

A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTATAL: POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

THE IMPORTANCE OF THE DECENTRALIZATION POLICY OF STATE MANAGEMENT: URBAN POLICIES AND TERRITORIAL PLANNING

ADRIANA DE ALMEIDA COLVERO

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
adriana.colvero@gmail.com

RESUMO. O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir a importância da política de descentralização da gestão estatal, na perspectiva da gestão pública compartilhada e do planejamento territorial participativo como ferramentas para o ordenamento do território. Considera-se a escala da administração municipal de São Paulo e a experiência da gestão do período de 2001-2004 com a formalização das subprefeituras, para refletir que a tarefa de elaborar e aplicar as políticas públicas urbanas requer da gestão estatal duas importantes diretrizes: a descentralização da política, no sentido de dar voz aos diversos saberes locais e a descentralização da gestão das políticas, no intuito de atender às demandas setoriais no território. Sugere-se com esse estudo sobre as novas diretrizes e ações na elaboração das políticas públicas e na condução da gestão e do planejamento territorial na escala local e regional, possibilidades para a construção de um aparato político-administrativo e institucional que observe e funcione sobre as necessidades básicas da população no território vivido e na redistribuição dos recursos públicos para a implantação das políticas públicas voltadas para o ordenamento e desenvolvimento do território com qualidade de vida e inclusão social.

PALAVRAS-CHAVE. TERRITÓRIO, POLÍTICAS PÚBLICAS, DESCENTRALIZAÇÃO, GESTÃO E PLANEJAMENTO.

ABSTRACT. The objective of this paper is to present and discuss the importance of policy decentralization of state management, in the perspective of shared governance and participatory territorial planning as tools for spatial planning. We consider the municipal administration scale of São Paulo city and the experience of the managing period 2001-2004, with formalization of the sub-prefectures, in order to reflecting that the task of developing and implementing urban policies of state management requires two important guidelines: a decentralization policy, in the sense of giving voice to the diverse local knowledge and the decentralization of policies, in the sense of attending the sectorial demands in the territory. It is suggested with this study on new guidelines and actions in the elaboration of public policies, and in conducting of territorial management in local and regional scales, possibilities for building a political-administrative and institutional apparatus that observe and work on basic needs of the population in a lived territory and in the redistribution of public resources for the implementation of public policies destined to ordering and developing of the territory with quality of life and social inclusion.

KEYWORDS. TERRITORY, PUBLIC POLICY, DECENTRALIZATION, MANAGEMENT AND PLANNING.

INTRODUÇÃO

A atuação do Estado brasileiro, até a década de 1970, foi marcada por projetos e planos voltados para o crescimento econômico e a modernização tecnológica e industrial do país, convivendo com sua face centralizadora e conservadora de decisões. O Brasil atingiu um estágio de crescimento econômico significativo neste período, paralelamente, institucionalizou-se uma concepção de gestão e planejamento do território com um enfoque tecnoburocrático na formulação das políticas públicas sociais e territoriais e ainda muito pouco atento às diversidades regionais do país (BECKER; EGLER, 1994). Para acompanhar o crescimento econômico buscou-se prover o território nacional

de infraestrutura física e social, tais como o sistema viário e de transportes, a expansão da rede de eletrificação, de habitação, dentre outros, com o intuito de facilitar a dinâmica da economia produtiva industrial e financeira no país. Porém, as questões urbana e regional e seus problemas sócioespaciais iam sendo tratados por um padrão de gestão e planejamento que se instrumentalizava em auxílio à dinâmica da produção e valorização capitalista do território.

Estudos sobre urbanização têm demonstrado que o espaço urbano de São Paulo tem historicamente se expandido em todas as direções e se constituído de forma desordenada. No contexto da produção e valorização capitalista do espaço urbano, as cidades expressam as contradições na ocupação e uso do território. Na competição por espaços de moradia e de investimentos econômicos, criou-se na cidade uma ordem urbana fragmentada, propiciando a formação de subcentros e centralidades de importância econômica e cultural, como também, muitas áreas com assentamentos pouco ou nada assistidos por equipamentos e serviços públicos, constituindo-se em muitos territórios vulneráveis aos riscos socioambientais. Como destacou Paul Singer (1995), predomina um modelo de urbanização que impõe uma participação diferenciada das pessoas no processo de produção, distribuição e apropriação do produto, ou seja, o solo urbano e suas benfeitorias, acentuando os problemas urbanos, tais como o déficit habitacional e de infraestruturas física e social básicas.

Em oposição a este modelo, vários estudos, projetos e planos foram elaborados e propostos para alavancar políticas de reforma urbana e do Estado, instruindo-se com os paradigmas do planejamento democrático e participativo na perspectiva de inclusão dos diversos saberes locais na elaboração e condução das políticas públicas para o desenvolvimento do território com mais justiça e inclusão social. Muitos dos trabalhos realizados apontavam os fracassos do modelo de planejamento modernista e centralizador de decisões. Isso se explica, em grande parte, porque os problemas territoriais e sociais das cidades, que cresciam rapidamente em função da dinâmica econômica e demográfica, começaram a aparecer, causando impacto sobre o ambiente físico e social (MARICATO, 2000).

A partir da década de 1970, mesmo em face das adversidades e contradições do processo de reforma do Estado e urbana, a participação da sociedade civil, das organizações populares na vida pública, tem sido um processo crescente no país. Alguns governos municipais introduzem em sua agenda a participação popular na condução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, social e urbano no esforço de se alcançar a justiça e a equidade social, no sentido de se ampliar a democracia (NUNES; JACOBI, 1982).

Os princípios e diretrizes para a reforma urbana e do Estado com mais justiça e inclusão social e descentralização do poder desenvolvidos nas experiências de gestões públicas, nos projetos de parlamentares, trabalhos acadêmicos, propostas dos movimentos sociais, de juristas, entre outros, contribuíram para fundamentar o texto da Constituição brasileira de 1988. A descentralização do poder para a abertura do controle político-administrativo das políticas públicas nos territórios avançou nas perspectivas para o estabelecimento da gestão compartilhada e do planejamento participativo na construção das políticas em níveis regional e local. A partir deste momento, a relação entre federalismo e descentralização contribuiria para uma maior autonomia e cooperação política, administrativa, tributária, financeira e fiscal entre os níveis de governo - União, Estados, Municípios.

Entre as décadas de 1980 e 1990, inaugurou-se no país um novo marco nas políticas sociais e urbanas, impulsionado pelo processo de participação da sociedade civil nas decisões públicas, a exemplo da Assembleia Constituinte, momento que avançaram as propostas de reforma urbana e administrativa para os municípios. Em São Paulo, a promulgação da Lei Orgânica de 1991 apontou para diretrizes na administração municipal que incorporem a visão da participação popular e desconcentração do poder como instrumentos de democratização da gestão da cidade e o compromisso de criação de conselhos que representem a sociedade em várias frentes, para que todos possam participar nas decisões sobre as diretrizes e ações do planejamento, especialmente através de planos, projetos e programas, como por exemplo, o Plano Diretor Municipal (ROLNIK *et al.*, 1992).

Em São Paulo, apesar de projetos de lei do Plano Diretor e de reforma administrativa terem sido propostos por administrações municipais entre 1980 e 1990, foi somente na gestão de 2001-2004, que o Plano Diretor e a reforma administrativa para a descentralização da gestão com a organização das subprefeituras, foram aprovados na Câmara Municipal. Nesta época, foi elaborado o Estatuto da Cidade, lei federal de 2001, proposto para regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição brasileira de 1988. Ele define princípios, diretrizes de ação e instrumentos urbanísticos e de gestão a serem implementados pelo poder público municipal por meio do Plano Diretor e por outros dispositivos legais que podem ser complementares ao Plano Diretor, tais como a lei de ocupação e uso do solo, os planos regionais, o plano de circulação e transporte e o plano de habitação, além da Lei Orgânica municipal, todos eles auxiliando o processo de gestão e planejamento do território.

A cidade é objeto e condição para a (re) produção das relações sociais de produção e poder, as quais configuram o território. Este território, como espaço social e político, apresenta, pela estrutura de suas formas e funções, a práxis dos diversos agentes e sujeitos sociais que ocupam e usam o lugar. Considerando-se que a produção e valorização do espaço envolvem um conjunto de diferentes relações sociais de produção e poder que se materializam no território, sejam elas voltadas para interesses econômicos, políticos ou socioculturais, faz-se necessário refletir sobre a política de descentralização da gestão estatal como parte importante do processo de gestão e planejamento urbano e regional, com participação social na elaboração das políticas públicas e sua aplicação nos diversos territórios, o que abre possibilidades para se pensar novas estratégias e ações na aplicabilidade das políticas públicas urbanas e na melhor distribuição dos recursos públicos voltados para o ordenamento do território com qualidade de vida.

O objetivo deste estudo é apresentar e discutir a importância da descentralização da gestão das políticas públicas no território (programas, planos, projetos), na perspectiva da gestão estatal democrática e do planejamento territorial participativo como ferramentas para o ordenamento do espaço. Na primeira seção do trabalho, fez-se uma contextualização da importância da política de descentralização da gestão estatal e do planejamento do território com participação social, pretendeu-se mostrar que os novos princípios e diretrizes das políticas públicas e os novos instrumentos de gestão e planejamento são úteis ferramentas para o desenvolvimento do território. Na segunda seção, considerou-se para a análise do tema a escala da administração municipal de São Paulo e a experiência da gestão do período de 2001-2004 com a formalização das

subprefeituras, para refletir que a tarefa de elaborar e aplicar as políticas públicas urbanas requer da gestão estatal duas importantes diretrizes: a descentralização da política, no sentido de dar voz aos diversos saberes (poderes) locais e a descentralização da gestão das políticas, no intuito de atender às demandas setoriais no território. As reflexões finais deste trabalho apontam para a importância da política de descentralização da gestão pública estatal e do planejamento territorial participativo, como estratégias para expandir o acesso da população as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do território com mais qualidade de vida e inclusão social.

A IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTATAL PARA A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

A partir da década de 1980, o Estado brasileiro passa por uma reestruturação no seu papel político-administrativo com a emergência de paradigmas que valorizavam a descentralização do papel do Estado e sua democratização, bem como o seu importante papel como regulador e articulador das políticas públicas. Revigoram-se as perspectivas de reformas institucionais e de fortalecimento da gestão local com uma maior participação social na elaboração de políticas públicas, visando o planejamento e ordenamento do território com maior justiça e inclusão social, o que fez emergir novos poderes locais com a proposição de novos princípios e diretrizes na elaboração das políticas públicas e na busca de um desenvolvimento territorial equitativo e redistributivo dos recursos públicos e dos recursos proporcionados pelo crescimento econômico.

Paralelo a este processo, a crise fiscal do Estado brasileiro e a hiperinflação o afastou do seu parcial programa de Bem-Estar Social, reduziu seu alcance privatizando vários setores e descomprometendo-se de seu papel de regulador de políticas públicas e voltando-se para uma concepção *neoliberal* apresentada pelo novo modelo de regulação da economia e do trabalho¹ que se inseria sobre o sistema produtivo e social do país. A hegemonia do grande capital econômico privado, produtivo e financeiro cresceu significativamente e exigiu redes técnicas cada vez mais densas e mais territórios de sustentáculos das redes de comercialização e informação. Dentro desta reestruturação, abriu-se a perspectiva do Estado fortalecer o seu papel e criar mais oportunidades e compartilhar a gestão e planejamento do território com tantos órgãos públicos, entidades não governamentais, entes financeiros, organizações transnacionais, movimentos sociais, ou seja, envolveu vários agentes e sujeitos sociais nos projetos de reforma urbana e no planejamento do território.

Para José Miguel Fernandez Güell (1997), a observação do entorno geopolítico, social, econômico, tecnológico e administrativo está produzindo grandes implicações para o desenvolvimento urbano e por isso, tem sido necessária a renovação e transformação dos instrumentos tradicionais de planejamento, incentivando novas propostas e modalidades de planejamento. Güell aponta que vivemos um grande paradoxo a partir do final do século XX, pois quanto mais somos absorvidos pela lógica econômica e sócio-cultural de um mundo globalizado mais ainda são acentuadas as lógicas singulares das localidades.

¹ Este modelo denominado pós-fordista ou da acumulação flexível foi se estruturando, no caso brasileiro, após a década de 1980 e marcou um período de liberalização comercial, flexibilização dos mercados de trabalho, níveis elevados de inovação tecnológica, reformas econômicas, do Estado e privatizações. Isso aponta para mudanças e exigências que se deram em nível internacional, o que fez com que as economias nacionais, em todas as suas escalas territoriais, buscassem se inserir nos planos internacionais (HARVEY, 1992).

A descentralização pode ser compreendida como a distribuição territorial do poder administrativo e político e implica delegação de autoridade, estando associada à democracia e à eficiência. A política da descentralização é um método importante para ser adotado em sociedades mais complexas, pois, a descentralização do poder em bases administrativas e políticas é uma forma de exercício da democracia e da abertura para a participação social nas decisões e elaborações de planos públicos para o território (LEVY, 1997).

A política de descentralização no Brasil parece ter contribuído com a democracia e o pluralismo político, com a incorporação de diferentes grupos na cena política local. Entretanto, uma questão que se aponta é a necessidade das políticas públicas chegarem aos lugares (SOUZA, 1996). As políticas públicas no Brasil foram sempre muito conduzidas pela lógica da setorização e aplicadas nos territórios de forma fragmentada. A política de descentralização da gestão pública estatal tem introduzido mudanças significativas em vários setores, no entanto, cada política é tratada isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos nos vários territórios do espaço urbano.

A intersetorialidade das políticas públicas surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas sociais e territoriais, considerando-o na sua totalidade e na importância da inter-relação das políticas no território. Junqueira (1996), em seu estudo sobre o tema, discute que a saúde como direito do cidadão e dever do Estado não contempla apenas a doença, mas o direito do cidadão a uma vida digna e com qualidade, que não envolve apenas a saúde, mas também a educação, o trabalho, a habitação, enfim, outras dimensões sociais tratadas de maneira integrada.

A política de descentralização compromete todos os níveis de governo para com as atribuições administrativas, para com a gestão das políticas públicas na escala local do território. Nesse sentido, a gestão pública estatal em nível municipal alcança a situação de ente federativo com competência para coordenar as políticas públicas das várias esferas de governo no âmbito municipal e autonomia para elaborar as suas próprias políticas para a escala local (ARRETCHE, 2004). Porém, sabe-se que o processo de descentralização no Brasil depende das relações intergovernamentais e, ainda existem dificuldades na coordenação dos mecanismos regulatórios para gerenciar as relações entre os diferentes níveis de governo e na operacionalidade da descentralização fiscal das políticas públicas.

A gestão estatal descentralizada com o compromisso de ordenar e aplicar as políticas públicas no território deve organizar um aparato político-administrativo e institucional que observe e funcione sobre as necessidades básicas da população no território vivido, no sentido de atender às demandas setoriais no território, o que pode proporcionar maior eficácia técnica e política com a intersetorialidade das políticas públicas no território. Os conselhos municipais, como veículos de participação social, são os agentes importantes nesse processo de articular a sociedade com o governo local. O orçamento participativo, por exemplo, como tema de importância do processo de gestão e planejamento do território, permite que a população divida com técnicos e governantes as prioridades dos gastos a ser executado pelo governo.

O local é um território circunscrito da produção econômica e social do espaço e também um lugar criado e projetado pelas concepções políticas e ideológicas de vários agentes e sujeitos sociais que vivem no lugar. “Toda prática espacial (...) induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma produção territorial (...), nenhuma sociedade (...) escapa à necessidade de organizar o campo operatório de sua ação” (RAFFESTIN, 1993, p. 150). Todas as

relações sociais, econômicas, políticas e culturais que estão implicadas direta ou indiretamente na produção do espaço se inscrevem em um campo de poder. A relação de poder no território justifica-se pela diversidade de interesses e expectativas para com o lugar em relação o que cada grupo considera como qualidade de vida.

A dimensão política da gestão e planejamento do território envolve a análise da situação do lugar, da formação territorial que está constantemente sendo produzida pelas relações sociais de produção e poder que reestruturam o espaço. A configuração territorial é a organização do espaço dada pelos diferentes agentes e sujeitos que produzem e valorizam o território de diversas formas. Como foi analisado por Yves Lacoste (1993), não é possível compreender o espaço social sem colocar os problemas do político, ou melhor, do geopolítico, que se apreendem como tudo aquilo que mostra a complexidade das relações entre o que sobrevém da política e as configurações geográficas.

São Paulo é uma formação sócioespacial na relação local/regional-global. Esse processo edifica formas e funções produzidas pelos sistemas de objetos, técnicas e ações (SANTOS, 1996) e que devem ser regulados ou regularizados por políticas públicas inclusivas visando o ordenamento e desenvolvimento do território, reconhecendo a diversidade sócioespacial. Uma nova abordagem política e social na elaboração das políticas públicas e nas normas de regulação do território com novas perspectivas de planejamento territorial e gestão pública, dando lugar a representatividade direta e participativa no pacto da gestão compartilhada e no planejamento do território.

A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ESTATAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Desde a década de 1950, que algumas gestões municipais de São Paulo vêm tomando medidas para tentar resolver os problemas e carências de infraestruturas física e social decorrentes da expansão do tecido urbano. A política de descentralização da gestão estatal começa a aparecer nas iniciativas de governos para buscar soluções para desconcentrar as atribuições do Estado, no caso a prefeitura municipal, nas tarefas públicas e em serviços para a comunidade.

A criação da Sociedade Amigos de Bairro (SAB) foi uma das iniciativas para que a sociedade local pudesse discutir e levar à prefeitura os problemas vivenciados nos bairros e apontasse melhorias urbanas junto aos órgãos públicos. Os Comitês Democráticos Populares e o grupo Economia e Humanismo que organizou a SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecnográfica Aplicada aos Complexos Sociais), foram entidades que contribuíram com a gestão pública quando diagnosticaram vários problemas sociais em São Paulo (LEVY, 1985).

Na década seguinte criam-se distritos de obras para resolver as necessidades da periferia, tais como, asfalto e manutenção e regularização de ruas. Em 1966, na gestão do prefeito Faria Lima, instalam-se as administrações regionais e uma subprefeitura em Santo Amaro, com funções de manutenção dos bairros e fiscalização sobre o uso e ocupação do solo. Esse modelo perdurou até a formalização das subprefeituras em 2002 (DONATO, 2006).

A partir da Constituição de 1988, a ampliação das responsabilidades da esfera municipal, pela via da descentralização do poder político-administrativo e tributário-fiscal, até então concentrados na União, proporcionou aos níveis subnacionais, a exemplo do município, a emancipação financeira e nas diretrizes do orçamento público, junto a importância de se programar ou expandir as políticas

sociais e urbanas em nível local, a exemplo da Lei Orgânica e do Plano Diretor.

No projeto de reforma administrativa da gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), a política da descentralização foi proposta e viria com a criação de subprefeituras e conselhos regionais de gestão. Porém, o projeto de lei das subprefeituras não foi aprovado pela câmara municipal, assim como o Plano Diretor. As subprefeituras como unidades administrativas seriam concebidas com a capacidade de decisão administrativa, política e financeira, por meio de orçamento próprio elaborado com a participação social, para gerir as políticas públicas para o território de abrangência da subprefeitura, projeto o qual avançaria sobre a estrutura das administrações regionais até então vigentes na cidade de São Paulo (KEINERT, 1992).

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), o Plano Diretor Municipal foi aprovado (Lei 13.430 de 2002) e ocorreu a formalização das subprefeituras no município de São Paulo (lei 13.399 de 2002). A implantação das subprefeituras em São Paulo formalizou uma das propostas do projeto de reforma político-administrativa do governo municipal. O poder executivo municipal seria assim exercido pelo prefeito, com o auxílio dos secretários municipais e subprefeitos. As subprefeituras deveriam ter, a partir das condições sócio-econômicas de seu território de abrangência, a responsabilidade de planejar, controlar e executar nos sistemas locais, as políticas (programas, planos e projetos) propostas nos vários níveis de governo em articulação com a sociedade.

Para a urbanista Nadia Somekh (2006), que atuou na Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) na gestão de 2001-2004, em realidade de desigualdades sociais, os planos globais servem para definir prioridades, além de estabelecer uma ordem de intervenção, relacionando os projetos de recuperação mais necessários e estratégicos para a cidade como um todo. Houve o esforço da composição do Plano Diretor com os Planos Regionais das Subprefeituras. Para a autora, a conclusão equivocada é a defesa de projetos urbanos pontuais em detrimento dos planos de regulação global da cidade, um tipo de ação não exclui o outro.

O projeto de reforma administrativa incluía a política de descentralização com a organização da gestão em subprefeituras considerando-se quatro dimensões: autonomia orçamentária, planejamento com participação social, informações sobre o território e integração das políticas. A descentralização se enquadrava no contexto de uma proposta democrática, que integrava o orçamento participativo às subprefeituras e contava com um conselho de representantes como esfera de acompanhamento direto das ações nos territórios das subprefeituras (GARIBE, 2006).

A estrutura organizacional das subprefeituras foi proposta pela lei 13.682 de 2002. O gabinete do subprefeito deveria contar com coordenadorias, tais como: Coordenadoria de Assistência Social e Desenvolvimento; Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano; Coordenadoria de Manutenção da Infra-estrutura Urbana; Coordenadoria de Projetos e Obras; Coordenadoria de Educação; Coordenadoria de Saúde e Coordenadoria de Administração e Finanças. Em 2004 é instituído o Conselho de Representantes no âmbito de cada subprefeitura, os quais deveriam agir junto aos Conselhos das Políticas Setoriais instituídas no município.

Dentro dessa estrutura criaram-se as coordenadorias do orçamento participativo e da participação popular, vinculadas ao gabinete da prefeita, a secretaria de governo municipal e a secretaria de finanças. O processo de descentralização do orçamento participativo seria aplicado às subprefeituras para debater sobre os investimentos e transferências de recursos em vários

setores, principalmente em educação e saúde, para os quais os recursos a serem aplicados já estavam propostos na Constituição federal e na Lei Orgânica. Nesse período, por meio da organização do ciclo temático e ciclo territorial, foi realizado um balanço das prioridades setoriais em cada distrito quando se debateu sobre a aplicação das políticas públicas em nível regional (VITALE, 2005).

O município de São Paulo com 1.521,101 km² e aproximadamente 11.821.873 habitantes (IBGE, 2014) apresenta indicativos em área e população necessários a descentralização da gestão das políticas públicas no território, como a desconcentração espacial de unidades administrativas no intuito de atender as diversidades regionais do espaço urbano.

A Fundação SEADE (2014), como órgão de processamento de dados e informações elaborou um sistema de indicadores que expressa o grau de desenvolvimento social e econômico no território dos municípios do estado de São Paulo. As informações utilizadas nesse estudo pela Fundação SEADE foram obtidas no Censo Demográfico 2000 do IBGE e detalhadas por setor censitário. Criou-se uma tipologia de situações de exposição à vulnerabilidade social que expressam a qualidade de vida da população no espaço urbano. Esse método de identificação de áreas, segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente, deveria ser um instrumento de definição dos territórios prioritários para o direcionamento de políticas públicas, em especial as de combate à pobreza e de segregação social e territorial. Fatores sócio-econômicos e demográficos que expressam a diferenciação entre áreas no espaço intra-urbano de São Paulo, compuseram o índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS), o qual reflete as condições de vida da população local e pode instruir a gestão estatal na elaboração de políticas públicas para atender aos diferentes territórios.

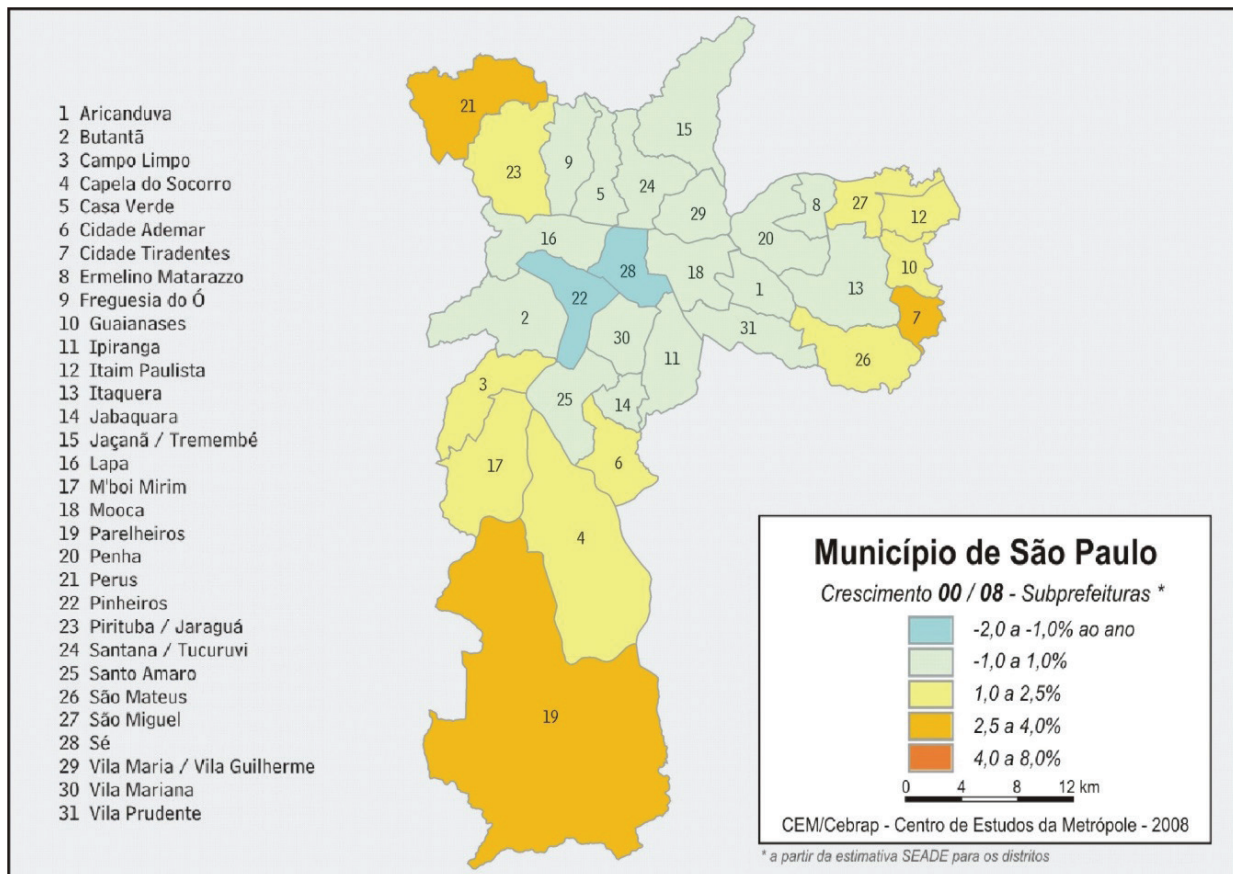
A concentração da população em aglomerações urbanas e metropolitanas, a expansão da área ocupada e as diretrizes e ações predominantes da organização do espaço urbano e metropolitano de São Paulo foram constituindo territórios com espaços de vulnerabilidade social. Os dados da Fundação SEADE sobre os níveis de vulnerabilidade por territórios da subprefeitura, para o ano 2000, pode demonstrar um quadro das condições de vulnerabilidade da população em diferentes territórios, a exemplo de algumas subprefeituras de São Paulo (Tabela 1).

A localização dos territórios das subprefeituras no espaço urbano aponta para a condição dos distritos de São Paulo situados em áreas mais centrais e ou periféricas no território. Das condições socioeconômicas e do perfil demográfico quantificou-se o maior ou menor grau de vulnerabilidade aos riscos sociais. É possível refletir que a presença de domicílios entre média e a muito alta vulnerabilidade estão situados em áreas mais distante da área central da cidade. Na Figura 1, observa-se o índice de crescimento populacional no território, demonstrando a concentração da população nas localidades mais distantes da área central do município, onde a renda média familiar é mais baixa junto aos maiores graus de vulnerabilidade social no território.

TABELA 1 – Vulnerabilidade social no território, entre subprefeituras de São Paulo (2000)

SUBPREFEITURA	POPULAÇÃO	NÚMERO DE DOMICÍLIOS	RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO DO RESPONSÁVEL PELO DOMICÍLIO (R\$)	RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO COM RENDA ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS (%)	NÚMERO DE DOMICÍLIOS NENHUMA VULNERABILIDADE	NÚMERO DE DOMICÍLIOS MUITO BAIXA VULNERABILIDADE	NÚMERO DE DOMICÍLIOS BAIXA VULNERABILIDADE	NÚMERO DE DOMICÍLIOS MÉDIA VULNERABILIDADE	NÚMERO DE DOMICÍLIOS ALTA VULNERABILIDADE	NÚMERO DE DOMICÍLIOS MUITO ALTA VULNERABILIDADE
CIDADE TIRADENTES	190.644	49.674	505	55,5	261	1.300	11.458	29.084	1.845	5.726
GUAIANASES	256.319	66.151	494	60,2	-	484	16.378	30.419	5.761	13.109
PINHEIROS	272.314	99.224	4.403	9,8	86.344	11.837	626	391	26	-
SANTANA - TUCURUVI	317.050	95.842	1.823	23,7	22.670	60.573	9.891	1.458	409	841
SÉ	373.905	140.192	2.222	19,5	71.132	27.845	33.721	7.151	118	225
VILA MARIANA	312.811	109.467	3.605	11,8	85.242	21.417	2.365	-	-	443
CIDADE ADEMAR	370.797	99.377	710	52,7	4.109	12.083	27.395	34.486	5.398	15.906
PARELHEIROS	111.225	28.068	457	65,2	-	131	2.487	10.874	4.516	10.060
PENHA	475.874	137.263	969	38,6	2.949	81.376	40.482	6.490	1.631	4.335
PERUS	109.116	28.109	560	53,3	-	1.492	7.913	16.405	960	1.339

Fonte: Fundação SEADE, 2014.

FIGURA 1 – Índice de crescimento, por subprefeituras de São Paulo (2000-2008)

Fonte: Centro de Estudos da Metrópole, 2014.

O Plano Diretor do município de São Paulo, Lei 16.050 de 2014, revisou e revogou a lei de 2002, é um documento atualizado e foi elaborado, como o plano anterior, com a organização de assembleias e reuniões com a participação da sociedade civil para discutir as políticas públicas para a ocupação e uso do território. A lei tem instruído que fazem parte do Sistema Municipal de Planejamento: o Plano Diretor; o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, o Programa de Metas, constante na Lei Orgânica do Município; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; os Planos Regionais das Subprefeituras e os Planos de Bairro; os Planos Setoriais de Políticas Urbano-Ambientais; o Código de Obras e Edificações e demais normas complementares, as quais estão previstas no Plano Diretor.

Este documento aponta para a participação ativa da prefeitura no processo permanente de planejamento, supervisionando a execução das disposições do Plano Diretor do município e de seu respectivo Plano Regional, no tocante aos seus princípios e objetivos, bem como no que se refere à execução e fiscalização do planejamento urbanístico veiculado pelas Leis Orçamentárias e pelo Programa de Metas. Neste instrumento urbanístico indica-se que o Executivo deverá criar núcleos regionais de planejamento, como instâncias vinculadas a cada Subprefeitura, atuando como um colegiado intersetorial e interdisciplinar, responsáveis pela integração e articulação das políticas

setoriais bem como pelo acompanhamento das ações voltadas à concretização dos princípios, diretrizes e ações do Plano Diretor, dos Planos Regionais e dos Planos de Desenvolvimento de Bairro (PMSP, 2014).

No início de 2014, por meio do Decreto n. 54.837, foi implantado o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, com membros eleitos representando a sociedade civil, os conselhos municipais participativos das subprefeituras e membros dos conselhos setoriais. Seguindo o sistema de planejamento municipal, esse conselho tem o compromisso de coordenar as propostas a partir do que foi atribuído nos Planos de Metas e Plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual, quanto aos princípios e diretrizes para a realização da gestão compartilhada e planejamento do território com participação social.

Nesse contexto de transformações nos princípios e diretrizes das políticas públicas e no processo de gestão e planejamento do território e considerando o município como um todo, São Paulo atingiu estágios de desenvolvimento. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), o qual agrega indicadores de longevidade, educação e renda, em uma escala de variação de 0 a 1, mostrou que em 1991 o IDHM para o município de São Paulo era de 0,626, em 2000 chegou a 0,733 e, em 2010 estava em 0,805. Ainda que este índice não exponha a concentração de renda no território, essa realidade pode ser observada na análise dos dados da tabela e figura apresentadas, demonstrando que a população mais carente concentra-se na periferia da cidade. No cômputo geral o município está situado na faixa de desenvolvimento humano muito alto (IDHM entre 0,8 e 1). A dimensão que mais cresceu foi educação, seguida por longevidade e por renda (PNUD, 2014).

A política de descentralização da gestão pública estatal e a atividade do planejamento do território com participação social partiram de experiências de administrações públicas e de muitas propostas elaboradas por diversos grupos sociais em conjugar interesses e anseios sobre o nível de produção e desenvolvimento econômico, visando à distribuição equilibrada dos recursos no sentido de promover o desenvolvimento urbano local. Essas práticas de gestão das políticas públicas mostraram que a sociedade civil, principalmente, tem buscado e conquistado espaços de protagonistas, também, na elaboração de propostas e projetos de desenvolvimento urbano e territorial com mais qualidade de vida e inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A territorialidade é a expressão do território, da formação territorial. É o resultado das diferentes diretrizes e ações dos diversos agentes e sujeitos sociais, que se particularizam no espaço e (re)cria ali uma determinada organização espacial, fruto da reprodução das relações sociais e de poder que se inscrevem nos territórios. As atividades em planejamento e gestão têm como objeto de trabalho a realidade (dialética) sócioespacial da vida cotidiana e, como na reflexão de Henri Lefebvre (1991), todos os subsistemas para interpretar. Há diferentes formas de perceber, conceber, viver o território, pois, são muitas as representações do espaço construídas pelo pensar e agir dos diversos agentes e sujeitos sociais que ocupam e usam o território.

A descentralização da gestão estatal das políticas públicas no território é um instrumento de gestão e planejamento urbano e regional, no intuito de atender as demandas territoriais e locais, sendo a desconcentração das unidades gestoras uma estratégia de planejamento para resolver as demandas setoriais dos diversos territórios de uma aglomeração urbana, a exemplo de São Paulo. A ideia do projeto de descentralização do poder público aponta em direção ao enquadramento político da gestão pública estatal no sentido de promover a descentralização político-administrativa, a exemplo da formalização das subprefeituras em São Paulo, o que reforçou os paradigmas do planejamento participativo, com a desconcentração do poder pela participação social e com a organização de espaços de debates para a elaboração das políticas públicas.

O território da gestão pública municipal foi subdividido em unidades territoriais para abrir canais de administração do território, com a aplicação das políticas intersetoriais e interinstitucionais. Os conselhos municipais e regionais são agentes importantes nesse processo de articular a sociedade local com o governo, em um processo de gestão descentralizada, compartilhada e com participação social na elaboração das políticas públicas.

A descentralização da gestão estatal, na perspectiva da gestão pública local e regional, torna-se um instrumento para o desenvolvimento do território quando for importante considerar a política de:

- criar unidades de gestão territorial, no sentido de diagnosticar o território e as demandas setoriais e administrar as políticas públicas junto à comunidade;
- incluir o saber local e ampliar a responsabilidade dos diversos agentes e sujeitos sociais no planejamento e ordenamento do território;
- implantar e fortalecer redes de gestão das políticas públicas, para contribuir com o planejamento e intersectorialidade das políticas no território.

Dentro das novas perspectivas de gestão estatal democrática e de planejamento participativo abre-se a possibilidade de se desenvolver um processo de gestão compartilhada quando projetos, planos, programas e normas podem ser discutidos frente aos diversos interesses e necessidades que se evidenciam no território vivido. A política da descentralização compreendida como um aspecto do processo de planejamento territorial participativo e como esta pode ser efetivada sobre as diferentes territorialidades e com qualidade de vida para poder atingir o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, junho 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>, Acesso em: 30 jul. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.
- BECKER, Bertha; EGLER, Claudio. *Brasil: uma potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1994.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. *Mapoteca*. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole>>, Acesso em: 10 ago. 2014.

- DONATO, Antonio. A descentralização em São Paulo. In: GASPAR, Ricardo; AKERMAN, Marco; GARIBE, Roberto (Org.). *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006, p. 35-48.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2001.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/projetos/ipvs/>>, Acesso em: 01 ago. 2014.
- GARIBE, Roberto. Estado e descentralização. In: GASPAR, Ricardo; AKERMAN, Marco; GARIBE, Roberto. (Org.) *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006, p.25-34.
- GÜELL, José M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>, Acesso em: 26 ago. 2014.
- JUNQUEIRA, Luciano P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *RAP*, Rio Janeiro 32 (2), p.11-22. Março/Abril de 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/7696>>. Acesso em: 04 abril 2014.
- KEINERT, Tania M. M. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 33(4):66-81 Jul./Ago de 1993.
- LACOSTE, Yves. *A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas, SP: Papirus, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.
- LEVY, Evelyn. *Democracia nas cidades globais, um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- LEVY, Evelyn. Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 15, ano V, p. 33-55, 1985.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p.121-192.
- NUNES, Edison; JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia. In: MOISÉS, José A. et al (Org.) *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Coleção CEDEC/Paz e Terra; v.5), 1982, p.165-198.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano Diretor Municipal Estratégico de São Paulo* (Lei n. 16.050/2014), São Paulo: PMSP, 31 jul. 2014.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/sao-paulo_sp#idh> Acesso em: 10 de ago. 2014.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição brasileira*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lucio; SOMEKH, Nadia. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense/PMSP, 1992.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo:HUCITEC, 1996.

- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- SOMEKH, Nádia. Projetos urbanos/utopias realizáveis: o caso do centro de São Paulo. In: GASPAR, Ricardo; AKERMAN, Marco; GARIBE, Roberto (Org.). *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006, p. 261-272.
- SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996.
- VITALE, Denise. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). *Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo* (18). São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2004, 76p.