

GOVERNABILIDADE e POBREZA NO BRASIL

organização

LICIA VALLADARES
MAGDA PRATES COELHO

ELISA P. REIS
LINO FERREIRA NETTO
LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ RIBEIRO
MARCUS ANDRÉ B. C. DE MELO
PAUL SINGER
REGINA SÍLVIA PACHECO
SILVIO CACCIA BAVA
SÔNIA ROCHA
SULAMIS DAIN



Estamos uma vez mais, como povo, na encruzilhada de esperança e frustração que nos vem perturbando desde a proclamação da República. Temos tudo para sair do marasmo (pelas riquezas naturais e culturais da Nação), mas volta e meia recaímos na incerteza e no desânimo porque nos vemos submetidos, por aqueles a quem delegamos poderes e instrumentos de governança, a manobras políticas que não sintonizam em plenitude com as aspirações de substanciais parcelas da opinião pública.

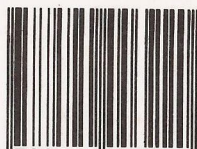
Este livro importante e oportuno resulta de um seminário organizado pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) sobre três temas interligados: *Governabilidade e democracia, Democracia e desigualdade econômica, Desigualdade econômica e consolidação democrática.*

Seus participantes — e agora co-autores — são cientistas sociais que, com objetividade e isenção política, se dispuseram a estudar esse angustiante impasse e promover mais aprofundado e consistente debate dos processos sociais e políticos em curso no Brasil.

Uma conclusão — preliminar, mas axiomática — surge como consenso básico: sem equacionar e resolver o problema da má (e injusta) distribuição da riqueza nacional não chegaremos ao patamar de adequada governabilidade. Pois, como diz a Bíblia, “Sobre uma casa dividida, ninguém governará.”

**Mais um lançamento de categoria da
civilização brasileira**

ISBN 85-200-0322-2



9 788520 003220

Um Debate Decisivo

Cientistas sociais que efetivamente merecem essa classificação profissional são aqueles que, de modo constante e sistemático, se dedicam com rigorosa isenção de ânimo à análise prospectiva das transformações sócio-econômicas, políticas e culturais que a médio ou longo prazo possam determinar as condições de vida de uma dada coletividade.

O Brasil vive hoje uma fase particularmente interessante de sua história, pois uma vez mais se chocam em militante antagonismo duas concepções políticas de administração do edifício social, ambas assegurando à opinião pública que se encontram na única via pela qual a nação verá enfim realizadas suas centenárias aspirações de ordem e progresso.

O fato de termos sido vítimas em várias épocas de nosso passado, próximas ou distantes, de frustrantes não-cumprimentos de solenes e sonoras promessas acarreta grande presença de ceticismo na reação popular, o que se manifesta sobretudo no crescente individualismo imediatista que domina as áreas urbanas, violentadas pela criminalidade onipresente assim como pelo ostensivo desrespeito aos mais elementares princípios e prerrogativas da cidadania.

Torna-se cada vez mais evidente que a má distribuição da riqueza nacional, oficialmente demonstrada pelos índices publicados pelo IBGE, está na raiz da maior parte de nossos problemas. A concepção neoliberal, veementemente defendida e propagada por uma das correntes ora em debate no cenário nacional, parece não se dar conta disso, pois

GOVERNABILIDADE
E POBREZA
NO BRASIL



acredita que através de ampla e acelerada privatização, de vigoroso estímulo da livre-iniciativa e de medidas que promovam a inserção do Brasil na crescente globalização das atividades econômicas chegaremos em poucos anos a um nível tal de desenvolvimento material que, por um processo de osmose, a riqueza inexoravelmente reflua da cúpula para a base.

Em contrapartida, mas sem querer participar de forma específica desse debate, este livro se propõe a difundir entre maior número de pessoas os trabalhos e conclusões a que chegaram vários cientistas sociais reunidos num seminário sobre *Governabilidade e Pobreza no Brasil* que foi promovido pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). Com serena objetividade, estudaram como associar governabilidade e democracia a uma política econômica capaz de garantir a consolidação do desenvolvimentismo com o aumento do índice de participação social, ou seja, partindo da premissa de que é necessário avançar da governabilidade urbana, da gestão democrática das cidades, para a ampliação da presença dos diversos segmentos da sociedade civil no processo de decisão coletiva. A uma *democracia a partir das elites* se contrapõe, portanto, uma *democracia a partir das bases sociais*.

Este é um livro que deve ser lido com atenção por todos aqueles, administradores da coisa pública, políticos, estudiosos e estudantes, que desejem estabelecer uma hierarquia de prioridades socialmente válidas e eficientes.

Ênio Silveira

GOVERNABILIDADE
E POBREZA
NO BRASIL

**GOVERNABILIDADE
E POBREZA
NO BRASIL**

**Organizadoras:
Licia Valladares
Magda Prates Coelho**



civilização



brasileira

Copyright © 1995, by LÍCIA VALLADARES E MAGDA PRATES COELHO
(organizadoras)

Capa: Projeto gráfico de FELIPE TABORDA

Composição: Pronto Art

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

G742

Governabilidade e pobreza no Brasil / organizadoras,
Lícia Valladares, Magda Prates Coelho. — Rio de Janeiro :
Civilização Brasileira, 1995
348p.

ISBN 85-200-0322-2

1. Brasil - Política e governo. 2. Brasil - Condições sociais.
3. Pobreza urbana - Brasil. I. Valladares, Lícia Prado.
II. Coelho, Magda Prates.

CDD - 320.981
CDU - 32(81)

95-1098

1995

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser
reproduzida, seja de que forma for, sem a prévia autorização da
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA S.A.

Av. Rio Branco, 99 — 20º andar — Centro

20040-004 — Rio de Janeiro — RJ

Tel.: (021) 263-2082 Telex: (21) 33798 Fax: (021) 263-6112

Caixa Postal 2356 — 20010 — Rio de Janeiro — RJ

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Sumário

INTRODUÇÃO — 9

Lícia Valladares e Magda Prates Coelho

PARTE I — GOVERNABILIDADE, SOCIEDADE CIVIL E REFORMA DO ESTADO

Ingovernabilidade: desagregando o argumento — 23
Marcus André B. C. de Melo

Governabilidade e solidariedade — 49
Elisa P. Reis

Dilemas do Estado diante da nova ordem econômica
e social — 65
Sulamis Dain

PARTE II — GOVERNABILIDADE URBANA: GOVERNOS LOCAIS E PARTICIPAÇÃO

A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana — 107

Luiz César de Queiroz Ribeiro

Dilemas da gestão municipal democrática — 161

Silvio Caccia Bava

Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate — 191

Regina Sílvia Pacheco

PARTE III — GOVERNABILIDADE, DESIGUALDADE E POLÍTICAS PARA A POBREZA

Governabilidade e pobreza: o desafio dos números — 221

Sônia Rocha

Poder público e organizações populares no combate à pobreza. A experiência do governo Luiza Erundina em São Paulo - 1989/92 — 267

Paul Singer

A atuação do município no combate à pobreza: possibilidades e limitações — 313

Lino Ferreira Netto

Nota sobre os autores — 337

Programa do Seminário — 343

Introdução

Licia Valladares e Magda Prates Coelho
IUPERJ/URBANDATA

Em tempos de mudança política, de reforma social e de expectativa de retomada do desenvolvimento econômico, parece mais que oportuno o debate sobre o tema da *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Este tema suscita a reflexão sobre a reforma do Estado e a restauração da autoridade política, sobre as relações entre Estado e sociedade civil, sobre as relações entre democracia e desigualdade, entre ajuste econômico e consolidação democrática. Num momento em que tanto se invoca a ingovernabilidade é importante tentar esclarecer o que se entende por governabilidade, ou governança — *governance* — neste Brasil às vésperas do século XXI. Diante da demanda crescente por um modelo de desenvolvimento em que prevaleçam os princípios da justiça social e da equidade, bem como pelo fortalecimento das instituições democráticas para garantir e proteger os direitos ci-

vis, políticos e sociais, a governabilidade democrática se impõe como o grande desafio a ser enfrentado pelo governo e pela sociedade civil.

Os textos que integram esta coletânea resultaram de um seminário organizado pelo IUPERJ no âmbito do Projeto GURI¹ em julho de 1994. Três eram os objetivos do encontro. De um lado, pensar como associar governabilidade e democracia a uma política econômica capaz de garantir a retomada do desenvolvimento com aumento da inclusão social. De outro, discutir as próprias noções de governabilidade e de governança que, oriundas da ciência política, entraram no debate público e na mídia e hoje constituem formulações estratégicas de agências como o Banco Mundial — que fala sobretudo de *governance* no sentido de “bom governo”. Correndo o risco de virar jargão, tais noções necessitam ser contextualizadas e ter a sua genealogia reconstituída. O terceiro objetivo era o de propiciar uma discussão específica sobre o que se pode chamar de governabilidade urbana, focalizando os governos municipais e seus esforços recentes para desenvolver uma gestão democrática da cidade, capaz de mobilizar, para a participação no processo de decisão, os diversos segmentos da sociedade civil.

Na montagem do seminário a estratégia adotada foi a de reunir cientistas políticos, sociólogos, economistas, planejadores, administradores e representantes de ONGs, que vêm analisando ou atuando em reformas administrativas de diversos setores da máquina estatal, que vêm acompanhando

¹ GURI: corresponde a “Global Urban Research Initiative”. Trata-se de uma rede financiada pela Fundação Ford, que envolve 12 equipes de pesquisa na América Latina, Ásia e África coordenadas pelo Center for Urban and Community Studies da Universidade de Toronto. A rede tem por objetivos promover a pesquisa urbana em novos campos temáticos e associar pesquisadores de várias regiões.

os esforços redistributivos de algumas políticas, ou que vêm seguindo a reforma constitucional de 1988 e suas conseqüências nas esferas regional e local. A idéia era a de juntar, num encontro restrito, acadêmicos e pesquisadores com profissionais com vivência na arena pública.

Os textos que integram esta coletânea, especialmente redigidos para o seminário², vêm finalmente a público através da iniciativa da Editora Civilização Brasileira, que se juntou ao IUPERJ e ao Projeto GURI acreditando que as contribuições aqui apresentadas possam vir a alimentar tanto o debate público quanto oferecer alguns parâmetros às gestões administrativas municipais, e aos novos governos que se iniciam nos âmbitos federal e estadual.

A organização desta coletânea segue a estrutura e a lógica do próprio seminário. Como ponto de partida — primeira parte do livro — apresenta-se uma discussão teórica e contextual das noções de governabilidade, governança e sociedade civil. São pensados os entraves à governabilidade no Brasil e as determinações mais gerais da economia e da sociedade, que precisam ser superadas quando se tem por meta a reforma do Estado e quando parece imperativo associar democracia participativa, governabilidade e políticas de ajuste. Começando pela leitura do texto de Marcus André Mello, o leitor é desde logo introduzido na genealogia da governabilidade enquanto categoria da sociologia política gestada na década de 70. A governabilidade apareceu, primeiro, como instrumento analítico do diagnóstico conservador diante do quadro de estagnação e crise de autoridade, então vivenciados pelas

² Ver no final do livro a programação completa do seminário com indicação nominal dos participantes, inclusive daqueles que não apresentaram texto escrito mas participaram dos debates.

economias capitalistas avançadas que enfrentavam os “excessos” do *welfare state* e a ressurreição do ativismo político. O largo debate travado na literatura internacional é cuidadosamente reconstituído até se chegar ao diagnóstico da ingovernabilidade. Este é formulado pelas elites nacionais e alimentado pela própria dinâmica dos processos de reforma política e constitucional da Nova República. Lembra o autor que, tanto aqui quanto no exterior, o debate deslocou-se, em grande medida, da questão do desenvolvimento econômico para as questões relativas à moldura institucional das economias e aos requisitos societais, organizacionais e políticos que permitiriam uma maior eficiência do Estado. Na década de 90, as agências multilaterais, dentre as quais o Banco Mundial, passaram a difundir o conceito de governança. Este conceito se distingue do de governabilidade no sentido de que “enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade” (Mello, p. 30). O conceito ultrapassa o marco do *modus operandi* das políticas para englobar questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e co-operação entre atores sociais. Embora a noção inclua a necessidade de aperfeiçoamento da capacidade gerencial do Estado, transcende o mero plano institucional, supondo participação e parceria entre o Estado e a sociedade na definição de prioridades, na implementação dos programas e das políticas públicas.

O texto de Elisa Reis, além de retomar a discussão sobre as origens e os diferentes conteúdos dos conceitos de governabilidade e governança, chama a atenção para o seu papel ideológico e sua função simbólica na vida das sociedades. “Governança é algo bom porque expressa capacidade de mudar para melhor. O termo cria um consenso, e é nesse sen-

tido que ele passa a ter uma função simbólica.” (Reis, p. 51) Partindo da discussão sobre a definição mais recente de sociedade civil, a autora introduz o tema da solidariedade social no debate sobre governabilidade e propõe que se discuta a questão da governabilidade da perspectiva dos “governáveis” ou “ingovernáveis”. Pergunta até que ponto em sociedades caracterizadas pelas desigualdades sociais, pela exclusão de amplos contingentes da população, pode-se falar em identidade social e incentivos para a participação em iniciativas coletivas. Nessa direção, suspeita da visão que enfatiza o potencial progressista da sociedade civil através de movimentos sociais, associações voluntárias e as recentes “cruzadas filantrópicas”. Mostra que tanto a experiência brasileira como a latino-americana apontam para a ampliação da solidariedade não-somente ao longo do processo de modernização em torno de um projeto do Estado-nacional. Em tempos de consolidação democrática mas de fraqueza do Estado e aumento das desigualdades sociais “as massas não têm incentivo para se associarem, porque as frustrações sociais lhes abalam a confiança mútua. O *ethos* prevalecente no discurso da sociedade civil atribui a tarefa de construção da solidariedade às elites esclarecidas, mas faltam mecanismos de legitimação para cobrar essa responsabilidade e para assegurar coordenação e continuidade de tarefas” (Reis, p. 60).

Tampouco otimista é a visão que nos oferece Sulamis Dain no capítulo referente aos dilemas do Estado — e da governabilidade — diante da nova ordem econômica e social. Sem minimizar a importância do aperfeiçoamento na capacidade gestora do Estado, nem a necessidade de acatar um novo relacionamento público-privado baseado em parcerias e maior participação da sociedade civil na formulação, financiamento, implementação e controle das políticas públicas, a autora

chama a atenção para os obstáculos à viabilização de tais propósitos, utilizando como recurso analítico exemplos de impasse na disputa pela receita pública. As recentes experiências latino-americanas de ajuste ilustram que bem-sucedidas políticas de estabilização não são suficientes para garantir de maneira automática a retomada do desenvolvimento com aumento da inclusão social. No caso brasileiro, associar governabilidade a uma política econômica e social abrangente, voltada para um projeto mais aberto de incorporação social, parece um desafio quase intransponível. Baseando-se numa análise fina das finanças públicas e na experiência da reforma tributária de 1988, à qual se acoplou a descentralização, a autora apresenta o panorama de falência fiscal e financeira do Estado, lembrando que a descentralização se deu em contexto de perda de dinamismo da receita pública agregada. Tendo como um dos objetivos principais reverter o processo de centralização tributária, característico do período autoritário, a descentralização, entretanto, não atualizou os critérios vigentes de partilha da receita, hoje superados pelo desenvolvimento econômico, crescimento e redistribuição populacional, gerando, na verdade, alguns efeitos perversos. A Constituição de 1988 desconheceu a dinâmica populacional e urbana, confirmando seu peso distributivo nos pequenos municípios (como demonstra a autora, aqueles que mais ganharam com a reforma tributária), ignorando os problemas sociais concentrados nas regiões metropolitanas, bem como o crescimento das cidades de porte médio.

As segunda e terceira partes da coletânea vão possibilitar justamente que se olhe para as realidades municipal e metropolitana na década de 80 e neste início dos anos 90. Quatro artigos assinados por Luiz César de Queiroz Ribeiro, Silvio Caccia Bava, Lino Ferreira Netto e Paul Singer, examinam o

município diante da reforma constitucional e do exercício da governabilidade, ou governança, também rotulada de “gestão democrática da cidade”. Em conjunto, esses autores observam a tendência ao aumento da aplicação dos recursos municipais na área social, à maior participação popular no processo de decisão, à disseminação de uma cultura política de negociação entre interesses divergentes, de parceria entre o setor público e privado na condução do desenvolvimento urbano. Lino Ferreira Netto, partindo de uma ótica institucional, discute a descentralização e mostra que ela trouxe para os municípios novas atribuições, ampliação de competências e responsabilidades, aumento da arrecadação, maior autonomia na aplicação das rendas. Detém-se, também, nas características que qualificam o município para exercer um papel relevante no campo das políticas sociais. Entretanto, o autor chama a atenção para as dificuldades oriundas da indefinição de competências entre os diferentes níveis de governo, que se traduzem na prestação concorrente de serviços e na dúvida quanto às atribuições de cada um desses níveis diante dos problemas sociais. Luiz César de Queiroz Ribeiro, por sua vez, observa que análise mais minuciosa da política social e das ações dos governos municipais na área social não autoriza falar de crise de governabilidade; ao contrário, os dados indicam o “aumento da governabilidade dos municípios” (Ribeiro, p. 141). Esse autor, ao analisar as leis orgânicas dos cinquenta maiores municípios do país, constata que houve, na maioria, uma incorporação não só das responsabilidades referentes aos direitos e garantias fundamentais e às políticas urbanas (política habitacional, de saneamento, transporte e meio ambiente), como do ideário da gestão democrática da cidade, presente na agenda política brasileira (com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana). Esse

ideário está pautado em três preocupações: limitar e partilhar o poder do Estado, combatendo o fisiologismo e o clientelismo; aumentar o comprometimento dos governos com a questão social; aumentar a eficácia da ação administrativa. Ao propor a descentralização do processo decisório, o aumento da eficiência da máquina governamental, maior transparência do processo administrativo e participação direta nas decisões, a reforma urbana, coincidentemente ou não, apresenta elementos que estão presentes nas propostas de governança das agências multilaterais.

Outro ângulo abordado pelos autores — Silvio Caccia Bava e Paul Singer — é aquele das experiências concretas da democracia participativa, nas quais o Partido dos Trabalhadores criou um campo de negociação entre os diferentes setores sociais que disputam os recursos escassos, as orientações das políticas públicas e onde se constituíram arenas atravessadas por inúmeros atores coletivos que deveriam garantir o controle social sobre a execução de políticas setoriais. As experiências consideradas (quase todas em cidades do Estado de São Paulo, incluindo o município da capital) sugerem que, muito embora se tenha conseguido inovar, “reinventar o governo” e criar fóruns de representação multipartite, houve enorme dificuldade dos governos municipais em construir condições de negociação favorável aos seus projetos. Silvio Caccia Bava lembra que as experiências de gestão municipal democrática desafiaram a capacidade da esquerda. “Formados em uma cultura de oposição ao Estado, na qual predominava uma resistência às formas institucionais de participação, foi difícil assumir a posição de ser governo.” (Caccia Bava, p. 179) Relatando em detalhes o processo de discussão orçamentária (um dos elementos centrais dos programas de governo do PT), Paul Singer, que exerceu o cargo de Secretá-

rio de Planejamento no governo Luiza Erundina, mostra que a questão da governabilidade vai muito além da capacidade de o governo impor sua autoridade e cumprir bem suas funções. Por mais democrática e bem-intencionada que tenha sido a prática orçamentária na gestão da cidade, houve um desencontro entre a concepção do que deveria ser a participação popular no governo e a realidade dos fatos: foi impossível negociar, de fato, a alocação de recursos de um vasto orçamento em assembléias com centenas de pessoas; foi um verdadeiro desafio atender às demandas oriundas das organizações populares que apresentavam uma grande diversidade quanto às próprias necessidades básicas.

A prática democrática, a valorização do município e o fortalecimento do poder local advindos da reforma constitucional não parecem, no entanto, por si só suficientes para habilitar o município a enfrentar a pobreza. Se é verdade, como assinalam Silvio Caccia Bava e Lino Ferreira Netto, que os serviços públicos de responsabilidade municipal melhoraram (sobretudo educação, saúde e transporte coletivo) como consequência do aumento das aplicações de recursos financeiros na área social, e se possa, como sugere Luiz César de Queiroz Ribeiro, falar de um “modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social, traços marcantes de um *welfare state* local” (Ribeiro, p. 108), permanece o desafio da pobreza nestes tempos de políticas restritivas de ajuste econômico.

Sônia Rocha oferece um quadro nada promissor quando analisa em detalhe os dados sobre quantos são, onde estão e quem são os pobres no Brasil. Mostra o desafio dos números à própria governabilidade. Os pobres seriam ainda 30% da população, ou cerca de 42 milhões de pessoas em 1990. Embora a incidência da pobreza no país seja mais elevada em

áreas rurais (39%), para o país como um todo, em função da urbanização, mais de dois terços dos pobres são pobres urbanos. A evolução ao longo de 1981-90 evidencia que parcela crescente deles são residentes urbanos em geral, e metropolitanos em particular. Em 1991 as nove metrópoles brasileiras concentravam nada menos que 42,7 milhões de pessoas, ou seja, 29% da população brasileira. Os pobres metropolitanos representavam 26,4% do total de pobres em 1981 e 29% em 1990.

Como já foi apontado, a reforma constitucional foi pensada sem considerar esta dinâmica populacional e urbana que coloca as metrópoles em situação especial. O texto de Regina Pacheco vai não apenas enfatizar a importância das regiões metropolitanas como uma realidade inegável, mas denunciar o enorme vácuo político-administrativo na escala supra local, criado pela Constituição de 1988. Até onde o fortalecimento dos municípios, apoiado na nova Constituição, criará ainda mais obstáculos à gestão metropolitana? Pleiteando que se volte a pensar numa gestão metropolitana e regional, e dando exemplos de experiências nacionais de consórcios que fomentaram a construção de uma agenda regional de políticas públicas, a autora sugere que o debate sobre governabilidade e governança não se reduza à centralização *versus* municipalismo, mas considere também a questão de como garantir a sobrevivência da metrópole como *locus* econômico, político e social no contexto de democratização, crise fiscal do Estado, globalização e novas demandas para o Estado nacional.

Finalizando, vale esclarecer que o seminário *Governabilidade e Pobreza no Brasil* não ofereceu respostas acabadas para as questões que o motivaram ou que surgiram durante os debates. Ao contrário, suscitou problemas que vão

desde aqueles referentes ao refinamento dos conceitos de governabilidade e governança, para torná-los úteis ao entendimento dos processos sociais e políticos em curso no Brasil, até problemas concretos, referentes ao desafio que os governos municipais vêm enfrentando para consolidar as bases sociais e políticas necessárias à viabilização de projetos que incluam um reordenamento da hierarquia de prioridades. Dessa forma, a importância do seminário que gerou os textos aqui reunidos, deve ser avaliada sobretudo pelo estímulo que oferece à reflexão sobre conceitos e convicções, propiciando a continuidade do debate que articula a governabilidade à democracia política e social.

Como toda atividade coletiva, o Seminário resultou de uma soma de esforços. As organizadoras agradecem não apenas ao conjunto das participantes como ao IUPERJ e a jovem equipe do URBANDATA pelo seu apoio na organização do Seminário. Lídia Medeiros estendeu sua contribuição colaborando no preparo dos originais deste livro.