Paulo), foi, sem dúvida, pelas questões que evidenciou e pelos resultados que alcançou, uma grande contribuição para a reflexão sobre as novas formas de “pensar” e gerir a cidade, tema ainda presente no debate contemporâneo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo Batista. Considerações sobre as propostas em disputa. **Proposta**, Rio de Janeiro, nº 39, p.35-44, 1990.

ALBANO, Celina, WERNECK, Nisia. Anotações sobre espaço e vida cotidiana. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano VI, nº 17, p.33 - 43,1986.

ARANTES, Otilia. Urbanismo em fim de linha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 de setembro de 1993. p.10.

BATTAGLIA, Luiza. Reforma administrativa da prefeitura de São Paulo: algumas questões de fundo. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano X, nº 30, p.35-44, fev. 1989.

BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Schwarcz Ltda., 1990.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel Ltda., 1989.

BORJA, Jordi. A participação cidadina. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano VIII, nº 24, p.14-25, 1988.

CASALI, Plínio de Aguiar . A Questão tecnocrática: campo intelectual tecnocrático e o discurso dos agentes do planejamento urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano III, nº9, p.43-65 ,1983.

CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. Posfácio à questão urbana. **Espaço e Debates**, ano 1, nº 1, p. 9-44, 1981.

DANIEL, Celso. As administrações populares e democráticas em questão. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano X , nº 30, p. 11-27, 1990.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano VIII , nº 24, p.26-39 , 1988.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não** : um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (org.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FREIRAS, Kaiser, DI GIUSEPPE, Diana Teresa. **Imagem, memória, identidade e intervenção urbana**. (Trabalho realizado para a disciplina de Dinâmica Urbana do curso de mestrado em administração pública e governo, EAEPS/FGV. São Paulo, dez. 1993).

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara - Koogan S.A. 1989.

GIAQUINTO, Paulo Ricardo. **Legislação, modelos e formas urbanas**. São Paulo: FAU/USP- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1995. 120 p. (Dissertação Mestrado).

GRAZIA, G. de. **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____ **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar. In: FARRET, R. L.(org.). **O espaço da cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto Ed. Associados, 1985.

JACOBI, Pedro. Descentralização da gestão municipal: a inovação em debate. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano X, nº 30, p.89-90, 1990.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, nº 33, p.66-81, jul./ago. 1993.

LEVY, Evelyn. **Planejamento urbano**: do populismo ao estado autoritário. São Paulo: FGV/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1985, 101 p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

_____ Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. **Espaço e Debates**, São Paulo, ano V, nº 15, p. 33-53, 1985.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti . **Qual modernidade, qual utopia?** São Paulo dos últimos 10 anos. São Paulo: FAU/ USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo 1993. 111 p. (Tese de Doutorado).

MATTALO JR., Heitor. A problemática do conhecimento. In: CARVALHO, Maria Cecília (org.). **Construindo o saber**. São Paulo: Papirus, 1992.

MATOS, Olgária. A cidade e o tempo: algumas reflexões sobre a função social das lembranças. **Espaço e Debates**, ano 2, nº 5, p.45-52, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12ª edição atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MELO, Marcus A. B. C. de. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. **Espaço e Debates**. São Paulo: nº 32, p.73-79, 1991.

NERU. Debate: planejamento urbano do populismo aos dias atuais. **Espaço e Debates**, ano 1, nº 4, p. 137-173 , 1981.

OSELLO, Marcos Antonio, 1983 . **Planejamento urbano em São Paulo (1989-1961)** : introdução ao estudo dos planos e realizações. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo.1983. 290 p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

PAULINO, Maysa Miguita. O processo político da reforma administrativa: o caso da gestão petista em São Paulo (1989-1992). São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 1996. 162 p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Administração e Política Urbana).

PMSP. Núcleos Regionais de Planejamento: Avaliações e Propostas. NRPs/São Paulo, junho/90, (mimeo.).

PMSP. Contribuição ao Debate da Formalização dos Núcleos Regionais de Planejamento. Segundo Seminário dos Núcleos Regionais de Planejamento da Região Norte realizado em 18.10.89. NRPs, (mimeo.).

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Universos em afastamento**; planejamento, escalas da economia e sociedade. Texto apresentado ao Workshop Avaliação do Planejamento Urbano e Regional: Propostas para o Brasil Urbano no Final do Século. ANPUR (Gramado/RS, 17 a 19 de outubro de 1994).

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**. São Paulo, ano XIV, nº 37, p.77-89,1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JR., Orlando Alves. Das desigualdades à exclusão social, da segmentação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, vol. vi, nº 1, p.53-61, abril de 1993.

ROLNIK, Raquel, KOVARICK, Lucio, SOMEKH, Nadia (org.). **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: PMSP/ Brasiliense, 1991.

ROLNIK, Raquel. Sistema Municipal de Planejamento e Elaboração Orçamentária. SEMPLA/PMSP, s/data, (mimeo.).

SALVATORE, Vera Lúcia de Oliveira. Raquel Rolnik - Momentos de uma trajetória. Texto apresentado à seção temática: Temas Emergentes, Temas Recorrentes. **V Encontro Nacional da ANPUR**. Belo Horizonte, 1993.

SANTOS JR., Orlando Alves. **Reforma urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE, 1996.

SÃO PAULO (Cidade). **O poder em São Paulo**: História da Administração Pública da Cidade, 1954-1992. São Paulo: Cortez, p.61-75. 1992.

SÃO PAULO (Cidade). **A prata da casa**. São Paulo: Secretaria das Administrações Regionais. Supervisão Geral de Recursos Humanos. 1991.

SÃO PAULO (Município). Cadernos de Planejamento. Planejamento e Dinâmica Local. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 37, número 243, 29 de dezembro de 1992. Suplemento.

SÃO PAULO (Município). Proposta Orçamentária 1989. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, ano 33, número 240, 23 de dezembro de 1988. Suplemento, OP/1989.

SAR/ PMSP - Secretaria das Administrações Regionais. Diagnóstico Preliminar da Atuação dos NRPs em 1989 e Proposta para 1990. SAR - Assessoria de Planejamento e Controle - APC, abril de 1990, (mimeo.).

SCARFONI FILHO, Francisco. **O processo de descentralização na prefeitura de São Paulo**: o caso das administrações regionais. São Paulo: FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1981, 128p. (Dissertação, Mestrado em Administração, Planejamento Urbano).

SEMPLA/ PMSP - Secretaria Municipal do Planejamento. Núcleos Regionais de Planejamento e Gestão Participativa: pontos para uma discussão conceitual. NRP/SEMPLA, junho/89, (mimeo.).

_____ Programa de Trabalho para o Núcleo Regional de Planejamento: 1º-semester de 1990. NRP/SEMPA, (mimeo.).

SERA/PMSP- Secretaria Especial da Reforma Administrativa. Reforma administrativa em São Paulo. **Espaço e Debates**. São Paulo, ano X, nº 30, p.71-85, 1990.

SILVA, Ana Amélia. Reforma urbana e direito à cidade. **Pólis**, São Paulo, nº 1, 1991.

SINGER, Paul. Poder público e organizações populares no combate à pobreza: a experiência do governo Luiza Erundina em São Paulo - 1989/92. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____ Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Brasiliense, 1996.

ENTREVISTAS REALIZADAS

ALAIR MOLINA : assessor técnico da AR-PENHA (janeiro de 1989 a fevereiro de 1991)

ALDAÍZA SPOSATI : Secretária das Administrações Regionais (1989 a 1990)

AMIR KHAIR : Secretário das Finanças na gestão Luiza Erundina

ANTONIO JOÃO THOZZI : coordenador do Núcleo de Ação Educativa - NAE 7 na gestão Luiza Erundina e membro do NRP-Penha e do NRP-Moóca

HELOÍSA BRASIL : supervisora do Bem Estar Social na região da Penha na gestão Luiza Erundina e membro do NRP- Penha

MARCO AURÉLIO MOURA : diretor do Distrito de Saúde na Freguesia do Ó, no período de 1990 a 1992, e membro do NRP-Freguesia do Ó

MARGARIDA MINCHERIAN : arquiteta de SEMPLA e membro do NRP-Lapa e do NRP-Pinheiros

MARIA ELIZABETH GRIMBERG : arquiteta de SEMPLA e membro dos NRP-Itaquera, do NRP-São Mateus e do NRP- São Miguel.

MARIA LÚCIA REFFINETTI MARTINS : coordenadora dos NRPs/SEMPLA

MARICLÉ ORTEGA ARAÚJO MISCHI: arquiteta de SEMPLA e membro do NRP-Capela do Socorro e do NRP-Santo Amaro

PENHA ELIZABETE PACCA: arquiteta de SEMPLA e membro do NRP-Santana, do NRP-Freguesia do Ó, do NRP-Vila Maria-Vila Guilherme, do NRP-Pirituba e do NRP-Perus

ROBERTO LAJOLO: Administrador Regional da Freguesia do Ó na gestão Luiza Erundina

VICENTE TREVAS : Administrador Regional da Sé na gestão Luiza Erundina