

EXPERIÊNCIAS  
EM EDUCAÇÃO  
POPULAR

# PROPOSTA

Uma revista trimestral da FASE • Ano 24 • Junho de 1996 • Nº 69 • Preço: R\$ 6,00

## ELEIÇÕES E CIDADANIA

### ENTREVISTAS

- Tarso Genro
- Eduardo Suplicy

### A CIDADE COMO OPORTUNIDADE POLÍTICA

Jordi Borja

### CIDADANIA E DEMOCRACIA: O SENTIDO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Luis Cesar de  
Queiroz Ribeiro e  
Orlando Alves dos  
Santos Júnior

 FASE

Estamos de luto pelo massacre dos  
sem-terra – uma vergonha nacional

# ASSINE JÁ A REVISTA PROPOSTA

- n° 68 Cenários do Século XXI
- n° 67 Movimentos Populares Urbanos
- n° 66 Mudar a Vida
- n° 65 Repensando o Brasil II
- n° 64 Globalizar ou integrar?
- n° 63 Trabalho e renda
- n° 62 Crise urbana
- n° 61 Repensando o Brasil
- n° 60 Genocídio social
- n° 59 Cidadania e políticas públicas
- n° 58 Democratização dos meios de comunicação
- n° 57 Revisão constitucional: Estado, trabalho e cidadania
- n° 56 Desenvolvimento e meio ambiente
- n° 55 Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais
- n° 54 Democratizando a cidade
- n° 53 Qual desenvolvimento?
- n° 52 Educação básica: essa crise tem solução
- n° 50 Organização sindical nos locais de trabalho
- n° 49 Violência e direitos humanos: uma guerra no Brasil
- n° 48 Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio ambiente
- n° 46 Barragens: movimento ecológico e luta pela terra
- n° 44 Trabalhadores rurais: fazer nossa política agrícola
- n° 43 Vídeo popular: as outras cores da imagem
- n° 42 Assalariados rurais: para onde vai a organização
- n° 41 Mulheres, a política no cotidiano



FAÇA SUA  
ASSINATURA E  
GANHE MAIS  
DUAS REVISTAS

COPIE E ENVIE O  
CUPOM AO LADO  
PARA:  
**Revista PROPOSTA**  
R. das Palmeiras, 90  
CEP: 22270-070  
Rio de Janeiro - RJ

Tel: (021) 286-1441  
Fax: (021) 286-1209

## Cupom de assinatura

Cheque nominal à FASE

Vale Postal - Ag. Botafogo

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

Estado: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Tel/Ramal: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Área de interesse:  Sindicalismo  Questões rurais  Questões urbanas  
 Comunicação  Ecologia  Outros

Assinatura Anual

Número Avulso

Exterior

R\$ 20,40

R\$ 6,00

US\$30.00

# ELEIÇÕES E CIDADANIA

---

## EDITORIAL

**ELEIÇÕES E CIDADANIA** 3

---

**OS TRÊS BRASIS: NOVO CENÁRIO PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES  
MUNICIPAIS** 5

Ricardo Salles e Sandra Mayrink Veiga

---

**A CIDADE COMO OPORTUNIDADE POLÍTICA** 18

Jordi Borja

---

**"CIDADANIA E DEMOCRACIA: O SENTIDO  
DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS"** 23

Luiz Cesar de Q. Ribeiro e Orlando A. dos Santos Jr.

---

**OS LIBERAIS TAMBÉM FAZEM PLANEJAMENTO URBANO?** 28

Carlos B. Vainer

---

## ENTREVISTA

**POBREZA E INDICADORES SOCIAIS** 35

Tarso Genro

---

## ENTREVISTA

**POBREZA E INDICADORES SOCIAIS** 38

Eduardo Suplicy

---

**POTENCIAIS E LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO: A RENDA MÍNIMA** 42

André Urani

---

**BELO HORIZONTE INOVA NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR** 47

Maria Regina Nabuco e Maria José Silveira Pessôa



## ELEIÇÕES E CIDADANIA

**S**intonizada com a conjuntura sócio-política do país, **PROPOSTA** abre o debate sobre as eleições municipais de 1996. No entanto, o leitor-eleitor não encontrará uma discussão em torno dos candidatos às prefeituras municipais e suas plataformas e, tampouco, encontrará uma discussão em torno dos candidatos às Câmaras de Vereadores, apesar da importância inquestionável destes debates para o exercício da democracia ativa e do voto consciente. A idéia foi antes oferecer uma agenda temática que possibilite a realização de discussões que ultrapassem a mera questão da capacidade dos candidatos de realizar um “bom governo” posta pelos meios de comunicação. Afinal, o que é um “bom governo”?

Assistimos ao processo de estetização da política, onde a atividade de gestão aparece cada vez mais como técnica neutra, como capacidade de implementação de agendas previamente estabelecidas. Fazer um “bom governo” seria portanto saber administrar com eficácia esta agenda. Com efeito, os governos municipais sofrem um processo de despolitização e, em decorrência, ganha importância a estética, a performance, a capacidade de criar fatos para permanecer na mídia, na memória do eleitor. Neste quadro, não seria improvável que algumas vezes levantassem a proposta de eleição por concurso público, sendo “eleito” o candidato mais apto tecnicamente para implementar a agenda previamente definida. Ao lado da estetização da política, encontra-se, portanto, o enfraquecimento da soberania popular.

Recusando esta visão, o conjunto de artigos aqui reunidos tem um sentido comum: defendendo a necessidade de discutir os modos, os sentidos, os modelos e as ideologias presentes nas eleições de maneira velada, colocam em debate a própria agenda do “bom governo”. Com isto, afirmam que a política continua viva, e mais do que nunca, se constitui em uma dinâmica de conflito, que opõe a busca pela reprodução da dominação à transformação das atuais relações de poder.

De uma forma geral, os textos da revista estão organizados em torno de três temas-chaves: o significado e a importância das eleições municipais deste ano, a discussão em torno da proposta de renda mínima aplicada aos municípios brasileiros e avaliação de algumas experiências de políticas municipais. Destacam-se duas entrevistas, com o senador Eduardo Suplicy e com o prefeito Tarso Genro que, abordando algumas destas questões, mostram que é possível superar a banalidade e a estética despolitizadora e propor políticas visando o fortalecimento da democracia e da cidadania ativa. O leitor está convidado a entrar neste debate.

*Orlando Alves dos Santos Junior*

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

## CONSELHO DELIBERATIVO

### PRESIDENTE

Ana Clara Torres Ribeiro

### VICE-PRESIDENTE

Raimundo J. B. Teixeira Mendes

### 1ª SECRETÁRIA

Leilah Landim Assumpção

### 2ª SECRETÁRIA

Márcia Pereira Leite

### 3ª SECRETÁRIO

Revdo. Paulo Pena Schutz

### SUPLENTE

Décio Lima de Castro

Fernanda Carísio

Luis Carlos Delorne Prado

Maria Lucia Karan

Paulo Totti

### CONSELHO FISCAL

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Tito Lívio Lucio de O. Ramos Neto

### SUPLENTE

Ricardo de Gouvêa Corrêa

José Moreira Bartholo

### ASSOCIADOS EFETIVOS

José Sérgio Leite Lopes • Silvio Caccia Bava • Bráulio Rodrigues da Silva • Sérgio Goes de Paula •

Rosiska Darcy de Oliveira •

Cândido Grzybowski • Herbert de Souza • Otávio Guilherme Cardoso

Alves Velho • Lysâneas Maciel •

Otília Silva Leite • Luís Eduardo Soares • Ênio Candotti • Uri Gomes

Machado • Alexandre Sgrezia •

Lizt Vieira • Antonio Abreu •

Carlos Nelson Coutinho • Luiz

Gonzaga Ulhoa Tenório • Renato

Sérgio Maluf • Ricardo Peret • Pe.

Adelar Pedro de David • Lícia

Valadares • Wanda Engel Aduan •

Peter Collins Cona

### DIRETOR EXECUTIVO

Jorge Eduardo Saavedra Durão

### DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Virgílio Rosa Neto

### DIRETOR DA ÁREA TRABALHO E RENDA

Pedro Claudio Cunca Bocayuva

Cunha

### DIRETOR DA ÁREA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Maria Emilia Lisboa Pacheco

### DIRETOR DA ÁREA POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

Orlando Alves dos Santos Junior

## FASE - educando para a cidadania e o desenvolvimento

Fundada em 1961, a FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – teve seu ponto de partida no trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e cooperativo.

Durante o período militar-autoritário, a FASE dedicou-se ao apoio a atividades de organização de base e aos processos de construção da democracia e da cidadania.

A partir da década de 80, a FASE concentrou suas ações na busca de alternativas para a crise do atual modelo de desenvolvimento que vem contribuindo para uma maior concentração de renda, tem levado grandes parcelas da população à exclusão social e aumentado a escalada da violência.

A FASE é uma organização não-governamental de educação e de desenvolvimento, sem fins lucrativos, que atua em 10 estados da Federação. A FASE no Brasil é associada à ABONG (Associação Brasileira de ONGs) e internacionalmente à ALOP e ao El Taller.

Com 35 anos de atuação, a FASE é reconhecida como uma instituição de marcante presença na trajetória das lutas da sociedade brasileira, enraizada nos principais movimentos sociais e políticos das últimas três décadas. Presença esta que se consolida ainda pela eficácia e eficiência de seus projetos demonstrativos de resultados duradouros para grupos específicos, além da produção de elementos atuantes para a construção de uma alternativa de desenvolvimento.

Na esfera internacional, a FASE mantém um diálogo com agências internacionais no sentido da construção de plataformas e ações comuns. Participa de redes e campanhas internacionais pela democratização das políticas dos organismos multilaterais.

Na esfera nacional, a FASE realiza convênios com órgãos públicos para avaliação, elaboração, monitoramento e fiscalização de projetos. Desenvolve parcerias com universidades, institutos, e outras entidades, buscando estimular e socializar a produção de conhecimento através de estudos e pesquisas e da publicação de cartilhas, livros e da Revista PROPOSTA e da promoção de ações coletivas, tais como campanhas, seminários, palestras e debates.

A FASE é inteiramente independente de governos e partidos políticos. Seu orçamento provém de contribuições individuais e de agências internacionais de solidariedade aos povos do Terceiro Mundo.

## Missão

- Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, em um desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública.
- Apoiar, com visão e atuação próprias, a constituição, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento através de ações educativas e de projetos demonstrativos.

## Objetivos no próximo trienal:

- Promover a cidadania lutando por melhores condições de participação dos cidadãos na vida social, política e econômica.
- Promover melhores políticas públicas mediante intervenção junto à opinião pública e aos órgãos governamentais.
- Contribuir para impedir a deterioração das condições de trabalho e renda dos assalariados e o aumento da exclusão social. Trabalhar com associativismo e cooperativismo.
- Promover o debate público sobre temas relacionados com o poder local, através de projetos demonstrativos, urbanos e rurais, e da organização da população.

## Estratégia

Para o triênio 96/98, a FASE terá como estratégia para a sua atuação nas cinco regiões brasileiras três temas com a preocupação permanente de enfocar a questão dos jovens e das relações homem-mulher:

**1 Meio Ambiente e Desenvolvimento** Compatibilização da preservação do meio ambiente com o desenvolvimento

**2 Trabalho e Renda** Melhoria das condições de trabalho, geração de renda e erradicação da violência nas cidades e no campo.

**3 Cidadania, políticas públicas e questão urbana** Participação popular na definição das políticas públicas.

# OS TRÊS BRASIS: NOVO CENÁRIO PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS?\*

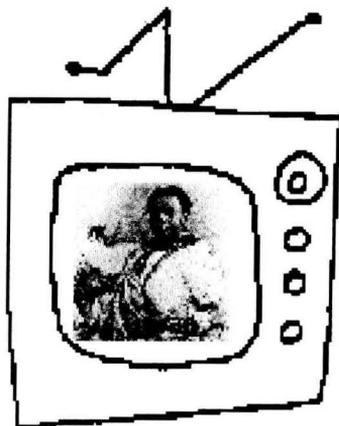
Ricardo Salles  
Sandra Mayrink Veiga

Recentemente os resultados de uma pesquisa conduzida pela ONU e pelo IPEA sobre o índice de Desenvolvimento Humano brasileiro (IDH - definido pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* - PNUD - através da combinação de indicadores de esperança de vida, escolaridade e nível de renda) teve grande reper-

dois brasis restantes) no Primeiro Mundo seria uma questão de tempo se mantido o rumo atual das coisas.

O objetivo deste artigo é o de se deter um pouco mais sobre estes dados no sentido de traçar um quadro social do ambiente em que ocorrerão as próximas eleições municipais. Uma análise mais cuidadosa dos dados divulgados da pes-

social estaria sendo detalhada. Certamente, contudo, tal situação estaria referida a uma perspectiva explícita e normativa de desenvolvimento futuro otimista e, eventualmente, alternativa em relação aos padrões sociais e econômicos de desenvolvimento dominantes.



NATHALIA CAVALCANTE

cussão na mídia. No lugar da Belíndia tradicional, havia uma terceira faixa de situação-renda no Brasil: nem rica, nem pobre. Além deste terceiro Brasil, a cobertura sobre a pesquisa colocou especial atenção no fato de que uma parcela ponderável da população já viveria em níveis de Primeiro Mundo. Mais importante, contudo, esta cobertura, apontando a mudança do perfil demográfico brasileiro com a desaceleração da taxa de natalidade, e os resultados positivos do Real para as populações mais carentes, deixava entrever que o ingresso de todo o Brasil (ou dos

quisa acima referida e, principalmente, a partir de uma visão histórica, não permite corroborar um certo otimismo, senão interessado, ingênuo que marcou grande parte desta divulgação na mídia.

Inicialmente, teceremos algumas considerações sobre as atuais perspectivas de transformação social que informam este trabalho.

Apresentado há uma década atrás, o quadro social abaixo descrito não sofreria alterações de qualidade. Os índices seguramente seriam diferentes (menos graves em sua maioria), mas a mesma situação de miséria e abandono

\* Uma versão inicial e mais ampla deste trabalho, sob o título "Do genocídio secular ao genocídio social? Perspectivas do desenvolvimento social do Brasil do século XXI", foi elaborada para ser submetida à apreciação da *Asociacion Latinoamericana de Organizaciones de Promocion* (ALOP).

**RICARDO SALLES** - Historiador, autor de *Guerra do Paraguai: escravidão e cidadania na formação do exército e Nostalgia imperial: formação da identidade nacional no Brasil do Segundo Reinado* (no prelo)

**SANDRA MAYRINK VEIGA** - Assessora da FASE Nacional, co-autora de *Volta Redonda entre o aço e as armas* e *Novo vocabulário político*.

***O colapso do socialismo e a rapidez e profundidade das transformações tecnológicas e econômicas em curso (...) alteraram profundamente o estado mental com que consideramos o panorama do desenvolvimento social.***

O colapso do socialismo e a rapidez e profundidade das transformações tecnológicas e econômicas em curso, que praticamente dissolvem as bases sociais dos agentes políticos tradicionais comprometidos com a mudança social, alteraram profundamente o estado mental com que consideramos o panorama do desenvolvimento social e enfrentamos as dificuldades que se apresentam para sua melhoria. Estes acontecimentos, que ainda não se desdobraram em toda sua amplitude, tornam a adoção de uma perspectiva normativa para o futuro, se baseada nos modelos societários alternativos tradicionais, precocemente obsoleta; se baseada numa eventual emergência de novos agentes sociais de transformação, temerária, ainda que não menos urgente.

Não é apenas o modelo societário da alternativa socialista, a partir das experiências do socialismo real, a única certeza que a história dos últimos 150 anos indica que deva ser abandonada. Aparentemente vitorioso, o modelo liberal também apresenta fissuras que o comprometem enquanto modelo e não apenas como visão cínica de que o mundo é assim mesmo e paciência. Com efeito,

assim como em relação ao socialismo, podemos também falar de um liberalismo realmente existente neste mesmo período. A experiência histórica, em particular na última década, demonstrou que, sem contrapesos, o mercado do liberalismo teórico produz mais e não menos desigualdade social.

Desta maneira, um primeiro ponto a ser ressaltado em relação à visão que informa esta abordagem é que a ausência de uma prescrição de modelo societário a ser adotado é deliberada: ela serve para apontar uma dificuldade real que não deve ser ocultada. Optamos pela explicitação desta dificuldade no lugar de sua elusão, talvez mais reconfortante. A presença desta ausência é para ser notada e, ainda mais importante, para ser sentida ao longo do texto como um incômodo, como uma peça que não se encaixa.

Tal ausência deliberada e inquietante não reflete um compromisso com as visões que apregoam o fim da história ou capitulação ante um certo realismo social fatalista, ainda que o esboço de um cenário futuro pessimista - o que denominamos quadro de agravamento de exclusão social possível - prevaleça. Uma escala planetária, além da situação brasileira que é o nosso objeto de análise, autoriza este esboço. Segundo o Banco Mundial, entre 1870 e 1985, a diferença de concentração de riquezas entre os países ricos e os países pobres cresceu 52 vezes. Diante do quadro de crescimento da força de trabalho, principalmente nos países pobres, para as próximas décadas "... a tarefa de aumentar os padrões de vida dos pobres parece desencorajadora, senão impossível"<sup>1</sup>. Se este quadro não aparece como fatalidade, ele é a explicitação de uma possibilidade - gostaríamos de enfatizar, bastante real - a ser evitada.

Em segundo lugar, a visão que representa o fio condutor deste trabalho expressa duas crenças posi-

tivas extraídas de uma leitura da história recente: 1) o valor da democracia representativa de massas e de sua indissolúvel ligação com um mínimo de extensão e garantia de direitos sociais e; 2) a certeza de que, como indica a própria experiência histórica de construção da democracia moderna, o bem-estar social não foi e não será fruto da ação de apenas uma vontade política, do predomínio de uma facção ou partido e sim a resultante de múltiplas forças em conflito. O compromisso democrático no entanto é concreto, não paira no ar. Ele exige um compromisso de forças políticas efetivamente democráticas.

***Segundo o Banco Mundial, entre 1870 e 1985, a diferença de concentração de riquezas entre os países ricos e os países pobres cresceu 52 vezes.***

Finalmente, mesmo que fique cada vez mais clara a escala planetária dos dilemas enfrentados pela humanidade, consideramos que ainda é cedo para se abandonar o espaço político-cultural onde a questão social ocorre e onde podem se desenvolver as possíveis soluções. Entre as questões globais e as soluções locais, o espaço da nação como produto político-cultural histórico não deve ser subestimado. A miséria no mundo, e no Brasil com certeza, não é uma questão de escassez ou de administração ineficiente de recursos. Há os que dela se beneficiam para além do mero possuir mais; trata-

1- Relatório do Banco Mundial de 1995, citado pelo *Jornal do Brasil*, 31/10/95.

se de status econômico e social, de poder político, mas também de representação cultural da riqueza e do poder. Mesmo que estejamos assistindo à perda de poder dos Estados centralizados - alguns mais que outros -, este fato não vem sendo acompanhado pela dissolução dos particularismos e identidades étnicos, nacionais ou civilizatório-regionais (ocidentais, muçulmanos, por exemplo), pelo contrário.

A crise da modernidade significou o recrudescimento destes valores culturais mais profundos. Por isso, adotamos uma perspectiva histórica na abordagem de nosso tema, tendo por base a formação da nação. A importância desta tentativa de revisitar as bases da constituição da nação, não deve ser subestimada, pois é através dela que poderemos elucidar a recorrência do tema da exclusão social. Somos uma sociedade cuja origem remonta a uma escravidão fundada num genocídio secular e em que a superação deste regime implicou na formação de um padrão crescentemente excludente de relações sociais.

### **Uma perspectiva histórica do desenvolvimento social no Brasil**

A exclusão e a apartação social estiveram presentes - mais do que muitos gostariam de aceitar ou lembrar - na própria constituição do mundo moderno, marcado pela existência de um mercado mundial e o predomínio dos valores e da cultura ocidentais. Povos e civilizações praticamente inteiros pavimentaram o caminho para a construção deste mundo, principalmente no que diz respeito à colonização e, mais tarde, ao imperialismo. O Brasil tem sua formação como nação intimamente associada a este processo. Trata-se da escravidão moderna que esteve na base da empresa colonial européia e, no século XIX, das

## ***... a abolição da escravidão não bastou para mudar nosso padrão social excludente. Este continuou a marcar as relações sociais entre as elites dominantes e a grande massa da população.***

sociedades escravistas modernas. Destas, o Brasil foi a única em que se constituiu um Estado nacional e moderno e a última a abolir formalmente o trabalho servil. Entretanto a abolição da escravidão não bastou para mudar nosso padrão social excludente. Este continuou a marcar as relações sociais entre as elites dominantes e a grande massa da população. Como uma constante, o padrão social excludente sempre foi reconstruído em novas bases em diferentes momentos do desenvolvimento nacional posteriores. Seja na república dos fazendeiros que se encerrou em 30, seja nas décadas de desenvolvimentismo que se seguiram.

Vejamos mais de perto os resultados deste longo ciclo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização substitutiva de importações que se encerrou em fins dos anos 70.

A produção doméstica de bens de consumo não duráveis e, mais tarde, duráveis para exportação e para um mercado interno restrito, mas não desprezível, envolvendo entre 1/4 e 1/3 da população (entre 30 e 50 milhões de pessoas) caracterizaram este ciclo. Alavancando este processo, foi montada pelo Estado, ou com forte apoio deste, uma infra-estrutura de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, serviços, comunicações,

transportes, produção de bens de produção, energia e matérias primas básicas.

O desenvolvimento brasileiro beneficiou-se da abundância de recursos característica do país; de suas dimensões continentais; da ausência de tensões étnicas, culturais ou religiosas em grave intensidade, se comparadas a outras nações de porte e diversidade étnico-cultural semelhantes; e da não existência de grandes obstáculos a quaisquer políticas de desenvolvimento, tais como excesso populacional, grandes áreas desérticas ou imprestáveis para a agricultura, estações climáticas rigorosas. Durante cerca de meio século este ciclo fez com que o país apresentasse uma das maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) entre todas as nações do mundo (na verdade, só o Japão apresentou um índice acumulado mais elevado). As consequências, vistas à distância, são impressionantes: crescimento populacional exponencial, atingindo a marca de 150 milhões de pessoas; urbanização com cerca de 2/3 da população vivendo em áreas urbanas na década de 80 contra 1/3 para os anos 40; economia industrial ocupando entre a 8ª e a 10ª posição no ranking mundial; passagem de um país agro-exportador para um país cuja pauta de exportações é constituída majoritariamente por manufaturados.

Uma industrialização tardia fez com que inovações tecnológicas convivessem com a permanência de condições econômicas e sociais atrasadas. A produção para um mercado interno restrito e para a exportação permitiu que, de fato, o setor moderno da economia e da sociedade se beneficiasse desta convivência através da formação de um mercado de trabalho alicerçado na desigualdade social e no baixo valor da força de trabalho. O Brasil talvez tenha sido o caso extremo daquilo que Aníbal Pinto (célebre economista da CE-

PAL), definiu como heterogeneidade estrutural característica dos processos de industrialização da América Latina: convivência de diversos estágios tecnológicos em um mesmo setor associada a um alto grau de desigualdade social. De um ponto de vista estrutural, a raiz desta situação encontra-se:

- na não resolução da questão agrária que propiciasse a fixação da população rural e a oferta barata de alimentos (e nós acrescentaríamos, que quebrasse as bases da estrutura de poder tradicional e de uso patrimonial do Estado como um dos principais obstáculos ao progresso social);
- no êxodo rural que deprime as condições de vida nos centros urbanos de médio e grande porte;
- na ausência de políticas sociais que atendam as populações em precaríssimas condições de vida; e
- na existência de um mercado de trabalho perverso que desfavorece o trabalhador, caracterizado pela enorme oferta de mão-de-obra.

A capacidade demonstrada pelo Brasil, de um modo ou de outro, de substituir a produção e oferta de determinados bens, assim como tecnologia e poupança externas, parecia indicar que o esforço nacional desenvolvimentista seria capaz de reduzir aos poucos a distância que separava o país dos padrões tecnológicos, econômicos e sociais característicos do mundo desenvolvido. Tal esforço, no entanto, mostrou-se um fenômeno frágil. A crise e as mudanças internacionais dos anos 80 rapidamente encarregaram-se de deixar clara esta fragilidade.

As indústrias brasileiras, hoje, perderam competitividade internacional. Outros países são capazes de oferecer produtos a um custo mais baixo, seja do ponto de vista da mão-de-obra, como no caso da China; seja do ponto de vista tecnológico, como no caso da Coreia

do Sul. O próprio mercado interno é ameaçado por estes novos concorrentes. A tecnologia nacional mostra-se defasada e incapaz de manter passo com a revolução microeletrônica em curso nos países centrais.

A possibilidade de geração de uma poupança interna financiadora do desenvolvimento é, no entanto, o ponto em que mais aumenta a distância entre o país e o mundo desenvolvido. A crise da dívida

***Entre 1987 e 1993, o Brasil enviou US\$ 90 bilhões para o exterior a título de pagamento da dívida externa. Este valor seria o suficiente para pagar 1,5 milhões de professores durante 10 anos com um salário mensal de US\$ 500.***

demonstrou a fraqueza do sistema financeiro brasileiro e sua íntima dependência do sistema internacional. Todo o ciclo de desenvolvimento anterior aos anos 80 não só esteve fundado na captação de recursos externos, como, mais importante, foi incapaz de criar uma base interna sólida de apoio ao desenvolvimento. A alteração nos juros internacionais trouxe consequências dramáticas para o Brasil.

A relação entre o pagamento de juros e as necessidades não atendidas na área educacional ilustra este fato. Entre 1987 e 1993, o Brasil enviou US\$ 90 bilhões para o exterior a título de pagamento da dívida externa. Este valor seria o suficiente para pagar 1,5 milhões de professores durante 10 anos com um salário mensal de US\$ 500.<sup>2</sup>

A crise apontou a relação estrutural entre capacidade interna de financiamento e condições de vida social e econômica dignas como base para um real desenvolvimento de consequências duradouras e sustentado.

É notório que o desempenho econômico brasileiro não foi acompanhado de desenvolvimento social em termos sequer aproximados. Contudo, a valoração do impacto social deste processo, se negativo ou positivo, não é uma questão simples. Para além do evidente crescimento do PIB e da renda per capita, mesmo um indicador internacional como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, que visa justamente medir o impacto do desenvolvimento econômico sobre as condições de vida de uma população, aponta melhorias significativas no caso brasileiro nas últimas décadas. É o que podemos observar no quadro I abaixo:

2- **Folha de São Paulo**, 14/01/94, citado por Buarque, Cristovam. *A revolução nas prioridades. Da modernidade técnica à modernidade ética*. São Paulo, Paz e Terra, 1994, pp.50-51.

**Quadro I**  
Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano para o Brasil em anos selecionados:

Ano	1960	1970	1992	1993	1994
IDH	0,394	0,507	0,756	0,717	0,759

Fonte: RODRIGUES, Maria Cecília P. "Por que o Brasil subiu no ranking do desenvolvimento humano?" *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 9, p. 46-49, set. 1994. In LUSTOSA, Tania Quiles de O. "Pobreza e Indicadores Sociais". *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 63, p. 5-13, dez. 1994.

Ainda que descontados os erros devidos às conversões cambiais para os anos recentes (que, se não levados em conta, indicariam uma tendência a que o Brasil, já em 1995, ingressasse no quarto superior reservado aos países desenvolvidos definido através do IDH para classificar as nações do mundo), é inequívoca uma tendência histórica ascendente constante. Como bem notou Maria Cecília P. Rodrigues<sup>3</sup>, tal fenômeno se deve ao peso do fator PIB per capita no cálculo do IDH e, principalmente, ao fato deste não estar refletindo diretamente a distribuição interna de renda (ver Quadro II).

bres participam com 12% e os 50% mais ricos com 88% de todos os rendimentos do trabalho<sup>5</sup>

A variação do rendimento médio real dos ocupados ao longo da década de 80 mostra que este foi um período de perda generalizada para todos os grupos de renda. De uma maneira geral, ainda que desigual por grupos de renda como os dados abaixo demonstram, entre 1981 e 1990, a renda média dos ocupados caiu 22,57%<sup>6</sup>.

Mesmo tendo experimentado uma melhoria na distribuição de renda no início dos anos 80, a situação agravou-se a partir de 1986, com a mudança do perfil do processo de concentração de renda.

A má distribuição de ganhos deu lugar às perdas desiguais. Isto fica claro quando comparamos a fase em que todos ganham (1981-86), com aquela em que todos perdem (1986-90). Os setores que mais ganham no período de crescimento são os que menos perdem quando a economia vai mal.

Entre 1981 e 1986, houve

um aumento de rendimento real em todos os grupos de renda dos ocupados. Assim, o 1% mais rico experimentou um ganho de rendimento real da ordem de 43,05% contra 28,60% dos 10% mais pobres. Os 5% mais ricos obtiveram ganhos de 31,034%, pouca coisa superior aos 30,44% que corresponderam aos 20% mais pobres. Os 10% mais ricos, com ganhos de 30,25%, experimentaram um ritmo de melhoria bem mais elevado

que 12,73% correspondentes aos 30% mais pobres<sup>7</sup>

Entretanto, se o 1% mais rico perdeu 11,17% de seu rendimento real entre 1981 e 1990, os 10% mais pobres perderam 31,66% no mesmo período. A uma perda de 16,56% dos 5% mais ricos, correspondeu uma perda de 27,71% dos 20% mais pobres. Já os 30% mais pobres perderam 41,22% de seu rendimento real, constituindo-se no grupo de renda que mais perdeu no período, contra 17,08% dos 10% mais ricos.

O dado mais eloquente, contudo, que demonstra a perversidade do desenvolvimento brasileiro é aquele que diz respeito à evolução do salário mínimo: em 1994, sua capacidade de compra equivale a 25% daquela de 1940<sup>8</sup>. Este fato mostra que "... principalmente, a partir de 1964, o Estado brasileiro se utilizou das políticas salariais e do salário mínimo como instrumentos de combate à inflação, redução do déficit público e contenção do consumo, e não como mecanismos de proteção de renda".<sup>9</sup>

De acordo com a pesquisa promovida pela ONU e IPEA sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o Brasil conta presentemente com 42 milhões de pobres

3- Op. cit.

4- O índice Gini busca medir o grau de igualdade em uma distribuição qualquer. Ele varia de 0 a 1. Quanto mais perto de 1, maior a concentração desta distribuição.

5- "Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social: a perspectiva dos trabalhadores". in **Textos para Debate Internacional**, n. 5, p. 25-35, jul. de 1995 e **Pesquisa do DIEESE**, n. 11, ago. de 1995.

6- **Pesquisa DIEESE**, n. 11, agosto de 1995.

7- Idem.

8- URANI, André. "Políticas de emprego e combate à pobreza no Brasil", **Proposta**, n. 63, p.33-37, dez. 1994.

9- **Pesquisa DIEESE**, n. 11, agosto de 1995, p. 11.

**Quadro II**

Distribuição pessoal de renda 1981/1990

<b>Grupos de renda</b>	<b>1981</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
<b>Os 10% mais pobres</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>
<b>Os 20% mais pobres</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,6</b>
<b>Os 50% mais pobres</b>	<b>14,5</b>	<b>13,5</b>	<b>12,0</b>
<b>Os 10% mais ricos</b>	<b>44,9</b>	<b>47,3</b>	<b>48,1</b>
<b>Os 05% mais ricos</b>	<b>31,9</b>	<b>33,9</b>	<b>34,4</b>
<b>O 01% mais rico</b>	<b>12,1</b>	<b>14,0</b>	<b>13,9</b>
<b>Índice de Gini (5)</b>	<b>0,564</b>	<b>0,584</b>	<b>0,602</b>

Fonte: IBGE, PNAD, in Pesquisa DIEESE, n. 11, agosto de 1995. **ÍNDICE GINI**<sup>4</sup>

Com um PIB per capita de US\$ 5.240, apenas 1% das famílias brasileiras possui renda mensal superior a US\$ 3.000, 9% a US\$ 1.300 e 23% a US\$ 730. Os 10% mais ricos da população possuem 51,3% da renda brasileira. No topo desta parcela privilegiada, o 1% superior fica com 14,6%. Ao mesmo tempo, os 40% mais pobres detêm somente 7% da renda nacional. Em termos de rendimentos do trabalho, os 50% mais po-

e miseráveis. Em relação aos últimos, ainda não se estabeleceu um número preciso. Ele varia dos 32 milhões, apontados pelo Mapa da Fome, aos 16,5 milhões apontados por Sonia Rocha para o relatório da ONU. Neste último caso, assumindo a renda per capita de US\$ 80,00 para São Paulo e US\$ 25,00 para o Nordeste como marcas da linha de pobreza. A linha de indigência seria de US\$ 25,00 per capita em São Paulo e US\$ 15,00 no Nordeste. O governo, por sua vez, estimou como alvo do Programa do Comunidade Solidária, 22 milhões de pessoas em estado de miserabilidade.<sup>10</sup>

Resultados desta pesquisa citados pela imprensa<sup>11</sup>, por exemplo, projetam que, em 2010, a participação dos 5% mais ricos da população terá caído de 37% para 34%. No mesmo período, a participação dos 50% mais pobres aumentará de 12% para 14%. Estes resultados, além de mostrarem em si um desempenho pífio, tratando-se de um país com uma distribuição de renda perversa e não exatamente rico, mostram que, em 2010, chegaremos ... ao mesmo patamar de 1986! Isto é, significam rigorosamente, que em praticamente 30 anos, não teremos alterado um milímetro do perfil de distribuição de renda e do padrão social excludente do país! Mais precisamente, o que estes resultados mostram é que, se as políticas econômicas - inflacionárias ou estabilizadoras - refletem sobre a situação social, elas não têm o poder de alterar o quadro estrutural excludente da sociedade brasileira.

Mas, sigamos com a pesquisa da ONU. De acordo com ela, 5 milhões de brasileiros teriam ultrapassado a linha de miséria com o Plano Real. Não há como deixar de aplaudir tal resultado. Entretanto, a mesma pesquisa também aponta que, em pleno coração do Brasil de Primeiro Mundo, São Paulo, cresceu para 5 milhões o

número de brasileiros que vivem abaixo da linha de miséria. Se o futuro dos outros dois brasis, como a cobertura de parte da mídia deixou transparecer, encontra-se um pouco mais adiante e se espelha na situação presente deste Brasil de Primeiro Mundo, não é este o caminho que devemos trilhar.

Este tipo de desenvolvimento, marcado e mesmo impulsionado pela perpetuação e agravamento das desigualdades sociais, faz, hoje, do Brasil o país com a maior concentração de renda do mundo e traz consequências em três áreas-chave para a superação dos entraves que caracterizam a heterogeneidade estrutural do desenvolvimento brasileiro a que acima nos referimos: educação, saúde pública e acesso à terra.

### Educação

O Brasil é o sétimo país de maior taxa de analfabetismo do mundo com 20,07% de analfabetos segundo o critério de “saber ler e escrever um bilhete simples”<sup>12</sup>. De acordo com a USP, se o critério fosse de cinco anos de educação formal, o número de analfabetos subiria para 40 milhões (26%). A política atual é no sentido de evitar o que comumente se chama de “evasão escolar”, mas alguns educadores se referem hoje à “exclusão escolar” porque a palavra evadir coloca a responsabilidade para o aluno. Apesar desta política, temos hoje uma carência de professores (excluídos também pelos salários e condições de trabalho) e salas de aula que deveriam estar servindo a 6 milhões de crianças, consequentemente fora das escolas.

E mesmo que se restrinja a discussão apenas às escolas que estão funcionando, há dados preocupantes sobre as suas condições físicas e pedagógicas.

Dos 30,5 milhões de alunos matriculados no curso primário, apenas 13,4 milhões chegam à 8ª

***O Brasil é o sétimo país de maior taxa de analfabetismo do mundo com 20,07% de analfabetos segundo o critério de “saber ler e escrever um bilhete simples”. De acordo com a USP, se o critério fosse de cinco anos de educação formal, o número de analfabetos subiria para 40 milhões (26%).***

série e 3,6 à 1ª série da Universidade<sup>13</sup>. A passagem de 30,5 a 13,4 não é gradual, pois a queda principal no número de alunos se localiza da 1ª a 4ª séries e, sobretudo, da 1ª para a 2ª série. A maioria dos 13,4 não continua para o 2º grau.

O alto índice de repetência nas primeiras 4 séries explica, em grande parte, a desistência dos alunos de frequentar a escola. E, uma vez que deixam a escola, normalmente passam a trabalhar. Para diversos educadores é discutível a tese de que muitos alunos não estudam porque têm que trabalhar, pois tal hipótese encobre o desânimo provocado pelas seguidas repetências. É um fato também que muitos dos alunos, mesmo no primeiro grau, trabalham e estudam.

10- O Globo de 18 de junho de 1996.

11- Os dados da pesquisa da ONU utilizados são os que estão na edição de O Globo de 19/06/96.

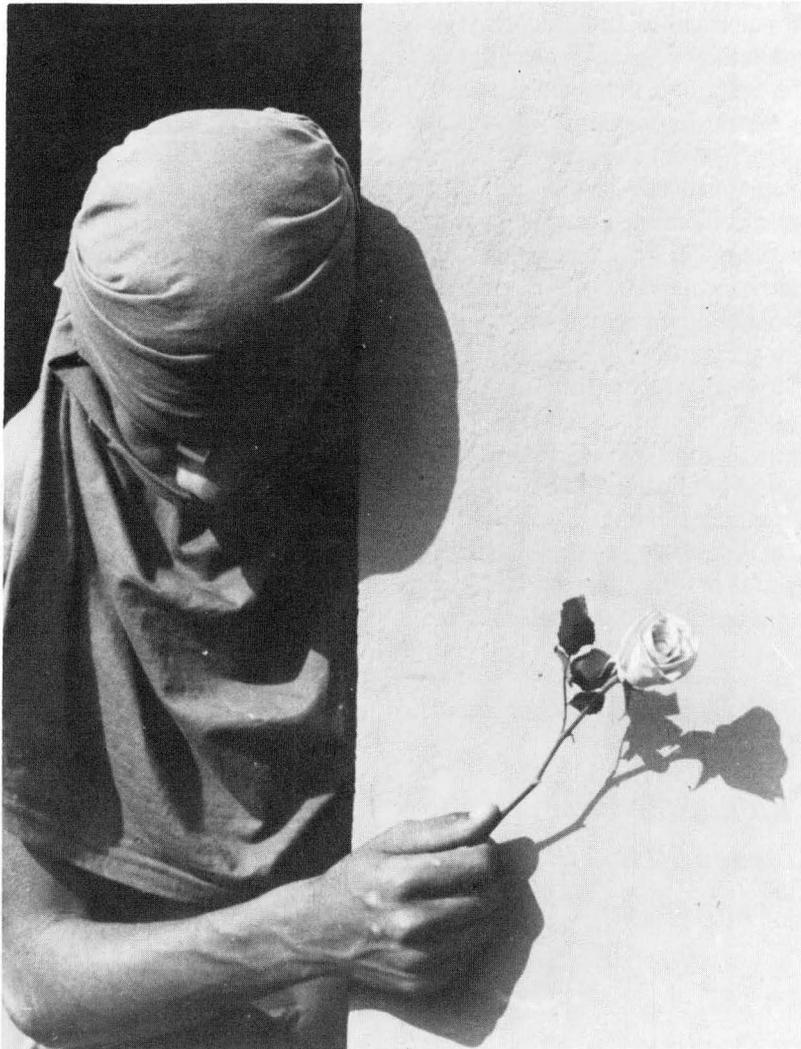
12- Censo do IBGE de 1991.

13- TEIXEIRA, Ib. “Indicadores Sociais”, in *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, n. 9, p.43-46, v. 49, set. 1995.

No quadro sanitário *stricto sensu*, isto é, em relação às doenças, o Brasil termina a década de 80 e entra na década de 90 com uma característica muito singular em termos de epidemiologia. O conjunto de doenças de origem social, vinculadas à pobreza, à baixa renda, ao desemprego, etc. permanece, no geral, como um estado grave. A mortalidade infantil diminuiu, é verdade, mas a malária, a tuberculose, o hansenismo reaparecem com enorme peso. O Brasil teve uma queda da mortalidade por doenças infecciosas, mesmo em adultos, mas teve a reentrada em cena de algumas patologias já extirpadas como o dengue, a cólera. Ocorre ainda a permanência de uma situação crítica no que diz respeito aos agravos relacionados à pobreza, aos grandes aglomerados urbanos, à pobreza rural, com grande peso nas doenças ocasionadas pela precariedade do sistema sanitário brasileiro.

Apenas 50% dos moradores das cidades dispõem de serviços de coleta de lixo, do qual somente 3% têm destino adequado. Não mais do que 30% da população urbana são atingidos pelo sistema de esgoto, sendo que somente 10% com esgoto tratado. O acesso à água potável é vedado a cerca de 20% da população urbana. Mesmo quando existe, o serviço é muito precário. Há ainda grandes parcelas da população que os dados oficiais dizem que são servidas pela rede de água e, de fato, os canos estão ligados à rede de abastecimento, elas pagam as contas, mas a água entra uma vez por semana ou de 15 em 15 dias. Segundo o IBGE, 44% da população urbana vivem em subabitações<sup>14</sup>.

14- Cf. VALLA e GRAZIA, Grazia de. *Direito à cidade e meio ambiente*, Rio de Janeiro, FASE, 1993.



CLAUDIA LINHARES / IMAGENS DA TERRA

***... em 2010, a participação dos 5% mais ricos da população terá caído de 37% para 34%. No mesmo período, a participação dos 50% mais pobres aumentará de 12% para 14%. Estes resultados mostram que, em 2010, chegaremos ao mesmo patamar de 1986!***

A repetência ocorre fundamentalmente por causa de uma questão pedagógica e não porque a criança está desnutrida, é pobre, mora na favela. As pessoas não sabem lidar com as crianças das classes populares. Isso não significa dizer que a desnutrição não afeta a aprendizagem. Afeta tanto que a criança muito desnutrida nem está na escola, está fora da escola. O que se quer enfatizar é que esta questão pedagógica reflete uma base cultural, uma matriz que preside a questão educacional no plano mesmo da relação professor-aluno e não apenas nas condicionantes macro da definição de uma política educacional; trata-se do fato de que toda a estrutura educacional não está montada para lidar com o excluído.

Nas cidades, grande parte das internações hospitalares são decorrentes da inexistência de saneamento básico. Os dados referentes à infância são significativos. Das crianças até 5 anos de idade, 30% apresentam algum grau de desnutrição. A mortalidade infantil, por sua vez, é de 58 em 1000.

Por outro lado, com o desenvolvimento, a urbanização e algumas conquistas no plano da prevenção da mortalidade infantil, a idade média da população cresceu. Hoje, tem-se um aumento enorme dessas “doenças da civilização”, que são basicamente as doenças cardiovasculares, doenças crônicas degenerativas em geral e, particularmente, o grupo das doenças tumorais. No caso do Brasil, contudo, com a permanência de uma grande desigualdade social, este perfil de mortalidade específico penaliza principalmente os mais pobres. Há vários estudos mostrando que o câncer, as doenças cardiovasculares, estas doenças que em geral são atribuídas aos países desenvolvidos, aqui, produzem um risco de morte muito maior em populações mais desprotegidas socialmente. No Brasil, o pobre morre mais de enfarto, morre mais de câncer que o rico, seja pelas próprias condições do seu organismo (capacidade de resposta), seja pelo problema de acesso ao serviço de saúde no tratamento.

O Brasil, além de apresentar esta peculiaridade de conviver com padrões de mortalidade de país rico e de país pobre, também apresenta outra especificidade que emergiu com brutal velocidade. Trata-se das doenças relacionadas ao esgarçamento do tecido social decorrentes da violência, do uso de drogas: são as mortes por homicídios, suicídios, dependência de drogas e os distúrbios mentais que têm aumentado brutalmente. Este grupo de “doenças da alma” é a principal causa de mortalidade no grupo jovem no Brasil inteiro e, nas gran-

des metrópoles. Quem sobrevive à mortalidade infantil constitui-se em um grupo altamente arriscado a morrer entre quinze, dezesseis anos por um dos fatores acima mencionados. A chance do jovem morrer de morte violenta é várias vezes maior do que a chance dele entrar na universidade, por exemplo. O Brasil é recordista mundial em acidentes de trânsito.

O governo parece ainda não ter decidido o que vai fazer sobre a questão social em sua dimensão de saúde pública. Não enuncia programas, não enuncia sua política mas, apesar de não enunciar, opera uma política que na prática tende a retirar do Sistema Único de

***O Brasil é o país que menos gasta com saúde no mundo com relação ao seu PIB, US\$ 70 per capita/ano. Só perde para o Haiti.***

Saúde (SUS) seu caráter universal. O governo enviou ao Congresso uma emenda constitucional da área de seguridade na qual muda completamente o sistema, propondo claramente a volta do regime de seguro e, no caso da saúde, propõe expressamente tirar da Constituição a saúde como direito universal, colocando-a como um direito a ser regulamentado em lei. Embora não explicita, o governo aponta para uma política de criação de um SUS dos pobres, um SUS dos que não possam obter a saúde através do mercado. Esta é uma cópia fiel da política de saúde norte-americana. No Brasil, a proposta governamental dominante é esta, apesar do Ministro da Saúde talvez não ter exatamente esta visão e dizer que há uma campanha internacional para desmoralizar o SUS e fazer ingressar o atendimento

médico público num quadro caótico no sentido de abrir o mercado para as empresas de seguro de saúde nacionais e internacionais.

O quadro é caótico porque se gasta pouco com saúde pública. O Brasil é o país que menos gasta com saúde no mundo com relação ao seu PIB, US\$ 70 per capita/ano. Só perde para o Haiti.

### **Acesso à terra**

A concentração da propriedade rural no Brasil talvez seja o dado mais estável de sua história. Todo o ciclo de desenvolvimento econômico substitutivo das importações, que levou o país à modernidade, sequer arranhou a estrutura da propriedade territorial: segundo dados do governo, em 1995, 1% dos proprietários rurais detem 44% das terras<sup>15</sup>. A uma modernização tecnológica da produção agrícola não correspondeu qualquer avanço social. De fato é de se supor que a situação tenha piorado, levando-se em conta o fato de que todos os estudos realizados para a identificação concreta dos setores da população vivendo em níveis de miséria absoluta apontam sua concentração em bolsões rurais em que pese o predomínio numérico relativo crescente do contingente urbano no quadro geral da população brasileira.

Além dos inúmeros conflitos trabalhistas, conflitos armados, dos assassinatos impunes de posseiros e líderes de trabalhadores rurais, o que mais indica a precariedade social do campo brasileiro são as notícias crescentes sobre a existência e a expansão do trabalho escravo<sup>16</sup>. Fenômeno praticamente extinto no mundo, o trabalho não remunerado e sob coação recrudescer no Brasil. Descrito muitas vezes como escravo, as características deste tipo de trabalho

15 - *Jornal do Brasil*, 02/10/95.

## ***A concentração da propriedade rural no Brasil talvez seja o dado mais estável de sua história.***

poderiam ser resumidas: proibição em muitos casos de se abandonar o local de trabalho, ausência de remuneração, horas de trabalho muito além do permitido pela legislação, trabalho infantil indiscriminado, ausência de serviço escolar para as crianças, alimentação fornecida com índice nutricional abaixo dos padrões recomendados pela OMS. Entre 1991 e 1994, no campo, o número de pessoas trabalhando sob estas condições aumentou mais de 500%, passando de 4.883 em 1991 para 25.193 em 1994 e para 26.047 em 1995<sup>17</sup>.

### **O Ajuste Estrutural e seus efeitos**

Ainda que talvez não de forma tão intensa quanto em outros países da região, o Brasil vem seguindo uma política de ajuste estrutural de acordo com os moldes internacionais: combate à inflação, redução do déficit público, abertura da economia ao capital internacional e privatização.

### **Ênfase da política governamental**

Após mais de um ano de criação de uma nova moeda, o atual governo concentra sua política econômica no combate à inflação. Uma inflação mensal decrescente e inferior a um dígito demonstra o êxito neste combate. Segundo o presidente, por si só, este fato trouxe efeitos benéficos para a população de baixa renda que antes tinha seus rendimentos corroídos pela inflação<sup>18</sup>. Acrescente-se a isso, que o salário mínimo real aumen-



NANDO NEVES / IMAGENS DA TERRA

***... segundo dados do governo, em 1995, 1% dos proprietários rurais detem 44% das terras.***

tou atingindo o patamar de R\$ 112 mensais.

Cabe, entretanto, analisar a política do governo não só em relação à estabilização econômica no curto prazo. A pressão inflacionária não está contida. O governo continua a gastar mais do que arrecada e o acerto de suas contas através de uma reforma fiscal e de uma política de privatização constituiu-se numa segunda prioridade governamental.

Mais ainda. A estabilização da moeda, numa economia de demanda estrutural reprimida devido à crônica desigualdade social, é um constante fator de pressão inflacionária. O combate a esta pressão é feito pelo seu represamento através de uma política de juros elevados (cerca de 10% ao mês) que

visa conter o aquecimento do consumo. A questão que se coloca é como conter o aquecimento de consumo numa sociedade com 42 milhões de pobres e miseráveis.

É sobre esta base que, de resto, como veremos adiante, permanece sem atenção dos governantes, se desenvolve uma política de adap-

16- Optamos pela manutenção desta demoninação mesmo podendo ser questionada de um ponto de vista metodológico. A não transformação do trabalhador em uma mercadoria, a inexistência de um mercado de escravos e a permanência de uma igualdade jurídica formal com o restante dos cidadãos por parte dos "trabalhadores escravos" são alguns pontos que permitem este questionamento. Contudo, a adoção corrente pela imprensa e autoridades desta designação é, por si só, significativa ao ponto de recomendar sua manutenção como categoria descritiva das condições subumanas que afligem estes trabalhadores.

17- Segundo dados da CPT Nacional, in **Conflito no Campo - Brasil 95**.

18- Entrevista publicada na **Folha de São Paulo** em 22/08/95.

tação e modernização do setor avançado da economia definida pela heterogeneidade estrutural que, sem dar mostras de ceder espaços, ao contrário, parece tender a se aprofundar. A meta de crescimento do PIB de 5% ao ano, que é a que parece capaz de assegurar a manutenção deste precário equilíbrio, é incapaz de gerar empregos suficientes para atender o contingente populacional que ingressa no mercado de trabalho. A taxa de desemprego aberto entre 1985-90 foi de 4%. Já entre 1991-94, ela se elevou para 5,23%<sup>19</sup>.

A política de ajuste estrutural traz consequências ainda mais graves.

### **Aumento da produtividade industrial e desemprego relativo**

Ainda de acordo com Maria Cristina Cacciamali, "...o crescimento econômico está gerando menos empregos: em 1993 e 1994, a elevação do Produto Interno Bruto, cerca de 5%, gerou o crescimento de 1,3 e 3,2%, respectivamente, no total de ocupações e de 0,26 e 0,28%, respectivamente, nos empregos registrados"<sup>20</sup>.

Entre 1990 e 1993, o setor industrial apresentou uma queda de quase 1/4 do emprego na produção<sup>21</sup>. No período de 1991 a 1993, contudo, os ganhos acumulados em produtividade foram da ordem de 32%<sup>22</sup>. A taxa de redução de postos de trabalho na indústria metalúrgica do ABC em agosto e setembro de 1995 supera o índice de desemprego do ano de 1994. Em julho e agosto, foram 23.900. Da mão-de-obra empregada, 30% (70 mil trabalhadores) está ociosa, isto é, pode perder o emprego a qualquer momento<sup>23</sup>. Este setor gera 5,1 milhões de empregos diretos e indiretos. A média de dependentes por posto de trabalho é de 3,4, o que significa que 17,3 milhões de brasileiros dependem deste setor<sup>24</sup>.

## ***A estabilização da moeda, numa economia de demanda estrutural reprimida devido à crônica desigualdade social, é um constante fator de pressão inflacionária.***

A Volkswagen, nos anos 80, tinha 44 mil funcionários e produzia 1000 carros por dia. Atualmente, produz 1500 carros por dia empregando somente 23 mil funcionários<sup>25</sup>. A estimativa é que no ano 2000, dos 240 mil empregos do setor de autopeças, 100 mil serão eliminados<sup>26</sup>.

Existem cerca de 1.000.000 de desempregados na grande São Paulo. Além destes, 328.000 pessoas podem ser consideradas desempregadas ocultas, isto é, encontram-se em situação de trabalho informal precário e por isso não estão procurando emprego<sup>27</sup>. Pesquisa no centro de São Paulo mostra que, do total de ambulantes, 42% eram ex-trabalhadores da indústria e 15% do comércio<sup>28</sup>.

Este fenômeno reflete o crescimento da economia informal. Estima-se que ela represente hoje entre 40% e 49% do PIB oficial<sup>29</sup>. Se, por um lado, como querem alguns (a revista *Veja*, por exemplo) o pulsar desta economia informal hipoteticamente evita que a situação social torne-se ainda mais precária, seus efeitos sobre o mercado de trabalho são bem mais prosaicos: entre 1985 e 1990,

57% dos ocupados trabalhavam registrados. Em 1991-94, este número caiu para 50%<sup>30</sup>. Segundo levantamento IBGE, "de uma população economicamente ativa de 64 milhões, apenas 40 milhões têm emprego assalariado, dentro os quais 14 milhões sem carteira assinada". (Citado por "Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social: a perspectiva dos trabalhadores"<sup>31</sup>). Destes, 12 milhões ga-



EVERALDO ROCHA / IMAGENS DA TERRA

19- CACCIAMALI, Maria Cristina "Mercado de Trabalho Brasileiro nos Anos 90: Menos Emprego, Mais Política Pública", mimeo, jun. de 1995.

20- Idem, p. 6.

21- Idem.

22- Idem.

23- Pesquisa do Sindicato da Indústria de Componentes Automobilísticos, **Estado de São Paulo** de 27/08/95.

24- ANFAVEA, IBGE, Sindicatos e Associações, **Estado de São Paulo**, 27/08/95.

25- Vicentinho na **Folha de São Paulo** de 10/09/95.

26- Estimativa do Presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores, **Folha de São Paulo**, 10/09/95.

27- DIEESE, **Estado de São Paulo**, 03/09/95.

28- IBOPE, **Estado de São Paulo**, 03/09/95.

29- *Veja* 06/09/95.

nham, menos de um salário mínimo, dos quais 8 milhões trabalham mais que 8 horas por dia.

O efeito mais dramático, contudo, reflete-se no desenvolvimento do trabalho infantil, condenado pelos mais diversos convênios internacionais: 2 milhões de crianças entre 10 e 13 anos de idade, 14% do total de crianças desta idade, trabalham.

### **Direitos sociais e políticas de amparo e compensação**

Segundo colocou o então candidato à Presidência da República e atual ocupante do cargo, Fernando Henrique Cardoso, durante sua campanha eleitoral, o Brasil não é um país pobre, mas principalmente injusto. Poucas pessoas, se alguma, contestariam esta afirmação, assim como é quase unânime a constatação que a superação da miséria é uma prioridade nacional e não será fruto automático do mero crescimento econômico.

Com uma carga tributária equivalente a 25% do PIB, o Estado brasileiro realiza pouco em termos de políticas sociais. Em primeiro lugar, trata-se da própria incidência dos tributos que é proporcionalmente maior sobre os setores menos favorecidos da população. Enquanto que ela é de 33,5% sobre os rendimentos daqueles que ganham até 1 salário mínimo, ela é de 15% para os que ganham mais de 100 salários mínimos. E não se pense que este é um dado isolado relativo somente ao topo da pirâmide social. Apenas os setores que ganham mais de 15, 20 e 30 salários mínimos têm uma carga tributária ligeiramente superior àquela da base da pirâmide: 34,2%, 33,9% e 33,4% respectivamente<sup>32</sup>.

Em relação à Previdência Social, responsável pelas aposentadorias, pensões, benefícios relativos à incapacitação por doenças, acidentes, auxílio maternidade, etc, a pri-

## ***O seguro-desemprego beneficiou quase 4 milhões de trabalhadores em 1993, o que equivale a cerca de 1/3 dos demitidos anuais.***

meira constatação é a de que ela não dispõe de recursos fiscais, mas somente daqueles oriundos de sua própria arrecadação. Na verdade, para a Despesa Fixada da União em 1994, de um total de recursos arrecadados pelas contribuições de R\$ 39,1 bilhões, R\$ 24,9 destinavam-se diretamente à Assistência e previdência. Outros R\$ 8,3 bilhões destinavam-se à Saúde e saneamento, R\$ 2,9 bilhões ao Trabalho, R\$ 708 milhões à Educação e cultura, R\$ 1 milhão ao Desenvolvimento regional, R\$ 243 mil à Habitação e urbanismo. Para os itens Administração e planejamento, destinaram-se R\$ 1,5 bilhões dos recursos arrecadados com as contribuições enquanto que a Reserva de contingência ficava com R\$ 602 milhões<sup>33</sup>. Portanto, o que se vê, é que não só a Previdência Social não conta com recursos fiscais, como, na verdade, os recursos arrecadados por seu intermédio servem para cobrir outras despesas que não a de seus segurados.

Em relação à proteção ao emprego e o seguro-desemprego, a situação atual é igualmente precária.

A proteção ao trabalho, como fica evidenciado pelo crescente

## ***Com uma carga tributária equivalente a 25% do PIB, o Estado brasileiro realiza pouco em termos de políticas sociais.***

desemprego, que temos destacado ao longo do texto, sendo de natureza monetária através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, é pouco eficaz como tal.

O seguro-desemprego beneficiou quase 4 milhões de trabalhadores em 1993<sup>34</sup>, o que equivale a cerca de 1/3 dos demitidos anuais.

Vejamos a política de fomento à geração de trabalho e renda. Os recursos para este seguro são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador financiado pela taxação sobre a receita das empresas. Deste Fundo, 40% de suas verbas são capitalizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Na situação de desemprego estrutural que se anuncia devido à modernização tecnológica em curso, ações no sentido de preparar melhor a mão-de-obra para a nova realidade do mercado de trabalho são essenciais. Isto deveria ser feito através da reformulação do Sistema Público de Emprego com a ampliação do Programa de Seguro Desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Mesmo tirando proveito de estruturas já existentes no sentido da capacitação de mão-de-obra - SINE (Sistema Nacional de Emprego), Programa de Geração de Emprego e Renda, SENAI, SENAC, SENAR - através de iniciativas públicas e da sociedade civil, esbarra-se com um obstáculo estrutural: 42% da força de trabalho do país possui grau de escolaridade formal inferior ao primeiro grau completo<sup>35</sup>.

Finalmente, cabe uma menção

30- CACCIAMALI, *idem*.

31- *Textos para Debate Internacional*, n. 5, p. 25-35, jul. de 1995.

32- ERIS, L. et alii, in *Pesquisa DIEESE*, *idem*, p. 34.

33- *Anuário Estatístico do Brasil - 1994*, p. 7-10; IBGE, Rio de Janeiro, sd.

34- URANI, *op. cit.*

35- CACCIAMALI, *idem*.

às propostas em curso de enfrentamento da questão social no Brasil. *Grosso modo*, podemos nos referir à iniciativa governamental expressa no programa Comunidade Solidária e da proposta de implantação de um Programa de Renda Mínima em debate no Congresso Nacional.

Quanto a esta última iniciativa, mesmo antes de sua aprovação, já há iniciativas de implementação a nível municipal em experiências ainda recentes em Brasília e Campinas etc.

No que diz respeito ao programa Comunidade Solidária é preciso e possível um pouco mais de atenção. Trata-se de um programa que visa concentrar a ação governamental na área social em substituição às velhas práticas clientelistas e assistencialistas, fonte de corrupção e tráfico político, bem como de reconhecida ineficiência.

Uma comparação entre o desempenho do programa e as propostas relativas à implementação do projeto de Renda Mínima é ilustrativa. Seriam necessários 2,7% do PIB (US\$ 9,87 bilhões para complementar totalmente a renda dos excluídos das regiões metropolitanas em 1990<sup>36</sup>. O programa da Comunidade Solidária, que concentra a ação social do atual governo, dispõe de R\$ 2,1 bilhões no orçamento de 1995, tendo distribuído, até outubro, 1 milhão de cestas básicas para 785 mil famílias em 156 municípios<sup>37</sup>.

Em 1994, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) operou os seguintes programas emergenciais: Enfrentamento à Desnutrição Materno-Infantil, Merenda dos Escolares, Programa de Alimentação ao Trabalhador, Distribuição emergencial de Alimentos, Assentamento Rural, Geração de Emprego e Renda, Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Programa Embala Brasil.

Estes programas não visavam a dar conta do conjunto da situação de indigência que aflixe cerca

de 32 milhões de pessoas de acordo com os próprios dados do CONSEA, mas dar avanços significativos neste sentido. Acima, já apresentamos o estado atual da discussão sobre a verdadeira dimensão da miséria brasileira e os critérios técnicos de sua definição. Esperamos, contudo, já ter enfatizado que, sem desconhecer a importância desta discussão, que os problemas sociais brasileiros transcendem uma abordagem meramente técnica. Sejam 16,5 ou 32 milhões, o fato é que a ação governamental não implicou em resultados significativos. Caberessaltar que de acordo com Ana Peliano, há um novo paradigma no enfrentamento da questão social em que "... o tripé economia de mercado-combate à pobreza-democracia consti-

***Do universo de 4,5 milhões de pessoas a serem atendidas pelo programa de combate à desnutrição materno-infantil, 1,3 milhões o foram efetivamente.***

tuiriam (sic) o eixo econômico-social-político da nova visão dominante da sociedade"<sup>38</sup>. Pouco mais de um ano se passou e ainda esperam-se os resultados significativos ou ao menos indicação segura de que o problema da miséria brasileira, mais que medido, encontra-se em rota de superação.

Alguns dados mostram que, se houve progresso em relação ao desmonte do aparelho social do governo realizado no início dos anos 90, muito ainda está por se fazer. Do universo de 4,5 milhões de pessoas a serem atendidas pelo programa de combate à desnutrição materno-infantil, 1,3 milhões o foram efetivamente.

O objetivo de distribuir 1 me-

renda por dia durante 180 dias a 31 milhões de crianças foi coberta para cerca de 10 milhões de alunos. Em relação ao programa de alimentação do trabalhador, ele atende a 9 milhões de trabalhadores, isto é, 1/3 dos trabalhadores formais. A distribuição emergencial de alimentos atingiu mais de 2 milhões de famílias.

Em relação à reforma agrária, o ritmo é reconhecidamente lento. Os decretos que declaram imóveis de interesse social e que abrem o caminho para a reforma atolam num pântano jurídico. "Dos 127 decretos publicados neste exercício (de 1994) somente para 4 (quatro) foi obtida a imissão de posse"<sup>39</sup>. Da meta do programa emergencial de 2,4 milhões de hectares para atender 60 mil famílias, somente 200 mil hectares foram obtidos<sup>40</sup>.

## Conclusão

No limiar do século XXI, temos os mesmos, se não piores, indicadores sociais do que os do começo do século. Persiste o arcaísmo e há a permanência do padrão de relações sociais excludentes. Se, parece certo que passamos por um destes grandes momentos de redefinição das relações econômicas internas e externas, da vida política e social e de constituição de um novo espaço público, há, entretanto, a ameaça de uma renovação dos padrões de exclusão e a configuração de um regime de

36- ROCHA, José. *Os impostos e a concentração de renda*. Brasília, UNIFISCO, 1991, p. 40, citado por Pesquisa DIEESE, op. cit., p. 37.

37- Ana Peliano, Coordenadora do Programa, *Jornal do Brasil*, 03/10/95.

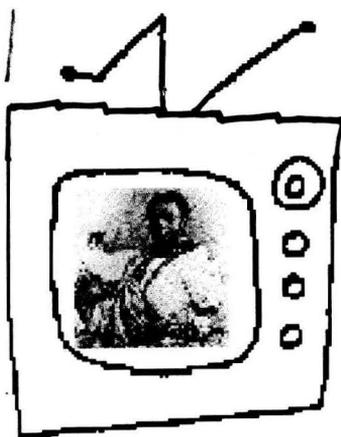
38- PELIANO, Ana Maria T. M. *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria - 1994*, IPEA, dez. de 1994, p. 51. Este e os dados que se seguem foram extraídos desta publicação.

39- Idem. p. 34

apartação social, a partir da permanência e do acirramento da marginalidade a que estão condenados milhões de brasileiros. Podemos ser um *mercado emergente* (para usarmos a expressão em voga) e moderno de quarenta milhões de pessoas cercado por cento e tantos milhões de pobres e miseráveis. O reordenamento do capitalismo internacional e o abandono das políticas de desenvolvimento e auxílio internacional apontam nesta direção como uma possibilidade.

Ninguém desconhece, por exemplo, que nos países capitalistas avançados, assistimos a um quadro em que se processa a moderna exclusão social, com índices assustadores de desemprego, marginalização de jovens e políticas restritivas de direitos de imigrantes e outras minorias nacionais. O racismo "científico" dos nossos primeiros teóricos modernizadores, numa perversa remissão, volta a ter vez na Europa e mesmo entre nós.

O Brasil do século XXI poderá ser, então, a sociedade em que, ao lado da perpetuação de uma tradição secular de exclusão, venhamos a reproduzir todas as seqüelas resultantes da incorporação das modernas tecnologias poupadoras de mão-de-obra pelos países capitalistas centrais, numa superposição macabra de passado e futuro. Mais que pobres e marginalizados, serão milhões de muito pobres e miseráveis, dispensáveis e perigosos. Nesta sociedade, os mecanismos informais e implícitos de exclusão poderão ser possivelmente insuficientes para garantir a sua reprodução e a ordem interna, gerando a necessidade de mecanismos formais de contenção política, jurídica e repressiva. Um quadro de ampliação descontrolada da massa de despossuídos e de brutal desigualdade de acesso à riqueza pode conduzir-nos ainda mais longe. Pode conduzir-nos, para além da atual banalização da violência, a uma política sistemática contra grupos sociais marginalizados.



***No limiar do século XXI, temos os mesmos, se não piores, indicadores sociais do que os do começo do século. Persiste o arcaísmo e há a permanência do padrão de relações sociais excludentes.***

Este quadro possível convive paradoxalmente com condições objetivas amplas ainda favoráveis para a superação da miséria no Brasil. Diferentemente de outros países, o ajuste estrutural da economia - talvez até pela extrema precariedade de nossa situação social, mas também pelas condições estruturais ainda favoráveis da sociedade brasileira - não resultou no desmonte da base material a duras penas acumulada ao longo deste século de exclusão social. Este fato pode servir de base para a introdução de melhorias sociais num prazo relativamente curto. Os efeitos de uma situação econômica estável por si só, contudo, não bastam para tanto. São necessárias ações resolutas do governo federal a nível de disponibilização de recursos, coordenação e, talvez até principalmente, mobilização social e neutralização e eliminação das barreiras seculares, e de seus agentes, ao progresso so-

cial. Até agora, contudo, o comportamento que será assumido pelo governo em relação à questão social, uma vez resolvido o impasse econômico, é ainda, para sermos benevolentes, uma incógnita. De qualquer modo, já se sabe que "... os recursos existentes não são, de imediato, suficientes para atacar a pobreza em todas as frentes<sup>41</sup>. O enfrentamento resolutivo da questão da miséria e da pobreza, pelo menos até o presente momento, não tem se constituído numa prioridade prática do atual governo que, de resto, como seus antecessores, afeira-se ao combate à inflação e à realização de um ajuste fiscal que, mais que corrigir distorções sociais, visa resolver o problema do déficit público.

De qualquer forma, cabe ressaltar que o quadro objetivo favorável que acima nos referimos coloca especial importância para as próximas eleições municipais. Com efeito, como ficou claro ao longo de nossa exposição, se o problema da miséria brasileira é uma questão de caráter histórico-estrutural e, neste sentido, dependente de uma vontade nacional ordenada, o início de sua resolução, através de políticas públicas concretas, não precisa aguardar a salvação nacional, seja esta uma revolução ou a eleição do salvador. O lugar de resolução concreta de determinados problemas sociais pode e deve ser o município, não como um microcosmos, mas como parte integrante do todo nacional. Neste movimento, que deverá combinar o curto, o médio e o longo prazos, a preservação e o aperfeiçoamento das instituições democráticas é elemento fundamental para o sucesso e para a produção de uma nova cultura social. □

40- idem. p. 34

41- PELIANO, idem. p. 45

# A CIDADE COMO OPORTUNIDADE POLÍTICA

Jordi Borja

Quando os eleitos em 28 de maio terminarem os seus mandatos, terão transcorrido 20 anos das primeiras eleições municipais. Este ano, completam-se precisamente duas décadas da transição democrática e do início do processo político configurado por partidos políticos e eleições baseadas no sistema proporcional<sup>1</sup>. É o momento, nos parece, de traçarmos propostas de renovação dos mecanismos de representação e participação políticas, especialmente as eleitorais. Por que? Simplesmente porque não há sistema perfeito, cada um tem seus efeitos perversos e o melhor sistema representativo e eleitoral é o que muda a cada 15 ou 20 anos no máximo.

Como não parece ser viável e nem é necessariamente o melhor realizar todas as mudanças de uma só vez, fazemos aqui algumas propostas relativas unicamente ao governo das cidades. E como não parece razoável reduzir estas propostas ao sistema eleitoral, posto que o sistema de poder local e participação cidadã integra outros aspectos além do eleitoral, ampliamos as propostas para outras dimensões das relações dos cidadãos com as instituições políticas.

1. Nossa época, mediática por excelência, personaliza a representação política. Os prefeitos deveriam ser escolhidos por eleição direta (ou pelo menos ser o cabeça de lista mais votada). Nas grandes cidades, a descentralização por **distritos** pode aperfeiçoar-se pela eleição direta do **prefeito** (que for-

*O melhor sistema representativo e eleitoral é o que muda a cada 15 ou 20 anos no máximo.*

maria, além disso, parte do corpo de vereadores). Poderiam ser experimentadas fórmulas de **listas abertas** ou de eleição de uma parte dos vereadores por **bairros**, mediante um **sistema misto** no qual as listas da cidade, às quais se aplicaria a proporcionalidade, compensariam a distorção representativa do sistema majoritário. No geral a legislação eleitoral deveria limitar-se a alguns princípios básicos (sufrágio universal, periodicidade, etc.) e permitir a cada município o **direito de inovar** e experimentar fórmulas diversas segundo suas características e a vontade política de seus cidadãos (o sistema eleitoral próprio de cada município se submeteria à consulta popular).

2. Os **partidos políticos** que concorrem às eleições nacionais não devem se apresentar nas eleições locais. É uma aberração que se formule, como fazem os diri-

*O sistema de poder local e participação cidadã integra outros aspectos para além do eleitoral.*

gentes do PP, a necessidade de “nacionalizar” as eleições municipais. A política cidadã é uma outra coisa e as vazas que estão em jogo têm pouco a ver com as propostas políticas nacionais, inclusive com a cultura tradicional dos partidos. Em outros países (por exemplo, na Califórnia e em outros estados dos Estados Unidos, Canadá) os partidos, por lei e por costume, limitam-se a manifestar o seu apoio a determinadas listas ou a determinados candidatos. Para as eleições municipais só deverão se apresentar agrupações de eleitores e candidatos individuais, que poderão receber o apoio de um ou mais partidos, assim como de entidades ou coletivos de todo tipo.

3. O voto: **obrigatório, programático e universal**. Os cidadãos têm direitos e também **deveres políticos**. Podem votar em branco ou nulo, mas não devem negar-se a votar e, em seguida,

---

\* A tradução e reprodução deste artigo nos foi gentilmente autorizada pela direção e conselho editorial da Revista FORO nº 28 órgão da Fundación Foro Nacional por Colombia - Santafé de Bogotá - Colombia.

---

JORDIBORJA - Urbanista catalão, assessor do Plano Estratégico de Bogotá 2000. Participou da montagem do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro contratado pela Prefeitura.

---

1 - Trata-se da consolidação da democracia espanhola ocorrida após quase 40 anos de ditadura franquista (NT).

reclamar seus legítimos direitos perante o governo municipal. Os candidatos têm que se comprometer com um **programa** e seu não cumprimento - denunciado por um número mínimo de eleitores - poderia acarretar o impedimento para apresentarem-se nas próximas eleições (se assim decidir um tribunal *ad hoc* formado por representantes do judiciário, do conselho municipal e da sociedade civil). **Todos os cidadãos** com um ano de residência no município, seja qual for a sua nacionalidade, serão eleitores e dois anos de residência dariam direito de serem eleitos.

**4. A relação administração pública-cidadania.** O discurso participativo é partilhado por todos e, nos períodos eleitorais, todas as candidaturas o vendem barato. No entanto, para a maioria dos cidadãos cremos que é prioritário facilitar suas relações cotidianas com as administrações públicas. Propomos que as Câmaras Municipais (nas grandes cidades: os distritos ou sub-administrações) façam do conjunto da administração pública **um único guichê**. As empresas prestadoras de serviços públicos (água, gás, telefone, eletricidade, etc.) deveriam oferecer conjuntamente um único posto de atendimento e/ou telefone. Em nenhum caso a administração poderia solicitar do ci-

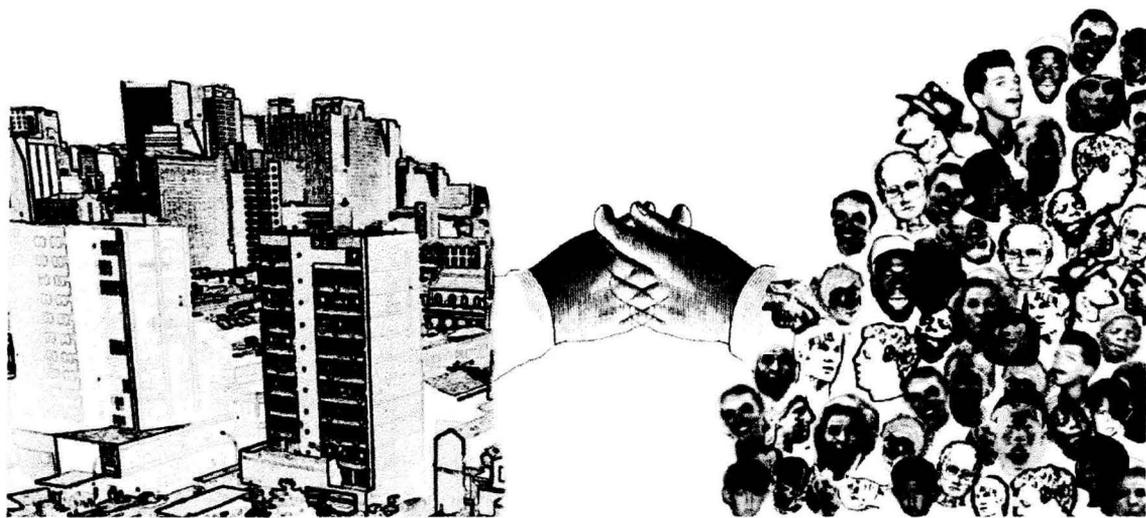
dadão documentos ou dados que constem em outro departamento ou que estejam em outra administração pública. Em muitos casos poder-se-á admitir uma declaração oral com valor de documento público. A administração municipal deve converter-se em **advogado de ofício** dos cidadãos frente às outras administrações públicas e às empresas prestadoras de serviços. Para defender o cidadão criar-se-ão ou aprovar-se-ão **Tribunais**

### *Os cidadãos têm direito a uma comunicação interativa com a sua administração.*

**de arbitragem e conciliação**, conselhos tributários, escritórios de informação e defesa do usuário, **Cartas de direitos** à intimidade, ao meio-ambiente, ao emprego em serviços nos arredores e de manutenção urbana, a casas para jovens, etc. Tudo isto sem prejuízo da criação de uma **justiça municipal** (cuja base seria constituída por juízes de paz por bairros que poderão ser inclusive escolhidos por eleição direta) que resolva conflitos de vizinhança; pequenas delinquências urbanas e

as agressões ao meio ambiente e aos espaços e equipamentos públicos; que proteja subsidiariamente os direitos da cidadania e que possa atuar em outros casos, de acordo com as partes, através de procedimentos de arbitragem e conciliação.

**5. Por uma democracia telemática a nível local.** Embora tenha se difundido a prática da relação telefônica com a administração, esta deveria ser a regra e não a exceção. É absurdo que o que um comércio de bairro possa fazer uma Câmara Municipal não consiga realizar. Mas não é suficiente. Os cidadãos têm direito a uma comunicação interativa com a sua administração, teoricamente mais próxima. Hoje é um dever dos governos locais garantir a instalação de cabos na cidade e facilitar a sua interatividade. Parece imprescindível democratizar o espaço audiovisual autorizado, estimulando grupos que potencializem as televisões e rádios de âmbito local dirigidas por coletivos sociais e profissionais. Tudo isso sem prejuízo que paralelamente se apoie materialmente a vida associativa, se realizem consultas e referendos por iniciativa popular e se desenvolvam múltiplas formas de **cooperação público-privado** na gestão dos equipamentos e serviços locais.



MARTA STRAUCH

## As cidades e os outros

A cidade não é o município. As grandes cidades, principalmente, tendem a ser plurimunicipais. A cidade "para fora" é uma simbiose entre instituições locais e sociedade civil. O governo da cidade não é monopólio da sua Câmara. É um governo inevitavelmente partilhado. A liderança do prefeito é possível, mas não é certa; se conquista dia após dia e não somente no dia das eleições. Hoje, a complexidade dos problemas a serem resolvidos e a diversidade dos atores urbanos fazem com que seja inevitável desenvolver fórmulas participativas e políticas baseadas em compromissos. Para começar, o orçamento participativo. Algumas cidades em outros países experimentaram com êxito a preparação do orçamento do ano seguinte, uma vez aprovado o do ano em curso, com base na negociação por bairros e na negociação setorial com as organizações sociais, econômicas, profissionais e culturais. **O orçamento participativo** e a sua apresentação de maneira tal que os cidadãos entendam de onde saem os recursos e o que custa cada serviço ou projeto deveriam ser uma obrigação elementar e fundamental de cada Câmara. Os **planos estratégicos** que algumas cidades espanholas iniciaram já configuram uma nova maneira de planejar o futuro: definição conjunta com a sociedade civil de um horizonte que se concretiza em alguns médios ou grandes projetos ou ações que se põem em andamento imediatamente.

De imediato, o **orçamento participativo** combinado com a **descentralização** criaria condições mais favoráveis para abordar algumas questões fundamentais para as populações como, por exemplo, habitação, justiça e segurança. Por que? Porque manifestam-se demandas em matérias sobre as quais o governo municipal não possui quase ingerência e

## *Hoje a complexidade dos problemas e a diversidade dos atores urbanos fazem com que seja inevitável desenvolver fórmulas participativas e políticas baseadas em compromissos.*

é, por outro lado, o mais bem situado - pela sua proximidade - para dar respostas inovadoras, como na geração de emprego, na manutenção das infra-estruturas e equipamentos urbanos, programas especiais de construção de habitações para jovens ou justiça municipal e polícia comunitária.

Os **planos estratégicos** estão destinados a posicionar a cidade num cenário internacional competitivo e a estruturar a cidade em uma escala superior para fazer frente às dinâmicas congestionadoras nos centros e marginalizantes nas periferias. Há que se fazer grandes ações e é preciso construir um consenso social favorável.

Em ambos os casos, a cidade constrói uma legitimidade que lhe confere força e credibilidade perante os governos nacionais e ante os interesses particulares para responder, assim, aos desafios de hoje e às exigências do futuro.

**As cidades devem pactuar com as comunidades autônomas**, especialmente a cidade-capital. As cidades deverão pactuar a sua presença e promoção internacionais (por vezes, as iniciativas que se solapam, repetem ou se contradizem nos colocam nas raíças do ridículo). Devem pactuar e atuar unidas - segundo objetivos e projetos compartilhados - frente ao governo do Estado e à Comunidade Européia. Devem pactuar a coordenação das áreas metropolitanas, provavel-

mente através de uma entidade de caráter consorciado, partilhado sem criar um novo nível administrativo. Ao contrário, devem pactuar a supressão das instâncias políticas intermediárias sem prejuízo de que existam grupos voluntários com fins específicos. Esta supressão deve incluir os estados, o que requer uma forma constitucional. Algum dia deveremos começar a reduzir o número de administrações em vez de incrementá-las. O aumento do número de administrações multiplica os cargos e pode-se entender que democratiza a classe política...mas não ao resto, que é mais numeroso. Naquelas comunidades autônomas com uma **cidade-capital potente**, o pacto deveria acabar com o fantasma do contrapoder. Por exemplo, o prefeito da capital poderia formar parte do conselho do governo autônomo. Evidentemente esta proposta supõe introduzir uma anomalia no regime parlamentar e, sobretudo, choca-se com a cultura política que concebe o exercício do poder somente como um jogo entre partidos.

As relações entre Estado e cidades (e regiões) devem ser progressivamente mais contratuais que hierárquicas ou baseadas em responsabilidades compartimentadas. Deve-se "territorializar" a democracia e tornar as relações interinstitucionais mais igualitárias. A proposta de "administração única", muito sensata embora de difícil implementação, não significa substituir um fundamentalismo por outro, mas que cada um mostre a cara nas questões próprias em seu âmbito territorial. Progressivamente uma grande parte da administração periférica do Estado deveria desaparecer em benefício dos municípios e Comunidades Autônomas. Parece razoável, também, compartilhar a gestão pública das grandes infra-estruturas de comunicação e recuperar em favor das cidades áreas atualmente em posse de

departamentos ministeriais ou empresas públicas (militares, ferroviárias, portuárias, etc.) Estas áreas, as vezes em desuso, outras situadas de tal forma que são obstáculos ao desenvolvimento urbano, podem ser indispensáveis para a realização de grandes projetos (novos centros, zonas de serviços qualificados, etc.) Não esqueçamos que nossas cidades estão quase sempre "cheias".

**As cidades hoje devem estar presentes na vida internacional.** O sistema de relações internacionais (Nações Unidas incluídas) é um assunto exclusivo dos governos dos Estados, embora a Carta das Nações Unidas proclame que seja da união dos povos. Não se pode continuar assim. Na Europa,



MARTA STRAUCH

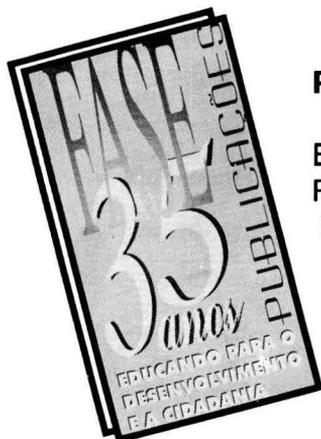
## *Deve-se "territorializar" a democracia e tornar as relações interinstitucionais mais igualitárias.*

alguns progressos foram alcançados, por exemplo, o comitê de regiões (e cidades) da União Européia. Não é muito por enquanto, mas é um precedente. Entretanto, se se quer fazer progredir a União Européia e que se configure algo parecido a uma "cidadania européia", tem-se que envolver as cidades e as regiões. Por exemplo, "territorializar" as eleições européias. O efeito majoritário da eleição por circunscrições regionais - e quando fosse possível, por grandes cidades - poderia ser contrabalançado por listas de âmbito europeu, às quais se aplicaria uma proporcionalidade compensatória, com o que o Parlamento "desnacionalizado" equilibraria um pouco o muito poderoso Conselho Europeu dos governos nacionais.

Em âmbito mundial, me parece que chegou o momento histórico de constituir as cidades e as regiões (juntas ou separadas) unidas dentro do sistema das Nações Unidas. A convocação da Confe-

rência das Nações Unidas, "Habitat II", a ser realizada em Estambul/96, é uma grande oportunidade. Permitimo-nos lembrá-lo aos futuros prefeitos. Até agora, estas conferências (Rio, Cairo, Copenhague) têm sido preparadas (pouco), assistidas (um pouco mais) e aplicadas (menos) exclusivamente, ou quase, pelos governos. Com todo respeito: não é suficiente.

**A cidade: ator ou atriz, mas não sujeito passivo.** Nos permitam formular não uma proposta, mas uma aspiração. A cidade com projeto, segundo dizem que foi dito por Sartre, é o que distingue a humanidade. O "patriotismo da cidade" se apoia na cultura urbana, na memória coletiva que reside nas pedras, festas e trabalhos, mas é, antes de tudo, um patriotismo aberto e atuante. Esta cidade-ator é uma entidade contraditória que deve estabelecer múltiplos compromissos; centralização-descentralização, público-privado, crescimento-meio ambiente, competitividade e emprego, promoção externa-integração interna, etc. O ator ou atriz, **cidade**, estabelece compromissos exitosos se define atuações concertadas que apontem um horizonte coerente e estimulante. Isto é, um projeto mobilizador de ilusões e esforços desde hoje, a **cidade para si**, como disse um clássico. □



### **Peça o novo CATÁLOGO DE PUBLICAÇÕES DA FASE**

Escrevendo, telefonando ou mandando um Fax para:  
Rua Senador Dantas, 117 S-Lj. 213 - Centro -  
Rio de Janeiro - CEP 20031 - 210  
Tel./ FAX (021) 262-6853

**Nós teremos o maior prazer em lhe enviar um exemplar.**

# FASE NA INTERNET CONFERÊNCIA

## ELEIÇÕES MUNICIPAIS, DEMOCRACIA E CIDADANIA

### UM PROJETO FASE

*A FASE considera que o ano de 1996 - ano de eleições municipais nas cidades brasileiras - é um momento fundamental para fortalecer a construção de uma esfera pública preocupada com a gestão democrática das cidades.*

*Nos últimos anos a atuação dos movimentos sociais e fóruns populares urbanos tem colocado seu acento nas políticas públicas e nas reformas sociais, desenvolvendo uma cultura cívico-democrática que nos permite estabelecer parâmetros mínimos de avaliação do desempenho das administrações municipais. O mesmo vem se dando em fóruns institucionais e acadêmicos preocupados com a governabilidade, as questões do poder local e suas formas de organização e representação. A complexidade da crise urbana, com as enormes desigualdades e conflitos sociais, vem se manifestando e exigindo soluções inovadoras e participativas. Vem colocando em pauta as modalidades de gestão praticadas nos governos municipais e indicando a importância de se discutir as políticas públicas locais.*

#### O QUE QUEREMOS?

Dar início ao trabalho de reflexão centrado no diagnóstico das administrações municipais em algumas das cidades que podem representar um quadro sugestivo das atuais tendências e modos de governar no Brasil. Este debate torna-se fundamental na medida em que o governo federal está excessivamente limitado e condicionado à agenda do ajuste estrutural e das reformas econômicas liberalizantes. Como consequência, o Estado vem perdendo sua capacidade de garantir o bem estar social da população através das políticas públicas. O mesmo ocorre com as administrações estaduais, que se encontram em dificuldades no plano financeiro e social em face ao esvaziamento econômico e à violência urbana crescente. O terreno municipal tem se tornado uma das principais arenas de disputas dos termos e sentidos, dos modos de governar e da modelagem das políticas públicas. O cenário de globalização acaba acentuando a disputa na territorialidade fragmentada das regiões, dos estados, das áreas metropolitanas, do nível mais macro ao nível mais micro.

#### O QUE FAREMOS NA INTERNET?

A FASE convida as instituições da sociedade civil, movimentos sociais, cidadãos e cidadãs para esta reflexão e debate, a partir das áreas onde atua, sem perda de reflexões assemelhadas e de parcerias que possam surgir para desencadear processos em outras localidades. De imediato, sugerimos o debate sobre as seguintes localidades:

- Rio de Janeiro e municípios da Baixada Fluminense
- São Paulo, municípios do ABCD e Santos
- Recife e municípios da Mata Sul
- Belém e municípios da Região Metropolitana
- Porto Alegre

#### A FASE E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS: QUESTÕES E AÇÕES

Como primeiro desafio, nossas preocupações vão no sentido das seguintes interrogações: Como avaliar o desempenho dos governos municipais? Que critérios devem ser utilizados para avaliar um bom governo? Quais são os desafios dos municípios na conjuntura brasileira, tendo em vista o agravamento do desemprego e da crise social e ambiental? O que podemos esperar das próximas administrações?

No centro do debate, está a preocupação em discutir os modelos de gestão municipal que estão sendo experimentados no Brasil e em que medida estamos avançando na direção de cidades mais justas e democráticas.

O que está em jogo é a decisão sobre prioridades municipais, a utilização dos recursos públicos, a qualidade de vida, o atendimento dos serviços de saúde, educação, habitação, abastecimento, cultura, trabalho e renda. Ao mesmo tempo, os municípios têm enfrentado problemas fiscais e orçamentários para financiar as políticas sociais. Quem são os sujeitos desta disputa? Que respostas têm sido dadas para enfrentar os graves problemas municipais? Quais são os canais instituídos de participação da população?

Pretendemos que esta primeira convocação ao debate possa contar com ampla

participação através de conferência eletrônica no Alternex, bem como pelo envio de contribuições que serão posteriormente disponibilizadas eletronicamente. Na sequência deste trabalho, pretendemos, através da Área de Cidadania, Políticas Públicas e Questão Urbana (FASE) e com a colaboração do Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal (IPUR-UFRJ/FASE), aprofundar aspectos da agenda e das tendências que marcam a gestão municipal e as políticas de governo municipal nas áreas escolhidas.

Para a construção desta esfera pública de debates pretendemos ainda: apoiar os esforços e divulgar as propostas saídas dos fóruns da cidadania, tais como: Ação da Cidadania, Fórum da Participação Popular, Movimento pela Ética na Política, Fórum de Reforma Urbana, etc., e articular a participação e a publicização dos aspectos ligados ao tema envolvidos na preparação e realização das atividades brasileiras ligadas à Conferência Internacional HABITAT II convocada pela ONU. O resultado deste trabalho estará disponibilizado e será divulgado sob diferentes formatos através da FASE e das instituições que desejarem participar desta iniciativa, cujo desdobramento provável estará articulado com a conferência Nacional de Projetos Estratégicos Alternativos para o Brasil, para cujos membros enviaremos todo material.

---

Se você quiser acessar a home page da FASE entre no endereço:

<http://www.ibase.org.br/~fase/>

---

# “CIDADANIA E DEMOCRACIA: O SENTIDO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS”

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro**  
**Orlando Alves dos Santos Junior**

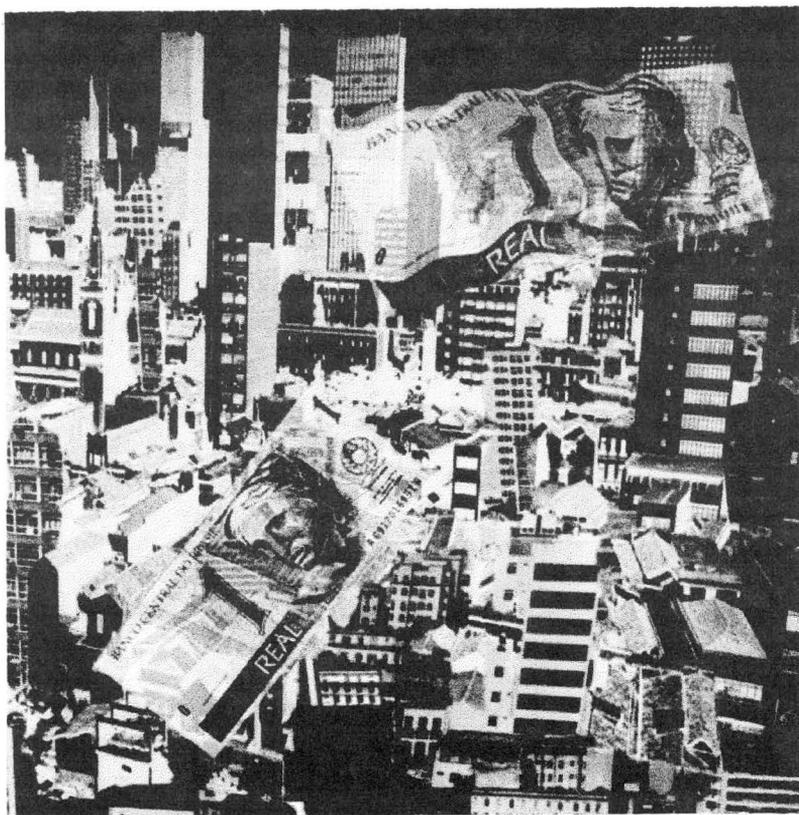
As próximas eleições municipais estão sendo preparadas em clima de forte despolitização. Por um lado, a única motivação parecem ser querelas locais produzidas por choques de personalidades. Por outro lado, quando há debate político, como o caso de São Paulo e do Rio de Janeiro, a discussão é polarizada pela disputa entre aqueles que se apresentam como candidatos do governo federal e os que representam o bloco popular.

A importância política destas eleições deve ser buscada no seu papel de consolidação ou não da

proposta neoliberal e, conseqüentemente, no avanço ou retrocesso da alternativa reformista às políticas de ajuste defensivo implementadas pelo governo federal. É no debate sobre o papel dos governos locais, com efeito, que ganha corpo o núcleo da concepção neoliberal da reforma do Estado, segundo a qual a gestão pública deve ser o campo da técnica e dos técnicos e não o da ideologia e da política. Os candidatos oficiais, aqueles que se apresentam como extensão da mão do governo federal, resumem seu posicionamento a uma questão de

instaurar um “bom governo”, supostamente apenas pautado pelos princípios da eficiência e da eficácia. A única diferença com a surrada ideologia da “tecnocracia”, velha conhecida nossa dos anos 70, é que os representantes da proposta do “bom governo”, pensando que a política é “um mau necessário”, buscam mobilizar toda e qualquer força partidária para realizar o seu projeto. Daí uma política de aliança aparentemente contraditória, pois buscam apoio nas forças clientelísticas e fisiológicas para sustentar a implantação da política do “bom governo”. No plano local, constatamos indícios da repetição deste mesmo discurso e prática eleitorais.

Na verdade, mesmo que camuflado nos posicionamentos evasivos, aparentemente despolitizados e desapaixonados dos candidatos oficiais, o que está em jogo é a afirmação deste novo modelo de gestão pública adequado à proposta neoliberal de ajuste, reiteradamente apresentada à sociedade como produto da razão e não da política. É por este motivo que as eleições municipais no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte assumem grande importância para o governo federal. Pretende-se que, nelas, criem-se as



MARTA STRAUCH

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO** - Professor do IPPUR/UFRJ, Doutor em Planejamento Urbano.

**ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR** - Diretor da FASE, Mestre em Planejamento Urbano.

condições políticas para a implantação de projetos exemplares, que reconfigurem, no plano político-ideológico, a agenda pública de ajuste em favor das teses e concepções da agenda neoliberal.

Por outro lado, a eleição de governos locais pode tornar-se também fundamental para o avanço da tese da descentralização perversa, alternativa que o governo federal está crescentemente utilizando para responder à crise das políticas sociais. A descentralização perversa, na medida em que fragmenta o aparato institucional, dilui a responsabilidade pública em torno da questão social e despolitiza o debate dos efeitos da política de ajuste e estabilização em curso, que, centrando-se na recessão e na contenção das despesas públicas, produz um fantástico colapso da política social.

Buscando desvendar o véu que encobre no debate eleitoral as intenções e objetivos escondidos por trás do discurso dos candidatos oficiais sobre o "bom governo", vamos identificar neste artigo as tensões ideológicas e políticas nele presentes. Tentaremos evidenciar a forma pela qual certos termos, noções e conceitos estão reconfigurando a agenda reformista que, desde a segunda metade dos anos 80, vem hegemonizando os debates político-intelectuais sobre a crise das cidades brasileiras e as políticas urbanas.

### **A Agenda Reformista no Plano Local**

A segunda metade dos anos 80 é marcada pelo avanço e consolidação de uma agenda de reforma social no país. A constituinte de 88 é um marco neste processo na medida em que traduz esta agenda em princípios e instrumentos. Como se caracteriza esta agenda? Em síntese, podemos apontar três pontos básicos: (i) Ampliação da democracia, combinando o sistema representati-

vo com a introdução de mecanismos de participação direta da população e alterando significativamente a relação entre governo e sociedade, na linha da *cidadania ativa*. Entre estes mecanismos, podemos citar o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e os conselhos populares. (ii) Absorção da concepção de seguridade social realizada pela previdência e pela política social, universalizando direitos sociais, tais como educação e saúde. (iii) Instrumentos de regulação do mercado pelo Estado na direção da redistribuição da renda e da riqueza.

Não obstante os avanços, a Constituição de 1988 está longe de expressar as reivindicações e propostas dos setores democráticos e populares, além de não terem sido regulamentados até hoje diversos instrumentos aprovados. Foi no plano local, com efeito, que esta agenda mais avançou, traduzindo-se na ampliação dos mecanismos de construção da cidadania ativa, na afirmação do direito à cidade e na identificação dos objetivos e instrumentos do planejamento e da gestão urbanas com a redistribuição da renda e da riqueza. Estas propostas fundamentam-se em um diagnóstico das cidades segundo o qual os problemas urbanos são decorrentes da apropriação privada dos benefícios da urbanização realizada pelo mercado e consolidada pela ação pública em matéria de regulação (ou de não-regulação) e de investimentos urbanos. A cidade é concebida como um mecanismo de reprodução das desigualdades sociais.

O processo de reforma do arcabouço político, institucional e jurídico resultante da elaboração das novas constituições - federal e estaduais -, de leis orgânicas municipais e dos planos diretores, permite dizer que, no Brasil, apesar das enormes diferenciações encontradas, no plano local, se avançou na instituição de uma agenda reformista, universalista, redistributiva e democrática.

## **A Agenda Neoliberal**

Pouco a pouco, o debate público sobre a crise social gerada pela falência do modelo desenvolvimentista e aprofundada pela política neoliberal de ajuste desloca a discussão do campo da economia e dos seus mecanismos de distribuição e se centra nas explicações da crise do Estado.

Busca-se construir um consenso em torno de uma agenda política previamente estabelecida, fundada em um discurso que situa a política econômica na esfera da técnica e, como tal, devendo ser orientada pelos objetivos de eficiência e eficácia. Isto é, em relação às medidas de ajuste econômico, nada há a discutir, elas são dadas como necessárias. Esta agenda, em grandes linhas, está organizada em três fases: A primeira consagrada à estabilização macroeconômica. Ela tem como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública. A segunda é dedicada às reformas estruturais, que visam a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos mercados e a privatização das empresas estatais. Por último, encontra-se a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Esta agenda tem impactos diretos no debate sobre a gestão local na medida em que introduz novas noções, conceitos e novas práticas. Vamos acompanhar aqui os principais termos deste debate.

### **Redistributivismo X Produtividade**

A crise social da cidade é enunciada como decorrente dos obstáculos que impedem o aumento da sua produtividade, fazendo com que ela não possa se inserir de forma favorável na competição

sistêmica imposta pela globalização. A economia deixa de ser entendida como economia política e passa à condição de economia como sinônimo de racionalidade. O problema torna-se, então, como aumentar a competitividade da cidade para disputar a localização de investimentos privados, pela melhoria dos pontos da infra-estrutura estrangulados. Este deslocamento faz com que os problemas do planejamento e da gestão passem a ser concebidos como questões de eficiência.

## Desigualdade X Pobreza

Conceitos como pobreza despolitizam o debate na medida em que dissociam o problema das relações sociais. A pobreza é um atributo de pessoas ou grupos. O debate passa a centrar-se na qualificação destes atributos, confrontando-se nas visões culturalistas, psico-sociais e ecológicas, ou nos aspectos técnicos da quantificação da pobreza: como construir uma linha da pobreza?

A força requalificadora embutida neste conceito está no fato dele aparecer acionando uma análise denunciatória. Do quê? Não é claro. Veja-se, por exemplo, o impacto causado pela publicação do mapa da fome. No plano da ação social, a difusão do conceito da pobreza tem como efeito o deslocamento produzido no debate público: a substituição da concepção do Estado do Bem-Estar Social pelo da sociedade do bem-estar social. Voltamos às representações do social da filantropia moralista do século XIX. No bojo, como nem todo pobre é um bom pobre, reaparece o tema das *classes perigosas*.

A difusão do tema da pobreza também produz efeitos despolitizadores em razão da substituição da representação das camadas populares como sujeitos sociais por outras onde elas passam à condição de objetos sociais.

## Legitimidade X Governabilidade

A luta dos movimentos populares tem buscado aumentar o espaço das necessidades sociais legítimas e a sua crescente tradução em direitos sociais. O longo período de crescimento contínuo pelo qual passaram todas as sociedades capitalistas desde o pós-guerra permitiu acomodar este movimento com a expansão e intensificação das necessidades coletivas da acumulação do capital. Este conflito convergiu para o Estado, que teve que assumir funções de reprodução social e de reprodução do capital. Os conflitos e contradições foram historicamente expressos pelo surgimento dos movimentos sociais urbanos e a crise fiscal do Estado. Por isso mesmo a sociedade burguesa sempre se caracterizou por uma crise estrutural de legitimidade.

Tais conflitos e contradições se agudizam com a crise econômica (do modelo fordista) e com as políticas de ajuste e estabilização. Em nosso capitalismo tardio, o crescimento econômico e o autoritarismo sufocaram a crise de legitimidade. No modelo desenvolvimentista, as necessidades sociais sempre foram tratadas como objeto de paternalismo ou repressão. Durante a década de 80, houve um crescente movimento de expansão dos espaços de necessidades legitimadas, acompanhando o processo de redemocratização. A resposta das forças políticas dominantes foi a política da *fuga para frente*, como notou José Luis Fiori, cuja tradução foi o crescente endividamento do Estado. O problema, agora, é que as forças neoliberais devem realizar a estabilização e o ajuste no quadro democrático, o que significa uma nova ameaça de crise de legitimidade. Esta crise é, no entanto, apresentada à sociedade como crise de governabilidade.

## Regulação X Parceria

A crítica à “mão invisível” do mercado foi um dos eixos da construção do Estado do Bem-Estar Social. A noção de mercado imperfeito como mecanismo alocativo acabou legitimando políticas de regulação. O termo parceria tem sido utilizado em um novo contexto político-intelectual, no qual aponta-se para dois aspectos: a necessidade de buscar na iniciativa privada os recursos que hoje faltam na esfera pública e, o mais importante, para as supostas virtuosidades alocativas do mercado em contraposição ao mecanismo estatal. Este é acusado de ineficiente, sobretudo por ser atravessado pela política.

## Planejamento X Ação Estratégica

A idéia de plano urbano é construída na segunda metade dos anos 10 deste século com o nascimento do urbanismo. Ela representa a transformação do padrão de intervenção do poder público sobre a cidade vigente desde a segunda metade do século XIX. Com efeito, as reformas urbanas realizadas em todas as grandes cidades - Paris, Viena, etc. - se orientavam por uma ação pontual e localizada. A idéia de plano diretor é produto da nova concepção de intervenção do Estado nascida no interior do urbanismo. Trata-se, agora, de ação sistemática, permanente e global. É esta concepção que permite que o planejamento ganhe o caráter preventivo. O objetivo do plano seria a decorrência do diagnóstico realizado sobre o conjunto da cidade em todos os seus aspectos: econômico, social, institucional, urbano e cultural.

No bojo da crise do planejamento, como uma das consequências da crise do Estado, construiu-se uma visão de ação pública correspondente à concepção neoliberal.

Trata-se, agora, de programas de intervenção sobre os pontos do espaço construído, que estrategicamente condicionam a dinamização da economia urbana. Não há mais diagnóstico, e sim estudos sobre as parcelas específicas que se ligam aos objetivos estratégicos definidos de antemão. A ação pública passa a ser pontual e localizada.

### **Esfera Pública Não-Estatal X Esfera Pública Burguesa**

O urbanismo sempre esteve preocupado com a mobilização dos cidadãos em torno dos objetivos do planejamento e da gestão da cidade. Propunha a criação de conselhos compostos por *experts* e representantes da sociedade para aconselhar e acompanhar os gestores do plano. Como parte integrante do projeto de reforma social, os primeiros urbanistas viam nesta estratégia uma forma de contornar os obstáculos do sistema político, que, clientelista e movido pela sua reprodução, seria incapaz de aceitar objetivos de longo prazo, permanentes e definidos pela razão técnica. A luta contra a exploração capitalista monopolista, que passou a gerar necessidades de consumo coletivo, ao mesmo tempo que

limitava o seu reconhecimento social, fez nascer os movimentos sociais urbanos e, com eles, a expansão da noção de participação. Criou-se, no Brasil, uma “esfera pública não-burguesa”, como sugeriu Chico de Oliveira (Revista Proposta, 68), no sentido de um mecanismo de regulação pública, ou seja, uma forma de transformação dos interesses privados em direitos e de seu reconhecimento

como social. Formou-se assim uma sociedade civil anti-mercado.

Os novos modelos de relação entre a sociedade e o poder público experimentados em vários lugares, entre eles o Rio de Janeiro, mas também o Ceará, substituí este mecanismo por outro, cuja essência é a aglutinação dos interesses privados para maximizar as relação entre mercado e poder público. São reconhecidos como integrantes desta novo mecanismo somente aqueles interesses privados já constituídos. Não há qualquer dis-



CLAUDIA LINHARES / IMAGENS DA TERRA

cussão a respeito das condições de escolha daqueles que serão os representantes dos novos conselhos. Por outro lado, o funcionamento não resulta na identificação de objetivos públicos a partir dos quais pode-se regular e arbitrar interesses privados, mas o de empreender uma cooperação eficiente entre interesses privados e entre estes e o poder público. Tem-se aí uma esfera pública de mercado.

### **Conclusão: a construção de uma agenda reformista para as eleições municipais**

Com base na constatação deste debate intelectual-político e no acúmulo de algumas experiências de gestão municipal, sugerimos uma agenda temática que deve servir de base para a discussão e avaliação das plataformas eleitorais que estarão em pauta em cada cidade. Ela está organizada a partir dos temas que hoje representam o avanço da agenda reformista, tendo em vista as mudanças econômicas e sociais das nossas cidades geradas pela política neoliberal de ajuste.

#### **Fortalecimento da Economia Popular: políticas de emprego e renda**

O principal efeito do ajuste neoliberal está sendo o desassalariamento e, conseqüentemente, a precarização das relações de trabalho. Uma das evidências deste fenômeno é a constituição de um grande contingente populacional vivendo nas cidades com remuneração abaixo do mínimo necessário à reprodução social. Há uma dissociação entre crescimento econômico e o da produtividade, por um lado, e a expansão do emprego urbano, por outro. Claramente, se desenha um quadro de desemprego estrutural cujo montante é imune as oscilações das variáveis macro-econômicas em razão não apenas dos efeitos conjunturais da política econômica, mas também como conseqüência da nossa inclusão no novo padrão de produtividade vigente nas economias desenvolvidas. Este padrão tem

como característica principal a transformação de uma parte da população trabalhadora em população estruturalmente irrelevante para a reprodução do capital.

Como efeito destas mudanças, assistimos nas cidades brasileiras à requalificação do antigo setor informal, que, desconectado dos circuitos hegemônicos de reprodução do capital, se transforma pouco-a-pouco em "economia urbana da sobrevivência". Esta é a razão pela qual nos parecem equivocadas e limitadas as políticas orientadas para a preparação das cidades para entrarem na competitividade nacional e internacional, já que a economia urbana dela resultante certamente poderá aumentar a produtividade urbana ao mesmo tempo que segmenta e exclui amplos setores da sociedade. É, portanto, necessário desenvolver políticas urbanas orientadas para a dinamização do emprego e da renda na direção do que vem sendo chamado de economia popular.

### **Afirmção da Cidade para Todos: universalização dos direitos sociais e controle social do Estado**

É só aparente o caráter progressista que pretende focalizar as ações do Estado nos grupos pobres e vulneráveis. Seu grande risco é criar uma cidadania fragmentada entre um segmento excluído e objeto de políticas de assistência social e outro composto pelos cidadãos que têm acesso aos bens e serviços urbanos via mercado. O caráter redistributivo da política urbana deve se centralizar na regulação dos mecanismos econômicos e sociais que historicamente promovem uma redistribuição perversa da renda e da riqueza via socialização dos custos e privatização dos benefícios na produção da cidade.

A questão nova é que esta regulação não deve ser restrita ao Esta-

do, mas deve compreender a construção de mecanismos e instituições, que articulando de maneira nova as relações entre Estado e sociedade, instauram uma esfera pública não-estatal e não burguesa.

### **Democratização da Gestão: fortalecimento dos conselhos populares e desenvolvimento da proposta do orçamento participativo**

As atuais dificuldades para colocar em prática os princípios e instrumentos da soberania popular têm servido de base para a construção de formatos participativos que apenas produzem simulacros de controle social sobre planos, projetos e programas governamentais. Em nome dos objetivos de eficiência e eficácia, criam-se fóruns integrados por notáveis da cidade, alguns inclusive oriundos dos setores populares, mas escolhidos pelos governantes. Por outro lado, nestas experiências, se observa uma indefinição dos papéis reais destas instâncias. Isto é realizado muitas vezes sem se colocar em prática os conselhos previstos nas leis orgânicas e nos planos diretores. Estes, em muitos casos, foram concebidos à luz do conceito de soberania popular, implicando, inclusive, na definição de funções deliberativas e no seu caráter paritário (Estado, sociedade e mercado). Tampouco, busca-se regulamentar os mecanismos legais que permitam a iniciativa popular em matéria de proposição de leis, referendo e plebiscito.

Conseqüentemente, as plataformas políticas eleitorais devem ser avaliadas tendo em vista o seu efetivo compromisso com a caracterização dos mecanismos de gestão democrática da cidade na linha da cidadania ativa.

Outro aspecto que certamente será recorrente das propostas municipais é o orçamento participativo. A experiência bem sucedida de Por-

to Alegre está sendo tomada como exemplo, transformando-se, inclusive, em recomendação dos organismos internacionais. No entanto, observa-se que muitas propostas de orçamento participativo são justificadas pela sua função de aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos. Sem dúvida, tal prática permite curto-circuitar os anéis burocráticos, marcados pelo clientelismo e fisiologismo. Ao mesmo tempo, na medida em que há uma crescente decomposição administrativa (também um dos efeitos do ajuste em curso), o orçamento participativo acaba impondo a necessidade de mínima programação e planejamento nos governos locais.

Reafirmando esta função, o orçamento participativo deve se orientar fundamentalmente para a democratização das decisões governamentais em matéria de alocação dos recursos públicos de forma a garantir a verdadeira inversão das prioridades, que historicamente vem orientando de forma elitista e seletiva a gestão das cidades brasileiras.

Tal garantia deve ser buscada na avaliação dos mecanismos e instâncias que operacionalizam as decisões orçamentárias e na parcela dos recursos fiscais que a eles estarão submetidos. Pode-se indagar, por exemplo, sobre: que instâncias participativas serão criadas? Que critérios de representação social serão instituídos? Que indicadores seletivos de prioridades serão utilizados? Sobre que montante de investimentos as instâncias de participação terão poder decisório? Qual a relação entre a Câmara de Vereadores e o processo participativo? □

# OS LIBERAIS TAMBÉM FAZEM PLANEJAMENTO URBANO?

Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro"

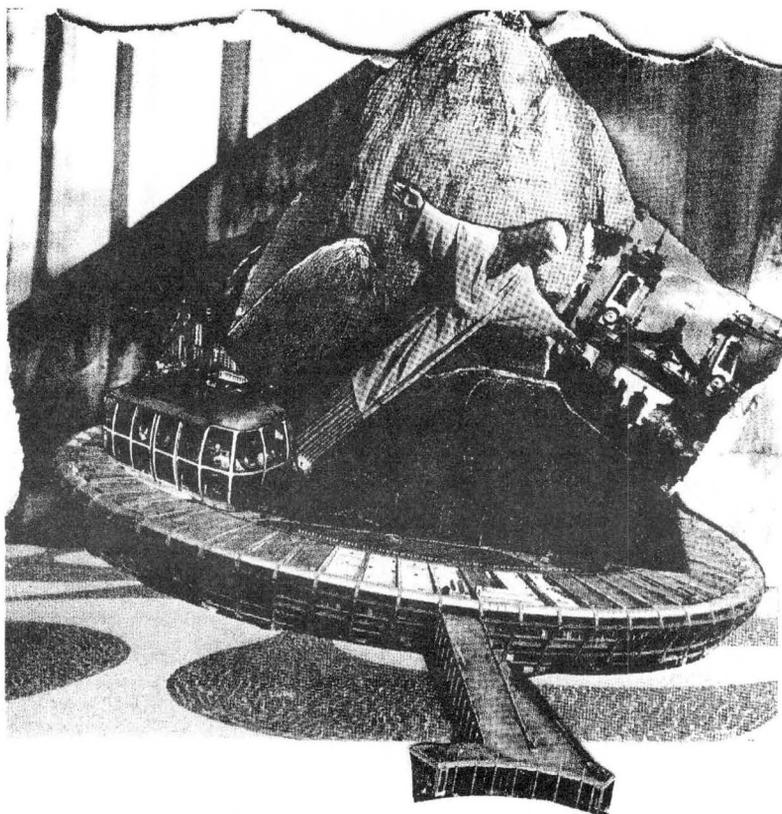
Carlos B. Vainer

*"Meu discurso é o da ordem. O eleitorado conservador encampou minha candidatura e entre eles sou imbatível. Vou mostrar que é possível ser transformador pela direita". (Cesar Maia, Prefeito do Rio de Janeiro, Jornal do Brasil, 10/02/1995)*

## I. Informações preliminares<sup>1</sup>

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, mais de 40 empresas e associações empresariais<sup>2</sup> instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, dos profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade - "*instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*", segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito.

Além do Consórcio Mantenedor, do Comitê Executivo e do Conselho da Cidade, a estrutura do PECRJ contempla um Conse-



NATHALIA CAVALCANTE

lho Diretor diante do qual responde o Comitê Executivo. O Conselho Diretor, cuja composição passou por pequenos ajustes ao longo do tempo, tem entre seus membros empresários individuais e representantes de associações empresariais, reitores das principais universidades da cidade, empresas jornalísticas, o Secretário de Urbanismo do município, o Secretário Estadual de Planejamento (apenas após as eleições de novembro de 1994) e *personalidades*<sup>3</sup>. A presença popular

1- Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada oralmente durante a II Semana IPPUR em novembro de 1995. O trabalho Participation, Poverty and Environment in the Strategic Plan for the City of Rio de Janeiro, comunicado na Conference on Urban Change, the Environment and Poverty, Cornell University, Ithaca, N.Y., Junho/1996, contém uma segunda versão de algumas partes.

CARLOS B. VAINER - Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ.

parece ficar por conta de um senhor que responde pela alcunha de Mamão, representante da XVI Região Administrativa (Rocinha).

Em 20 de janeiro de 1995, o Conselho da Cidade, reunido na sede da ACRJ homologa o Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro, o qual, no mesmo dia, como foi fartamente noticiado pela imprensa, o Prefeito entregaria ao Presidente da República, em visita à cidade. Como também veicularam os meios de comunicação de massa, o Presidente, recém-eleito, após lembrar que era *carioca da gema*, comprometeu-se em investir na cidade e a apoiar todas as iniciativas que contribuíssem para reverter o esvaziamento e a degradação da Cidade Maravilhosa<sup>4</sup>.

Na etapa seguinte, foram montados grupos de trabalho para definir os projetos prioritários em diferentes áreas de interesse, sendo o resultado desta etapa consolidado em documento final - o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - homologado pelo Conselho da Cidade em 11 de setembro de 1995.

O que significa o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro? O que se pode esperar de um projeto e um processo de planejamento deflagrados e liderados por empresários e dirigentes governamentais - em primeiro lugar, o Prefeito - cuja renitente vocação liberal parece, em tudo e por tudo, avessa à ação planejadora na cidade? Qual o significado, sentido e eficácia do que poderíamos, à espera de uma melhor qualificação, designar de padrão liberal de planejamento urbano? Como confrontar este modelo de ação planejadora (?) em que o discurso da participação parece, finalmente, realizar o ideal de um espaço público aberto a todos os componentes da cidade?

Sem pretender esgotar este conjunto de questões, é objetivo deste artigo reunir impressões e reflexões ainda pouco desenvolvi-

***Além de brasileiro,  
Deus é carioca, razão  
pela qual resolveu  
ajudar a cidade a  
descobrir sua vocação  
e escolher seu destino:  
o consenso desejável  
não exige qualquer  
esforço, já que é  
uma imposição da  
própria natureza.***

das resultantes do acompanhamento de parte do processo de elaboração do PECRJ, bem como de um primeiro exame de suas propostas e documentos. Nesta linha exploratória, a seção II será consagrada a um relato (essencialmente descritivo) das metodologias utilizadas no encaminhamento do *processo de planejamento* e modalidades de organização da *participação da sociedade*. A seção III será consagrada ao relato das dificuldades encontradas para articular entidades sindicais e associações populares com vistas à definição de uma ação unificada frente ao processo deflagrado pelo PECRJ. Ao final (seção IV), alinhamos algumas observações gerais sobre o contexto em que emerge este padrão de planejamento (?) e buscamos sugerir uma pauta de discussão para aqueles que, como nós, aprenderam a desconfiar de consensos e unanimidades.

## **II. A produção planejada do consenso.**

### ***Cena 1***

*No nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos*

*cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os cidadãos: engravatados e sorridentes, são empresários de sucesso, personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejados pela mídia, jornalistas pautados que se acotovelam para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome. Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos - elegantes, enfim. Aqui e ali alguns desconhecidos sentem-se suficientemente à vontade para aproximar-se do farto bufê e partilhar do desjejum. A sessão de ins-*

2- Dentre as empresas e associações membros do Consórcio, destacam-se 5 bancos, 4 empresas imobiliárias e de obras públicas, 10 shoppings centers, 4 empresas estatais federais (Banco do Brasil, Petrobrás, Vale do Rio Doce e Embratel), Sindicato de Empresas de Transporte de Passageiros do Município do Rio de Janeiro, Associação de Hotéis de Turismo, Texaco, Unysis, jornal O Globo. A presença da Prefeitura no Consórcio se dá através de uma empresa municipal - IPLANRIO

3- A título de exemplificação dos curiosos critérios para composição do Conselho Diretor, cabe mencionar que a Sra. Aspásia Camargo, que compunha inicialmente o Consórcio Mantenedor como representante do IPEA, uma vez tendo assumido funções no Ministério do Meio Ambiente, Amazônia Legal e Recursos Hídricos, manteve sua presença (como representante do Ministério?). Há também *personalidades* no Conselho da Cidade, como o demonstram as presenças, entre outras, da Sra. Sandra Cavalcanti e do Sr. Nelson Carneiro.

4- É sempre bom lembrar que, a esta época, o Governo Federal já dava mostras de sua *boa vontade*, pois, desde o período pré-eleitoral, numa espécie de intervenção branca, o exército encontrava-se engajado em operações de segurança pública e cerco a favelas e bairros populares.

*talação do Conselho da Cidade vai começar. Todos já se credenciaram, isto é, assinaram a lista de presença e receberam pastas e crachás. Hino nacional e, logo a seguir, o coral que entoia Cidade Maravilhosa. Discursamos Presidente da ACRJ e o Presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do Secretário Municipal de Urbanismo. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, Presidente da empresa consultora Tecnologias Urbanas Barcelona S.A. - Barcelona também é aqui. Com sua retórica erudita, entremeada de elogios às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo, o intelectual professorista e calejado acadêmico destaca a competitividade da cidade e suas vantagens comparativas na guerra darwinista pela sobrevivência. O Diretor Executivo do PECRJ traça um quadro da ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir insistindo em suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O Prefeito toma a palavra e, de forma solene, declara instalado o Conselho da Cidade. Imediatamente, os conselheiros são convidados a se dirigirem às escadarias do jardim, onde, como constava da programação e lembra o locutor oficial, será tirada uma foto histórica.*

A composição do *Conselho da Cidade* é ampla: mais de 300 membros. Dentre estes é possível contar cerca de 20 entidades associativas populares e sindicatos, bem como algumas instituições acadêmicas. Muitas empresas, o Lyons Club, a Liga Independente das Escolas de Samba, o Tijuca Tênis Clube, organizações não governamentais para todos os gostos ... À primeira vista,

temos aí uma razoável, embora não proporcional, representação do espectro social e cultural da cidade. Mas os critérios não são claros: há indivíduos (*personalidades*), empresas, entidades representativas. Logo ficará claro que isso não é muito importante: a função do Conselho da Cidade é simbólica.

***... à falta de explicitação dos critérios e das estratégias alternativas possíveis, o que se tem é a pura e simples afirmação, em nível absolutamente vulgar, do senso comum neoliberal a respeito do que seja bom e ruim, positivo e negativo.***

Na verdade, o Conselho da Cidade, "*instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*", somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo e previamente aprovados pelo Conselho Diretor. Homologatório, o Conselho da Cidade é suposto representar, a cada etapa do Plano, a consolidação dos consensos. Os *conselheiros* não interferem nem na composição do Conselho Diretor, nem nas orientações e escolhas do Comitê Executivo. O Conselho não constitui, de fato, um organismo coletivo, mesmo porque, como esclareceu o Diretor Executivo em um debate público, seria "*impossível administrar o debate num coletivo tão heterogêneo*". A tarefa *administrativa* de discutir e deliberar ficará, então, a cargo de um coletivo mais homogêneo - o Conselho Diretor.

O processo de elaboração e aprovação do Diagnóstico é ilustrativo dos procedimentos adotados pelo PECRJ. O Comitê Executivo estruturou Grupos de Trabalho, eles também compostos a seu arbítrio. Acadêmicos, funcionários governamentais e empresários trabalharam para estabelecer o Diagnóstico que orientará o estabelecimento das *Linhas Estratégicas*. Foi também contratada uma empresa consultora que, em vários casos, sub-contratou consultores individuais. Todos os Grupos tiveram que trabalhar segundo uma metodologia precisa, seguindo a orientação catalã: identificar tendências, pontos fortes e pontos fracos. O Comitê Executivo organizou tudo isso num estranho documento, encaminhado aos *Conselheiros da Cidade*, no qual, segundo diferentes temáticas, são alinhados nada menos de 268 *tendências*, 180 *pontos fortes* e 193 *pontos fracos*! Os Conselheiros receberam a orientação de encaminharem suas sugestões de emendas no prazo de 20 dias, sendo "*o silêncio sobre qualquer dos itens <...> interpretado como aprovação do texto proposto*". Não é permitido qualquer questionamento quanto à própria estrutura e orientação geral do documento, pois os conselheiros são advertidos que toda e qualquer sugestão deve estar "*referenciada à estrutura classificatória do documento*".

## **Cena 2**

*No dia 20 de janeiro, sob a proteção de seu padroeiro, a cidade se reúne na ágora, ou melhor, na Associação Comercial, para aprovar seu auto-diagnóstico. Convocado para homologar, o Conselho nem mesmo é convidado ao ritual da votação. O alcaide proclama, em nome de todos, que a cidade se reconhece no diagnóstico. As mesmas personagens da Cena 1. O mesmo bufê. O mesmo clima bon enfant de auto-satisfação e confraternização. Ven-*

*ceu-se mais uma etapa. A cidade se reconstrói, unificada em torno do consenso da cidadania.*

Destaque-se que, além dos infinitos pontos fortes e fracos, o Conselho da Cidade homologou igualmente um certo número de *Linhas Estratégicas*. Que estas *Linhas Estratégicas* não constassem do documento encaminhado previamente ao exame dos conselheiros não constitui obstáculo ao consenso homologatório. Mesmo porque, como afirma documento do PECRJ, o consenso é natural:

*“Verificou-se existirem, portanto, Linhas Estratégicas consensuais. Isto é natural, uma vez que a realidade urbana apresenta diversidades, mas é também uma totalidade, na percepção das pessoas. Ao mesmo tempo, é desejável, pois as ações a empreender exigirão, na sua grande maioria, o esforço de todos os agentes sociais”* (o grifo é nosso - C.B.V.)<sup>5</sup>.

Temos aqui mais uma prova de que, além de brasileiro, Deus é carioca, razão pela qual resolveu ajudar a cidade a descobrir sua vocação e escolher seu destino: o consenso desejável não exige qualquer esforço, já que é uma imposição da própria natureza.

Tampouco fica claro se um ponto forte é um atributo que se compatibiliza com as tendências ou se é um atributo que permite à cidade resistir às tendências. Uma única ilustração de como esta metodologia é flexível:

a) Entre as tendências globais, o documento identifica a tendência à informalização, à precarização e à terceirização do emprego;

b) Entre os pontos fortes, vem alinhada a terceirização dos serviços públicos, em curso por iniciativa da Prefeitura;

c) Entre os pontos fracos é citado o alto grau de informalização do emprego na cidade.

O exemplo é suficiente para ilustrar o enorme arbítrio na atri-

buição de valores; na verdade, à falta de explicitação dos critérios e das estratégias alternativas possíveis, o que se tem é a pura e simples afirmação, em nível absolutamente vulgar, do senso comum neo-liberal a respeito do que seja bom e ruim, positivo e negativo. A terceirização é boa, a informalidade é má, independentemente de que sejam ou não tendências. Aqueles que não são especialistas em planejamento estratégico talvez não ousem, mas deveriam, fa-

### ***Os ritmos impostos pelo Comitê Executivo para as várias etapas do Plano aparecem como constrangimento insuperável a qualquer processo efetivamente participativo.***

zer a pergunta fatídica: se é assim, de que serve identificar tendências? De que serve identificar pontos fracos e pontos fortes? Sejamos radicais: de que serve este diagnóstico?

Na verdade, ele não deve ser levado a sério pelo que afirma acerca da cidade. Ele é apenas parte de um processo de treinamento para o consenso final, esse sim importante, em torno dos projetos prioritários - muitos dos quais já estão há muito tempo estabelecidos pelos promotores do Plano.

As etapas seguintes do PECRJ seguem o mesmo modelo. Após o Diagnóstico, montam-se grupos de trabalho para propor, segundo as várias *Linhas Estratégicas*, projetos (*ações estratégicas*) a serem contemplados prioritariamente. Em seguida, *“as 328 ações estratégicas selecionadas pelos 14 Grupos de Trabalho <...> foram agrupadas em 7 Programas, 23 objetivos*

*e 94 ações”*. Os Conselheiros foram convidados a *“apontar, com notas de 1 a 5, aquelas que consideram prioritárias”*. E, uma vez mais, após o trabalho de sistematização do Comitê Executivo e aprovação do Conselho Diretor, o Conselho da Cidade foi convocado, a 11 de setembro, para homologar o documento final.

Unificada e confortada pelo consenso, a cidade estabeleceu, através da admirável unanimidade homologatória de seus Conselheiros, o primeiro Plano Estratégico do Hemisfério Sul. Viva a Associação Comercial e a Federação das Indústrias, que tomaram tão linda iniciativa! Viva o empresariado consciente, que assume sua responsabilidade social! Viva o Prefeito! Viva o candidato à sucessão do Prefeito! Viva a parceria público-privado! Viva Barcelona e viva o Rio de Janeiro, que continua lindo!

### **III. Em busca da organização do dissenso.**

#### ***Cenas 3, 4, 5, ...***

*Na modesta sala da FASE, um punhado de representantes de entidades sindicais, organizações não governamentais comprometidas com o movimento popular e um par de instituições acadêmicas discutem o que fazer para interferir no PECRJ. As divergências são muitas. Há os que consideram tratar-se de uma iniciativa espúria, com a qual o movimento popular e associativo não se deve comprometer. Julgam que o fundamental é lutar pelo cumprimento do Plano Diretor e pelo fortalecimento dos*

5- Registre-se que, em momentos posteriores, o Comitê Executivo não hesitou em alterar o enunciado das *Linhas Estratégicas* homologadas pela “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. Mas, afinal de contas, quem se importa quais sejam as *Linhas Estratégicas* do Plano Estratégico?

*espaços institucionalizados de participação, como o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e o Conselho Municipal de Saúde, entre outros, onde a sociedade civil está representada. Há os que, embora reconhecendo o caráter espúrio do processo, consideram-no um espaço de discussão e enfrentamento político no qual, portanto, deve-se participar, inclusive para ampliar a dinâmica participativa e fazer presente, de forma estruturada, o conjunto de reivindicações e prioridades populares com relação à cidade. Há aqueles para quem o PECRJ deve ser utilizado para ampliar o debate sobre a cidade junto ao movimento popular e sindical.*

Após a homologação do Diagnóstico, alguns conselheiros oriundos de entidades populares tentam organizar uma ação conjunta. As reuniões se sucedem. Discute-se de tudo. Mas são enormes as dificuldades para avançar. A cada reunião os participantes, com poucas exceções, são outros. Os ritmos impostos pelo Comitê Executivo para as várias etapas do Plano aparecem como constrangimento insuperável a qualquer processo efetivamente participativo. Decide-se buscar negociar com o Diretor Executivo prazos mais elásticos, de modo que as entidades populares possam se envolver e engajar suas bases.

Embora a reunião para a negociação se realize e o representante do PECRJ manifeste seu grande interesse em contar com a mais ampla participação popular possível, os prazos são intocáveis, uma vez que estão fixados contratualmente (o cronograma está estabelecido no contrato firmado pelo membros do Comitê Executivo e pela consultoria catalã com o consórcio empresarial que financia o Plano).

Constata-se o momento de refluxo do movimento popular; em particular, lamenta-se a fragilida-

***Poder-se-ia,  
sem grande  
dificuldade, qualificar  
o Plano Estratégico da  
Cidade do Rio de  
Janeiro de bem  
orquestrada farsa, cujo  
objetivo é legitimar  
orientações e projetos  
caros aos grupos  
dominantes da cidade.***

de de sua reflexão e aglutinação para enfrentar a questão urbana. Com umas poucas defecções, consegue-se chegar a elaborar uma proposta que será encaminhada ao Comitê Executivo do PECRJ: defende-se uma redefinição das Linhas Estratégicas e dos Objetivos, bem como uma nova divisão dos grupos de trabalho que definirão as ações e projetos prioritários. A proposta é encaminhada e rejeitada integralmente sob o argumento de que, no fundo, as divergências são apenas formais e que não haveria tempo hábil para reestruturar os grupos.

É nula a capacidade de reação à integral e absoluta rejeição da proposta das entidades. Aprofundam-se as divergências. Alguns consideram que é o momento de se retirar fundados na convicção de que não há qualquer espaço democrático que permita interferência nos rumos do PECRJ. Outros poucos aceitam a argumentação do Comitê Executivo de que o espaço de intervenção estará aberto nos Grupos de Trabalho, onde todas as propostas poderão ser apresentadas e, conforme o caso, incorporadas.

A articulação popular se desfaz melancolicamente, quando em reunião decisiva que deveria contar com ampla mobilização e presença, verifica-se seu completo esvaziamento.

#### **IV. Observações finais.**

Poder-se-ia, sem grande dificuldade, qualificar o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro de bem orquestrada farsa, cujo objetivo é legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade<sup>6</sup>.

Sem dúvida, esta avaliação contempla uma das dimensões da iniciativa. Mas ela é insuficiente, pois escapa-lhe aquilo que o PECRJ tem de inovador. Sua insistência na participação, seu forte investimento nos rituais da participação e da unificação da cidade em torno de objetivos comuns, a retórica associando desenvolvimento econômico a desenvolvimento e integração sociais são novidades no discurso de nossas tradicionais e fortemente corporativas associações empresariais cariocas. Há inovações ...

Em primeiro lugar, há que registrar que empresários e associações patronais ocupam sem mediações a cena pública. A notória ausência dos partidos políticos reforça um movimento geral de despolitização da questão urbana. É a democracia direta ... da burguesia. É a relação direta e aberta entre poder público e empresários, organizando conjuntamente um plano... em nome da participação, da cidadania, da parceria entre público e privado.

Certamente esta iniciativa não poderia ter sido concebida, nem pode ser analisada, fora de um contexto constituído pela multiplicidade de iniciativas que, desde as últimas eleições, buscam criar um novo espaço de ação pública na cidade. Viva Rio, Reage Rio, e outros *movimentos* (?), embora

6- Entre estes projetos, cabe citar: Teleporto, Centro Internacional de Comércio, Porto de Sepetiba, recuperação da imagem da cidade turística, algumas obras viárias de grande porte, etc.



NANDO NEVES / IMAGENS DA TERRA

segundo em vários aspectos o modelo da Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome, têm como especificidade o fato de focalizar centralmente a cidade. É uma cidade recortada segundo critérios particulares, mas, é a cidade. É uma cidade que se faz objeto e palco de uma nova e original forma de militância urbana.

Este tipo de militância, fortemente promovido pelos meios de comunicação de massa, busca produzir, com não pouca eficácia, uma nova imagem da cidade e de seus problemas. Busca produzir, sobretudo, uma nova consciência do urbano, cujos contornos ainda estão a exigir uma análise aprofundada. Entre os atributos primordiais deste novo urbano e desta nova militância urbana poderíamos destacar: maciço investimento na afirmação dos interesses comuns dos cidadãos, forte apelo aos valores da solidariedade humana, total descompromisso com a identificação dos mecanismos geradores da crise da cidade.

Ao lado de tudo isso, há uma espécie de naturalização da desigualdade. *“Desiguais, porém uni-*

*... há uma espécie de naturalização da desigualdade.*

**“Desiguais, porém unidos em torno de objetivos comuns”, este poderia ser o slogan desta nova urbanidade em processo de afirmação.**

*dos em torno de objetivos comuns”, este poderia ser o slogan desta nova urbanidade em processo de afirmação. Estamos unidos porque somos todos, igualmente, apesar de nossas diferenças<sup>7</sup>, vítimas da crise da cidade, mas também porque somos todos, solidariamente, responsáveis por esta crise<sup>8</sup>.*

A construção do consenso, espelhada na prática e condução do PECRJ, expressa bem esta tendência: o consenso não é o resultado do contraditório, do confronto de interesses divergentes e de sua

negociação; ele está suposto previamente, naturalmente, pelo compartilhamento de uma experiência urbana postulada como comum e indivisível.

Provavelmente a conjuntura intelectual e ideológica que atravessamos não parece favorável a que se contraponha a esta perspectiva a *boutade* de Francisco de Oliveira, que, no final dos 70, postulava: *“o planejamento é uma forma transformada da luta de classes”*. É possível, porém encontrar entre filósofos mais bem cotados hoje no mercado dos acadêmicos bem-pensantes, como Norberto Bobbio, material suficiente para desmascarar a arrogância totalitária do consensualismo:

*“É um fato <...> que seja sobre a escolha dos problemas a discutir, seja sobre o modo de resolvê-los, os contrastes de opinião são inevitáveis, assim como é igualmente inevitável que se distingam as diversas opiniões com*

7- Haveria enorme espaço para uma discussão da ambiguidade, nos discursos políticos e acadêmicos, das noções de **diferença** e **desigualdade**, bem como para a confusão muitas vezes instaurada entre reconhecimento/valorização da **diferença** e legitimação (política, ideológica) da **desigualdade**.

8- Um *spot* publicitário da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, protagonizado por Caetano Veloso, é ilustrativo. O popular compositor, de forma pausada e séria, conta a seguinte parábola: *Era uma vez cidade onde o povo era egoísta e pouco solidário. Um homem na praça, conclamava o povo a mudar de atitude. Um dia, lhe perguntaram por que insistia neste esforço e ele respondeu: “se eu desistir, serão eles que me terão transformado”*. A sociedade da parábola é feita de homens solidários e homens egoístas. A crise da cidade é a consequência do egoísmo da imensa maioria. Não há relações econômicas, políticas e culturais estruturando a vida da cidade; há apenas condutas morais e condutas imorais, ou melhor, solidárias ou egoístas. A despolíticação da cidade é apenas a contrapartida de sua moralização. Homens morais de todos os condomínios, bairros, favelas, loteamentos e cortiços, uni-vos!

*base em critérios de valor, que reproduzem contrastes de fundo. Acreditar que quando se discutem problemas concretos seja possível se colocar de acordo sobre uma única solução é fruto da costumeira ilusão tecnocrática".* (Direita e esquerda; razões e significados de uma distinção política. São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, pg 34).

Mas, uma coisa é citar o último Bobbio, lido no Caderno Idéias do JB ou nas páginas amarelas da Veja, outra coisa é o concreto do dia.

Penso ser possível afirmar que estamos diante do processo de construção de uma nova hegemonia urbana. O PECRJ é parte deste processo. Despolitizado e despolitizador, ele somente pode se apresentar como sendo processo de construção de consenso porque o supõe instaurado previamente. Nesta concepção, em que o consenso é naturalizado, não se trata de construí-lo num processo que é necessariamente político, mas simplesmente reconhecê-lo, identificá-lo e enunciá-lo. O Plano aparece, assim, como autêntico enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos. Mais que consensual, ele se pretende ponto de convergência<sup>9</sup> que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos vêem e vivem a mesma crise da mesma cidade.

Não poderiam faltar a estas rápidas e superficiais notas, feitas de impressões e reflexões pouco amadurecidas, alguns comentários sobre as dificuldades enfrentadas pelo chamado *movimento popular* (sindical e associativo) na elaboração de uma pauta comum de questões e formas de ação em condições, senão de impor, pelo menos de disputar a hegemonia do discurso sobre a crise da/na cidade. Mais além de um notório refluxo dos movimentos e organizações, cuja emergência data dos anos 80, parece relevante destacar a enorme dificuldade para construir um enunciado coe-

***... há que registrar que empresários e associações patronais ocupam sem mediações a cena pública. A notória ausência dos partidos políticos reforça um movimento geral de despolitização da questão urbana.***

rente sobre a cidade.

A verdade é que, mesmo entre os segmentos mais consistentemente organizados do sindicalismo e do movimento popular, estamos ainda longe de uma percepção da cidade como terreno fundamental da luta econômica, política e, talvez sobretudo, cultural. Sindicalistas, mesmo aqueles que representam profissões e ocupações diretamente engajadas na prestação de serviços públicos urbanos, têm enormes dificuldades para reconhecer a dimensão estratégica de uma cidade que, cada vez mais, se apresenta como espaço e objeto privilegiado da luta política e reivindicatória<sup>10</sup>, da constituição de identidades e da construção de alianças.

Agora, com a aproximação das

***Nesta concepção, em que o consenso é naturalizado, não se trata de construí-lo num processo que é necessariamente político, mas simplesmente reconhecê-lo, identificá-lo e enunciá-lo.***

eleições municipais, teremos a impressão de que a cidade finalmente conquistou o direito de figurar como questão política relevante na agenda dos partidos e movimentos populares. Oxalá não se repita a desilusão que se seguiu às demais eleições. A realização da Conferência Brasileira para a Habitat II - Direito à Moradia e à Cidade (maio/1996), em que representantes de movimentos e sindicatos, com apoio de algumas ONGs e instituições acadêmicas, se reuniram para buscar construir uma agenda comum de luta na/pela cidade, permite alimentar algumas esperanças de que talvez começemos a nos preparar para contrapor programas e propostas ao projeto de cidade competitiva e segregadora que os liberais apresentam sob o rótulo da integração social e da sustentabilidade ambiental. É esperar e ver se as esperanças se justificam; ou melhor, é agir e fazer acontecer. □

9- Em conversa particular com o autor, questionado quanto ao pouco espaço para a discussão acerca do diagnóstico e das linhas estratégicas, o Diretor Executivo do PECRJ explicou que seguia as orientações dos consultores catalães, segundo os quais era imprescindível adiar o processo de confrontação das divergências para as etapas posteriores, em que se definiriam as ações prioritárias. O prosseguimento do processo indicou o que se concebia como confrontação de divergências quanto às ações prioritárias: uma notação de um a cinco. A anunciada participação é assim transformada em enquete de opinião pública, sendo os atores políticos destituídos da fala, monopólio dos condutores do processo.

10- A pauta reivindicatória, mesmo quando incide sobre dimensões e aspectos urbanos, o faz de forma segmentada, fragmentária. As sucessivas reuniões de *articulação* eram sucessivas experiências frustradas de construir um enunciado com condições mínimas de contraposição ao PECRJ. Nestas condições, o documento de proposições encaminhado ao Comitê Executivo foi, quase integralmente, resultado de uma elaboração *ad hoc* levada a cabo por alguns poucos acadêmicos.

## PARTICIPAÇÃO PARA ALÉM DO BAIRRO

### Entrevista com Tarso Genro

*O governo municipal de Porto Alegre talvez seja a administração que mais tenha consolidado a proposta petista de governo, baseada na inversão de prioridades e na democratização da gestão pública. O prefeito Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores, por outro lado, tem se notabilizado por uma participação ativa e criativa no debate nacional, contribuindo tanto para o enfrentamento da agenda neoliberal, quanto para a atualização da agenda reformista diante do novo quadro de transformações econômicas, sociais, políticas e intelectuais por que passa a sociedade brasileira. Nesta entrevista, aproveitando sua experiência à frente do governo de Porto Alegre, propomos ao prefeito uma série de questões relativas aos atuais desafios enfrentados pelo projeto da reforma urbana, sintetizado no slogan "cidades justas e democráticas".*

**PROPOSTA -** Prefeito Tarso Genro, na sua opinião que novos problemas surgem nas cidades brasileiras com o advento da crise econômica e da nossa inserção no processo de globalização?

**TARSO GENRO -** Dois problemas fundamentais: o inchaço da cidade com a crise do sistema agrário, com todas as consequências sociais deste processo, e a destruição das tessituras econômi-

cas locais, caso as mesmas não tenham capacidade competitiva.

**PROPOSTA -** No plano nacional, há indícios de que a agenda neoliberal ocupa o espaço no debate público. Uma das suas consequências foi conseguir fazer um deslocamento do tema da questão social para a questão fi-

*A capacidade regulatória de um governo municipal, se exercida corretamente, pode ser o "gancho" da vinculação das questões que asfixiam as cidades como produto do projeto neoliberal.*

nanceira e monetária. O resultado mais imediato deste fato é a paulatina despolitização do debate público. Que possibilidades o Sr. vê das próximas eleições municipais se constituírem em um momento de retomada do debate político e de recolocar em confronto a proposta neoliberal e a proposta reformista?

**TARSO GENRO -** Creio que o novo papel das cidades no contexto mundial e a própria emergência dos governos municipais como gestores econômicos constituem a

base de intervenção nesta disputa política. A capacidade regulatória de um governo municipal, se exercida corretamente, pode ser o "gancho" da vinculação das questões que asfixiam as cidades como produto do projeto neoliberal.

**PROPOSTA -** O que a experiência de Porto Alegre sintetiza como aprendizado para a agenda reformista na sociedade brasileira? Em que aspectos ela demonstra a viabilidade desta agenda e em que aspectos ela indica uma necessidade de repensar suas proposições?

**TARSO GENRO -** A intervenção na regulação da economia da cidade, a democratização das gestões municipais através da participação direta da sociedade e a cidade como novo sujeito de um Direito Internacional Público, são contribuições que Porto Alegre pode oferecer. É preciso repensar permanentemente a relação desta experiência com um projeto nacional compatível com o enfrentamento ao neoliberalismo.

**PROPOSTA -** O Sr. tem defendido o conceito de esfera pública não-estatal como instrumento político-intelectual de enfrentamento das posições neoliberais presente no debate em torno da reforma do Estado. Sinteticamente, o que significa a utilização deste conceito na gestão de Porto Alegre?

**TARSO GENRO -** A fragmentação da sociedade numa constela-

ção de novas demandas, não só é causada pela exclusão cada vez mais profunda, como também pelo surgimento cada vez mais evidente dos problemas relacionados com o desenvolvimento sustentado. A impotência do Estado tradicional e da representação política tal qual foi concebida pelos modernos fizeram emergir uma nova esfera pública: associações comunitárias, entidades ecológicas e de gênero, redes de solidariedade e assistência social. Estas novas instituições, que não são estatais, mas têm evidente caráter público, podem configurar um cinturão de pressões no entorno do Estado, para induzi-lo a políticas públicas de caráter popular. Elas podem dissolver as fronteiras burocráticas que separam o cidadão comum da estrutura estatal. A isso chamamos “esfera pública não-estatal”, uma zona “gris” entre o Estado e a sociedade civil tomada no seu conceito tradicional. Nela o Estado pode perder a sua potestade e a sociedade civil, por consenso e decisão, publicizar as suas demandas.

**PROPOSTA - Que papel o Sr. atribui ao Estado, à sociedade civil organizada e à iniciativa privada nesta proposta?**

**TARSO GENRO** - Creio que esta pergunta está respondida no conceito anterior. Para precisar este papel, eu diria que se trata de desprivatizar o Estado, retirá-lo do seu corporativismo ínsito e, formalmente, do seu controle pelas classes dominantes, submetendo-o a um rigoroso controle público.

**PROPOSTA - Quais as principais ações da Prefeitura de Porto Alegre visando o desenvolvimento econômico local e a geração de trabalho e renda?**

**TARSO GENRO** - O Governo de Porto Alegre está consciente do novo papel que os municípios assumem em razão do processo de globalização e das revoluções tec-

***Temos sustentado o conceito de que o governo municipal deve se constituir no gestor político da economia da cidade, tendo a capacidade de articular os agentes econômicos no sentido de definir agendas, estabelecer objetivos e propor metas comuns.***

nológicas e produtivas em curso. Isso exige a inserção do município como sujeito do processo de desenvolvimento econômico, para potencializá-lo, conferir-lhe um sentido racional e social e contrapor-se à dinâmica imposta pelos monopólios. Neste sentido, temos sustentado o conceito de que o governo municipal deve se constituir no gestor político da economia da cidade, tendo a capacidade de articular os agentes econômicos no sentido de definir agendas, estabelecer objetivos e propor metas comuns. O Plano de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre é a dedução prática deste

***É necessário produzir, em âmbito local, políticas de enfrentamento com a visão global dominante, tratando as cidades como sujeitos políticos ativos para geração de um novo programa estratégico***

conceito, sendo que projetos importantes do programa que definiu já foram ou estão sendo viabilizados: constituição formal da “Tecnópole”, com assessoria do governo francês; instalação do “Trade Point de Porto Alegre”, vinculado ao programa da UNCTAD; criação da Instituição Comunitária de Crédito - “PORTOSOL”; Incubadora Tecnológica; conclusão da primeira etapa do Distrito Industrial da Restinga, que Seco; programa de Compras Coletivas e constituição de uma rede de feiras-modelo e pontos de ofertas; organização de cooperativas de serviços e habitacionais; constituição de centros auto-gestionários de reciclagem de lixo; projetos de infra-estrutura, integrados com empresas e instituições, para viabilizar novos empreendimentos ou ampliação dos atuais; criação de Centros de Bairros, pólos de descentralização e dinamização da economia da cidade, entre outros. A orientação geral dos programas, projetos e instituições organizadas, é no sentido de que não sejam de natureza puramente estatal, envolvendo permanentemente a sociedade civil lato sensu, na gestão, controle e fiscalização dos empreendimentos ou, se for o caso, na própria propriedade jurídica.

**PROPOSTA - O orçamento participativo praticado na sua administração é talvez o exemplo mais consequente de implantação do princípio da gestão democrática da cidade. Quais são as virtudes deste modelo para a concretização de uma gestão socialmente mais justa e mais eficiente da cidade?**

**TARSO GENRO** - As virtudes deste modelo podem ser sintetizadas na seguinte formulação: é um processo que combina a democracia representativa tradicional com a participação direta de caráter voluntário, criando, assim, uma nova cidadania que supera os es-

treitos limites da cidadania formal originária da Revolução Francesa.

**PROPOSTA** - No quadro de crescente fragmentação dos sujeitos coletivos e exclusão social de crescentes parcelas da população, quais os desafios e impasses enfrentados pelo modelo de orçamento participativo? Como assegurar participação àqueles que tendem ao isolamento político, cultural e cívico?

**TARSO GENRO** - O principal impasse enfrentado pelo Orçamento Participativo é a luta pela dissolução do corporativismo geográfico, ou seja, de uma cidadania que pode terminar a sua efetividade nos limites estreitos do seu bairro. Superamos isto com os Congressos da Cidade, nos quais todas as demandas estratégicas são colocadas na cena pública, e com as Plenárias Temáticas, onde as obras pretendidas são cheçadas com as necessidades de toda a cidade.

**PROPOSTA** - Poderia completar sua resposta nos falando sobre o que o Sr. escreveu recentemente a respeito do tema da

***O principal impasse enfrentado pelo Orçamento Participativo é a luta pela dissolução do corporativismo geográfico, ou seja, de uma cidadania que pode terminar a sua efetividade nos limites estreitos do seu bairro.***

**solidão e da solidariedade?**

**TARSO GENRO** - O que aborde nesse artigo é a relevância política de um sintoma psicológico de massas. O isolamento social e político dos indivíduos numa cidade fragmentada e seccionada entre o mundo formal e o mundo informal. À fome fisiológica soma-se a fome do contato humanizador entre as pessoas e grupos sociais para que se pense coletivamente a tragédia da exclusão de um como tragédia de todos.

**PROPOSTA** - Para finalizar, a descentralização das políticas públicas é hoje o consenso nacional. Dos organismos internacionais aos partidos de esquerda, parece haver uma unanimidade sobre o papel do poder local no enfrentamento da questão social. Qual sua opinião sobre este tema? É possível combinar descentralização com políticas redistributivas?

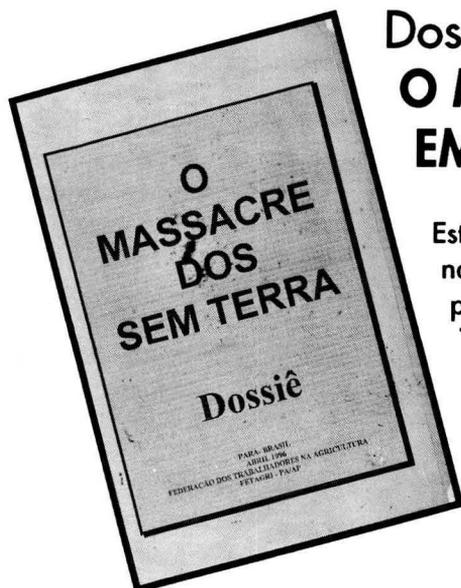
**TARSO GENRO** - A importância do poder local não é uma escolha. Decorre do aprofundamento da globalização econômica a escolha de variáveis para o processo de desenvolvimento. Logo, é necessário produzir, em âmbito local, políticas de enfrentamento com a visão global dominante, tratando as cidades como sujeitos políticos ativos para geração de um novo programa estratégico. A primeira descentralização é a descentralização da ação política proporcionando a que a cidade mova-se sobre, e até contra o Estado, pois só assim é possível emergirem políticas coletivamente distributíveis. □

Dossiê:

## O MASSACRE DOS SEM TERRA EM ELDORADO DOS CARAJÁS

Este dossiê feito pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará e Amapá, pode ser solicitado escrevendo ou telefonando para a Travessa D. Pedro I, Belém - Pará - CEP 66030  
Tel. (5591) 222-5562

ou na FASE NACIONAL  
Rua das Palmeiras 90, Botafogo  
Rio de Janeiro, para consultas.



## COLOCANDO EM PRÁTICA UMA POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA

Entrevista com o Senador Eduardo Suplicy

*A proposta do Programa de Renda Mínima tem sido discutida como um instrumento capaz de assegurar o ingresso de milhões de brasileiros excluídos à cidadania. O senador Eduardo Suplicy (PT-SP) é um dos principais defensores da idéia no Brasil. Seu projeto, aprovado no Senado e em tramitação na Câmara Federal, propõe o atendimento a todas as pessoas maiores de 25 anos, que ganham menos de R\$ 240,00, no valor equivalente a 30% da diferença entre este valor e o que o beneficiário ganha. No plano local, várias propostas inspiradas pelo Projeto Suplicy têm sido implementadas, normalmente atendendo a famílias com filhos e vinculando o benefício à frequência das crianças à escola. Nesta entrevista, o Senador Suplicy discute a proposta da renda mínima e as possibilidades e limites da sua implantação pelos municípios brasileiros.*

**PROPOSTA - O Brasil é um país marcado por contrastes, com uma das piores distribuições de renda do mundo. Segundo o PNAD de 1993, os 5% mais ricos da população economicamente ativa detêm 40,5% da renda nacional. Neste cenário, quais seriam os impactos da implementação de um Programa de Renda Mínima no Brasil?**

**SUPLICY** - Justamente o fato de sermos os campeões das desigualdades econômica e social deveria nos levar a um sentido de grande urgência para procurar compatibilizar a estabilidade da economia com o crescimento, a melhoria da distribuição da renda e o ataque frontal à miséria. O Programa de Garantia de Renda Mínima constitui, ao lado da reforma agrária, um dos principais instrumentos que poderia colaborar para que tivéssemos a compatibilização destes objetivos. Trata-se de um instrumento extremamente

***O Programa de Garantia de Renda Mínima constitui, ao lado da reforma agrária, um dos principais instrumentos que poderia colaborar para que tivéssemos a compatibilização da estabilidade da economia com o crescimento, a melhoria da distribuição da renda e o combate frontal à miséria.***

eficaz, eficiente e direto, segundo o qual todas as pessoas de 25 anos ou mais, cuja renda não atingir pelo menos R\$ 240,00 mensalmente, passarão a ter o direito de receber um complemento de renda equivalente a 30% da diferença entre R\$ 240,00 e a renda da pessoa. O governo poderá, com a disponibilidade de recursos e experiência do programa, aumentar esta alíquota, para 50% da diferença citada. Vamos dar um exemplo para ilustrar. Suponhamos que uma pessoa estivesse ganhando R\$ 120,00, um pouco mais de um salário mínimo de R\$ 112,00 hoje. Então, esta pessoa teria o direito de receber 30% da diferença entre 240 e 120, portanto, mais R\$ 36,00. A sua renda iria para R\$ 156,00. Suponhamos que, a alíquota fosse 50%. Neste caso, a pessoa teria direito a receber mais R\$ 60,00, metade da diferença entre 240 e 120, e, portanto, sua renda passaria para R\$ 180,00. O mecanismo é tal que sempre vale a pena para a pessoa trabalhar e ganhar mais do que permanecer na ociosidade. Dai a forma deste instrumento proporcionar uma garantia de uma renda mínima a todos através de um imposto de renda negativo. Poderíamos ver este instrumento como o outro lado da medalha do imposto de renda. Assim, como as pessoas que ganham muito pagam uma parcela de seus rendimentos à Receita Federal, aquelas que recebem menos que um certo patamar teriam direito a receber um complemento de renda, de maneira que

***... o Programa de  
Garantia de Renda  
Mínima pode ser  
iniciado gradualmente,  
de forma a se poder ir  
verificando qual o seu  
impacto econômico e  
financeiro na economia  
como um todo.***

a todos brasileiros seria assegurado um mínimo de renda. Seria assegurado uma participação mínima no usufruto das riquezas de nosso país.

**PROPOSTA - Entre as críticas feitas à sua proposta de renda mínima, sobressaem duas de grande importância. Um programa de caráter universalista seria muito caro, calcula-se em torno de R\$ 21 bilhões e ainda correr-se-ia o risco de beneficiar pessoas que não são pobres na medida que, por exemplo, a mulher de um industrial que não trabalhe, poderia entrar no programa. Senador, qual a sua opinião sobre estas críticas e o que poderia se fazer para evitar distorções no programa?**

**SUPPLY -** A proposta é de fato de caráter universal, ou seja, todas as pessoas de 25 anos - e, com o tempo, poder-se-ia até baixar para todos os adultos de 18 ou mais - cuja renda não atingisse um certo patamar, passariam a ter o direito de receber um complemento de renda. Normalmente as pessoas com grande patrimônio, vamos dizer, a esposa de um industrial ou de um banqueiro, recebem renda do patrimônio. Então, dificilmente elas estariam incluídas neste programa. A proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima destina-se a prover recursos para aquelas pessoas que não recebem

um mínimo de renda. Poderíamos estabelecer, na regulamentação, um mecanismo tal que qualquer pessoa que pertença a uma família com grandes recursos financeiros e que receba uma renda significativa obviamente não esteja incluída no programa. Este é um problema de fácil solução.

Com respeito ao custo, prevê-se que poderá chegar a 40 milhões aproximadamente o número de pessoas que, no Brasil, tenham 25 anos ou mais e cuja renda não atinge até 2 salários mínimos. Esse seria o universo aproximado dos potenciais beneficiados. Será que isso vai custar em torno de 15 a 20 bilhões de Reais? É até possível, mas o Programa de Garantia de Renda Mínima pode ser iniciado gradualmente, de forma a se poder ir verificando qual o seu impacto econômico e financeiro na economia como um todo. Uma forma de introdução gradual, seria iniciar-se por aqueles mais velhos. No primeiro ano, têm direito aquelas pessoas de 60 anos ou mais. No segundo, os de 55 anos ou mais, no terceiro, as pessoas com idade acima de 50 anos e assim por diante até que, no oitavo ano, todos com 25 ou mais passassem a ter esse direito. Poderá também ser implementado nas regiões mais pobres ou de menor renda per capita passando gradualmente para as regiões mais ricas. Esta é uma das proposições que o relator da matéria, deputado Germano Rigotto, está propondo no seu parecer favorável que foi entregue nesta semana para a comissão de finanças e tributação. O importante será iniciar o programa e verificar como corrigir eventuais distorções. É muito importante levar-se em conta as experiências positivas de Programas de Garantia de Renda Mínima que se iniciaram porque esclarecem como esta proposta pode ser implementada em todo o Brasil.

**PROPOSTA - Este ano, tere-**

**mos eleições municipais. Na sua opinião, o que podemos esperar destas eleições para o futuro das cidades brasileiras e que papel o Sr. atribui ao poder local no enfrentamento da pobreza?**

**SUPPLY -** As eleições municipais terão um papel político de extraordinária relevância e de avaliação daquilo que está se passando a nível de cada cidade, mas também da política econômica do governo federal, da qualidade dos governos estaduais, que estarão influenciando a sucessão municipal. Certamente os prefeitos podem fazer muito no enfrentamento da pobreza. As experiências de administrações do PT estão mostrando como é possível se dar muita atenção àquilo que é feito com o dinheiro do povo. Sobretudo as

***... os prefeitos podem  
fazer muito no  
enfrentamento da  
pobreza. As  
experiências de  
administrações do  
PT estão mostrando  
como é possível se dar  
muita atenção àquilo  
que é feito com o  
dinheiro do povo.***

experiências de orçamento participativo em todas as cidades governadas pelo PT, destacando-se o alto grau de participação, por exemplo, que ocorre na administração de Porto Alegre, mostram como é que se pode melhorar - e muito - a qualidade dos gastos públicos para atender à população mais pobre.

**PROPOSTA - No plano local, algumas experiências de Programas de Renda Mínima têm sido**

desenvolvidas, normalmente vinculando o benefício à política educacional, como é o caso de Brasília, Campinas e Ribeirão Preto. Os defensores desta proposta argumentam que este programa implementado em âmbito nacional custaria ao país cerca de R\$ 7 bilhões. Qual a sua opinião sobre esta proposta e como ela pode ser articulada com o seu projeto de Renda Mínima?

SUPLICY - No diálogo com o relator, deputado Germano Rigotto, da matéria na Câmara dos Deputados, nós chegamos à conclusão que seria muito importante levar em conta a experiência positiva do Distrito Federal, de Campinas, de Ribeirão Preto e de todas as cidades que agora estão implementando o programa. Já são 12 cidades, além do Distrito Federal, que aprovaram, estão implementando, colocando em execução ou já tiveram o projeto sancionado para entrar em vigor em janeiro de 1997. Há, ainda, incluindo estas, mais de 60 cidades onde o projeto está sendo discutido. Finalmente, o projeto está sendo debatido em 12 Assembléias Legislativas, em função de iniciativas de deputados estaduais não apenas do PT, mas do PTB, do PMDB, do PSDB, do PFL, do PDT. Quase todos os partidos resolveram abraçar a proposta.

O deputado Germano Rigotto, no seu parecer, coloca que serão beneficiários do Programa de Garantia de Renda Mínima todos que tenham crianças de até 14 anos idade. Eles deverão demonstrar que as suas crianças estão efetivamente freqüentando a escola, sem excluir; todavia, aquelas pessoas que tenham crianças em idade ainda não escolar. Obviamente, se nós restringirmos o Programa de Garantia de Renda Mínima a estas famílias, o custo poderá baixar. Mas, na minha avaliação, o direito à garantia de renda mínima deve ser universalizado como um direito de todos brasileiros.

***Na minha avaliação,  
o direito à garantia  
de renda mínima deve  
ser universalizado  
como um direito de  
todos brasileiros.***

**PROPOSTA - Tendo por objetivo a erradicação da pobreza e a garantia da cidadania de forma duradoura à toda população brasileira, como o Sr definiria uma agenda política a ser enfrentada pelos governos municipais?**

SUPLICY - Os governos municipais precisam garantir, conforme está na constituição, a universalidade da oportunidade de educação de primeiro grau e, em coordenação com os governos estaduais, a universalidade do direito à educação de segundo grau. Isto é fundamental. O projeto de garantia de renda mínima é um fator para assegurar isso, pois, há, hoje, 3 milhões e meio de crianças de 7 a 14 anos que precocemente vão ao trabalho para complementar a renda de suas famílias que não têm o suficiente para a sua subsistência. Na medida em que se garantir o mínimo de renda a estas famílias, elas poderão ter suas crianças freqüentando a escola. O outro ponto importante é se garantir o atendimento à saúde,

***O importante é que o  
Governo Federal tenha  
uma postura de  
neutralidade com  
respeito a todos  
municípios brasileiros,  
não importando que  
sejam governados por  
partidos de situação  
ou de oposição  
ao governo.***

de, sobretudo o atendimento preventivo. As experiências de médicos de família que começaram a se instituir no Brasil, levando em conta o exemplo de Cuba, seja no Rio Grande do Sul, seja em Londrina, seja em Rio Branco, capital do Acre, têm sido altamente positivas. Eu recomendaria muito aos prefeitos levar adiante o desenvolvimento destes exemplos. Obviamente, para atender o problema da pobreza, há que se pensar na questão do saneamento, no combate aos efeitos de enchentes nas grandes cidades, onde a população mais pobre é quase sempre aquela mais atingida; em um programa de alfabetização de adultos; num programa de treinamento e de melhoria da qualificação das pessoas e isto pode estar relacionado também ao programa de garantia de renda mínima. É muito importante ainda a atenção aos programas habitacionais. Por exemplo neste sentido podemos citar a experiência em São Paulo, seja na forma de verticalização das habitações onde havia favelas, seja na forma de mutirões. É preciso que a Prefeitura ajude a organizar a população para ter melhores oportunidades de habitação.

**PROPOSTA - Na sua opinião, qual o papel do Governo Federal neste desafio?**

SUPLICY - O importante é que o Governo Federal tenha uma postura de neutralidade com respeito a todos municípios brasileiros, não importando que sejam governados por partidos de situação ou de oposição ao governo. É preciso ainda que o Governo Federal tenha em mente a importância dos municípios que tenham maior agilidade para desenvolver idéias geradoras de empregos, de riquezas peculiares a cada região. Há, por outro lado, situações críticas em alguns municípios, como aqueles que estão sendo fortemente apertados pela concorrência internacional,

pela sobrevalorização da taxa de câmbio. Por exemplo: aquelas áreas do país, onde há indústrias têxteis, de confecções e de calçados. É perfeitamente possível, nestes municípios, haver uma reação de formas criativas de geração de oportunidades, de retreinamento da mão-de-obra para revigorar estas economias.

**PROPOSTA - Como o Sr. avalia o desempenho do governo Fernando Henrique Cardoso na área social?**

SUPLICY - Eu acho que deixa muito a desejar, porque as taxas de crescimento da economia e, sobretudo, de emprego estão muito aquém da potencialidade da economia brasileira, que é de crescer pelo menos a 7% ao ano. É bem verdade que a diminuição da taxa de inflação, que chegou a 47% em junho de 94 e que agora é de 1% a 1,5% por mês, é algo bastante positivo, porque traz um reflexo na área social. Menor inflação significa menor sofrimento para a população de baixo poder aquisitivo. Entretanto, não se pode desconhecer a alta taxa de desemprego, que, na região metropolitana de São Paulo, chegou, em maio último, a 16,1%, com mais de 1.300.000 trabalhadores desempregados. Mesmo a taxa do IBGE, da ordem de pouco mais de 6% da população economicamente ativa nas maiores regiões metropolitanas do país, mos-

***...os diversos programas sociais coordenados pelo Conselho da Comunidade Solidária, ainda que representem um esforço significativo, estão muito aquém do que se faz necessário. Daí minha insistência na criação do Programa de Garantia de Renda Mínima em termos nacionais.***

tra o alto custo representado por esse crescimento aquém do esperado, aquém da potencialidade da economia brasileira.

Em relação aos diversos programas sociais coordenados pelo Conselho da Comunidade Solidária, ainda que representem um esforço significativo, estão muito aquém do que se faz necessário. Daí minha insistência na criação do Programa de Garantia de Renda Mínima em termos nacionais.

**PROPOSTA - Senador, como o Sr. avalia o papel dos movimentos sociais e das ONGs na**

**reversão do quadro de desigualdades sociais do nosso país?**

SUPLICY - Acredito que sobretudo a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, liderada pelo Herbert de Souza, o Betinho, mostrou o quanto as Organizações Não-Governamentais podem auxiliar a nação no sentido de despertar a consciência para enfrentar o problema da fome e da miséria. Felizmente há, hoje, um número muito grande de Organizações Não-Governamentais engajadas em iniciativas, como, por exemplo, a ABRINQUE que tem feito um registro sistemático das situações em que crianças estejam trabalhando em condições de semi-escravidão e mesmo das situações em que, na verdade, deveriam estar frequentando a escola e não trabalhando. Este é um tipo de iniciativa muito positiva, ao lado de tantas outras que estão sendo criadas no Brasil.

**PROPOSTA - A juventude, de forma bastante especial, é atingida pela crise econômica e pelo desemprego. Que propostas poderiam ser desenvolvidas especificamente para este grupo social?**

SUPLICY - Eu considero importantes as iniciativas que propiciarem oportunidades de estudantes estarem visitando as regiões mais pobres do país, fazendo diagnóstico sobre os principais problemas e, inclusive, de poderem aplicar suas especialidades, seja na área da saúde, da assistência social, da economia, da engenharia, da arquitetura, prestando serviços de natureza civil e de interesse público. Isso pode ser feito nacionalmente, bem como pode ser uma iniciativa dos próprios municípios. Podem ser iniciativas do poder público com Organizações Não-Governamentais que agilizem estas oportunidades, que possam, inclusive, representar um treinamento profissional interessante e estimulante para estes jovens. □

**Assine PROPOSTA**  
REPRODUZA O CUPOM DA  
CAPA INTERNA OU FAÇA SUA  
ASSINATURA PELO TEL/FAX:  
(021) 262-6853

# POTENCIAIS E LIMITES DA DESCENTRALIZAÇÃO: A RENDA MÍNIMA

André Urani

O Brasil não é um país pobre, mas um país injusto. Apesar de 3/4 da população mundial viverem em países com uma renda per capita (corrigida pela paridade de poder de compra) inferior à nossa, temos uma proporção de pobres acima da média mundial simplesmente porque somos recordistas em desigualdade de renda. Com base nesta constatação simples, é fácil concluir que, se existe um país em que transferências de renda dirigidas aos mais pobres são capazes de reduzir significativamente a pobreza, este país é o nosso. Daí a oportunidade de se pensar em políticas deste tipo.

A semente deste debate, no Brasil, foi lançada há mais de duas décadas pelo professor Antônio Maria da Silveira, atual presidente da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). O principal soldado desta causa, no entanto, é sem sombra de dúvida o Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT-SP), que, há pelo menos meia década, vem lutando incansavelmente para que uma política deste tipo venha a ser adotada nacionalmente.

Em dezembro de 1991, de fato, Suplicy, assessorado por Antônio Maria, fez aprovar pelo Senado Federal um projeto de lei em que se previa a instauração de um imposto de renda negativo: todo cidadão acima de 25 anos que tivesse uma renda pessoal inferior a uma linha de pobreza de 2 salários mínimos faria jus a uma complementação equivalente a 30% (ou 50%) da diferença entre sua renda e a

linha de pobreza estabelecida. O então Senador e atual Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, votou a favor do projeto. Desde então, no entanto, ele dorme nas gavetas da Câmara dos Deputados, apesar de contar com

***Apesar de cerca de 3/4 da população mundial viverem em países com uma renda per capita inferior à nossa, temos uma proporção de pobres acima da média mundial, simplesmente porque somos recordistas em desigualdade de renda.***

um parecer favorável do deputado Germano Rigotto, na época relator da Comissão de Finanças e até recentemente Líder do governo na Câmara.

O projeto original de Suplicy tem problemas, é justo que se reconheça.

Em primeiro lugar, a renda pessoal certamente não é um bom critério para determinar se uma pessoa é pobre ou não. Milhões de pessoas, no Brasil, têm uma renda pessoal baixa e nem por isso são pobres, pois sua renda familiar per

capita é elevada. Isto faz com que, se o projeto for de fato aprovado do jeito que está, ele venha a custar demasiadamente caro aos cofres públicos simplesmente porque uma grande parcela dos beneficiários poderia ter acesso ao programa sem ser pobre. Incorrer-se-ia, em outras palavras, em um grande erro de focalização, uma vez que - pelo menos em tese - muitas mulheres que não participam do mercado de trabalho porque não desejam e/ou por lograrem sobreviver dignamente graças à renda de seus cônjuges ou filhos fariam jus ao benefício. Isto sem contar que a renda pessoal é, num país como o nosso, em que uma fração significativa das relações de trabalho são informais,



ANDRÉ URANI - Professor da FEA - UFRJ e pesquisador da DIPES - IPEA

difícilmente verificável na prática.

Em segundo lugar, porque - ainda que se admita que a renda pessoal tenha alguma coisa a ver com o bem-estar individual - uma alíquota linear de imposto de renda negativo pode levar alguns a superarem a linha de pobreza e outros a ficarem aquém. É por isto que o próprio Suplicy enviou ao Congresso um substitutivo, cujo formato é inspirado no *Earning Income Tax Credit* (EITC) americano, em que a alíquota de imposto de renda negativo resulta ser uma função do hiato entre a linha de pobreza e a renda efetiva.

O fato é que a aprovação do projeto de Suplicy no Senado detonou um intenso debate em torno do tema. Os primeiros a se manifestar foram os professores Luiz Guilherme Schymura de Oliveira (da EPGE/FGV) e José Márcio Camargo (PUC/RJ).

O primeiro, baseando seus argumentos nos incentivos perversos que a introdução de um imposto de renda negativo teria em um mercado de trabalho segmentado como o brasileiro, sugere que seja implementado um programa de

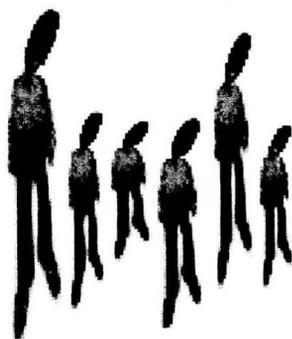
***Caso se deseje aliviar as conseqüências da pobreza hoje e combater as suas causas para que ela seja reduzida no futuro, porque não premiar aquelas famílias que enviam regularmente seus filhos à escola?***

“renda básica” (*basic income*), em que todo indivíduo acima de certa idade, independentemente de sua renda (pessoal ou familiar) ou de qualquer outra característica, faria jus a um determinado montante de transferências em dinheiro. Ainda que isto não fosse explicitado claramente na exposição de motivos de seu autor, a intenção de uma medida deste tipo é clara: desvincular a sobrevivência e a cidadania individual da participação no mercado de trabalho. Filosoficamente, uma medida deste tipo faz o maior sentido, em uma sociedade em que as oportunidades de trabalho andam cada vez mais escassas e em que a busca de realização pessoal tem novamente se afastado progressivamente do trabalho propriamente dito. Existe inclusive uma associação internacional de partidários desta idéia que atua nos mais diversos campos do conhecimento (economia, sociologia, ciência política, filosofia, direito, etc.). O problema é que, segundo revelam simulações a partir de dados primários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, uma medida deste tipo, no Brasil, teria um efeito regressivo sobre a distribuição de renda, simplesmente pelo fato de que - qualquer que seja o limite etário escolhido - as

transferências seriam maiores para as camadas mais ricas que para as mais pobres. Ou seja: se o objetivo primordial for o de reduzir a pobreza (e não o de garantir a sobrevivência independentemente da participação no mercado de trabalho), a medida resulta ser extremamente custosa e ineficaz.

José Márcio Camargo também parte da constatação que a renda pessoal é difícilmente verificável na prática e sugere como alternativa, que as transferências sejam dirigidas para todas as famílias que tiverem seus filhos em idade escolar regularmente matriculados em escolas públicas. O crivo se justifica pelo fato de que, pelo menos no ensino fundamental, os filhos de famílias de renda mais elevada freqüentam, hoje em dia, essencialmente escolas privadas. Mas não apenas: a desigualdade de renda (e, portanto, a pobreza), no Brasil, tem muito a ver com o que se passa no campo da educação. Não que o nosso sistema educacional não seja, em princípio, acessível ao conjunto da população, mas relativamente poucos ainda são os que têm capacidade de nele permanecer. A repetência e a evasão são enormes e, caso se deseje aliviar as conseqüências da pobreza hoje e combater as suas causas para que ela seja (“naturalmente”) reduzida no futuro, porque não premiar aquelas famílias que enviam regularmente seus filhos à escola? Finalmente, merece também ser assinalado que, na proposta original de Camargo, o valor das transferências seria fixado em um salário mínimo, independente do número de filhos.

A idéia de vincular transferências de renda aos mais pobres à escolaridade tem ganhado mais e mais adeptos. A começar pelo próprio Suplicy, que, em seu substitutivo, introduziu-a (independentemente, porém, do sistema ser público ou privado) como condicionalidade para se ter aces-



so ao programa. No âmbito do Congresso Nacional, no entanto, em boa parte por conta de pressões do Executivo - cioso de manter o equilíbrio das contas públicas para não prejudicar a política de estabilização em curso - o projeto do Senador pouco avançou.

Em compensação, uma significativa quantidade de programas

enfim, com projetos de lei prevenindo a implementação do programa tramitando em suas Câmaras de Vereadores.

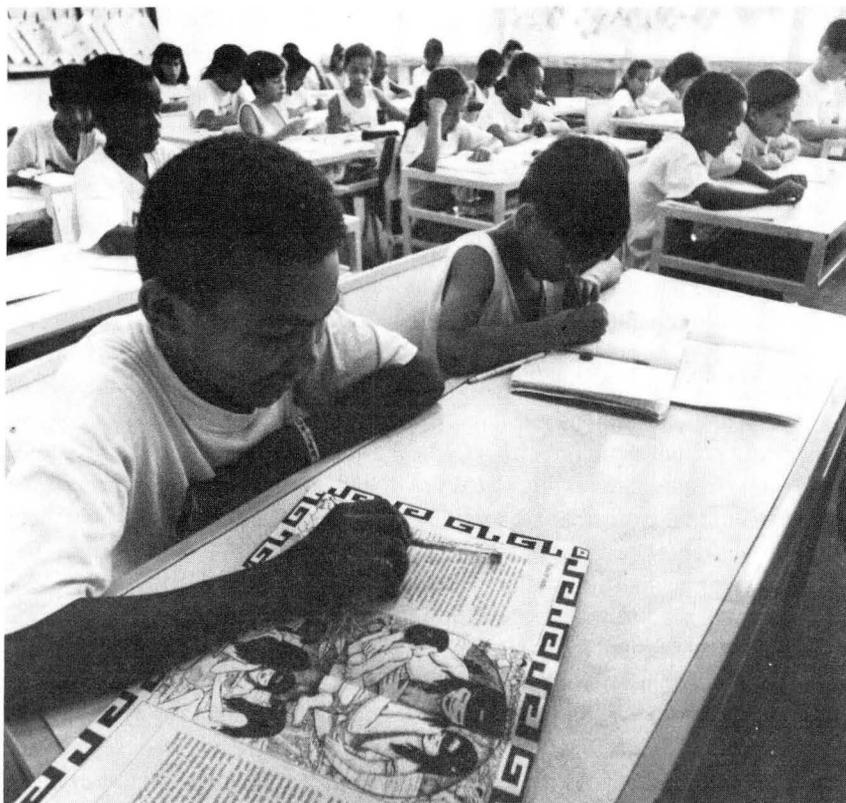
Em todas as experiências listadas acima, porém, combinou-se o critério de escolaridade dos filhos ao da família possuir uma renda per capita inferior a determinado patamar - o que não estava

previsto na idéia original de Camargo. O uso deste critério permite, sem dúvida, uma melhor "pontaria" do que quando se usa a renda individual. Incorre-se, porém, nas mesmas dificuldades práticas de se conferir esta variável pelas razões já assinaladas.

No Distrito Federal, estabeleceu-se que toda família com uma renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo que enviasse regularmente todos os seus filhos em idade escolar para a escola receberia um benefício equivalente a um salário mínimo mensal. O programa, na prática, tem sido implementado gradualmente, a partir das áreas consideradas mais carentes, e abrange hoje cerca de 28.000 famílias. Este número poderá duplicar até o final do ano.

No caso de Campinas, a linha de pobreza, também de meio salário mínimo, foi criada quando este último valia apenas 70 Reais e foi mantida fixa a partir de então, embora, na prática, este não seja um critério observado muito dogmaticamente. O programa se destinou prioritariamente à população de rua e

abrange um número de famílias bem menor que o do Distrito Federal (cerca de 3.500 no primeiro ano). Uma das razões para isso é a de que apenas 1% do orçamento municipal foi destinado ao financiamento do programa. A outra é a de que a complementação de renda é apenas uma das ações previstas no programa, que inclui também uma idéia (inspirada no RMI francês) de reinserção progressiva dos beneficiários na órbita da cidadania. Isto passa por garantir o acesso à assistência médica e odontológica, à moradia e - *last but not least* - às oportunidades de trabalho e renda. Tanto assim que, pelo



GIANNE CARVALHO / IMAGENS DA TERRA

de renda mínima vinculados à escolaridade tem crescentemente sido implementada em âmbito regional. As duas experiências mais conhecidas, por terem sido as primeiras, são as do Distrito Federal e a de Campinas. Programas deste tipo, no entanto, já existem em outros dez municípios: São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sertãozinho, São João da Boa Vista, Mococa e São Joaquim da Barra em São Paulo; Blumenau em Santa Catarina; Londrina no Paraná; Volta Redonda no Rio de Janeiro e Salvador na Bahia. Outros trinta e três municípios de oito unidades da Federação, já contam,

***Uma significativa quantidade de programas de renda mínima vinculados à escolaridade tem sido implementada em âmbito regional. As duas experiências mais conhecidas são as do Distrito Federal e a de Campinas.***

menos em tese, os benefícios não poderiam se estender por mais do que um ano.

Este último modelo é o que tem progressivamente vingado em outros municípios com algumas variantes em relação ao dimensionamento da linha de pobreza e às ações complementares às transferências.

As principais vantagens de se implementar políticas deste tipo a nível local são as de que as prefeituras (ou, no caso de Brasília, o governo) têm muito mais condições de definir o público-alvo adequadamente e de acompanhar de perto a execução dos programas do que o Governo Federal.

Existem, porém, sérias desvantagens. Por exemplo - dificilmente os governos locais dos recantos mais pobres deste país, onde estas políticas teriam fatalmente que ser mais amplas, serão capazes de possuir os recursos necessários para financiá-las. Sendo assim, por um lado, o instrumento perde sua eficácia justamente onde esta seria mais necessária. Por outro, na medida em que estes programas se generalizassem nas regiões mais

***No Distrito Federal o programa tem sido implementado gradualmente, a partir das áreas mais carentes, e abrange hoje cerca de 28.000 famílias. Este número poderá duplicar até o final do ano.***

ricas do país, aumentariam significativamente os incentivos à imigração dos bolsões de pobreza em direção a estas regiões.

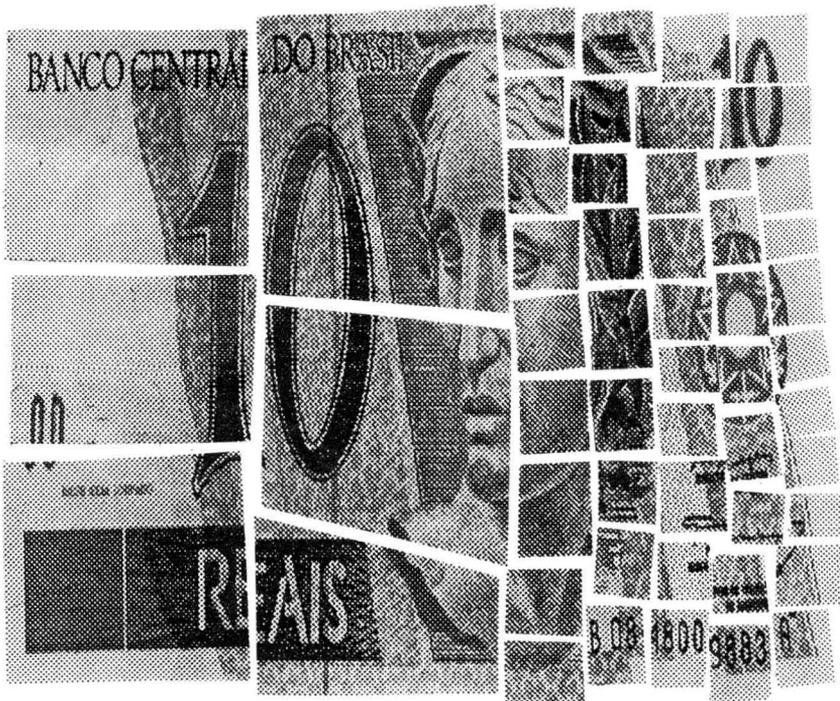
Os programas de renda mínima já existentes foram formulados de forma tal a desincentivar este fenômeno, limitando seu acesso aos moradores do município (ou do Distrito Federal) que possam provar estar vivendo nele há um certo número de anos. Mais do que compreensível, isto é inevitável, se não se quer botar tudo a perder. É, porém, também perigoso, pois

fomenta um regionalismo anti-federalista que não costuma dar em coisa boa.

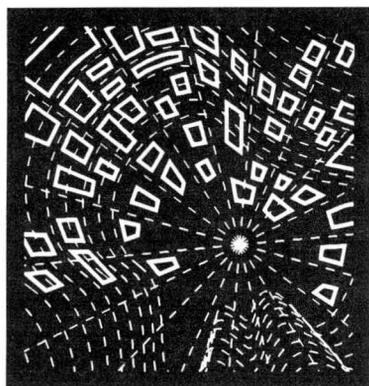
Um programa de renda mínima só poderá contornar estas dificuldades se for adotado a nível nacionalmente, com o governo federal arcando com o ônus das transferências necessárias das regiões mais ricas para as mais pobres. Isto claramente não exclui parcerias com os governos locais - que seriam indispensáveis para aumentar a eficácia do programa como um todo, uma vez, por exemplo, que são eles os responsáveis pela escolaridade básica-, nem uma eventual diferenciação do programa entre as distintas regiões (visto que está mais do que provado que não há porque se adotar uma mesma linha de pobreza para o país inteiro).

Seria, portanto, oportuno que o debate no Congresso fosse retomado o quanto antes, se possível enriquecendo o projeto original de Suplicy com elementos advindos do debate que ele detonou na sociedade e da experiência prática acumulada nos últimos meses naquelas localidades em que programas deste tipo já foram implementados. □

***A complementação da renda é apenas uma das ações previstas no programa, que inclui também uma idéia de reinserção dos beneficiários na órbita da cidadania. Isso passa por garantir o acesso à assistência médica e odontológica, à moradia e às oportunidades de trabalho e renda.***



NATHALIA CAVALCANTE



## OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL

IPPUR ■ UFRJ ■ FASE

### O QUE É?

O OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO MUNICIPAL constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os novos modelos de políticas urbanas voltados para a promoção da cidadania e da justiça na cidade, com base na colaboração, formação de redes sociais e espaços de construção de consenso. Tais modelos deverão ser formatados de acordo com os seguintes princípios:

- descentralização municipal
- papel mobilizador do poder local
- organização dos atores sociais
- desenvolvimento das inovações
- potencialização dos recursos subutilizados
- planejamento flexível e politizador
- estratégias de médio e longo prazos

O **Observatório** terá a Região Metropolitana do Rio de Janeiro como campo de atuação permanente, realizando-se, ao mesmo tempo, estudos pontuais nos municípios onde observou-se inovações de políticas urbanas.

### QUAIS SÃO OS SEUS OBJETIVOS?

- Aperfeiçoar a formação de profissionais qualificados e comprometidos com a busca de soluções concretas para o quadro de desigualdades sociais urbanas, incorporando atividades práticas nos cursos de especialização, mestrado e doutorado oferecidos pelo IPPUR.
- Sistematizar e divulgar os trabalhos já realizados pela parceria IPPUR/FASE.
- Identificar formatos de políticas urbanas que combinem concepções universalistas/redistributivas e focalistas/compensatórias.
- Sistematizar e divulgar experiências de centralização da política urbana, tanto no que concerne às relações intragovernamentais, quanto às relações sociedade local e prefeitura.

- Capacitar os atores locais, governamentais e não-governamentais, para a formulação e gestão de políticas urbanas comprometidas com o ideário de justiça social e adequadas às novas exigências de eficiência administrativa e de redefinição do papel do setor público no Brasil.

- Subsidiar os atores locais, governamentais e não-governamentais, na elaboração de projetos estratégicos que permitam a mobilização de recursos e forças sociais para a busca do desenvolvimento local de médio e longo prazos.

- Manter atualizado e ampliar o banco de dados sobre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, já constituído, reunindo informações quantitativas e qualitativas que subsidiem a avaliação das políticas urbanas.

### QUAIS SÃO AS SUAS ATIVIDADES?

- Promoção de cursos de formação de quadros técnicos locais em nível de especialização, aperfeiçoamento e extensão.
- Promoção de um curso anual sobre orçamento municipal e políticas públicas destinado às lideranças populares locais.
- Avaliação de experiências municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro através de dissertações de mestrado e teses de doutorado desenvolvidas no IPPUR com a finalidade de construir concepções inovadoras de políticas urbanas.
- Ampliação e divulgação do banco de dados sobre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro que reúne informações nas seguintes áreas: sócio-econômica, demográfica, habitacional, política, urbana, equipamentos urbanos, política de saneamento, política ambiental, política de transportes, organização institucional, organização sócio-política e finanças municipais.
- Realização de seminários e conferências que promovam a interlocução com outros centros de pesquisa na direção de uma reflexão permanente sobre a mudança da questão urbana no Brasil, a crise das políticas públicas, os procedimentos metodológicos de avaliação das políticas e os novos modelos de gestão.
- Divulgação dos resultados alcançados através da publicação de boletins, livros e artigos.
- Apoio e assistência aos eventos de formação e assessoria realizados pela FASE.

### **ENDEREÇO DE CONTATO:** IPPUR

Prédio da Reitoria, Sla 543  
Ilha do Fundão CEP 21941-590  
Rio de Janeiro, R.J.

Tels: (021) 590-1191 / 290-2112  
ramais 2744 / 2743 / 2755

Fax: (021) 5901191

# BELO HORIZONTE INOVA NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR

Maria Regina Nabuco\*  
Maria José Silveira Pessôa\*\*

Os indicadores sociais de Belo Horizonte, assim como nos demais centros urbanos do país, apontam para uma realidade preocupante. De acordo com o Mapa da Fome, estudo realizado pelo IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em Belo Horizonte, existem cerca de 63.000 famílias vivendo em estado de indigência, aproximadamente 10 % do total de famílias da cidade. Esta situação de indigência significa que as famílias possuem uma renda que, no máximo, corresponde ao valor de aquisição da cesta básica familiar de alimentos que atendam os requisitos nutricionais recomendados pela FAO/OMS.

Para atuar nesta realidade, a administração da Frente BH Popular elegeu como política prioritária a questão do Abastecimento e Segurança Alimentar. Criou-se, então, a Secretaria Municipal de Abastecimento-SMAB, centralizando numa única estrutura administrativa a concepção, implantação e coordenação de programas. Evitou-se, dessa forma, a superposição de projetos e a pulverização de recursos, garantindo mais eficiência na gestão e maior eficácia nos resultados.

Num país como o Brasil, onde a fome convive com supersafras de produtos agrícolas, deixar por conta do mercado (que se encontra longe da definição técnica de livre concorrência) a questão do abastecimento alimentar significa correr o risco de agravar ainda mais as diferenças sociais e econômicas

existentes, deteriorando-se a situação de pobreza e exclusão social.

***No Brasil, onde a fome convive com supersafras de produtos agrícolas, deixar por conta do mercado a questão do abastecimento alimentar significa correr o risco de deteriorar a situação de pobreza e exclusão social.***

Para intervir na questão do abastecimento alimentar, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte-PBH optou por reforçar o papel regulador do Estado. Por meio de uma política responsável e transparente, buscou-se a otimização dos serviços, a maximização nos atendimentos e o aumento da participação popular.

Para intervir na questão do abastecimento alimentar, a Prefeitura de Belo Horizonte optou por reforçar o papel regulador do Estado.

Repensar as ações de políticas públicas na área de abastecimento alimentar sob a ótica do direito à cidadania foi o primeiro passo dado pela PBH. Nesse sentido, a noção de segurança alimentar veio ampliar o conceito de cidadania, co-

locando o acesso a uma alimentação de qualidade, em quantidade suficiente, em qualquer fase da vida, como um direito elementar do cidadão.

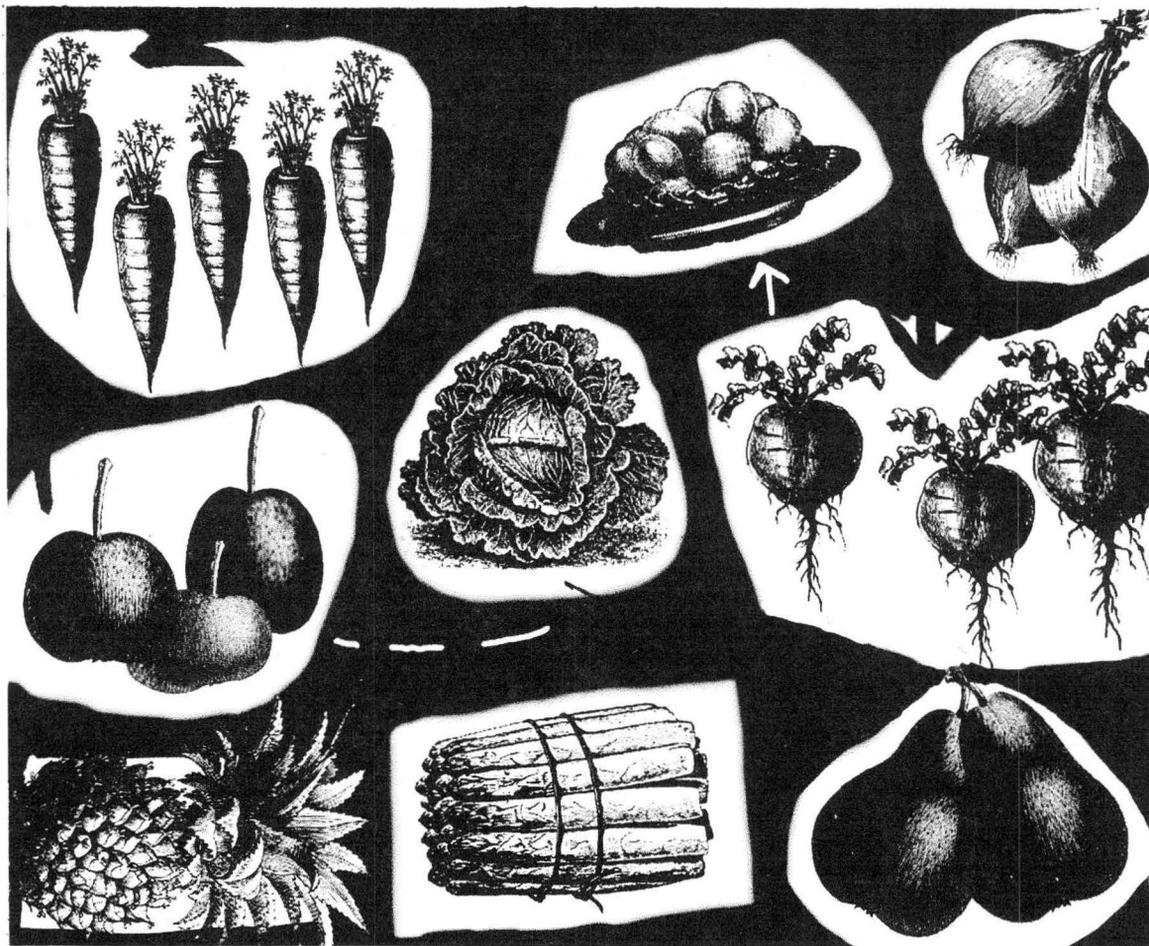
***A noção de segurança alimentar veio ampliar o conceito de cidadania.***

A proposta de Segurança Alimentar vem permitindo uma reformulação das políticas públicas na área de abastecimento, por muito tempo relegadas ao estrito tratamento de problemas na regulação entre oferta e demanda na esfera da comercialização agrícola ou à criação de mecanismos compensatórios - nutricionais e/ou econômicos - para as populações ameaçadas conjuntural ou estruturalmente pela fome. Pensar em termos de segurança alimentar significa não só redefinir as relações de mercado no que diz respeito ao suprimento de alimentos, como também implica em retirar da rubrica emergencial, decorrente de situações ditas de desabastecimento, a questão alimentar.

A política de abastecimento implementada pela PBH abrange essas duas questões. Na esfera da

\* Secretária Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte

\*\* Economista, Assessora do SMAB



MARTA STRAUCH

regulação de mercado, os programas são desenvolvidos em parceria com o setor privado, deixando de lado o caráter meramente estatista dessas intervenções. Na esfera da produção de alimentos, são desenvolvidos projetos de auto-abastecimento na área urbana, incentivando a produção comercial na área rural, beneficiando inclusive outros municípios, e organizando produtores agrícolas. Paralelamente, a SMAB tem como objetivo de suas ações a politização da população, no sentido de que é seu direito uma alimentação adequada, especialmente nos grupos econômica e biologicamente mais vulneráveis à fome (desnutridos, crianças, nutrízes, adolescentes e idosos). Nas ações voltadas ao combate à fome e desnutrição, as intervenções privilegiam também a questão da educação alimentar.

A política de Segurança Ali-

mentar da PBH tem se apresentado como uma resposta efetiva e viável para uma nova mentalidade social. Buscar soluções significa pautar-se pelo princípio de que a condição de cidadão seja superior a de mero consumidor. Se existe esta referência, o objeto de preocupação se expande: deve-se garantir a alimentação saudável, suficiente, constante e acessível a todos, àqueles que se constituem como consumidores e também àquelas que, por não terem poder aquisitivo, não se encontram nesta condição.

Em âmbito municipal, o que significou a transformação desta postura para a PBH? Ao vincular as ações da política de abastecimento ao conceito de cidadania, optou-se por focar todos os segmentos da população como objeto de política pública e trabalhar simultaneamente a questão da oferta e consumo de alimentos. Os

*Buscar soluções  
significa  
pautar-se pelo  
princípio de  
que a condição  
de cidadão seja  
superior a  
de mero  
consumidor.*

programas priorizam a busca de soluções para que o cidadão possa se tornar, cada vez mais, um consumidor respeitado em seus direitos. Além disso, o cidadão que não tem acesso ao mercado foi priorizado: as crianças nas escolas e creches, os desnutridos nos postos de saúde os excluídos do mercado de maneira geral.

O processo de criação da nova estrutura administrativa para a implementação de políticas de abastecimento em Belo Horizonte pauta-se em experiências bem sucedidas no setor em algumas cidades brasileiras, como São Paulo e Porto Alegre, considerando-se entretanto, as especificidades de cada uma delas.

Constituída a SMAB, projetos de grande alcance social e econômico puderam ser criados através de três linhas básicas de atuação: defesa e promoção do consumo, incentivo à produção e gerenciamento da comercialização de alimentos.

As ações voltadas para a promoção e defesa do consumo alimentar visam garantir a segurança alimentar à população de baixa renda. Estas ações não têm caráter estrutural, mas, no entanto, são urgentes quando existe uma população passando fome.

Algumas destas ações consistem na distribuição de cestas básicas à população carente, na distribuição de farinha enriquecida a nutrízes, gestantes e idosos, na merenda escolar e na manutenção do Restaurante Popular vendendo refeições a preços acessíveis.

Além do plano puramente emergencial, depara-se com a questão da produção e distribuição impecável dos produtos alimentares. E aí cabe novamente intervenção do setor público. A ação da SMAB tem se orientado por uma atuação na promoção de mecanismos através dos quais o produtor possa vender seus produtos diretamente ao consumidor final e também por uma regulação na margem de lucro dos produtos comercializados nos equipamentos sob sua administração.

Finalmente, na linha do gerenciamento do mercado de alimentos, a SMAB possui aparelhos de comercialização de hortifrutigranjeiros de boa qualidade a preços acessíveis através de um sistema de padronização de concessão de serviço. Garante-se, dessa maneira, a

estabilidade dos preços, impedindo que variações decorrentes de movimentos na oferta e demanda dos produtos sejam repassados totalmente aos consumidores. Neste sentido, todos os reajustes são negociados com os permissionários e, em caso de elevação dos valores cobrados, estes são amplamente embasados por pesquisas de mercado. Além disso, procura-se obter uma distribuição geográfica estratégica dos equipamentos públicos de modo a atender, preferencialmente, às camadas mais pobres da população. Toda esta ação da SMAB é feita em conjunto com outros órgãos municipais, como a vigilância Sanitária, a BH Trans - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte -, a SLU - Superintendência de Limpeza Urbana - e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente visando a segurança, qualidade dos alimentos e salubridade dos pontos de venda, além de respeito ao meio ambiente.

***A SMAB possui aparelhos de comercialização de hortifrutigranjeiros de boa qualidade a preços acessíveis através de um sistema de padronização de concessão de serviço.***

Trabalha-se ainda do ponto de vista de educar e disciplinar a demanda, produzindo informações ágeis e permanentemente atualizadas através de uma pesquisa de preços para uma Cesta Básica de 45 produtos definidos pela SMAB. Através da pesquisa da Cesta Básica, a população recebe informações sobre os preços dos produtos (36 alimentares, 5 de higiene pes-

soal e 4 de limpeza doméstica). A Cesta Básica SMAB foi elaborada levando-se em consideração os hábitos alimentares da população da cidade e as quantidades necessárias para a satisfação das necessidades de uma família composta por quatro pessoas no período de um mês. Duas vezes por semana, a SMAB coloca à disposição de todo cidadão informações com o objetivo de orientá-lo quanto aos preços e locais de compra. Estas informações consistem num instrumento precioso na programação de gastos alimentares, bem como para uma defesa consciente contra a alta de preços.

***Através da pesquisa da Cesta Básica, a população recebe informações sobre os preços dos produtos (36 alimentares, 5 de higiene pessoal e 4 de limpeza doméstica).***

Ainda em relação ao projeto educativo, a SMAB incentiva o plantio de hortas e pomares caseiros e em escolas via distribuição de mudas e ensino de plantio e manutenção. Investe também na educação para o consumo através de oficinas de alimentação alternativa, além de distribuição de cartilhas contendo receitas de baixo custo e alto valor nutricional.

A SMAB procura ainda estimular alternativas ao centralismo da distribuição e à prática de monoculturas. A experiência tem mostrado que as safras recorde que se sucedem no país não vêm minorar internamente o problema da carestia de alimentos, uma vez que o mercado interno apresenta sérias distorções e que boa parte da produção é voltada para o mer-

cado externo.

As safras recordes que se sucedem no país não vêm minorar internamente o problema da carência de alimentos,

Quanto ao centralismo da distribuição, este só tem a acrescentar custos de transporte e margem de desperdício na comercialização agrícola nacional. Belo Horizonte já vem agindo no sentido de incentivar a expansão de um cinturão verde ao seu redor e de promover entendimentos com prefeitos do entorno e regiões vizinhas para que façam o mesmo. Procurou-se atuar no estímulo à produção de alimentos em outros municípios e no estímulo ao cooperativismo. Além de buscar o aumento da oferta de alimentos e a redução de seus preços, a SMAB ampliou seu raio de ação promovendo a integração entre os municípios consorciados.

Procurou-se atuar no estímulo à produção de alimentos em outros municípios e no estímulo ao cooperativismo.

Por fim, ainda no âmbito da produção, a PBH tem estimulado os municípios e as microrregiões no seu entorno a promover, através de organismos públicos, pesquisas no sentido de elucidar sua vocação agrícola e incentivar a produção de culturas variadas conforme as potencialidades de cada região. Vale lembrar que um aspecto positivo para a agricultura da região é o mercado de fácil acesso, principalmente para os produtos perecíveis. Desta forma, através da ação integrada na órbita da produção, comercialização e segurança alimentar, o município se faz presente de maneira efetiva contribuindo para a construção da cidadania alimentar plena para a sua população.

Através dos programas gerenciados pela SMAB, a PBH é, hoje, com recursos próprios e repassados pelo Governo Federal (FAE/MEC), a grande compradora de alimentos na cidade. Esta capaci-

dade como grande compradora permite, através de concorrência pública, reduzir preços, gerar renda no município e em regiões mais próximas, além de combater o mal uso dos recursos e práticas históricas de privilegiamento de grupos que monopolizavam a venda de alimentos ao setor público. A SMAB promoveu uma inovação no que se refere à prática das licitações públicas, utilizando possibilidades inovadoras na legislação, modificando práticas já existentes, permitindo uma grande economia na aquisição de gêneros.

***A SMAB promoveu uma inovação no que se refere à prática das licitações públicas, utilizando possibilidades inovadoras na legislação, modificando práticas já existentes, permitindo uma grande economia na aquisição de gêneros.***

Outro ponto a ser destacado na política de abastecimento implantada pela PBH é a participação popular. A parceria com a iniciativa privada, que operacionaliza os projetos de comercialização, conta com a participação de 505 permissionários credenciados, que são selecionados através de concorrência pública. A criação do COMASA-Conselho de Abastecimento e Segurança Alimentar, por outro lado, viabilizou a participação de diversos setores da sociedade civil na definição das diretrizes da política de abastecimento, confe-

rindo maior sustentação e transparência à administração pública.

Outro ponto a ser destacado na política de abastecimento implantada pela PBH é a participação popular.

Desde sua criação, a SMAB ampliou e estruturou a capacidade do sistema municipal de abastecimento. Do total de hortifrutigrangeiros consumidos na cidade, 15% são comercializados nos equipamentos gerenciados pela SMAB. Atualmente, considerando-se todos os programas geridos pela SMAB, tem-se um público total atendido que corresponde a 38% do total da população de Belo Horizonte, em 760 equipamentos espalhados estrategicamente por toda a cidade.

A seguir são descritos os principais projetos da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte.

**Defesa e Promoção do Consumo Alimentar Pé-de-Moleque**

Para combater a desnutrição, que compromete com mais gravidade as crianças, foi implantado o programa de Alimentação de Crianças e Adolescentes, Pé-de-Moleque. Esse programa é dividido em três projetos: Prevenção e Combate à Desnutrição, Alimentação Escolar e Assistência Alimentar às Creches.

**Prevenção e Combate à Desnutrição:**

Através deste projeto, crianças, gestantes e nutrizes com algum grau de desnutrição, em 111 centros de saúde municipais, estão recebendo a farinha enriquecida, uma mistura de farinha de trigo, fubá, farelo de trigo, pó de casca de ovo e pó da folha de mandioca. A farinha enriquecida complementa as necessidades nutricionais de crianças, jovens e adultos; previne e trata doenças como desnutrição,

anemia e cárie dentária. Esse projeto atende a mais de 12.000 pessoas a cada mês, junto com um trabalho educativo envolvendo os profissionais da saúde e a comunidade.

### **Assistência Alimentar às Creches**

Gêneros alimentícios diversos e a farinha enriquecida são fornecidas às 220 creches comunitárias conveniadas com a Prefeitura. As creches, que atendem a quase 28.000 crianças, recebem também orientação nutricional.

### **Alimentação Escolar**

A Prefeitura assumiu a responsabilidade pela Alimentação Escolar em janeiro de 1994, quando o Governo Federal repassou essa verba aos municípios. Os ganhos foram significativos; os alimentos, antes industrializados, foram substituídos por alimentos básicos como frutas, cereais, ovos e carnes. Isso significou um aumento de 92% no valor nutricional da merenda. Esse projeto atende a 175.000 crianças em um total de 180.000 matriculadas nas 168 escolas municipais.

***Os preços dos equipamentos da SMAB são, em média, 40% mais baratos que aqueles praticados pelos equipamentos da rede privada, sendo que estes projetos exercem o papel de regulador dos preços nos equipamentos da rede privada***

Uma grande conquista dos projetos de combate à fome e a desnu-

trição foi o aumento do diagnóstico da desnutrição como doença real, antes escamoteada em diagnósticos de outras doenças aparentes e sintomáticas. Atualmente, 43% das crianças de zero a quatorze anos do município são atendidas através do fornecimento de alimentação pela SMAB. Os resultados desses programas são visíveis: cerca de 40% das crianças atendidas saíram da desnutrição ou diminuíram o grau da doença.

### **Restaurante Popular**

Tendo em vista a impossibilidade de empresas da iniciativa privada oferecerem alimentação saudável por um custo acessível ao trabalhador de baixa renda, a Prefeitura reabriu o Restaurante Popular em julho de 1994. O Restaurante Popular é um equipamento público bastante moderno, administrado pela Prefeitura, atendendo a um público heterogêneo, que inclui estudantes, trabalhadores de baixa renda do setor formal e informal e aposentados. Ele serve diariamente cerca de 3.000 refeições ao preço de R\$1,00, sendo que este preço vem sendo mantido desde sua inauguração. Com cardápios variados e controlados nutricionais e qualitativamente pela SMAB, o Restaurante Popular é uma nova referência para Belo Horizonte, unindo a localização central a um cardápio atraente a baixo preço. O subsídio dado pela PBH é de aproximadamente 13% do preço da refeição, o que representa um gasto mensal de aproximadamente R\$6.500,00. Através do Restaurante Popular a PBH, sem efetuar um dispêndio elevado, realiza com eficiência uma interferência efetiva no setor alimentação fora de casa, que é um dos itens que mais pesa no orçamento dos trabalhadores das grandes cidades brasileiras. Além disso, o Restaurante Popular funciona como um regulador de preços para

os estabelecimentos localizados em seu entorno.

### **Gerenciamento do Sistema de Abastecimento Comboio do Trabalhador**

A centralização dos super e hipermercados na cidade cria uma forte carência comercial nos bairros periféricos. Visando não apenas ao abastecimento das regiões periféricas, mas também à otimização do acesso da população carente a uma alimentação saudável, a PBH criou o Comboio do Trabalhador. O Comboio possui pontos móveis de venda, que, nos fins de semana, saem do centro para atender a periferia. Comercializa produtos da cesta básica de ótima qualidade a preços supervisionados pela SMAB.

### **Abastecer**

Este projeto funciona como um mercadinho, com sacolão, açougue, venda de biscoitos, café e folhosas. Os preços e qualidade dos produtos comercializados são monitorados pela SMAB.

Os preços dos equipamentos da SMAB são, em média, 40% mais baratos que aqueles praticados pelos equipamentos da rede privada, sendo que estes projetos exercem o papel de regulador dos preços nos equipamentos da rede privada. Em 1995, o Comboio e o Abastecer atenderam cerca de 88.000 famílias, em 14 pontos do Abastecer e 16 do Comboio.

### **Cestão Popular**

Este projeto realiza a comercialização de 22 itens da Cesta Básica (alimentos, limpeza doméstica e higiene pessoal), em ônibus adaptados que visitam quinzenalmente pontos previamente selecionados, nas regiões mais pobres da cidade. O projeto destina-se a



MARTA STRAUCH

famílias com renda até 02 salários mínimos, que são cadastradas pela SMAB, sendo que os preços praticados são até 40% mais baixos que os praticados no mercado. Existem atualmente 40 pontos do Cestão Popular atendendo mensalmente cerca de 14.000 famílias.

### Incentivo à Produção de Alimentos Básicos Campanha da Safra/ Direto da Roça

O objetivo deste programa é a comercialização direta, assegurando à população o acesso a produtos de qualidade, sem a presença do atravessador e garantindo, dessa forma, preços inferiores àqueles praticados pelo mercado.

A Campanha da Safra funciona otimizando o acesso a pontos centrais e periféricos, onde são comercializados produtos agrícolas que estejam em seu período de safra. Além de hortifrutigranjeiros, são comercializados também mel, rapadura, biscoitos, queijo e violetas. Este projeto garante ao mesmo tempo maior renda a produto-

res de diversas regiões do Estado e uma redução de preços dos produtos para o consumidor.

O Direto da Roça oferece à população belo-horizontina hortifrutigranjeiros, especialmente folhosas, colhidos durante todo o ano e alguns produtos produzidos artesanalmente. O produtor assume um ponto fixo e vende diretamente ao consumidor a preços acessíveis.

Nesses dois projetos, a SMAB, além de assegurar o espaço para a comercialização dos produtos e realizar o controle dos preços e qualidade, presta, através de convênio com a EMATER-MG, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais, assistência técnica aos produtores que são orientados a utilizar técnicas agrícolas ecologicamente sustentáveis.

### Centro de Vivência Agro-ecológica

O Centro de Vivência Agro-ecológica representa a criação de espaços comunitários para a produção e reprodução de mudas e sementes. O objetivo do projeto é

o desenvolvimento de atividades produtivas e educativas que visam reforçar a qualidade alimentar e ambiental dos bairros de população de baixa renda. Na área alimentar, incentiva e apoia a utilização de espaços disponíveis (quintais, áreas comunitárias, escolas, creches, etc) para o desenvolvimento de uma agricultura urbana que contribui para o auto-abastecimento familiar, além de socializar e intercambiar conhecimentos na área de educação alimentar e cultivo orgânico. Na área ambiental, enfatiza a questão educativa, articulando ações concretas de reciclagem de lixo, revegetação de encostas e áreas de risco. Os CEVAEs têm como eixo fundamental uma metodologia participativa e a inserção local mobilizando a população para a construção coletiva de suas prioridades, fortalecendo, através de uma prática pedagógica, o exercício da cidadania. Este projeto é desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Fundo LIFE-ONU e Rede de Intercâmbio de Agriculturas Alternativas. □

# PUBLICAÇÕES DA FASE

---

## O RIO DE JANEIRO EM QUESTÃO:

### O PLANO AGACHE E O IDEÁRIO REFORMISTA DOS ANOS 20

Denise Cabral Stuckenbruck IPPUR/UFRJ - FASE

Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

A utilização de fontes de pesquisa originais e muitas delas inéditas permitiu à autora identificar as relações entre o projeto de reforma social e política nascido nos anos 20 e a proposta de instauração de um novo modelo de gestão da cidade, baseado nos princípios de planejamento. As polêmicas em torno da vinda do famoso urbanista francês Alfred Agache revelam a percepção de parte das elites técnicas da cidade de que a entrada do Rio de Janeiro - e do Brasil - na modernidade passava necessariamente pela reconstrução da sua ordem urbana.

## DUALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO URBANA - O CASO DO RIO DE JANEIRO

Adauto Lucio Cardoso e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

IPPUR/UFRJ - FASE / Observatório de Políticas Urbanas e  
Gestão Municipal

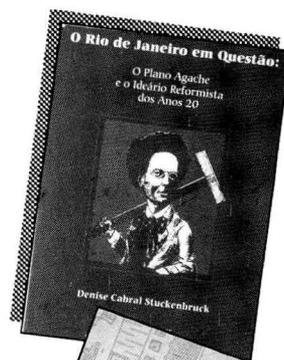
O objetivo deste livro é o de avaliar as principais características apresentadas pela dinâmica urbana do Rio de Janeiro na última década, com a finalidade de subsidiar a reflexão sobre as possibilidades e limites das políticas municipais que visem ao controle e redirecionamento do crescimento urbano da cidade. Atende, assim, não apenas ao interesse do público especializado - estudantes, planejadores, urbanistas e profissionais que trabalhem com a gestão da cidade - mas também aos cidadãos que busquem alternativas para a construção de uma nova cidade. Mais democrática, mais justa, mais integrada.

## ASSOCIATIVISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR - TENDÊNCIAS DA ORGANIZAÇÃO POPULAR NO RIO DE JANEIRO

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos

Júnior IPPUR/UFRJ - FASE / Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

Este livro constata a existência de uma multiplicidade de atores sociais organizados segundo uma pluralidade de interesses, constituindo uma sociedade civil dinâmica e complexa. A abertura de canais efetivos de participação da sociedade nos projetos governamentais torna este livro indispensável para todos interessados no debate sobre as organizações não-governamentais e os caminhos da democracia na sociedade moderna.



---

## PEDIDOS PARA

---

Rua Senador Dantas, 117  
S-Lj. 213 - CEP 20031-210  
Centro - Rio de Janeiro  
Tel/Fax (021) 262-6853

---

A centralidade dos temas ligados ao diagnóstico dos impactos do chamado modelo neoliberal só pode ser superada num horizonte propositivo. A busca de estratégias alternativas para o desenvolvimento e o bem-estar social, no contexto hegemônico pela chamada globalização, coloca desafios para os atores sociais. Que projetos e programas podem nos orientar com vistas a um paradigma mais plural e complexo de desenvolvimento para países da periferia do capitalismo mundial?

O tema da sustentabilidade e a perspectiva da democracia e da participação permanecem como valores estratégicos desta reflexão sobre alternativas. Neste número de Proposta, procuramos abordar, através de recortes mais específicos, os conflitos e disputas que atravessam as questões da reestruturação do trabalho e do modo de produção; do desenvolvimento local e regional no interior de uma formação sócio-econômica nacional; da integração regional no interior do processo de formação dos blocos econômicos da economia mundial de um ponto de vista comparado (Mercosul e Nafta); da problemática cultural e científica e do processo de conhecimento; das relações cidade-campo com uma leitura de suas rupturas e continuidades; e das políticas públicas na sua relação com a governabilidade dos sistemas políticos.

Esse conjunto de questões será abordado por análises centradas nas novas formas de desigualdade e desarticulação sociais, que se desenham nos países centrais e que se traduzem intensivamente no "novo dualismo" brasileiro. O debate sobre oportunidades e bloqueios para a emergência de políticas ativas de desenvolvimento baseadas na participação social e fortalecimento da cidadania permitirá uma leitura contextualizada do futuro da democracia e dos rumos e modos de desenvolvimento que podem ser observados nos conflitos e experiências atuais.