

Communities and Local Government

Three Case Studies in São Paulo, Brazil

*Raquel Rolnik
Renato Cymbalista*



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swiss Agency for Development and Cooperation. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8186

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	vi
Introduction	1
The Participatory Budget	2
Participatory administration of municipal budgets	2
Municipal-level responses in São Paulo	4
Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaproveitáveis	7
The emergence of a national catadores movement	7
The consolidation of COOPAMARE	8
Apuanã	10
Transformations of housing movements	10
Apuanã: “Deconstruction” and the slow return	12
Final Considerations	14
Bibliography	15
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	17
Table	
Number of municipalities with participatory budgets in Brazil	2

Acronyms

CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano <i>(Housing and Urban Development Company)</i>
CONOP	Conselho do Orçamento Participativo <i>(Participatory Budget Council)</i>
COOPAMARE	Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaproveitáveis <i>(Recyclable Materials Collectors Cooperative)</i>
CSO	civil society organization
CUT	Central Única dos Trabalhadores <i>(Central Workers' Union)</i>
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço <i>(Guarantee Fund for Time Worked)</i>
MNCMR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis <i>(National Movement of Catadores of Recyclable Materials)</i>
NGO	non-governmental organization
OAF	Organização de Auxílio Fraternal <i>(Organization for Fraternal Assistance)</i>
PT	Partido dos Trabalhadores <i>(Workers' Party)</i>
UBS	<i>unidade básica de saúde</i> (basic health unit)
UMM	União dos Movimentos de Moradia <i>(Union of Housing Movements)</i>

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This paper describes the fate of three forms of collaboration between the local government of São Paulo, Brazil, and civil society groups begun during the administration of Mayor Luiza Erundina (of the Workers' Party, or Partido dos Trabalhadores/PT) from 1989 to 1993. These three instances of collaboration fell into and remained in disfavour during two subsequent conservative administrations (Paulo Maluf, 1993–1997 and Celso Pitta, 1997–2001). Nevertheless, the work begun by the community groups, civil society organizations (CSOs) and local authorities during that first PT administration survived the decade and contributed to important social and political advances that are still in progress not only in São Paulo, but also in many other parts of the country.

After a brief review of São Paulo's political transitions during the 1990s and the first years of the new century, Raquel Rolnik and Renato Cymbalista present brief case studies of the three collaborations from their inception during the Erundina administration up to the end of 2002. The first case is that of the participatory budget, a citywide process that involved hundreds of CSOs, tens of thousands of residents and a large contingent of civil servants and PT activists. The second is the case of the Recyclable Materials Collectors Cooperative (Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaproveitáveis/COOPAMARE), a cooperative of homeless and near-homeless men striving to create employment and decent working conditions for themselves as collectors and recyclers of materials discarded by other members of society. The third case is that of Apuanã, a revolutionary model for self-governed mutual assistance housing cooperatives.

The administrative rupture that occurred in the municipality of São Paulo at the beginning of 1993 had a negative impact on virtually all partnership initiatives between public authorities and civil society in the city. Instead of seeking political, economic and social arrangements aimed at making rights effective and achieving social inclusion, a type of urban management based on clientelism and corruption came into practice. From the point of view of public investment, the so-called "inversion of priorities" that occurred during Erundina's PT administration gave way under the Maluf administration to a reconcentration of investment in the southwest of the city, historically the area that had benefited the most from public investment and that contained the population with the highest income.

São Paulo was also affected by national-level policies. The city was one of the areas hit worst by the 1993 Real Plan, for example, which led not only to economic decline, but also to an increase in social inequalities related to the loss of formal employment, especially in the manufacturing industry. From the perspective of urban development, the loss of employment and income was reflected in the rapid growth of the most deprived areas of the city. Between 1994 and 1998, the number of people living in *favelas* (shanty towns) increased significantly.

In 1997, supported by an aggressive marketing campaign and in spite of strong accusations of corruption, Maluf succeeded in electing his successor, Celso Pitta. The finances of the city government were in a very precarious position, with investment capacity almost nil. Moreover, Pitta's political support remained weak throughout his term, as did his ability to institute any changes to improve the city's economic and social situation. As a result, voters of all economic and social sectors of the city abandoned him in the next election in favour of the candidate of the PT, Marta Suplicy. Suplicy took office in 2001 in the middle of a situation widely acknowledged to be a grave economic and institutional crisis.

The new mayor's freedom of action was extremely limited, due both to external factors and to factors linked to the political approach that was adopted, that is, the wide spectrum of alliances made by the PT during the campaign and within the city council that resulted in a more conciliatory approach than had been adopted by Erundina from 1989 to 1993. This pacifying approach was similar to the one adopted nationally by the PT in recent years and which has

become more inclined toward social pacts than social conflict, a fundamental element in Luis Inácio Lula da Silva's successful campaign for the presidency of Brazil.

The significance of the recent history of São Paulo city lies in the fact that the policies implemented in the period from 1989 to 1993 were highly exceptional, even in the context of the policies of the PT itself. Nonetheless, the partnerships between civil society and the municipal authorities formed during this period were not irreversibly dismantled by administrative discontinuity. As Rolnik and Cymbalista show in this paper, each of the three experiences of partnership between the city government and CSOs that originated during Erundina's term in office subsequently suffered in the face of demobilizing conservative municipal power. Yet, to a large extent due to the political relevance of social leadership in the municipality of São Paulo, the adverse context did not prevent the exchange of information about experiences between cities or the establishment of links at the national level. Thus the experiences did not come to an end; and in order to understand the complexity of their evolution, it is necessary to look at the broader arrangements that emerged. This paper considers these forces of tension and investigates the consequences of the experiences at the local and national levels.

Raquel Rolnik, an architect and urbanist, holds a PhD in urban history from New York University. She is a professor of the master's course in urbanism at Pontifícia Universidade Católica, Campinas, Brazil. Renato Cymbalista, an architect and urbanist, holds a master's degree in urban environmental structures from the faculty of architecture and urbanism of the University of São Paulo. Both authors are members of the technical team of Instituto Pólis.

Résumé

Ce document décrit le sort qu'ont connu trois formes de collaboration entre les autorités locales de Sao Paulo, au Brésil, et des organisations de la société civile lorsque Luisa Erundina (Partido dos Trabalhadores/PT ou Parti des travailleurs) était maire de la ville, soit entre 1989 et 1993. Ces trois formes de collaboration sont tombées et demeurées en disgrâce pendant les deux administrations suivantes, qui étaient conservatrices (Paulo Maluf, 1993-1997 et Celso Pitta, 1997-2001). Pourtant, le travail entrepris par les organismes communautaires, les organisations de la société civile (OSC) et les autorités locales pendant cette première administration du Parti des travailleurs a survécu à la décennie et a contribué à des progrès sociaux et politiques marquants, qui se poursuivent, non seulement à Sao Paulo, mais aussi dans beaucoup d'autres régions du pays.

Après avoir brièvement examiné les transitions politiques à Sao Paulo pendant les années 90 et les premières années du nouveau siècle, Raquel Rolnik et Renato Cymbalista présentent de courtes études de cas des trois collaborations, depuis leurs débuts pendant l'administration de Luisa Erundina jusqu'à fin 2002. La première étude est celle du budget participatif, opération à laquelle ont participé à l'échelle de toute la ville des centaines d'OSC, des dizaines de milliers d'habitants et une forte proportion de fonctionnaires et de militants du PT. La deuxième porte sur la Coopérative de ramassage de matières recyclables (Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaproveitáveis/COOPAMARE), coopérative de sans-abri ou de quasi-sans-abri qui s'efforce de créer un emploi et des conditions de travail décentes dans le ramassage et le recyclage de matières rejetées par les autres membres de la société. Le troisième cas est celui d'Apuanã, modèle révolutionnaire de coopératives de logements et d'entraide autogérées.

La rupture administrative qui s'est produite à la municipalité de Sao Paulo début 1993 a eu des répercussions néfastes sur pratiquement toutes les initiatives de partenariat entre pouvoirs publics et société civile dans la ville. Au lieu de se mettre en quête de mécanismes politiques, économiques et sociaux propres à favoriser la réalisation des droits et à lutter contre l'exclusion sociale, la nouvelle administration a assis son pouvoir sur le clientélisme et la corruption. S'agissant des investissements publics, la prétendue "inversion des priorités" qui s'était produite pendant l'administration du Parti des travailleurs, lorsque Luisa Erundina était maire, a

cédé la place, pendant l'administration de Paulo Maluf, à une reconcentration des investissements dans le sud-ouest de la ville, soit le quartier qui, historiquement, avait profité le plus des investissements publics et où habitaient les plus riches.

Sao Paulo a été également affectée par les politiques adoptées au niveau national. La ville a été l'une des régions les plus durement touchées par le Plan Real de 1993, par exemple, qui a entraîné non seulement un déclin économique mais a aussi creusé les inégalités en supprimant des emplois, en particulier dans le secteur manufacturier. De la perspective de développement urbain, la perte d'emplois et de revenus s'est traduite en ville par l'expansion rapide des quartiers les plus défavorisés. Entre 1994 et 1998, le nombre de personnes vivant dans les *favelas* (bidonvilles) a sensiblement augmenté.

En 1997, soutenu par une agressive campagne de promotion et malgré de fortes accusations de corruption, Paulo Maluf a réussi à faire élire son successeur, Celso Pitta. Les finances de la municipalité étaient dans une situation très précaire et la capacité d'investissement presque nulle. De plus, n'ayant pu compter pendant toute la durée de son mandat que sur de faibles appuis politiques, Celso Pitta n'a guère eu les moyens d'introduire des changements pour améliorer la situation économique et sociale de la ville. Aussi les électeurs de tous les horizons sociaux et économiques de la ville l'ont-ils abandonné aux élections suivantes au profit de la candidate du Parti des travailleurs, Marta Suplicy. Celle-ci est entrée en fonctions en 2001 alors que tout le monde s'accordait à qualifier la situation de grave crise économique et institutionnelle.

La marge de manoeuvre de la nouvelle mairesse était extrêmement limitée, en raison à la fois de facteurs externes et de facteurs liés à la démarche politique adoptée, c'est-à-dire le large spectre des alliances conclues par le PT pendant la campagne et au conseil municipal, qui l'a obligée à se montrer plus conciliante que ne l'avait été Luisa Erundina de 1989 à 1993. Cette démarche de pacification n'est pas sans rappeler celle que le PT a adoptée à l'échelle nationale ces dernières années, en se montrant plus enclin aux pactes sociaux qu'au conflit social, démarche qui s'est révélée déterminante pour le succès de la campagne du candidat Luis Inácio Lula da Silva à la présidence de la République fédérative du Brésil en 2003.

L'intérêt de l'histoire récente de la ville de Sao Paulo tient au fait que les politiques appliquées entre 1989 et 1993 étaient tout à fait exceptionnelles, même par rapport à celles du Parti des travailleurs. Néanmoins, les partenariats conclus pendant cette période entre la société civile et les autorités municipales n'ont pas été irréversiblement démantelés par les changements d'administration. Comme le montrent Raquel Rolnik et Renato Cymbalista dans cette étude, chacun des trois partenariats noués entre la municipalité et des OSC pendant le mandat de Luisa Erundina a souffert de la démobilisation dont ont fait preuve les conservateurs lorsqu'ils ont été au pouvoir. Pourtant, en grande partie grâce à l'intérêt politique que présentait la direction sociale de la municipalité de Sao Paulo, le contexte défavorable n'a pas empêché les échanges d'information entre villes sur ces expériences, ni l'établissement de liens au niveau national. Ainsi, les expériences ne se sont pas arrêtées. Pour comprendre la complexité de leur évolution, il faut tenir compte des mécanismes plus larges qui se sont institués. Les auteurs se penchent ici sur ces forces de tension et enquêtent sur les conséquences des expériences aux niveaux local et national.

Raquel Rolnik, architecte et urbaniste, est titulaire d'un doctorat en histoire de l'urbanisme de l'Université de New York. Elle est responsable du cours de maîtrise en urbanisme de la Pontifícia Universidade Católica à Campinas, Brésil. Renato Cymbalista, architecte et urbaniste, est titulaire d'une maîtrise en structures de l'environnement urbain de la faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de Sao Paulo. Ils sont tous deux membres de l'équipe technique de l'Institut Pólis.

Resumen

En este documento se describe el destino de tres diferentes formas de colaboración entre el gobierno local de São Paulo (Brasil) y grupos de la sociedad civil creados durante la administración de la alcaldesa Luisa Erundina (Partido de los Trabajadores o Partido dos Trabalhadores/PT) de 1989 a 1993. Estas tres formas de colaboración fueron desaprobadas y siguieron siendo desaprobadas durante dos administraciones conservadoras sucesivas (Paulo Maluf, 1993-1997 y Celso Pitta, 1997-2001). No obstante, la labor iniciada por los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales durante aquella primera administración del PT sobrevivió el decenio, y contribuyó a importantes logros sociales y políticos que siguen avanzando no sólo en São Paulo, sino también en muchas otras partes del país.

Tras una revisión concisa de las transiciones políticas que tuvieron lugar en São Paulo en el decenio de 1990 y en los primeros años del nuevo siglo, Raquel Rolnik y Renato Cymbalista presentan breves estudios de caso de las tres formas de colaboración, desde sus inicios durante la administración de Erundina, hasta finales de 2002. El primer caso es el del presupuesto participativo, un proceso que abarca toda la ciudad y en el que participaron cientos de OSC, decenas de miles de residentes y una gran parte de funcionarios y activistas del PT. El segundo es el caso de la Cooperativa de Recuperadores de Materiales Reciclables (Cooperativa dos Catadores de Materiais Reaproveitáveis/COOPAMARE), integrada por hombres sin techo o prácticamente sin techo que luchan por lograr unas condiciones de empleo y de trabajo dignas como recuperadores y recicladores de materiales desechados por otros miembros de la sociedad. El tercer caso es el de Apuanã, un modelo revolucionario para cooperativas de vivienda por ayuda mutua de carácter autónomo.

La ruptura administrativa que tuvo lugar en el municipio de São Paulo a principios de 1993 tuvo consecuencias negativas en prácticamente todas las iniciativas de asociación entre las autoridades públicas y la sociedad civil en la ciudad. En lugar de esforzarse por alcanzar acuerdos políticos, económicos y sociales para hacer efectivos los derechos y conseguir la inclusión social, se puso en práctica un tipo de administración urbana basada en el clientelismo y la corrupción. Desde el punto de vista de la inversión pública, la llamada “inversión de prioridades” que tuvo lugar durante la administración del Partido de los Trabajadores de Erundina dio paso, durante la administración de Maluf, a una reconcentración de la inversión en el suroeste de la ciudad, zona que históricamente se había beneficiado en mayor grado de la inversión pública y en la que residía la población de ingresos más elevados.

São Paulo también se vio afectada por políticas nacionales. La ciudad fue una de las zonas que más sufrió los efectos del Plan Real de 1993, por ejemplo, el cual no sólo provocó el declive económico, sino también el incremento de las desigualdades sociales relacionadas con la pérdida del empleo formal, especialmente en la industria manufacturera. Desde la perspectiva del desarrollo urbano, la pérdida de empleo y de ingresos se reflejó en el rápido crecimiento de los barrios más desfavorecidos de la ciudad. Entre 1994 y 1998, el número de personas que vivían en favelas (chabolas) aumentó considerablemente.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21355

