

A EXPERIÊNCIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Lúcio Kowarick

André Singer

RESUMO

Os autores focalizam a evolução do PT nos anos 80 e, a partir deste quadro de referência, analisam a eleição de Luiza Erundina para a prefeitura de São Paulo. Indicam que nos primeiros tempos de governo foram exaltadas as reivindicações das associações populares enquanto matéria-prima para tomada de decisões. Contudo, esta ênfase nos grupos organizados e, portanto, minoritários, é substituída por um estilo de gestão que passou a privilegiar o poder executivo enquanto instância de negociação de múltiplos e divergentes interesses presentes na Metrópole. Mostram também que foi esta mudança nas formas de governar que possibilitou a reversão das prioridades públicas. Por fim, os autores indagam se a experiência do PT aponta para novos modos de equacionar a relação entre Estado e Sociedade no âmbito municipal e sugerem que o principal legado da administração petista tenha sido o resgate da tradição republicana e democrática.

Palavras-chave: Partido dos Trabalhadores; São Paulo; políticas públicas; participação popular.

SUMMARY

This article focuses on the evolution of the PT (Workers' Party) during the 1980s, analyzing the election of Luiza Erundina as mayor of São Paulo, within this frame of reference. The authors show that during the early period of Erundina's term in office, the demands of popular associations emphatically were adopted as prime resources in the decision-making process. However, this emphasis on organized and, thus, minority groups gave way to a style of administration that began to favor the executive branch as the main forum for negotiation of the multiple, divergent interests present in the metropolis. They also demonstrate that this change in forms of governing made possible a reversal in public priorities. Finally, the article questions whether the PT experience points towards new ways of conciliating State-society relations at the municipal level, suggesting that the principal legacy of the PT administration lies in the recovery of a republican and democratic tradition.

Keywords: Partido dos Trabalhadores (Workers' Party); São Paulo; public policy; mass participation.

"Daí, portanto, que eu entendi que os trabalhadores precisavam se organizar politicamente."¹ Com essa idéia, Lula, então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, após as massivas e prolongadas greves que explodiram a partir de 1978, mostra os limites das lutas sindicais em garantir as conquistas do movimento operário. Nessa frase está contido o empenho de construir uma organização essencialmente política de defesa das classes trabalhadoras.

(1) Silva, Luis Inácio da (Lula). *Entrevistas e discursos*. São Bernardo do Campo: ABCD Sociedade Cultural, 1980.

Fica claro até onde podem chegar os conflitos fabris. Quando muito, melhoram as condições de trabalho e aumentam a autonomia operária. Raramente atingem dimensões mais amplas, tanto em âmbito regional como pela adesão de outras categorias de assalariados. Sem dúvida, eles têm conteúdo e conseqüências políticas mas, enquanto meros conflitos, as lutas trabalhistas não conduzem à ampliação de direitos e à consolidação da cidadania: os movimentos sociais tendem a ser locais, corporativos e parciais. Por mais amplos e gerais que sejam, são as instâncias propriamente políticas, o poder de Estado e as organizações partidárias, que podem levar à maior universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade.

Não se trata de representar apenas o proletariado fabril, mas também amplas e múltiplas categorias de trabalhadores do campo e da cidade, às quais o discurso e a prática partidária petista, no percorrer dos anos 80, incorporaria também setores das camadas médias.

No rastro da reforma partidária de 1979, imposta pelo regime militar e que culminou no bipartidarismo polarizado por Arena e MDB, o PT é oficialmente criado em fevereiro de 1980. Desde seus primórdios, contou com significativo apoio de intelectuais, artistas e profissionais liberais bem como de líderes forjados nos embates sindicais e urbanos. Poucos são os parlamentares que ingressaram no PT no momento de sua criação e vários são os grupos e orientações ideológicas nele presentes: aí estão católicos que bebem nas águas da teologia da libertação, social-democratas radicais e grupos que seguem a tradição marxista-leninista. Alguns pautam-se nas várias versões trotskistas ou até maoístas e muitos são ideologicamente ecléticos. Outros trilham as misturas revolucionárias temperadas pela experiência da guerrilha. É forte a presença de grupos dissidentes do Partido Comunista Brasileiro, como também de um ideário socialista não comunista e anti-soviético, mas não anticubano, freqüentemente marcado por uma visão instrumental das instituições políticas e da própria democracia. Não raro, imperava a dupla militância, e até hoje é comum a existência de ferrenhos conflitos entre as diversas tendências e grupos presentes no PT².

Seria necessário um texto à parte para discutir o tema da democracia e da composição interna do PT. Para colocá-lo de forma sumária, o PT é um partido no qual prevalece uma abertura para as "bases" significativamente maior do que em qualquer outra agremiação brasileira, embora, ao mesmo tempo, venha ocorrendo um intenso processo de burocratização e oligarquização. É no interior dessa dupla característica que o PT precisa ser compreendido, inclusive enquanto experiência em andamento.

Na origem desse complexo processo, que envolve democracia e oligarquização, encontram-se, além da tendência burocratizante natural de qualquer organização, alguns fatores peculiares ao PT. O primeiro é ter nascido sob uma forte retórica "basista" que, como se sabe, cobra o seu preço na prática, apesar de ser, em princípio, apenas discurso.

Em segundo lugar, a existência de tendências políticas organizadas no interior do partido desde o início trouxe dois efeitos. De um lado, obrigou muitos dos que queriam participar a se organizarem em alguma forma de

(2) Em 1991 havia dezesseis tendências políticas no PT. Nessa época, a maioria delas já havia abandonado a dupla militância e aceito as resoluções do V Encontro Nacional realizado em 1987 que regulamentou sua atuação. Azevedo, Clovis Bueno. "Leninismo e social-democracia: uma investigação sobre o projeto do Partido dos Trabalhadores". São Paulo: Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1991 (Dissertação de Mestrado), p. 230. Em junho de 1992, a "Convergência Socialista" uma das forças trotskistas no interior do PT, por insistir na dupla militância, acabou por ser expulsa do partido. A tendência com maior peso nos órgãos do partido e em número de parlamentares é a "Articulação", criada em 1983. Outras tendências importantes são a "Nova Esquerda" e a "Vertente Socialista" que, por ocasião do 1º Congresso Nacional do PT, realizado em setembro de 1991, em conjunto com outros agrupamentos menores, deram origem ao "Projeto para o Brasil". É preciso dizer que, à parte os grupos trotskistas, os demais têm no seu interior grande diversidade ideológica.

organismo parapartidário, o que limitou a participação dos não organizados. De outro, criou uma disputa interna que impediu a consolidação de uma corrente hegemônica capaz de controlar as instâncias decisórias. Com isso, o partido muitas vezes abria ou era forçado a abrir a possibilidade de participação dos militantes de base em decisões cruciais.

O resultado é que hoje, apesar de garantida a presença das tendências minoritárias nos órgãos de decisão do partido, de os militantes de base terem voz nos diretórios e de a imprensa partidária estimular o debate e garantir a liberdade de expressão das tendências, há não só intensa disputa para ocupar cargos na hierarquia do partido, como também isso é utilizado em benefício de pessoas ou grupos.

Vale a pena dar a palavra a militantes: "Os capas pretas são os dirigentes partidários que têm muito poder pessoal... Nenhuma grande decisão passa sem eles. Eles são os que negociam pelas tendências". Ou ainda:

Se você fizer um mapeamento do movimento popular... algumas áreas são aparelhos de determinada corrente partidária [...] O problema é que existem donos de movimento. É curral de tendência [...] Se eu tenho um movimento x, significa x tanques, x tanques significa que eu ganho o diretório, ganhar o diretório significa que minha tendência terá mais força no diretório municipal, no diretório regional³.

É importante notar que essa pluralidade, muitas vezes sectária e antagonica, trouxe, entretanto, enorme riqueza de experiências, inédita na história política brasileira: trata-se de um partido com grande número de militantes que, nos anos 80, ajudou a construir os movimentos sindicais e populares e ao mesmo tempo foi por eles construído⁴.

À medida que esses processos ocorriam, o PT consolidava-se como organização de massa e desenvolvia certos mecanismos democráticos de participação interna. Priorizava tanto o enraizamento nos movimentos sociais como a ação político-eleitoral e a conquista de cargos parlamentares e executivos, como passava a encarar, de forma crescente, a democracia enquanto valor universal de sistema de governo: o ideário socialista continua a ser o horizonte político-ideológico do partido, mas a via insurrecional é radicalmente substituída por uma concepção que privilegia os embates e debates institucionais.

Mas não era assim em 1982, quando, após o golpe militar de 1964, pela primeira vez ocorrem eleições diretas para governadores de estado e o PT as disputa; seria a sua estréia no embate eleitoral, tendo Lula como candidato ao governo do estado de São Paulo. Ele diz:

(3) Entrevistas realizadas em 1990 com militantes do PT (um técnico que ocupa alto cargo na administração Erundina e um assessor da Câmara Municipal). Apesar disso tudo e muito mais, nossa opinião nos leva a endossar a visão segundo a qual "não resta dúvida de que o grau de democracia interna e o nível de participação no PT ultrapassou em muito os de qualquer outro partido importante no Brasil". Keck, Margaret E. *A Lógica de Diferença: O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia*. São Paulo: Atica, 1991, p. 143.

(4) Idem.

*As eleições [constituem] um episódio, um momento definido de nossa atividade permanente, em busca do objetivo final que é construir uma sociedade socialista, sem explorados e exploradores*⁵.

(5) *Jornal dos Trabalhadores*, 1982, p. 3.

Eleições enquanto tática a fim de construir um poder popular para atingir o socialismo, as plataformas da campanha denotam não só uma concepção instrumental da democracia, como também a idéia de que a política é algo suspeito e o poder alguma coisa muito suja. O PT da época radicaliza uma visão dicotômica e polarizada da sociedade brasileira, expressa nos slogans "Vote 3, que o resto é burguês" ou "Trabalhador vota em trabalhador", distanciando-se de um discurso que incorporasse aspirações e interesses das camadas médias⁶: "Para a classe trabalhadora — diz Lula — democracia significa barriga cheia"⁷.

(6) Meneguello, Raquel. *PT a formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

Tratava-se mais de acirrar o conflito de classes através de uma concepção estreita e rígida do antagonismo entre dominantes e dominados de que de ampliar os direitos básicos de cidadania. Ou melhor: estes só interessavam na medida em que servissem para despertar a consciência dos trabalhadores e construir um poder popular alternativo à ordem capitalista.

(7) *Folha de S. Paulo*, 15.11.1982.

Nessa direção caminham as palavras dos "companheiros-candidatos". Bebem nas fontes de um obreirismo radical, combinado com um basismo que valoriza os saberes e fazeres do povo e que, assim sendo, desqualifica outra condição que não seja a do aprendizado feito através da experiência de explorado e oprimido. Figuras sisudas e sofridas, nos rápidos momentos em que aparecem na televisão durante o horário gratuito, ressaltam sua condição operária ou camponesa, o fato de terem primário incompleto ou serem moradores de favela e, sempre que possível, destacam o exílio, a tortura e a prisão. Ao que Lula acrescenta:

*É colocar a classe trabalhadora para mandar naquilo que é riqueza gerada pela classe trabalhadora [...] Em cada bairro seria feita uma assembléia, escolhido um Conselho Popular. Cada atitude do governo, na aprovação do orçamento ou na consecução de uma obra popular, teria de ser por consulta popular*⁸.

(8) Idem.

A ação política espelha o novo movimento sindical e popular, a dureza das greves operárias, os embates vindos das lutas por melhorias urbanas, a esperança de libertação das comunidades eclesiais de base, a amargura e inovação das esquerdas dispersas e destroçadas pela repressão⁹. O militanismo dessa concepção não se generaliza politicamente, pois não adiciona a singularidade deste ou daquele grupo com seu específico modo de vida e de trabalho e suas díspares trajetórias de reivindicação.

(9) Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

O relativo fracasso nas eleições de 1982 faz com que os militantes supervalorizem, num primeiro momento, as lutas sindicais e populares em detrimento da ação político-institucional. Mas o Movimento das Diretas-Já

de 1984, no qual, pelo menos em São Paulo, o PT teve papel fundamental, relança a questão política nacional em novos termos: trata-se da eleição direta para presidente da República. Devido ao naufrágio da causa e à conseqüente escolha indireta realizada pelo Parlamento, o PT é o único partido que não participa da votação, denunciando as mazelas da transição operada por estreito pacto interelites. Acusado de principista e sectário, o partido é lançado ao que seria revertido no final dos anos 80. O seu grande cacife político reside em ter sido o único opositor legítimo da Nova República, principalmente após o fracasso do Plano Cruzado de 1986.

Tabela 1
Deputados eleitos pelo Partido dos Trabalhadores

Estado	Deputados federais			Deputados estaduais		
	1982	1986	1990	1982	1986	1990
Acre	-	-	-	3	-	3
Alagoas	-	-	-	-	-	n.d.
Amapá	-	-	1	-	-	1
Amazonas	-	-	1	-	-	1
Bahia	-	-	2	-	1	3
Ceará	-	-	-	-	2	3
Distrito Federal	n.d.	n.d.	2	n.d.	n.d.	5
Espírito Santo	-	1	-	-	3	3
Goiás	-	-	-	-	2	3
Maranhão	-	-	-	-	-	2
Mato Grosso	-	-	-	-	-	3
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	1
Minas Gerais	1	3	6	1	5	10
Pará	-	-	2	-	2	9
Paraíba	-	-	-	-	-	2
Paraná	-	-	3	-	1	3
Pernambuco	-	-	-	-	-	2
Piauí	-	-	-	-	-	1
Rio de Janeiro	1	2	3	1	4	6
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	-	1
Rio Grande do Sul	-	2	4	-	4	5
Rondônia	-	-	-	-	2	2
Roraima	-	-	-	-	-	-
Santa Catarina	-	-	1	-	1	6
São Paulo	6	8	10	9	10	16
Sergipe	-	-	-	-	2	2
Tocantins	n.d.	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
Total	8	16	35	12	33	93

Fonte: Keck, Margaret E. *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia*. São Paulo: Ática, 1991.

Mas antes disso o PT já se apresenta com nova cara nas eleições da prefeitura de São Paulo em 1985. Os candidatos, inclusive ao cargo executivo, mostram um perfil mais voltado aos padrões de confiabilidade

que caracterizam os anseios das camadas médias. As plataformas da campanha são mais amplas e o programa na televisão é criativo e, sobretudo, bem-humorado. Não se trata mais de privilegiar o operário industrial, o camponês e o assalariado rural, mas de construir um discurso que também incorpore os vastos e variados segmentos de trabalhadores do setor terciário, já então em situação de achatamento salarial e de consolidação nas suas respectivas organizações sindicais.

*O fracasso de um discurso eleitoral de base classista em 1982 produziu, a partir de 1985, uma disposição para um chamamento partidário de um eleitorado mais amplo [...] Neste contexto mais amplo o discurso sobre a cidadania e o acesso ao poder, que em 1982 havia sido subsumido pelo discurso de classe, ganha vida própria*¹⁰.

De 1982 em diante aumenta o número de parlamentares petistas nas Assembléias Legislativas estaduais e na Câmara dos Deputados. A *tabela 1* mostra que o partido deixou de ser um fenômeno exclusivamente paulista. Nas eleições municipais de 1988, o PT não só conquista a prefeitura de São Paulo como vence em importantes cidades do estado, como São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, Campinas, Piracicaba e Santos, além de conquistar as capitais do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo¹¹.

A vitória nessas prefeituras trouxe novos horizontes e desafios para o partido. Da ênfase no movimento social, o PT passa a valorizar também a luta parlamentar, fundamentalmente, após 1986, por ocasião das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. Numa terceira fase, dois anos depois, tem início a experiência de administrar cidades enormes, com gigantescos problemas. Antes de aprofundar este processo, tendo em vista a cidade de São Paulo, convém, novamente, utilizar uma fala de Lula para ressaltar a mudança nas plataformas eleitorais e, em última instância, as transformações do próprio PT. Durante o V Encontro Nacional em 1987 ele diz:

*Em 1982, quando fui candidato a governador de São Paulo, cometi uma grande gafe. Vocês se lembram da propaganda do PT, em que os menos perigosos estavam condenados a noventa anos de cadeia. Fizemos um fala em que eu dizia: Lula, candidato a governador número 3, ex-tintureiro, ex-torneiro mecânico, ex-sindicalista, ex-presos, ex-não-sei-que-lá. Um brasileiro igualzinho a você. Ninguém queria ser um brasileiro igual a mim. Eles queriam ser um brasileiro com melhores condições de vida, com melhor formação intelectual, com melhor qualidade de vida*¹².

(10) Keck, Margaret, op. cit., p. 192. Em outros termos: estava em formação "aquilo que se pode denominar um novo bloco classista dos trabalhadores, que busca unificar, na diversidade, interesses que são mais amplos do que aqueles que dizem respeito exclusivamente a cada classe ou segmento social". "Classes Sociais e Projeto Político". O Partido dos Trabalhadores em Questão. CEDEC INFORMAÇÕES. São Paulo, 10, janeiro/março, 1992, p. 2.

(11) Estes municípios concentravam 29% do total do valor de transformação industrial imponente no Brasil em 1985.

(12) PT. Boletim Nacional, 1987-1988.

Os saberes e fazeres do povo

Eleita prefeita da cidade de São Paulo, com 30% dos votos, no dia seguinte à vitória, Luiza Erundina responderia "sim" ao ser perguntada quanto à sua intenção de estatizar o sistema de transporte municipal. Afirmaria também que a ocupação de terras se sobrepõe ao direito de propriedade: "Exatamente, porque é um direito de sobrevivência"¹³.

Apoiada pelas tendências internas do PT então denominadas "Poder Popular e Socialismo", "PT na Capital" e por vários grupos trotskistas, com amplo enraizamento nas bases, Erundina é indicada candidata à prefeitura. Derrota, assim, em um típico episódio petista, Plínio de Arruda Sampaio, o nome indicado pela "Articulação", força hegemônica nos órgãos de direção municipal, estadual e federal do partido, em torno dos quais se aglutina a maior parcela de vereadores e deputados tanto estaduais como federais.

Esse fato foi na época interpretado como uma vitória das bases do partido e das tendências minoritárias e mais radicais. Tratava-se de uma militante bastante específica que ganhava as prévias e, posteriormente, as eleições para a prefeitura: mulher e nordestina, com larga experiência junto aos movimentos populares, principalmente naqueles que se aglutinam em torno das lutas por terra e moradia, Erundina foi eleita vereadora em 1982 e quatro anos após, deputada estadual. Boa parte dos seus votos veio desses segmentos populares e sua ação parlamentar foi também em grande medida desenvolvida nos bairros pobres das periferias de São Paulo.

Sua presença era constante nas assembleias populares de protesto e reivindicação, acampamentos e invasões de terras ou moradias: sua linguagem sempre foi direta, radical, e sua ação em muito estimulou a atuação de múltiplos grupos de moradores que se enfrentavam com os governos estaduais e municipais no percurso dos anos 70 e 80.

Devido à trajetória política de Erundina e à vitória das tendências minoritárias, parcelas importantes da máquina partidária e poderosos setores e personalidades do PT só vieram a apoiá-la quando se desvendou a possibilidade de vitória, nos dias finais da campanha. Assessorias do partido recordam que

*um pedaço importante da "Articulação" não entrou na campanha [...] Os gabinetes na Assembleia não liberavam a gente para trabalhar na campanha. [...] Só no último mês, nas últimas três semanas*¹⁴.

(13) Entrevista de Luiza Erundina ao jornal *Folha de S. Paulo*, 16.11.1988.

(14) Entrevista realizada em 1990 com ex-assessor parlamentar do PT.

Também nós observamos: na noite de 15 de novembro de 1988, em plena festa popular na avenida Paulista, poucas eram as personalidades do partido que compartilhavam a alegria da vitória¹⁵.

Esse fato não podia deixar de ter consequências políticas. Repercutiu pelo menos na montagem inicial do secretariado e no preenchimento de cargos estratégicos para o funcionamento da máquina administrativa.

(15) A mesma observação: "os órgãos de direção do partido não compartilhavam dessa euforia". Keck, Margaret, op. cit., p. 261.

O relacionamento da administração com o PT foi marcado por sucessivas e acirradas discordâncias quanto às prioridades de governo e à própria autonomia do Executivo: a geografia política da gestão Erundina não correspondia à correlação de forças do partido e essa relação, inclusive com a maioria dos catorze vereadores eleitos pelo PT, frequentemente foi tensa e, algumas vezes, de ferrenha crítica e oposição¹⁶. Deve ser assinalada, neste sentido, a criação em 1990 do Conselho Político. Trata-se de um organismo consultivo que se reúne regularmente, no qual têm assento a prefeita, alguns secretários e vereadores, representantes da executiva municipal partidária e da Secretaria de Assuntos Institucionais do PT, que procura encaminhar soluções para problemas mais rotineiros da administração.

Sem sombra de dúvida, o Conselho Político representou um primeiro passo no amadurecimento das relações entre o poder executivo e o partido, pois permitiu diminuir as divergências políticas e definir seus campos específicos de atuação e autonomia. Contudo, como se verá no final deste artigo, só se tornou viável debater e encaminhar soluções para crises mais profundas quando, com esta finalidade, se convocou uma Plenária realizada em 1991. A partir daí, definiu-se o caráter estratégico da gestão do município de São Paulo e, em consequência, criou-se um fórum de negociação com maior representação das instâncias estadual e federal do partido.

Mas nem sempre foi assim. O maior isolamento político que a gestão Erundina iria experimentar ocorreria durante o primeiro ano de governo, antes e depois das eleições presidenciais de 1989. À calamitosa herança janista e às indecisões dos primeiros tempos — que serão analisadas a seguir —, sobrepôs-se um pesado boicote dos governos estadual e federal. O intento dessas demais forças políticas e dos grandes grupos econômicos era paralisar a administração petista, pois se o governo de São Paulo fosse bem, grandes seriam as possibilidades de Lula eleger-se presidente da República. A isso se acrescenta a vigilância que boa parte da imprensa falada e escrita exerceu sobre o governo do PT: lixo, sujeira, vendedores ambulantes, buracos nas ruas, ocupação de terras e as posições "incendiárias" da prefeita eram manchetes recorrentes.

Não por acaso, as eleições presidenciais foram perdidas devido ao voto do eleitorado paulistano; e, não por acaso também, durante a campanha presidencial, a administração petista foi objeto de ferrenhas acusações. Destacam-se, nesse sentido, os ataques advindos do desmoroamento da favela Nova República e a conseqüente morte de alguns dos seus moradores. A demissão sumária, esta sim, amplamente criticada por vastos setores do PT, do secretário de negócios extraordinários, também vice-prefeito, a partir de denúncias de corrupção até hoje não comprovadas. Mais ainda: na amargura da derrota de Lula, o diretório municipal do PT em São Paulo aponta as suas baterias para a prefeitura.

Em face da importância da conjuntura nacional, a administração Erundina é publicamente acusada de só se preocupar em "arrumar a casa" permanecendo numa posição "defensiva", sem ter o que "dizer e mostrar", "acomodada" e "tecnicista" numa certa "paralisação". Enfim, a prefeitura estaria sendo contaminada pelo "administrativismo"¹⁷. Este foi, sem dúvida, o

(16) Em outubro de 1990, dos dezesseis secretários da administração petista, dois eram de "Vertente Socialista" (então "Poder Popular e Socialismo"), dois do "PT Vivo" (na época, "PT na Capital") e oito eram independentes. Dos cinco pertencentes à "Articulação", a maioria era de intelectuais sem força decisiva nas estruturas do partido. Dos administradores regionais, seis eram da "Articulação" e sete da "Vertente Socialista", enquanto os seis restantes pertenciam a outras cinco tendências. Bocchi, Carmem Priscila e Camargo, Ivani Vasconcellos. "Os movimentos sociais por moradia durante o primeiro ano de gestão do PT na prefeitura de São Paulo". São Paulo: Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1990, mimeo, p. 62.

(17) "Entendemos o Administrativismo como a política de acomodação com o poder econômico e político estabelecido na sociedade e com os interesses privados incrustados no próprio aparato burocrático. Pressupõe que é possível governar a todos a partir da perspectiva da classe dos trabalhadores, além de supor a neutralidade da máquina governamental. Esta versão superdimensiona os aspectos técnicos e jurídicos da gestão pública e secundariza os aspectos políticos que deveriam estar no centro de nossa ação. Ao mesmo tempo, produz o fechamento do debate político por parte da administração e o substitui pela busca de soluções técnicas para o equacionamento dos problemas da cidade". Diretório Municipal PT-São Paulo. *Avaliação do 1º ano da administração petista em São Paulo*. São Paulo: Diretório Municipal do PT-São Paulo, 17.1.1990, p. 4.

momento mais crítico da administração petista, quando não poucos acreditaram estar em marcha um rompimento que poderia até ser definitivo, à guisa do que ocorreu em outras prefeituras do PT.

Mas essa cisão não ocorreu em São Paulo. Ao contrário, como se verá no final deste artigo, parece ser possível afirmar que, com suas marchas e contramarchas, executivo e partido conseguiram produzir relações de mútuo fortalecimento.

Convém retornar no tempo, ao momento da plataforma de campanha. A coligação que apoiou a candidatura de Erundina, que também englobava o Partido Comunista Brasileiro e o Partido Comunista do Brasil, definia-se pela estatização dos transportes coletivos, do sistema de saúde e pela formação dos Conselhos Populares. Priorizava o uso social da propriedade urbana e a não negociação com os interesses econômicos: "Colocar nas mãos do povo o governo de nossa cidade"¹⁸.

Apesar disso, a propaganda gratuita na televisão, reeditando o estilo de 1985, foi crítica, criativa e bem-humorada. O discurso continha a radicalidade da oposição à crise econômica e social e à transição política elitista e excludente da "Nova República". O PT abria-se, assim, para universos que incorporavam aspirações, frustrações e interesses de várias e vastas camadas sociais, inclusive das classes médias.

Há que se recordar, nesse sentido, a esmagadora vitória eleitoral do PMDB nas eleições de 1986, conseguida na esteira das esperanças depositadas no Plano Cruzado. Após seu fracasso, contudo, o PT transformou-se para a opinião pública no principal opositor do governo Sarney. Isso porque a força do PDT se limita ao Rio de Janeiro e os partidos governistas desgastaram-se nas políticas palacianas e nos favoritismos ministeriais, convivendo com o que havia de mais fisiológico na política brasileira, em meio à inflação e à ingovernabilidade crescentes, que solaparam o suporte da transição elitista que originou a Nova República.

Depois de 1986, durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, o PT, mergulhado nos movimentos sindicais e popular, passa a desenvolver também intensa atividade parlamentar. Em face dos demais partidos, tem uma linha programática e ideológica mais coesa e coerente, ao mesmo tempo em que passa a estimular e arregimentar a participação de expressivos segmentos sociais em torno das emendas populares. Representante exemplar de oposição aos governos federal, estadual e municipal, cada vez mais é visto como um agrupamento político que não apenas critica e se opõe mas que também é capaz de propor e construir. Vastos setores de opinião pública então passam a ver nas plataformas do PT uma mensagem que aponta para um projeto político alternativo.

Nesse quadro de descontentamento generalizado, Luiza Erundina, mais do que outra liderança, ao encarnar a síndrome oposicionista, também passa a simbolizar a possibilidade de renovação na primeira disputa eleitoral realizada após a derrocada da miragem econômica de 1986. Numa ascensão vertiginosa e inesperada, nas últimas três semanas de campanha, o PT atinge 30% dos votos, aumentando significativamente a quantidade

(18) Manifesto de Campanha — Diretrizes gerais do nosso governo. *PT-Boletim Nacional*, 33, São Paulo, agosto de 1988.

recebida nas eleições anteriores na cidade de São Paulo: 15% em 1982, 21% em 1985 e apenas 11% em 1986.

*A surpresa da vitória em São Paulo parecer ter, dentre muitas, duas principais explicações: a conduta coerente do partido na defesa de um programa político-democrático claro e a decepção de boa parte da população com os governos estaduais e federal da Nova República. [...] Perguntado sobre as principais razões que levaram a votar no PT em 15 de novembro de 1988, o eleitorado apontou o desejo de mudança, por achar que o PT representa uma experiência nova, e a identidade ou simpatia com o programa e a ideologia petista*¹⁹.

(19) Meneguello, Raquel, op. cit., p. 202.

O legado janista não era nada estimulante: US\$ 1 bilhão de dívidas, US\$ 315 milhões em pagamentos atrasados de curto prazo, obras inacabadas de grande porte e de duvidosas finalidades sociais, prédios e equipamentos deteriorados, ônibus sucateados. Como se isso não bastasse, havia o já mencionado boicote federal, as críticas da imprensa e o troco que os vereadores da oposição faziam à nova administração, pois, afinal de contas, os petistas, inclusive a vereadora e deputada Luiza Erundina, haviam "infernizado" a vida dos anteriores prefeitos Reynaldo de Barros, Mário Covas e Jânio Quadros.

Partido preparado para ser oposição e não para ser governo, os primeiros meses foram os tempos dos princípios, que se traduziam em assembleias intermináveis, retóricas e paralisantes²⁰. O principismo mais arraigado talvez tenha sido aquele que valorizava os saberes e fazeres do povo: dos Conselhos Populares deveriam sair não só a legitimidade e força do governo mas também as prioridades sociais e políticas da administração.

O modelo baseava-se nos Conselhos de Saúde que, espalhados por cerca de oitenta bairros da cidade, elegiam representantes e tinham uma larga tradição de luta e organização²¹. Tratava-se de fomentar um poder não só popular mas paralelo e alternativo, apoiado nas iniciativas dos movimentos sociais. Daí o esforço da administração em incentivar o surgimento de núcleos semelhantes, entre outros, de problemas ligados à habitação e educação. Não se tratava de mera descentralização administrativa mas de uma concepção de democracia que se baseia na participação direta da população. Audiências e plenárias populares, discussão com os movimentos populares acerca do orçamento da cidade passaram a ser iniciativas freqüentes. É também nessa direção que se deve entender a criação dos núcleos regionais de planejamento, nos quais, até 1991, quando foram extintos, a administração procurou implementar políticas que dissessem respeito aos problemas percebidos como cruciais pelas camadas pauperizadas de São Paulo.

Daí o principismo e assembleísmo dos primeiros tempos de governo. Porém, em meio à euforia de participação popular na definição dos destinos da cidade, estão os gritantes problemas que se avolumam, a necessidade de agilidade, rapidez e eficiência em contraste com a constatação de que os

(20) Essa descrição é retirada da entrevista de Raquel Rolnik, publicada em agosto de 1990: "O princípio de democratização da gestão acabou se traduzindo em um assembleísmo, em um plenarismo e uma série interminável de reuniões que terminavam por paralisar tudo, não deixando que as coisas fossem implementadas e efetivamente não democratizando". Idem, p. 21.

(21) Os Conselhos de Saúde foram largamente influenciados e até organizados pelo "Poder Popular e Socialismo", atualmente "Vertente Socialista", em que se destaca a liderança de Eduardo Jorge, médico-sanitarista, secretário de Saúde dos primeiros dois anos do governo de Erundina. Para se ter uma imagem do ideário dessa tendência, vale citar a tese apresentada no VII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1990: "Um amplo movimento de massa que seja capaz de convocar a desobediência civil em larga escala, organizar a autodefesa e preparar-se para confrontos táticos contra a ordem jurídico-estatal vigente [...] terá que estar baseada nessa rede de organismos extra-institucionais capazes de intervir na sociedade política". Apud, Azevedo, Clovis Bueno, op. cit., p. 210.

movimentos são lentos, oscilantes e desiguais. Ainda mais: eles englobam uma minoria quantitativamente irrisória e, além disso, não aglutinam nem universalizam interesses mais amplos e gerais. São, enfim, localistas, fragmentados e parciais.

O modelo participacionista é, como se analisará a seguir, substituído por um modelo de negociação de conflitos e interesses no qual a autoridade do executivo decorre da autonomia de um mandato. Ouve os interesses, inclusive dos movimentos organizados e do partido, mas, ao mesmo tempo, tem o direito e o dever de eleger as prioridades de governo em nome da população da cidade:

Você tem que ter clareza [diz Erundina na metade de 1990] do seu papel de administrador do interesse público [...] o princípio de autoridade tem que ser preservado, senão você fica desacreditada diante dos próprios trabalhadores. [...] O mandato é dos trabalhadores. Extrapola o partido, porque a maioria não é filiada. Eu acho que se tem que administrar a cidade pensando na maioria.

E acrescenta:

*Não acho que seja tarefa do Estado, da prefeitura, tomar a iniciativa de criá-los [os Conselhos Populares] [...] Eu acho que [as plenárias populares] são experiências muito precárias*²².

(22) Erundina, Luiza. "Sem medo de ser governo" (entrevista). *Teoria e Debate* 11, jul./ago./set. 1990, pp. 13-15.

Estas parecem ser as bases que fundamentam o ideário de "um governo para todos": a participação popular exaltada no processo de democracia direta deixava de ser o princípio organizador da gestão da cidade. Muda não só a concepção de democracia mas o próprio estilo de governo.

Invertendo prioridades

Já foram vistas as condições sob as quais o Partido dos Trabalhadores chegou à vitória eleitoral de 1988 em São Paulo, assim como as dificuldades enfrentadas assim que assumiu a prefeitura. Passado o primeiro ano, no qual esteve limitada pela alta pressão política originária da campanha presidencial e por um orçamento legado pela gestão Jânio Quadros, Erundina conseguiu acelerar a implementação das mudanças em nome das quais foi eleita.

A ação redistributiva do Estado no âmbito do município, que é o principal item do programa petista para as administrações locais, consiste em recolher impostos de quem tem mais e dar benefícios a quem tem menos.

No caso de São Paulo, trata-se de cobrar imposto imobiliário dos detentores do capital e dos habitantes de maior renda e aplicar o dinheiro recolhido em áreas como transporte, moradia, saúde e educação — serviços cruciais para a maioria da população da cidade.

Isso significa proceder a duas modificações que mexem com os interesses das camadas mais bem aquinhoadas. É necessário cobrar-lhes mais impostos e *não* dar a contrapartida na forma, por exemplo, de uma melhora dos serviços de trânsito ou coleta de lixo, que são de seu interesse. O papel distributivista do poder municipal apresenta, portanto, duas faces complementares: arrecadar os recursos de forma desigual, de maneira a tirar mais dos mais ricos, e também gastar de forma desigual, transferindo mais aos mais pobres.

Do conjunto de fontes de renda da prefeitura, a única que permite uma ação redistributiva na arrecadação é o imposto direto cobrado sobre a propriedade imobiliária. As demais entradas de recursos nos cofres municipais não se prestam à progressividade característica de uma política tributária que busque alterar a distribuição social da renda²³. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao contrário, proporciona à prefeitura a oportunidade de discriminar os proprietários de lotes e edificações de maior valor e lhes aplicar um índice de recolhimento mais alto. Dessa forma, é sobre o IPTU que recai a disputa em torno da ação redistributiva.

Na *tabela 2*, observa-se a evolução da participação do IPTU no conjunto da receita municipal. Fica claro que Erundina ampliou o peso do IPTU no conjunto de recursos do erário paulistano. A gestão petista procurou, e em parte conseguiu, atualizar os valores venais dos imóveis e tornar mais progressiva a cobrança do imposto sobre eles, fazendo com que o IPTU se tornasse a segunda fonte de recursos da prefeitura. Como se poderia esperar, a iniciativa sofreu forte resistência dos setores afetados²⁴.

(23) As outras fontes de recursos da prefeitura de São Paulo são transferências dos governos federal e estadual, impostos e taxas municipais indiretos, multas de trânsito, empréstimos e resultados de aplicações financeiras.

(24) Convém lembrar que o orçamento de 1989, primeiro ano do governo petista, foi legado pela administração Quadros. Quanto à progressividade do imposto, cabe notar que ainda há uma disputa em curso. A progressividade foi ampliada nos orçamentos de 1990 e 1991. A tentativa de ampliá-la ainda mais em 1992 foi bloqueada por uma ação político-judicial por parte dos grupos que seriam prejudicadas por ela.

Tabela 2
Município de São Paulo
Participação do IPTU na Receita Municipal

Anos	1989	1990	1991	1992*
Porcentagem	9,7	10,9	19,1	20,8

(*) estimativa

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento.

Outra observação que decorre do exposto é que foi apenas no terceiro ano de governo que a prefeitura obteve aumento significativo do IPTU. Só para 1991 o PT logrou articular uma proposta de arrecadação progressiva diretamente vinculada à outra face da política distributivista, a do gasto, através do projeto que visava subsidiar por completo o transporte coletivo na cidade. O resultado foi que, enquanto na primeira proposta orçamentária, referente a 1990, a administração manteve a participação do IPTU legada por Jânio Quadros, na segunda ela obteve um incremento considerável, praticamente dobrando a fatia desse imposto dentro do orçamento.

Se houve um avanço claro no que se refere à arrecadação, também no que diz respeito ao gasto pode-se constatar um aumento de dispêndio com a área social (transporte, saúde, educação, bem-estar social, habitação, abastecimento, cultura e esporte) em detrimento de outros setores, conforme mostra a *tabela 3*.

Tabela 3
Município de São Paulo

Gastos Sociais Sobre o Conjunto de Despesas da Prefeitura

Anos	Administrações	Porcentagem
1975-78	Olavo Setúbal	32,2
1979-82	Reynaldo de Barros	38,4
1983-85	Mário Covas	37,4
1986-88	Jânio Quadros	33,8
1989-91	Luiza Erundina	48,1

Fontes: Balanço da Prefeitura e Relatório Mensal de Execução Orçamentária.

O aumento no dispêndio com a área social refletiu-se, sobretudo, em resultados positivos no setor de educação, no qual a prefeitura é responsável pelo ensino público pré-escolar e por um terço do atendimento escolar de primeiro grau, e na área da saúde, na qual a municipalidade controla uma respeitável rede de hospitais e centros de atendimento à população. A atuação do governo petista nesses dois setores ganhou destaque também porque ambos haviam sido particularmente desatendidos na gestão anterior, marcada pela canalização de recursos para grandes obras viárias.

A aplicação de verbas em educação permitiu à administração petista recuperar fisicamente a rede escolar que estava "sucateada", segundo a descrição feita pelos novos dirigentes. Houve intenso trabalho de recuperação material dos cerca de seiscentos estabelecimentos escolares municipais, assim como o reequipamento dos mesmos. Os gastos com esses itens foram em 1991 389% superiores com relação a 1988, ainda sob orçamento legado por Jânio Quadros²⁵.

Em outras palavras, uma das principais medidas de Erundina consistiu em reerguer e reaproveitar a rede física de ensino. Em segundo lugar, procedeu-se a uma elevação do patamar salarial dos profissionais da área. Entre 1989 e 1991 houve um crescimento de 40% dos gastos com pessoal no setor de educação, sem que tenha havido aumento significativo no número de funcionários²⁶.

Com essas e outras medidas complementares, algumas no campo pedagógico, acredita-se que houve uma melhora significativa nas condições e na qualidade do ensino oferecido aos alunos que têm acesso à rede municipal. Em contrapartida, não houve ampliação substancial do número de vagas, ainda que, segundo avaliação do próprio secretário, seja necessário quase dobrar o número de escolas para dar conta de toda a demanda existente²⁷. A orientação que prevaleceu durante a gestão do PT é que de nada adianta aumentar indiscriminadamente as vagas se o ensino oferecido é precário²⁸.

(25) Sempla. Avaliação do desempenho da ação do governo municipal 1989/1991. São Paulo: Secretaria Municipal do Planejamento, 1991, p. 53.

(26) Idem, p. 54.

(27) Além das 319 escolas municipais de educação infantil já funcionando, o secretário Mário Sérgio Cortella acredita serem necessárias outras quinhentas. Em relação ao ensino de primeiro grau, o déficit seria menos grave: existem 347 e seriam necessárias outras 52 escolas. Assessoria de Imprensa do Gabinete da Prefeita. Balanço Geral, 1992, p. 4.

(28) "Em outras palavras, a simples abertura de escolas em condições precárias de operação, para abrigar crianças enquanto seus pais trabalham, pode interessar ao patronato, mas não às próprias crianças, e não é, portanto, um indicador válido de desempenho. A democratização do acesso que interessa é a do acesso a uma escola pública de qualidade equivalente ou superior à do ensino privado." Sempla, *Avaliação do desempenho...*, op. cit., p. 55.

Na área da saúde, em compensação, houve grande aumento da capacidade de atendimento. Segundo os cálculos do governo, até o final de 1992 teria havido uma duplicação do número de leitos efetivamente disponíveis para a população em relação a 1988, passando os mesmos de 1286 para 2657²⁹. A Secretaria da Saúde foi a que recebeu mais verbas em 1991, e teve uma dotação grande também em 1992. Apesar disso, segundo Erundina, São Paulo dispõe ainda apenas de 2,4 leitos hospitalares por mil habitantes quando, segundo a Organização Mundial da Saúde, o mínimo aceitável seria de 4 por mil habitantes³⁰.

(29) Idem, p. 49.

(30) Assessoria de Imprensa do Gabinete da Prefeita, op. cit., p. 2.

De qualquer forma, a canalização de recursos efetivada entre 1989 e 1992 parece ter imprimido um avanço na direção de uma política municipal capaz de atender às necessidades de educação e saúde dos grupos de baixa renda. Mas, se esses avanços precisam ser relativizados em face da demanda, as conquistas em outra áreas, tais como moradia, são ainda mais contrastantes diante do agudo déficit da cidade. Calcula-se que no início da gestão Erundina havia falta de 1 milhão de novas moradias para atender à população³¹. Quarenta meses depois, a administração petista anunciou ter construído ou ter em construção 40 mil casas, um número que diante do montante necessário constitui volume pouco significativo³².

(31) Idem, ibidem.

(32) Idem, ibidem, p. 6.

Apesar disso, deve-se considerar que construir 40 mil casas equivale a erguer uma cidade para cerca de 200 mil pessoas, ou seja, é uma obra urbana de grande porte, a qual não teria sido possível sem uma alocação equivalente de recursos. Segundo balanço da Secretaria Municipal do Planejamento, o orçamento da Secretaria de Habitação em 1992 será o maior já destinado à área por qualquer governo municipal. Em outras palavras, convém ressaltar que mesmo em um setor onde a prefeitura teve menos êxito diante das enormes carências acumuladas ao longo de décadas, os resultados apresentados não foram desprezíveis, sobretudo se considerarmos que, das 40 mil casas construídas ou em construção, 10 mil foram iniciadas na gestão Erundina e construídas sob regime de mutirão, destinando-se diretamente a núcleos de baixa renda, em um programa que nas duas gestões anteriores à administração do PT havia atendido a menos de 3 mil famílias³³.

(33) Dados comparativos fornecidos pela Divisão Técnica de Planejamento da Superintendência de Habitação Popular, Schab.

Também a priorização do atendimento aos favelados, sob a forma de urbanização de suas áreas, cresceu muito. Nos dois governos anteriores, cerca de 6 mil famílias foram atingidas pela reurbanização de favelas. Em três anos de governo do PT, esse número pulou para 25 mil famílias atendidas ou em atendimento³⁴.

(34) Idem.

Nessa área é necessário assinalar que talvez a grande contribuição do PT não tenha sido o volume do atendimento, mas a forma que ele tomou. A administração incorporou os movimentos por moradia na prática do mutirão, conseguindo com isso ao mesmo tempo atender às antigas reivindicações desses grupos, de obter casas, e estimular o processo democrático de organização e autogestão nos bairros.

Aprendendo a negociar

"O interesse público inclui o dos trabalhadores, mas é o interesse da população em geral. [...] Eu acho que se tem que administrar a cidade pensando na maioria."³⁵ Com essas palavras, pronunciadas cerca de um ano e meio depois da posse, Erundina dava indicações da rápida transformação que se operou a partir da experiência do poder. Foi nos embates em torno do decisivo setor do transporte coletivo que a mudança ficou clara na prática. Não por acaso, foi nessa área que se deu a maior luta política do período. A partir da proposta orçamentária de 1991, houve uma tentativa de canalizar alto montante de verbas para subsidiar o transporte dos trabalhadores. O específico da referida proposta é que ela conectava enorme aumento do IPTU a uma mudança radical na política de transporte.

O Executivo solicitou à Câmara dos Vereadores um aumento real da ordem de 570% no valor do IPTU, justificando esse salto com o projeto de subsidiar por completo o sistema de ônibus de São Paulo. Dessa forma, o PT associava o uso de uma tributação progressiva, como já se viu, à solução daquele que havia sido identificado no primeiro ano e meio de governo como o principal problema urbano do ponto de vista dos setores populares da cidade.

A "tarifa zero", como ficou conhecida a proposta de tornar gratuitas as viagens de ônibus na capital, seria custeada "através de uma taxa maior de IPTU para grandes indústrias, empresas, mansões, grandes clubes e terrenos vazios"³⁶. A novidade estava em que o PT havia encontrado pela primeira vez uma proposta capaz de chamar a atenção da opinião pública para o objetivo de tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos.

Ao fazer a proposta da "tarifa zero" associada a um expressivo aumento do IPTU, Erundina abandonou a postura defensiva que vinha caracterizando a sua gestão desde o início. A proposta orçamentária para 1991 deixava claro que o projeto redistributivo do PT atacaria o nevrálgico setor de transportes, no qual uma longa disputa entre o poder público e o capital privado havia criado, desde a década de 1950, impasses que terminavam por prejudicar os usuários, sobretudo as camadas pobres que utilizam o transporte coletivo.

A tramitação da proposta no Legislativo municipal foi demonstrativa do tipo de resistência, de limites, mas também de alternativas que o governo petista encontrou para levar a bom termo uma política distributiva. A estratégia utilizada pelo Executivo foi a de procurar mobilizar a população *contra* os vereadores da oposição, de tal maneira que estes se vissem obrigados, por pressão popular, a votar favoravelmente ao aumento do imposto e eliminação das tarifas de ônibus. Tal estratégia falhou, uma vez que, apesar de ser altamente benéfica para os setores pauperizados da cidade, a "tarifa zero" não conseguiu despertar um movimento a seu favor. A tentativa de isolar os vereadores contrários à proposta não deu o resultado esperado e obrigou o Executivo, que não dispunha de maioria na Câmara, a abrir mão da "tarifa zero", já que ela não seria aprovada.

(35) Erundina, Luiza. "Sem medo de ser governo", op cit., pp. 13-4.

(36) Erundina, Luiza. "Quarenta meses de trabalho". *Shopping News*, 24.5.1992.

Entretanto, o fato de ter tomado finalmente a iniciativa política deixou um saldo positivo. Entre outras coisas, permitiu à prefeitura negociar com a Câmara um aumento real do IPTU da ordem de 125%, o que iria se refletir no expressivo crescimento da participação desse imposto no orçamento de 1991, e que possibilitou, com os recursos assim arrecadados, prosseguir com mais vigor nos investimentos sociais a partir daquele ano. Além do mais, a fracassada proposta da "tarifa zero" acabou por abrir a porta para o que cerca de um ano mais tarde veio a ser a municipalização do transporte coletivo da capital, talvez a realização mais visível de toda a gestão Erundina.

A municipalização, aprovada em setembro de 1991, foi uma alternativa menos radical do ponto de vista distributivista do que teria sido a "tarifa zero", mas significou um avanço muito considerável no que diz respeito a dois tópicos-chave na questão dos transportes. De um lado, aumentou acentuadamente o controle do poder público sobre o serviço. De outro, representou uma possibilidade de melhoria na qualidade do sistema, sem acréscimo de tarifa para o usuário. De acordo com as expectativas oficiais, a municipalização permitiria a ampliação da frota em 2 mil ônibus até o final de 1992³⁷.

A municipalização foi o resultado mais nítido da *política de negociação* empreendida pela gestão Erundina junto ao empresariado e ao poder legislativo a partir do fracasso da "tarifa zero". Ela não teria se realizado se o Executivo municipal não tivesse se empenhado profunda e pacientemente em chegar a um acordo que não fosse de soma zero junto aos detentores do capital e seus representantes no poder legislativo. O episódio da "tarifa zero" e o seu desdobramento na municipalização são assim simbólicos do tipo de trajetória política que os petistas realizaram à frente do governo.

Ao assumir a Prefeitura, Erundina insistia na proposta de estatizar o transporte coletivo, o que significaria eliminar a iniciativa privada do setor. É sintomática da mudança petista a declaração do líder do governo no Legislativo local na época da municipalização, vereador Francisco Whittaker: "Não há condição nenhuma de resolver a situação do transporte sem os empresários"³⁸.

A mudança de postura com relação ao empresariado está bem refletida, por sua vez, em entrevista da prefeita realizada já em 1990:

Repórteres — *A senhora hoje negocia diretamente com empresários poderosos. Seu jogo de cintura ficou maior?* Erundina — *Não é só o jogo de cintura. Eu acho que é uma relação mais realista, sem mitos e preconceitos — e de ambos os lados. Eu acho que existiam preconceitos dos empresários em relação à minha pessoa e vice-versa. Nos primeiros encontros, certamente houve muito mais ansiedade por parte deles, que me imaginavam uma incendiária e que eu ia fazer o socialismo na cidade de São Paulo, mas eu própria sabia que não ia fazer nada disso. Meu trato com eles tem sido positivo, sem que eu tenha de fazer concessões aos meus princípios. Eu sempre digo a eles: "Olha, vocês devem à cidade, à mão-de-obra barata que vocês*

(37) Secretaria Municipal do Planejamento de São Paulo. *Plano de governo 1992*. São Paulo: Sempla, 1992. Essa ampliação significa um crescimento da frota em 25%. Note-se que o número de ônibus em São Paulo era o mesmo desde 1977. Com o aumento da frota, uma das metas da Secretaria dos Transportes para 1992 é diminuir de onze para sete o número de passageiros por metro quadrado nos ônibus da cidade, o que significa minorar significativamente o grave problema da superlotação no transporte coletivo. Em resumo, a municipalização significa o controle do poder público sobre o sistema de transporte na cidade, sem com isso eliminar o capital privado que, no entanto, passa a estar subordinado à Prefeitura. Assim, toda a arrecadação oriunda da cobrança de tarifas é concentrada em uma caixa única municipal, que paga às empresas contratadas pelo serviço prestado, na base de 80% correspondente à quilometragem rodada e 20% ao número de passageiros efetivamente transportados. Com esse sistema, de um lado a CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos) pode racionalizar a sua própria operação e, de outro, há um estímulo a que as empresas particulares aumentem a frota e deixem de superlotar os ônibus, já que ganham mais por quilometragem, independentemente do número de passageiros transportados.

(38) Declaração a pesquisadores do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cecdec), em entrevista realizada em setembro de 1991. Abrúcio, Fernando. "A tomada de decisão no parlamento paulistano dentro da 'nova ordem democrática': o caso da municipalização do sistema de ônibus urbano" (PL 99/90), 1991, p. 33.

pagam, aos investimentos públicos que beneficiam vocês". Temos tido uma relação franca e honesta, sempre no interesse da cidade, e eles têm sido sensíveis³⁹.

(39) Erundina, Luiza. "Erundina, que São Paulo mudou". Entrevista. *Jornal da Tarde*, 16.4.1990.

Uma expressão mais teórica dessa mudança de postura pode ser encontrada nas posições assumidas pelo secretário do Planejamento, Paul Singer, cuja exposição a respeito vale citar por inteiro:

A esquerda no poder executivo municipal pode e deve (em função de seus compromissos de classe) gerir a cidade dando prioridade aos interesses dos setores populares. Mas ela só pode fazer isso contando com a colaboração das classes dominantes, cujos interesses não são priorizados mas nem por isso podem ser simplesmente negados ou ignorados. Interessa aos setores populares que o capital privado permaneça e se acumule na cidade; que os concessionários de serviços públicos—em S. Paulo, por exemplo, empresas de ônibus, de coleta de lixo, de varrição de logradouros etc. — invistam na melhoria da qualidade e na expansão dos mesmos; e que os empreiteiros de obras públicas e fornecedores da administração invistam para aumentar a produtividade e a eficiência de suas empresas. Cabe evidentemente a uma administração municipal popular e democrática impedir que concessionários, empreiteiros e fornecedores tenham lucros exagerados, acima do normalmente esperado ou convencionado [...] Mas, seria um erro, do qual resultariam prejuízos para os setores populares, supor que os referidos lucros devessem ser minimizados ou eliminados. A gestão democrática e popular de São Paulo aprendeu esta lição logo no início de seu mandato⁴⁰.

(40) Singer, Paul. "Participação popular na administração de São Paulo", 1992, pp. 8-9.

Como se pode depreender das exposições citadas, a prática mostrou aos administradores petistas que a reversão de prioridades não poderia ser feita sem uma negociação com os detentores do capital e seus representantes políticos. Esta foi a primeira lição prática de governo: a de que não é possível desconhecer os interesses da minoria, embora seja possível contê-los em benefício da maioria, desde que se disponha de força política para tanto.

Cabe assinalar que o aprendizado da administração nem sempre foi acompanhado pelo partido, que, em muitos momentos, converteu-se em peça de resistência à trajetória do governo. O tom das críticas da direção do PT pode ser sentido pelo seguinte trecho de documento de avaliação do primeiro ano de governo:

Não conseguimos produzir ações de maior repercussão pública contra os setores empresariais que se apropriam do espaço urbano e

*da exploração dos serviços públicos em detrimento dos interesses da grande maioria da população, como os especuladores imobiliários e os donos de empresas de ônibus*⁴¹.

(41) Diretório Municipal PT-São Paulo, *Avaliação do 1º ano da administração...*, op. cit., p. 3.

Mesmo assim, o processo de transformação do governo não cessou. Uma segunda lição aprendida pelos petistas na administração é que os interesses da maioria não são homogêneos. Nas palavras de Singer, "a maioria é uma soma de minorias"⁴², o que obriga uma administração que se pretende representante da maioria a ser mediadora dos conflitos que opõem entre si os vários segmentos dessa mesma maioria.

(42) Abrucio, Milton. "A tomada de decisão no parlamento paulistano...", op. cit., p. 26.

A escolha do setor de transportes como prioridade do governo petista corresponde a uma trajetória sintomática da administração também nesse sentido. Antiga militante do movimento por moradia, Erundina beneficiou-se do apoio desse setor, que está entre os mais organizados da capital, na eleição de 1988. Esperava-se, portanto, que o problema da habitação fosse ocupar o centro das atenções da nova prefeita. No entanto, não foi isso que aconteceu. Rapidamente a administração assumiu uma postura de governar "para todos" e deixou de priorizar as facções mais mobilizadas do movimento popular.

Na época em que lançou a "tarifa zero", o governo municipal havia concluído que a principal carência da população de São Paulo era de transporte. A partir daí, deu ao transporte coletivo a primazia dentre os inúmeros problemas que afetam a população pobre, já que este parecia ser o problema *mais geral*.

Três aspectos relativos aos movimentos populares podem ter contribuído para que houvesse essa mudança prática, ainda que não assumida no plano do discurso. O primeiro foi a constatação de que os movimentos organizados representam apenas uma parcela bastante minoritária da população, mesmo que alguns deles contem com ampla legitimidade e enraizamento, como os movimentos por moradia e saúde.

Verificou-se na prática que um vasto contingente de habitantes da cidade ou está fora de qualquer tipo de organização ou continua vinculado a esquemas clientelistas de representação política. Aos poucos, a administração do PT percebeu que precisava adotar estratégias amplas, voltadas para o grande número de cidadãos que se encontra fora dos movimentos populares organizados. Diante dessa necessidade, o peso decisório dos movimentos organizados reduziu-se.

O segundo aspecto é que a heterogeneidade dos movimentos sociais dificultou o encontro de formas de deliberação conjunta que respeitassem os preceitos democráticos. Cada movimento representa grupos numericamente desiguais de cidadãos e escolhe seus delegados de acordo com critérios definidos internamente. Dessa maneira, uma organização que congrega, por exemplo, 10 mil famílias sem-teto iria se sentar para decidir junto a outra que congrega cem famílias de favelados. Nesse caso, cada uma das organizações teria direito a um voto, configurando uma situação de

absoluta desproporcionalidade. Ao não encontrar soluções para esse tipo de problema, os mecanismos de decisão coletiva se esvaziaram, embora a administração tenha consolidado alguns canais de consulta junto aos movimentos populares, por exemplo para a confecção do orçamento. Essa prática, cujo valor não deve ser desprezado, ficou, entretanto, aquém das transformações imaginadas no início.

O terceiro obstáculo ao desenvolvimento da participação direta, como já assinalamos anteriormente, foi a verificação de que na ação concreta os interesses particulares de cada movimento prevaleciam sobre os interesses gerais da cidade. Por trás de uma capa mais ou menos ideologizada, havia uma pressão pelo atendimento dos objetivos específicos de cada setor, sem consideração pelas consequências mais amplas das decisões reivindicadas. Essa realidade produziu aquilo que alguns participantes de tais processos vieram a chamar de "clientelismo de esquerda".

O "clientelismo de esquerda" consiste na utilização de mecanismos diversos, que vão desde o contato direto e privilegiado de alguns movimentos com setores da administração, passando por cima de instâncias "participativas", até a ação de vereadores do PT como agenciadores junto ao governo municipal de interesses específicos de grupos organizados que os elegeram.

Na verdade continua uma relação clientelista. Tem um clientelismo no PT, dos vereadores que representam os movimentos ou bases territoriais [e] vêm intermediar a relação entre suas bases e o Executivo, como uma espécie de despachante⁴³.

(43) Entrevista realizada em 1990 com militante do partido que ocupa alto cargo na administração municipal de São Paulo.

Em contraponto com essas dificuldades "participacionistas", uma outra prática de negociação, envolvendo tanto o capital quanto os trabalhadores, acabou tendo êxito. Sem abandonar a noção de que a participação direta pode significar uma complementação importante ao funcionamento da democracia representativa, a gestão petista voltou-se para a criação de câmaras de negociação entre grupos sociais em conflito, nos quais procurou atuar como mediadora em busca de soluções que não fossem de soma zero, a exemplo do que havia acontecido no caso da municipalização dos transportes.

Criaram-se inúmeros fóruns de negociação, entre os quais destacam-se os relativos às tarifas de coleta de lixo, de ônibus, à revisão da Planta Genérica de Valores, à localização do comércio ambulante, ao Plano Diretor da Cidade, congregando representantes de empresários, de sindicatos de trabalhadores, de movimentos populares, da chamada sociedade civil e de órgãos técnicos. Tais instâncias foram uma resposta participativa à necessidade de estabelecer ao mesmo tempo negociações com os detentores do capital e com os vários segmentos de trabalhadores envolvidos nos problemas em pauta.

Através dos conselhos de negociação, o governo de Erundina modelou uma nova forma de se relacionar com setores importantes da sociedade, como são os empresários, a representação sindical dos trabalhadores, os movimentos populares e mesmo o poder legislativo. Um aprendizado análogo emergiu da conflituosa relação entre o próprio PT e o governo. A administração percebeu que governar "para todos" significava diferenciar-se do partido, que por definição é uma parte desse todo⁴⁴. A partir de então, o PT se transformou em mais uma instância de poder com a qual seria necessário negociar para adotar políticas com respaldo. Mais uma vez, foi a criação de uma instância permanente de negociação que permitiu à administração escapar dos impasses a que o enfrentamento entre ela e o PT várias vezes apontaram.

Como já assinalado anteriormente, em face das dificuldades de enfrentar crises mais profundas, é convocada uma Plenária para equacionar as relações entre o partido e o Executivo municipal. A vontade política de entendimento dá origem a um fórum no qual, além da prefeita e de alguns de seus auxiliares, têm assento o secretário, o presidente e o líder da bancada do partido nos níveis municipal, estadual e federal. Isso significa que o Partido dos Trabalhadores, e não apenas o PT do município, se tornou presente nas discussões dos problemas estratégicos à administração da cidade. Preservada a autonomia das instâncias decisórias e a iniciativa política do governo, debatiam-se em conjunto alternativas de respostas aos ataques do Tribunal de Contas ao Executivo municipal, a greve dos condutores de ônibus ou a campanha do candidato do PT à prefeitura de São Paulo em 1992. Sem negar uma situação que continua às vezes extremamente tensa, é necessário, contudo, afirmar que os embates e debates entre administração e partido adquiriram maior fluidez, ao passo que o campo de negociação ganhou amplo espectro de legitimidade.

Ao mesmo tempo, basicamente a partir de 1991, transformações político-ideológicas iriam dar novo contorno às bases de sustentação do governo municipal. Isso porque, por várias razões, entre as quais destacam-se a postura mencionada de negociação e a posição diante das greves dos funcionários municipais, certas tendências petistas passaram a se opor ao que denominam de "política de conciliação" ou mesmo "traição de classes" de Erundina; outras, por sua vez, deram origem a um novo aglomerado político, que iria tornar-se um dos alicerces da prefeitura. Não se trata de detalhar aqui a geografia das forças que constituem a base de sua sustentação política, mas, é preciso deixar claro que, na fase final de mandato, ela é bem diversa dos períodos iniciais da administração Luiza Erundina⁴⁵.

Considerações finais: sobre a responsabilidade política

Se é que cabe um resumo à análise de uma experiência recém terminada, vale a pena inicialmente fixar dois pontos. De um lado, o governo de Erundina mostrou que a inversão de prioridades não é quimera, e que uma administração

(44) Singer, Paul. "Relacionamento partido-governo na administração petista", 1990, pp. 2-3. "É preciso assumir a duplicidade do mandato representativo e não procurar escamoteá-la. A prefeita de São Paulo, enquanto petista, não pode deixar de ouvir o partido pelas suas instâncias nem desconsiderar as opiniões das mesmas. Mas, a prefeita de São Paulo, enquanto representante duma maioria eleitoral, tem por obrigação agir de acordo com sua própria consciência do que ela considera serem os melhores interesses dos trabalhadores da capital".

(45) Os grupos trotskistas que continuam no PT, no mais das vezes, passaram a fazer oposição à gestão Luiza Erundina. Ressalte-se, por outro lado, o "Projeto para o Brasil" — originário de uma cisão da "Nova Esquerda" e da "Vertente Socialista" (ver nota 2), ao qual se agregou o "PT Vivo", este último com vários cargos importantes na máquina administrativa do município — como o principal apoio da administração.

voltada para os interesses populares pode promover a distribuição da renda, com benefícios para os grupos menos favorecidos da sociedade. De outro, a experiência política à frente da prefeitura parece indicar que apenas na medida em que ampliou a capacidade de negociação e mediação dos conflitos urbanos que opõem capitalistas e trabalhadores, assim como trabalhadores entre si, a administração foi capaz de inverter prioridades. A pergunta que resta é se essa experiência aponta para a construção de uma nova maneira de equacionar a prática de governo, ou ficará apenas como registro dos quatro anos em que uma mulher "nordestina e socialista", como ela mesma gosta de se auto-referir, governou a principal cidade do país.

Nesse sentido, parece oportuno ressaltar que a gestão do PT à frente da prefeitura de São Paulo se articula sobre uma aparente contradição. Um partido que chega ao poder municipal para realizar uma plataforma classista termina por redescobrir valores tão pouco "ortodoxos" quanto os de moralidade pública, governo enquanto representação de todos os habitantes, resgate da noção de cidadania e negociação política.

Seria, entretanto, um erro considerar que a trajetória petista em São Paulo consiste num abandono dos próprios princípios ou na abdicação do intuito fundamental de reverter prioridades para atender as maiorias desassistidas da cidade. Também seria um equívoco não perceber que a vontade democrática que estava na base do programa "participacionista" original foi o motor da construção dos conselhos e câmaras de negociação que, em certa medida, terminaram por converter-se em ponto forte da administração.

Na realidade, a gestão do PT acabou por ser uma mistura peculiar das suas características "basistas" — com tudo aquilo que o basismo tem de radicalmente democrático e, ao mesmo tempo, autoritário — com as condições reais da prática política no Brasil do final dos 80 e começo dos 90. Nesse contexto, a administração petista sobressaiu positivamente pela lisura no trato dos negócios públicos, pela capacidade de utilizar o espaço institucional para colocar em andamento medidas distributivas, sem dar-lhes o caráter populista tradicional na política brasileira, e por uma concepção da negociação como instrumento principal para colocar o Estado a serviço dos interesses da maioria da população. Concepção, certamente, democrática e, ao que tudo indica, também moderna.

Talvez a principal marca negativa do governo tenha sido uma certa falta de iniciativa, refletida na dificuldade de articular o processo administrativo à luta política mais geral. Essa é a mais forte crítica de parcela ponderável do PT, sobretudo do aparelho partidário, ao que tem sido chamado de "administrativismo" ou "legalismo" da gestão petista em São Paulo.

É certo, contudo, que as oscilações iniciais dificultaram, como procuramos mostrar nas páginas acima, o andamento das reformas distributivas, que estão no cerne da proposta petista. Quem sabe, se o caminho que une iniciativa política e negociação tivesse sido descoberto antes, a caminhada da administração pudesse ter se acelerado tanto no que tange às realizações concretas como em termos de consolidar novas formas de governar.

Mas a verdade é que o PT teve em São Paulo, onde se concentram o terceiro orçamento do Estado brasileiro e cerca de 150 mil funcionários, a sua mais complexa escola de governo, a experiência concreta de procurar realizar uma plataforma enfrentando a realidade de uma população cuja maioria empobreceu muito nos anos 80.

O fruto dessa experiência é a construção, necessariamente lenta e oscilante, daquilo que tem sido denominado "o modo petista de governar". Em pleno processo de gestação, ele expressa, de um lado, o ideário de uma tradição republicana que insiste não só na eficiência da máquina governamental e na qualidade dos serviços, mas, sobretudo, na transparência e lisura administrativa, e ainda na conseqüente separação das esferas de interesse público e privado. A partir deste ponto, essa tradição de ação e pensamento torna-se também democrática, pois enfatiza a necessidade de controle permanente da sociedade civil sobre os aparatos decisórios do Estado.

Por outro lado, "o modo petista de governar" parece apoiar-se em pelo menos quatro proposições estratégicas. Prevalece uma concepção de democracia que combina representação política e participação direta com o empenho de desprivatizar ou tornar público o que é estatal⁴⁶. A isso se alia a postura de negociação de conflitos que, longe de basear-se numa concepção de universalidade supostamente neutra, procura constituir alianças políticas que permitam realizar a inversão das prioridades de governo: de imediato, trata-se de intentar crescente redistribuição e transferência de renda em favor dos habitantes pobres, e a longo prazo, impulsionar uma mudança na apropriação dos benefícios materiais e culturais da cidade, pois ela é entendida enquanto um território que espelha as lutas de camadas ou classes com interesses divergentes ou mesmo antagônicos. O básico nesse projeto de sociedade é a prevalência do reconhecimento da diversidade nas suas várias manifestações, inclusive no reconhecimento do direito de pluralidade política. É a partir da radicalização dessa concepção de democracia que o PT procura construir sua concepção de socialismo⁴⁷.

Não resta dúvida de que a administração do PT em São Paulo avançou em alguns pontos já mencionados, enquanto outros não passaram de argumentos na criação de um discurso político alternativo. De toda forma, é possível afirmar que se a construção do Partido dos Trabalhadores advém inicialmente das ligações com os movimentos sindicais e populares e da ação parlamentar, atualmente ela atinge novas dimensões políticas a partir da experiência acumulada na administração das cidades.

Nesse sentido, a gestão Luiza Erundina foi de vital importância para as várias redefinições programáticas do PT em âmbito nacional. Talvez esse governo se enquadre mais naquilo que foi denominado de *republicanismo democrático*, cuja experiência não tenha sido mais alimentada por uma concepção *strictu sensu* classista. Contudo, tendo em vista as práticas privatistas e clientelistas imperantes nas relações de poder no Brasil, é de se perguntar se ela não contém uma possibilidade de transformação ética e política profunda. Afinal, a responsabilidade no trato da Coisa Pública é um elemento nada desprezível para o enraizamento de uma cultura democrática e para a própria democratização do Estado e da sociedade.

(46) Bittar, Jorge (org.). "O modo petista de governar". Caderno Especial de *Teoria e Debate*. São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1992, principalmente a "Introdução". Na realidade, em face das várias experiências de gestão municipal, seria mais adequada falar em Modos Petistas de Governar.

(47) Partido dos Trabalhadores. *Resoluções do 1º Congresso do PT*. Diretório Nacional do PT, 1992, pp. 32-3.

Recebido para publicação em dezembro de 1992.

Lucio Kowarick é professor do Depto. de Ciência Política da FFLCH da USP. Já publicou nesta revista, em co-autoria com Milton Campanário, "São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado" (Nº 13).

André Singer é professor do Depto. de Ciência Política da FFLCH da USP.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 35, março 1993
pp. 195-216
