

Governo local e movimentos sociais por moradia: dilemas da gestão urbana
(Local government and social movements for housing: dilemmas of urban management)

Edmundo Ximenes Rodrigues Neto*
Antônia Jesuíta de Lima**

Resumo – O presente artigo explora o padrão de relações estabelecidas entre governo municipal e movimentos sociais por moradia, na década de 1990, em Teresina-PI, sob o contexto de mudanças político-institucionais, em nível federal, e da adoção de um projeto de gestão pública local, inspirado num ideário participativo e democrático. O estudo identificou um padrão de relação caracterizado tanto pelo confronto quanto pelo diálogo e condutas contraditórias na ação do gestor local, que se manifestavam consoante o grau de pressão, de articulação e de organização dos ditos movimentos sociais, e ainda reeditando velhas práticas no tratamento dos conflitos por moradia, apesar do discurso democrático. Os movimentos sociais, nesse processo, assumem uma postura ativa, utilizando-se de antigas e de novas estratégias de pressão e controle na relação como o Estado.

Palavras-chave – Governo municipal. Movimentos sociais. Política urbana. Questão da moradia.

Abstract – The present article explores the standard of relations established between municipal government and social movements for housing, in the decade of 1990, in Teresina-PI, under the context of politician-institutional changes, in federal level, and of the adoption of a local model of public administration, inspired by a participated and democratic field of ideas. The research identified a model of relations characterized by the confrontation as well as by the dialogue and contradictory policies in the actions of the local manager, such policies revealed themselves consonant to the the degree of pressure, of articulation and organization of the so-called social movements, and then again falling into old policies consonant to the treatment of the conflicts for housing, despite of the democratic speech. The social movements, in this process, assume an active position, using itself of old and new strategies of pressure and control close to the State.

Introdução

A partir da década de 1950, o Brasil sofreu um processo de urbanização acelerado e excludente. Incapazes de atender às crescentes demandas sociais, as grandes e médias cidades transformaram-se em cenários de segregação urbana e de desigualdade social, sendo a problemática da moradia uma das manifestações mais expressivas. Por isso, tal problemática tem sido o grande foco dos movimentos sociais urbanos que, através de suas mais diversas

^o Artigo recebido em 14.02.2007. Aprovado em 22.06.2007.

* Mestre em Políticas Públicas pela UFPI, Teresina-PI, Brasil. E-mail: a.je.l@uol.com.br.

** Prof^a Dr^a do Mestrado em Políticas Públicas da UFPI, Teresina-PI, Brasil, pesquisadora do CNPq e integrante do Grupo de Pesquisa “Cidade, Espaço e Tempo” (UFPI). E-mail: a.je.l@uol.com.br.

formas de expressão, exigiram do Estado, nas três últimas décadas, respostas concretas às suas demandas e ao exercício de gestões democráticas.

Assim, diferentemente do modelo de gestão implantado no Brasil entre 1964 e 1985, fundado na crença de que a intervenção estatal (centralizadora e tecnocrática) traria, ao agir sobre a cidade, soluções adequadas para os seus problemas; a Constituição de 1988 apontou para a ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil, suscitando a possibilidade de reconhecimento e partilha efetiva das decisões, o que contribuiu para a expansão de experiências inovadoras no campo da gestão de políticas públicas. Essas novas experiências, surgidas no contexto do processo de redemocratização do país e consagradas na Constituinte, induziram para a construção de um novo paradigma de gestão pública, marcado pela descentralização político-administrativa e financeira entre os entes federados, o que fortaleceu o papel dos municípios e lhes conferiu mais responsabilidades. Portanto, na esteira das mudanças, que foram constituindo-se ao longo da década de 1990, o campo de relações entre Estado e sociedade civil tornou-se central, nas análises, sobretudo as propostas e iniciativas que sinalizavam para a construção de um novo padrão da ação estatal, caracterizado pela democratização do processo decisório.

Teresina, sob esse aspecto, torna-se emblemática. A partir de 1997, o executivo municipal apresentou à cidade uma proposta de gestão orientada por princípios democráticos e participativos, que tinha como objetivos, dentre outros, responder às demandas urbanas e alterar o perfil socioeconômico do município. É que o crescente desemprego, a queda de renda do trabalhador e a ausência de uma política nacional de habitação que superasse ações localizadas e imediatistas contribuíram para aprofundar a questão da moradia e preservá-la como o centro dos conflitos na cidade, durante a década de 1990.

Assim, num quadro crescente de conflitos por ocupação e uso do solo urbano, o governo municipal, à frente Firmino Filho, renovou o compromisso de outros gestores de enfrentar a problemática urbana, elegendo como um das prioridades o “equacionamento do déficit habitacional”. Isso se traduziu em um conjunto de projetos que integraram o Plano Municipal de Habitação, o instrumento norteador da Política de Habitação em nível local.

Para materializá-los, criou o governo o Fundo Municipal de Habitação, como instrumento de captação de recursos para financiamento da Política Municipal de Habitação, e mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, destacando-se, dentre esses, o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular.¹ O surgimento desses

¹ Buscando tornar efetivo seu discurso, o prefeito criou esses instrumentos logo nos primeiros meses de sua administração.

instrumentos de participação da sociedade na gestão pública, como em outros centros urbanos, gerou uma grande expectativa de mudanças na forma de tratamento dos problemas urbanos, uma vez que constituíam campos privilegiados de legitimação dos conflitos e dos sujeitos envolvidos no processo. Aliás, tal formato de participação indica, segundo Dagnino (1994), a possibilidade de alterações substanciais, em especial no que se refere à emersão de práticas e posturas contrapostas às visões hierárquicas e excludentes da política tradicional, na formulação e execução de políticas públicas.

Em face de um cenário de agravamento dos conflitos urbanos e em decorrência de uma proposta de gestão democrática da cidade, surgiu a necessidade de examinar o caráter da gestão da crise da moradia em Teresina, sob as premissas que orientaram a agenda política do prefeito que passou a administrar a Capital a partir da segunda metade da década de 1990. O presente trabalho visa, assim, expor reflexões empreendidas sobre a dinâmica e a natureza das relações estabelecidas entre o governo municipal e os movimentos sociais no enfrentamento da questão da moradia, buscando identificar possíveis avanços nas práticas de gestão urbana. Ademais, tomaram-se, como base empírica de investigação, duas áreas localizadas em regiões distintas da cidade: a Vila Alto da Ressurreição (Sudeste) e a Vila Irmã Dulce (Sul). A seleção dessas áreas baseou-se no fato de serem experiências emblemáticas no conjunto das ocupações coletivas urbanas, realizadas a partir de 1996, pela ampla visibilidade e por terem posto em xeque as ações governamentais quanto ao compromisso do executivo municipal de apresentar uma solução inovadora para os problemas e conflitos urbanos.

Para a realização da análise, concebeu-se a cidade não apenas como um espaço geográfico delimitado, mas também como um espaço socialmente construído (Fischer, 1993), uma vez que ela é a própria expressão espacial dos processos sociais, com suas lutas e desigualdades; construída e reconstruída pelos mais diversos atores, dentre outros, o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os proprietários dos meios de produção e os grupos sociais excluídos (Corrêa, 2003). Essa concepção de cidade privilegia uma abordagem não reducionista dos atores que constroem o espaço urbano e compreende as questões relativas à moradia como centro nevrálgico da questão urbana (Maricato, 2001).

Adotando-se essa perspectiva não reducionista do Estado, e tomando-se os movimentos sociais sob o prisma do aprofundamento democrático de suas relações, articulam-se os aportes teóricos de Melucci (2002), Habermas (1990, 1997), Offe (1984), Dagnino (1994, 2002), Gohn (2001, 2002), Teixeira (2001) e outros, com o objetivo de encaminhar a reflexão, o cotejo e a síntese da diversidade de práticas; orientações, interesses e projetos que perpassam os movimentos sociais e o Estado em espaços públicos, campo

comum de interpelação constante entre os atores envolvidos. Reafirma-se, pois, como pressuposto, a idéia de que as respostas do Estado à questão urbana ganham contornos diversos segundo o grau de pressão, estratégias, articulação e vínculos estabelecidos nas relações com outros atores sociais que, ao integrarem um mesmo processo, definem a si mesmos e a seu relacionamento com outros interlocutores, visando à legitimação mútua das ações.

Assim, os eixos investigativos do estudo centram-se, de um lado, no modo como o Estado administrou os conflitos por ocupação e uso do solo urbano e respondeu às reivindicações dos movimentos de luta por moradia, em face de uma nova política de habitação e de uma proposta de gestão democrática; de outro, na maneira como a sociedade civil, através dos movimentos sociais, reivindicou, propôs e negociou a participação na gestão da questão da moradia, a partir de 1997.

A gestão urbana em Teresina no contexto da descentralização das políticas públicas

A emergência de experiências municipais de políticas públicas no curso do processo de redemocratização do país, durante os anos de 1980, contribuiu, sobretudo, para a consagração, na Constituição de 1988, de um novo paradigma de gestão, balizado nos princípios da descentralização e participação democrática. A nova institucionalidade, oriunda desse processo, ensejou as condições para que os governos municipais, nos anos de 1990, se investissem de uma relativa liberdade e autonomia política, administrativa e financeira, para definir as próprias agendas e implementar políticas sociais, de forma a responder a demandas sociais urgentes, acumuladas em décadas, especialmente as concernentes à moradia.

Não obstante os avanços constitucionais em direção às esferas subnacionais, particularmente os municípios, pesquisas empíricas (Biasoto Junior e Oliveira, 1999; Maricato, 2001; Cardoso, 2001, 2002) identificaram virtudes, dilemas e desafios ao processo de descentralização das políticas públicas, ressaltando, de um lado, os progressos relativos ao novo desenho federativo e ao arcabouço político-institucional que inaugurou uma nova concepção de gestão pública; de outro, as ambigüidades e constrangimentos verificados na distribuição e execução das competências políticas, administrativas e financeiras implicadas na dinâmica decisória. Esses estudos sublinham, ainda, que a ausência de uma definição legal de distribuição de competências e responsabilidades, no âmbito da política urbana, a falta de uma intervenção dos governos federal e estadual, nessa área, e os inúmeros problemas e

conflitos urbanos existentes contribuíram, entre outros aspectos, para que os municípios passassem a absorver tais encargos, sem dispor, na maioria das vezes, de recursos necessários.

Aqueles que, como Recife, Fortaleza e Salvador (Cardoso e Ribeiro, 2002), apresentavam uma situação financeira, política e administrativa favorável lograram êxito em algumas iniciativas; outros, porém (na verdade, a maioria dos municípios brasileiros), enfrentaram dificuldades para se inserir no novo cenário político-institucional, como é o caso de Teresina, sob o comando de Firmino Filho, em suas duas gestões (1997-2000, 2001-2004). Numa cidade imersa em problemas e conflitos urbanos, o prefeito reafirmou o velho compromisso, assumido pelos antecessores, de encarar a problemática urbana definindo a habitação, no Plano de Governo, como uma de suas cinco prioridades (Teresina, 1997a).

Com efeito, apresenta, no princípio da primeira gestão, o Plano Municipal de Habitação e a nova estratégia de enfrentamento da questão da moradia, pautada nas seguintes diretrizes: articulação entre política habitacional e política urbana, descentralização da gestão, participação popular, garantia do direito à moradia com dignidade e a garantia do direito à terra (regularização fundiária e acesso à terra urbana). No referido Plano, traçara-se como escopo da Política Municipal de Habitação a construção de moradia popular, a aquisição de terras para uso social e a melhoria habitacional, ações que sinalizavam avanços no tratamento da questão fundiária e de regularização de posse da terra urbana (Teresina, 1997c).

O Plano Municipal de Habitação (Teresina, 1997c), além de preconizar a implantação de um Sistema Municipal de Habitação, definia o Conselho gestor como órgão deliberativo e a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR) como o gestor do Fundo Municipal de Habitação. A SEMHUR tornava-se, assim, o órgão executor exclusivo das ações concernentes à moradia,² constituindo-se no principal interlocutor dos movimentos de lutas atinentes ao tema, sendo que, com sua extinção, ao final da referida primeira gestão, as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs) assumem-lhes as funções, num contexto de descentralização administrativa.

O Plano Municipal de Habitação previa, entre outros, os projetos *Banco de Terras Municipais*, que visava à reserva de terras no perímetro urbano, destinadas ao assentamento de famílias provenientes de áreas caracterizadas como de risco; *Minha Casa*, que compreendia a construção de moradias populares sob regime de mutirão; *Casa Melhor*, que visava a ações de melhoria habitacional; *Morar Legal*, que buscava a regularização da posse

² Na gestão anterior (Wall Ferraz), a Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) assumiu parte das ações referentes à questão da moradia, como reassentamento, melhoria habitacional e dos dois primeiros das Vilas e Favelas de Teresina.

de terrenos ocupados por sem-teto e *Lotes Urbanizados*, que consistia na venda de lotes de terra mediante condições de financiamento especialmente facilitadas para o fim de assentamento (Teresina, 1997c). As ações de melhoria e de construção habitacional foram planejadas para se realizarem em regime de mutirão e autoconstrução, formato que vinha ao encontro das reivindicações históricas dos movimentos sociais, que já lhe defendiam a adoção desde a década de 1970, como se dera em várias cidades, a exemplo de São Paulo (Gohn, 1991); na prática, no entanto, tratava-se de estratégias, largamente adotadas pelos administradores municipais, para baratearem os custos de edificações.

Como já sublinhado, as ações previstas no Plano Municipal de Habitação estavam contempladas no Projeto Vila-Bairro, o qual consubstanciava uma articulação mais ampla de intervenção urbana, tendo sido a iniciativa de maior repercussão local por se tratar de uma ação direta e de grande visibilidade nos assentamentos de baixa renda,³ produzindo um forte efeito-demonstração e uma variável importante para a continuidade do PSDB na Prefeitura, através da eleição de seu sucessor, para o período de 2005 a 2008.⁴

Ao apresentar o Vila-Bairro como a principal iniciativa de seu governo, Firmino Filho justificava a necessidade de enfrentar a problemática da pobreza urbana, reconhecendo, em discurso, que era esse um dos seus principais desafios, o que demandava medidas de combate às grandes disparidades econômicas e sociais. Essa ação, coordenada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPPLAN), singularizava-se pelo caráter abrangente e pela proposição de intervenção direta nos assentamentos de baixa renda, através de uma atuação compartilhada e simultânea de vários órgãos nas áreas-alvo do projeto.

Para a materialização do Vila-Bairro, o governo municipal traçara como objetivos estratégicos a implantação de ações globais de infra-estrutura física e social, a parceria entre o poder público municipal e a sociedade civil e o estímulo à geração de renda.⁵ Delineava-se, assim, a idéia de que, dotando desses serviços as áreas-foco e ensejando as condições de geração de renda, a administração municipal realizaria, de forma objetiva, a integração delas à cidade. Essa nova proposta contemplava a possibilidade de se efetivar uma intervenção

³ Consideram-se aqui assentamentos de baixa renda os núcleos situados no espaço urbano em que habitam populações pobres, geralmente constituídos a partir de ocupações coletivas “ilegais” ou da intervenção do poder público municipal. Esses núcleos recebem a classificação oficial de vilas, favelas, residenciais e parques.

⁴ Em 2004, foi eleito prefeito de Teresina o médico Silvio Mendes, então Secretário de Saúde de Firmino Filho.

⁵ A elaboração desse projeto teve como inspiração o Programa “Favela-Bairro” do Rio de Janeiro, adaptado à realidade de Teresina. Para sua formulação, foram utilizados dados do Censo das Vilas e Favelas (Teresina, 1996), a partir do qual se definiram ações, metas e áreas de intervenção que figuraram na proposta apresentada para a captação de recursos nas agências nacionais e internacionais.

pública mais ampla no espaço urbano, diferente das tradicionais, que se restringiam a iniciativas pontuais de baixo impacto social, uma vez que nas ações integradas ao Projeto a dimensão da moradia, por exemplo, não se limitava à regularização da terra ou à melhoria da habitação, mas envolvia outros aspectos, como condições sanitárias e ambientais.

A estratégia de execução do Projeto Vila-Bairro previa, inicialmente, ações na infraestrutura física (nestas incluindo-se as de regularização fundiária e de melhoria habitacional), como suporte às demais.⁶ Nesse processo, a proposta de intervenção co-responsável, caracterizada pela participação da comunidade em todas as suas fases, pretendeu ser a principal inovação nas relações entre governo e população (Teresina, 1997b).

Delineados o Projeto Vila-Bairro e o Plano Municipal de Habitação e seus principais órgãos coordenadores e executores, o discurso da administração local, durante os primeiros anos do governo Firmino Filho, era o de resolver, definitivamente, conforme atesta o próprio Plano, a questão da moradia da população de baixa renda; na verdade um grande desafio, devido à fragilidade econômica do município. Ademais, para uma execução partilhada com a população, foram instituídos, no primeiro governo de Firmino Filho, novos instrumentos de gestão urbana, como o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular que, apesar das especificidades e abrangências, tinham em comum o pressuposto da discussão democrática dos problemas da cidade, em especial dos conflitos por moradia.

Esses instrumentos normativos de deliberação e controle social eram elementos determinantes para a democratização da gestão à medida que garantiam a participação de representantes da sociedade civil no processo decisório, significando a chance da discussão pública de interesses distintos (Habermas, 1997), na verdade um campo de negociação em que esses setores sociais disputariam os recursos das políticas públicas. Estava aberta, assim, a possibilidade de assumirem-se os conflitos como constitutivos das relações sociais e de resolvê-los de forma democrática e participativa.

Ante essa nova proposta de gestão urbana, os movimentos de luta por moradia passaram não apenas a ampliar os espaços de atuação política, mas também a se preocupar com suas intervenções e a se redefinirem, especialmente pela tentativa de uma articulação interna e pela construção de novos espaços de qualificação e potencialização da referida gestão. Nesse sentido, alguns elementos inovadores, que permeiam a dinâmica interna dos movimentos sociais na década de 1990, denominados por Gohn (2001) e Dagnino (2002) de “novas práticas” de organização e expressão de demandas, caracterizadas, dentre outros

⁶ Além de infra-estrutura física, o projeto previa a instalação de equipamentos urbanos, atividades de educação ambiental e propostas de geração de emprego e renda.

aspectos, por um associativismo mais articulado, propositivo e operativo, podem ser identificados tanto nos registros de jornais e documentos das entidades quanto nos depoimentos de lideranças.

Um dos sinais dessas “novas práticas” foi a preocupação das entidades associativas com uma articulação em rede de organizações de movimentos em âmbito nacional e internacional, através da participação de representações locais em instâncias de discussão sobre a temática. Corroboram essa análise a presença constante de representantes locais em plenárias, fóruns, congressos e caravanas a Brasília e a outras unidades da federação que sediam esses movimentos sociais e discutem questões que, direta e indiretamente, lhes dizem respeito.

Na segunda metade da década de 1990, crescem, também, em Teresina, as articulações de entidades dos movimentos sociais com outras da sociedade civil. A criação do Coletivo de Entidades Parceiras em Políticas Públicas do Piauí foi uma iniciativa que visava à articulação de ações, à elaboração de propostas conjuntas e à avaliação da atuação do poder público nas diversas políticas setoriais. A realização mais freqüente de seminários, encontros, congressos e plenárias para o debate de temas como regularização fundiária, fundo de habitação, estatuto da cidade, legislação urbana e Plano Diretor expressa a preocupação dos movimentos sociais em intervir, de maneira mais qualificada e propositiva, na gestão urbana.

Além dessas iniciativas de articulação em rede, evidencia-se, especialmente na segunda metade da década de 1990, a continuidade de um processo que, segundo Lima (1996), evoluiu a partir de meados da década de 1980: o associativismo comunitário. Na verdade, a expansão das entidades associativas explica-se pelo desenvolvimento de programas sociais, pela necessidade de as comunidades se representarem em distintos espaços (Conselhos Gestores e o Orçamento Popular) e pelo aumento das lutas por moradia nos anos de 1990. Isso resultou em novas ocupações urbanas e na conseqüente necessidade de criação de canais efetivos e legais de interlocução com os poderes públicos. Ademais, avulta o papel das federações de moradores na gestão urbana, à medida que, como representantes da sociedade civil nos vários Conselhos Gestores, passaram a deter mais responsabilidades.

Entretanto, se a criação de mecanismos de participação, na gestão da cidade, aponta para a possibilidade de negociação e atendimento de demandas e, também, para reivindicações (suscitando a incorporação de novas práticas no cotidiano dos próprios movimentos sociais), não é menos verdadeiro que (a despeito da retórica participacionista e de os instrumentos criados apresentarem-se como práticas inovadoras ou bem sucedidas) houve limites na sua operacionalização. Dentre os limites, pôde-se observar que a nova

estratégia não foi capaz de, por exemplo, enfrentar de forma efetiva a problemática urbana, uma vez que as ações previstas no Projeto Vila-Bairro, além de tratadas principalmente sob o ponto de vista físico-urbanístico, exigiram muitos recursos, faltando, nesse processo, um sistema nacional de financiamento constante e contínuo que contribuísse para a superação da questão fundiária e imobiliária.

Com efeito, as ocupações coletivas urbanas continuaram ocorrendo ao longo das duas gestões de Firmino Filho, especialmente pelo agravamento do desemprego, o aprofundamento das dificuldades das condições de vida da população e a concentração fundiária, constituindo-se, mesmo em alternativas de solução e defesa do direito à habitação. Conforme análise de dados recentes (Teresina, 2005), observa-se uma elevação dos assentamentos de baixa renda (150, em 1999, para 194, em 2005), mas a situação se revela mais grave quando se constata que isso se deu bem mais em áreas particulares, que não eram, *a priori*, objetos de intervenção da Prefeitura, segundo a posição política do gestor.

A resistência do governo municipal em atuar nos conflitos entre as famílias sem teto e proprietários fundiários tanto concorria para o seu agravamento, quanto os beneficiava, uma vez que respondia somente aos interesses governamentais e privados, preservando-se práticas, tradicionais no tratamento dos problemas urbanos, caracterizadas por Maricato (2001) como fuga do enfrentamento da questão fundiária. Ademais, a gestão de Firmino Filho não seguiu experiências mais recentes que, baseando-se nas críticas ao modelo promovido pelo BNH, vêm buscando, segundo Cardoso (2001), priorizar o assentamento ou a construção de conjuntos habitacionais em áreas mais centrais e dotadas de infra-estrutura, aproveitando-se os vazios urbanos. Segundo o autor, o maior custo dos terrenos é compensado pela redução do investimento em infra-estrutura e transporte.

Ao contrário, Firmino Filho adotou a estratégia de aquisição de terras em áreas destituídas de infra-estrutura urbana e distantes de regiões mais urbanizadas, promovendo, assim, a segregação socioespacial das famílias assentadas e a valorização de imóveis particulares em seu entorno, reproduzindo formas tradicionais de gestão da moradia popular. Nesse sentido, a articulação entre ações de enfrentamento do problema fundiário e do déficit habitacional, elemento fundamental de qualquer política de moradia bem sucedida (Cymbalista, 2005), não teve, em Teresina, um efeito impactante, que atenuasse a crise urbana, sobretudo no que respeita à ocupação e ao uso do solo urbano. Pode-se então dizer que o Projeto Vila-Bairro e o Plano Municipal de Habitação representam inovações na intenção do governo de intervir na questão da moradia, mas a materialização das ações previstas apontou impasses e limites que incorreram no seu comprometimento à medida que

experiências como as da Vila Alto da Ressurreição e Vila Irmã Dulce não só expuseram, de forma contundente, a natureza crítica da ocupação e do uso do solo urbano em Teresina, mas também puseram à prova a possibilidade de efetivação do modelo de gestão preconizado.

Os conflitos por moradia e os constrangimentos na gestão da habitação popular em Teresina: o caso da Vila Alto da Ressurreição e o da Vila Irmã Dulce

A origem da Vila Alto da Ressurreição e da Vila Irmã Dulce está diretamente vinculada à problemática do uso e da ocupação do solo, à forma como o espaço urbano é reconfigurado, apropriado e regulado, sobretudo a partir da década de 1990, quando se constatou em Teresina um forte crescimento horizontal. Constatou-se, também, a formação de uma nova periferia no entorno de conjuntos habitacionais localizados nas franjas das zonas Norte, Sul, Sudeste e Leste. O surgimento desses núcleos coincidiu com o governo de Firmino Filho, no qual se implementaram iniciativas no âmbito da gestão urbana (Plano Municipal de Habitação e Projeto Vila-Bairro) e mecanismos cujos pressupostos eram a participação popular e a sustentabilidade da própria gestão (Conselho Municipal de Habitação e Orçamento Popular).

No processo de materialização dessas iniciativas, difundia-se a mensagem de uma administração moderna, voltada para as demandas urgentes da cidade e da população pobre. Na questão da moradia, o discurso oficial e absorvido pela mídia era o de que os sem-teto não mais necessitavam recorrer às ocupações de terras, pois as novas ações governamentais e os novos canais institucionais de participação atenderiam as suas demandas e reivindicações.

É exatamente para evitar especulação com a invasão de terras que foi instalado o Conselho Municipal de Habitação, através do qual a PMT está desenvolvendo o programa “Minha Casa” (Número de vilas e favelas..., 1997, p. 11).

A Prefeitura Municipal de Teresina não vai mais desapropriar terrenos cujas ocupações ocorreram a partir de 1997. As famílias sem moradia devem se inscrever no Programa de Mutirão Habitacional que está sendo desenvolvido pela Prefeitura através da SEMHUR. A medida visa pôr fim à política de invasões de terras particulares ou públicas, acabando com a especulação imobiliária (PMT garante não desapropriar..., 1997, p. 3).

A resultante é o seguinte: áreas de conflitos, a prefeitura não fazia a interferência imediata, certo? Agora, a prefeitura se propunha, ela entrava para buscar negociação amigável entre as partes e, caso não houvesse essa solução amigável, a prefeitura dava alternativa. Qual seja? De colocar essas famílias em projetos da prefeitura. A prefeitura compra terra para assentar essas famílias, e, em segundo lugar, onde [...]. Onde as ocupações já estavam

consolidadas, a prefeitura faria a desapropriação e concederia a urbanização daquelas comunidades (F. F., gestor público municipal).⁷

Destarte, as ações do governo municipal eram marcadas, no primeiro momento, pela resistência a desapropriações de áreas de conflitos entre famílias sem-teto e proprietários particulares, deixando a solução ao arbítrio da Justiça. Apenas quando interpelado pelos movimentos de luta por moradia o governo municipal passava a negociar e apresentar alternativas como, por exemplo, a remoção das famílias de áreas de conflito para assentamentos oficiais, sendo que, em caso de ocupações já consolidadas,⁸ desapropriava a área e a incorporava ao Projeto Vila-Bairro.

Mas a Vila Alto da Ressurreição e a Vila Irmã Dulce guardavam peculiaridades que, de certo modo, colocavam à prova a estratégia da gestão de Firmino Filho para solucionar problemas e conflitos urbanos: localização em áreas distantes e sem infra-estrutura urbana, dimensão das áreas, número de famílias e período recente das ocupações. Tudo isso exigia maiores investimentos para possíveis remoções e para a urbanização das próprias áreas, conforme observara Firmino Filho.

Destarte, a administração municipal não tomou, de imediato, as ocupações como objeto de intervenção (remoção ou desapropriação), restringindo sua atuação a uma avaliação da situação (do conflito e das famílias) e a um monitoramento e fiscalização do local, medida justificada como forma de evitar a ocupação de áreas institucionais e a ação de especuladores. Tratava-se, de fato, de uma postura de desconfiança quanto à legitimidade da ocupação, que só se efetivaria com a consolidação da área a partir da luta dos moradores.

A Prefeitura, no primeiro momento, assiste, acompanha, monitora o movimento, mas, à medida em que o movimento se consolida, ou seja, que famílias constroem as casas, e passam a habitar as casas, ou seja, as próprias famílias têm as suas estratégias de trazer energia através das gambiarras, trazer a água através de ligações clandestinas, de fazerem as ruas e, dentro desse processo, elas vão construindo uma comunidade. E aí, não resta outra saída para a Prefeitura que não seja depois vir e trazer a escola, a creche, fazer o arruamento. Aí termina fazendo, sem dúvida nenhuma, a legalização da terra (K. M., secretário da SEMHUR).⁹

Não era aquela coisa. Ocupou, no dia seguinte, tá desapropriando, até porque não poderia ser. Você deveria ver se de fato aquelas famílias precisavam da moradia, porque há um processo de luta. O processo de luta, ele gera uma seleção natural. Aqueles que efetivamente têm uma necessidade maior, eles são mais dispostos, via de regra, eles estão brigando mais, eles estão

⁷ Depoimento obtido em entrevista concedida em 10 de novembro de 2004.

⁸ Assentamentos onde as famílias já moravam há alguns anos.

⁹ Entrevista concedida em 23 de março de 2004.

resistindo efetivamente (A. L., assistente social, à época chefe de gabinete da SEMHUR).¹⁰

Assim, a intervenção do governo municipal implicava a capacidade de as famílias se organizarem para permanecer no local, significando isso, além da busca de condições de sobrevivência na área, a utilização de estratégias de resistência aos processos judiciais de reintegração de posse. Contar, então, com o apoio de instituições ou entidades associativas com poder de pressão perante os poderes públicos era imprescindível, uma vez que, na sua ausência, a solução dos conflitos se daria conforme as expectativas dos interessados na desocupação da área: o proprietário, que seria amparado pela Justiça, e o poder público, que não sendo convocado a intervir, se desoneraria de custos políticos e financeiros.

A postura inicial do governo municipal perante o conflito instalado se dava especialmente pelo fato de envolver famílias sem teto e proprietários particulares. Assim, sob a ótica oficial, deveriam as contendas ser tratadas como “caso de justiça” e não como “caso de política”,¹¹ pois, para o gestor, já existiam ações para atender às demandas dos sem-teto, não sendo as ocupações o meio mais adequado e legítimo de garantia do direito à moradia.

O distanciamento inicial da Prefeitura dos conflitos entre famílias sem-teto e proprietários fundiários remonta às antigas estratégias de criminalização dos movimentos sociais, destituição da fala dos segmentos despossuídos de fonte de poder ou simplesmente de fuga ao enfrentamento da questão fundiária. Consoante Oliveira (1999), tal prática representa, mais que isso, a reiteração de traços autoritários e senhoriais que a hegemonia neoliberal estimula em sociedades periféricas como a brasileira, marcada, dentre vários aspectos, pela privatização do público, a falência do Estado e a negação do valor da própria noção de espaço de negociações como elemento fundamental para a resolução dos embates sociais.

Em face desse posicionamento oficial, ante as áreas de conflito em exame, restou, então, aos movimentos de luta por moradia, não apenas utilizar-se de um contradiscurso, mas também de valer-se de estratégias que pudessem, de forma ampla, ativa e repercussiva, veiculá-lo, construindo o que Habermas (1990) ressalta como desprivatização do Estado, em que o litígio seria assumido, absorvido, mediado e resolvido como parte constitutiva da democracia. Em outras palavras, competia à capacidade de mobilização dos movimentos sociais e do grau de utilização de canais mediadores fazer com que o poder público legitimasse as ocupações, comprometendo-se, assim, em atender aos interesses das famílias.

¹⁰ Entrevista concedida em 2 de dezembro de 2004.

¹¹ A expressão “caso de justiça” é nesse artigo utilizada em referência à expressão “caso de política”, utilizada por Cerqueira Filho (1982), na discussão sobre a questão social no Brasil.

Um aspecto importante, e até mesmo determinante no próprio processo de ocupação, interpelação e interlocução com o poder público, era o fato de as duas Vilas terem uma forte base organizativa e apoio jurídico e político, especialmente das Federações de Associações de Moradores. Perante o governo municipal, a Federação de Associação de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) foi a principal interlocutora da Vila Irmã Dulce e a Federação de Associações de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI), a da Vila Alto da Ressurreição.

Articulação, negociação e resolução dos conflitos por moradia das áreas em foco

A resolução do conflito entre famílias ocupantes e proprietários das áreas implicou a articulação política e o confronto de estratégias entre os movimentos de luta por moradia e o governo municipal, colocando em xeque, como já assinalado, a proposta de política de habitação e os pressupostos de democratização da gestão urbana. Para interpelar o governo municipal na abertura de canais de negociação, os Movimentos se utilizaram de iniciativas que reeditavam antigas práticas e incluíam elementos de renovação, destacando-se as grandes manifestações, as ocupações de prédios públicos, os protestos e a organização de resistência no próprio local contra possíveis ordens judiciais de reintegração de posse.

O impacto de tais manifestações públicas contribuiu para que as reivindicações em pauta ganhassem publicidade e apoio da sociedade civil, adquirindo, assim, posições que capacitaram os respectivos movimentos de luta por moradia à mesa das negociações. Nesse sentido, foi sob forte pressão dessas mobilizações de grande visibilidade pública que as audiências na sede da Prefeitura, da SEMHUR e do Governo do Estado constituíram-se nos principais espaços em que se discutiram perspectivas de uma solução negociada.

É digno de registro o fato de que o Conselho Municipal de Habitação, que gerou muitas expectativas em torno da democratização da gestão urbana, não teve um papel de destaque na solução dos referidos conflitos. Na verdade, dentre vários outros aspectos, subjaz a limitada capacidade deliberativa do Conselho e de sua tênue atuação, a insuficiência de verbas próprias do gestor e os impasses e constrangimentos na mobilização de recursos externos, resultantes, principalmente, da ausência de uma política nacional mais clara para o setor. Tal insuficiência pôde ser constatada no reduzido número de títulos de posse distribuídos até o ano de 2004 (final do segundo governo de Firmino Filho), na baixa oferta de habitação popular e nas ações de melhoria habitacional aquém da demanda.

Ademais, ao contrário das áreas de saúde, educação e assistência social, que possuem Conselhos e Fundos nas esferas federal, estadual e municipal, a de Habitação e Urbanismo depende de iniciativas isoladas e pontuais, uma vez que para esse setor não há verbas fixas, asseguradas por leis orçamentárias (Ribeiro, 1995; Cardoso, 2001). Em razão disso, os poucos recursos públicos disponíveis no Conselho Municipal de Habitação, bem como as dificuldades de influenciar sua aplicação levaram as entidades representativas dos movimentos de luta por moradia a investir mais energia na estratégia de pressão sobre o executivo municipal do que em qualquer outro canal institucional, construindo o que Dagnino (2002) considera como relações menos formalizadas e mais permeáveis às correlações de forças vigentes.

Daí que, não obstante o discurso oficial de respeito aos movimentos sociais e de abertura para o diálogo, a recepção das suas demandas pelo governo municipal foi sempre difícil, havendo, consoante as circunstâncias ou os atores envolvidos no processo, uma interlocução mais ou menos conflituosa, com avanços ou impasses nas negociações.

As manifestações realizadas pelos dois Movimentos não se constituíam, como em décadas passadas, num ato isolado das comunidades engajadas. Traduziram-se, ao contrário, em práticas coletivas inovadoras, na medida em que formularam ações compartilhadas entre outras ocupações e com outros atores, com impacto nos momentos de negociação com os poderes públicos, em especial com o governo municipal. Assim, no contexto dessas novas frentes de ação dos movimentos de luta por moradia, como em outras experiências, a integração das demandas passou a oferecer maiores desafios à capacidade do governo municipal de oferecer respostas e mobilizar democraticamente meios políticos e recursos financeiros necessários ao seu enfrentamento (Reis, 2002), o que se justifica pelo fato de que os municípios, principalmente os do Nordeste, dependiam dos aportes federais, os quais, naquele momento, além de pouco expressivos, eram freqüentemente cortados, exigindo-se critérios técnicos e financeiros para a sua disponibilização (Cardoso e Ribeiro, 2002).

Entre as outras estratégias dos movimentos de luta por moradia para acionar e pressionar o governo municipal a abrir canais de negociações ou, durante estas, fazê-lo assumir as reivindicações apresentadas, ganhou destaque a ocupação de prédios públicos, precedida de grandes manifestações. Bastante adotada, na década de 1990, nos centros urbanos, pelo Movimento dos Sem-Terra, essa estratégia fazia chegar à sociedade a problemática das ocupações e projetava uma imagem questionadora, ganhando assim representatividade e levando o governo federal a tomar um posicionamento ante o problema (Gohn, 1998; Souza, 2002). Nessa prática, o processo da Vila Irmã Dulce foi emblemático:

além dos vários acampamentos e manifestações na porta da Prefeitura, a organização de uma grande marcha das famílias da Vila para o Centro da Capital foi realizada, ocorrendo a ocupação simultânea das sedes dos governos estadual (Palácio de Karnak) e municipal (Palácio da Cidade).

Apesar de as famílias das duas áreas de conflito terem enfrentado dificuldades e resistências do governo municipal em legitimar as ocupações, o que se depreende da análise é que a interlocução dos referidos Movimentos com o gestor foi mais difícil e tensa no caso da Irmã Dulce que no da Alto da Ressurreição, sendo que um dos fatores para tal nuança repousava no grau de aproximação política entre seus representantes e os do governo municipal. Segundo lideranças da FAMCC, principais interlocutores da Vila Irmã Dulce, a relação com a Prefeitura era marcada basicamente pela tensão, confronto e desqualificação de suas demandas pelos representantes do governo.

A relação basicamente tem sido dada através da pressão. Nós não temos praticamente conseguido êxito a partir da ocupação nos espaços institucionais, como o Conselho. Audiências, que é uma coisa elementar, em relação à Prefeitura, o prefeito simplesmente se recusava a receber a FAMCC e a receber as entidades ligadas à FAMCC. Então, só pra ter uma idéia como essa relação tem sido difícil, nós não temos tido oportunidade de diálogo sobre essas questões com a Prefeitura. Além disso, a gente verifica que não existe uma relação respeitosa, embora entendamos que nessa relação a demonstração de respeito deveria ser dada principalmente por parte da Prefeitura. Pois o que seria a Prefeitura nessa relação? A Prefeitura é uma instituição a serviço da sociedade e, se nós estamos nos colocando como representantes de um setor importante e numeroso dessa sociedade civil, a Prefeitura deveria estar a serviço dessas proposições e demandas que levantamos, o que não se verifica na prática (L. B., dirigente da FAMCC).¹²

Já para as lideranças da UMAM e da FAMEPI, principais interlocutores da Vila Alto da Ressurreição perante o governo municipal, a relação com o executivo, apesar de respeitosa, era marcada pelo diálogo e pelo confronto, pois ora o governo estava aberto à negociação, ora se fechavam os canais, tendo o Movimento que recorrer à pressão.

Olha, essa relação, nesse processo, nunca foi assim sempre harmoniosa. Ela foi em determinado momento respeitosa, até mesmo para que nós não perdesse a possibilidade de dialogar nós respeitava, mas o confronto era direto e, às vezes, intenso. Às vezes, era obrigado ser mais incisivo, que, às vezes, fechava o canal de negociação, momentaneamente, mas, depois nós lutava, batia à porta novamente, reabria, às vezes, forçosamente esse canal de negociação (V. B., presidente da UNAM).¹³

¹² Entrevista concedida em 18 de novembro de 2004.

¹³ Entrevista concedida em 16 de novembro de 2004.

O Prefeito e o Secretário de Habitação declararam, em depoimentos, que a Prefeitura sempre se dispôs ao diálogo, destacando os avanços nas parcerias entre o governo local e os movimentos de luta por moradia, especialmente nas ações de assentamento de famílias sem teto. Entretanto, alegaram que as Federações, por possuírem um viés político-ideológico muito forte – preferindo apoiar ou organizar movimentos por ocupação na cidade –, muitas vezes desconsideravam a importância das parcerias institucionais, que poderiam ser mais eficazes na conquista da moradia.

A relação entre as Federações e a Prefeitura, elas eram ao mesmo tempo conflituosas, mas também eram propositivas, né? Conflituosas na medida em que estouravam as demandas mais agudas, quando ocorriam ocupações de terra e que as Federações lideravam essas demandas junto à Prefeitura, solicitando audiências, fazendo manifestações na porta da Prefeitura, fazendo denúncias e exigindo que se atendesse rapidamente as demandas que eles levavam. Mas, ao mesmo tempo, propositivas porque foi possível realizar ações conjuntas em benefícios da população, seja na regularização fundiária, seja na organização de mutirões habitacionais, seja no assentamento ou reassentamento de famílias (K. M., secretário da SEMHUR).¹⁴

O relacionamento é muito rico, né? Sempre houve diálogo, é importante isso. Sempre houve diálogo, sempre houve respeito em relação às Federações [...]. O Kléber conduziu isso muito bem. Ele sempre respeitou a legitimidade de todas as Federações. Agora, o diálogo sempre foi mais construtivo com a FAMEPI e não muito construtivo com a FAMCC, né?, por motivos óbvios [...]. Qual motivo óbvio? É que o PT, a FAMCC sempre foi um aparelho do PT e o PT sempre foi um partido de oposição ao PSDB. Então, a FAMCC ela tinha limitações no diálogo com a gente, ela tinha teto muito mais baixo do que a FAMEPI, ou seja, o diálogo com a FAMCC tinha sempre a limitação do conflito político-partidário. Já a FAMEPI não, com a FAMEPI, como é muito mais ligada à tendência do PCdoB, e o relacionamento com o PCdoB sempre foi [melhor], nós tínhamos sempre uma relação, um diálogo muito construtivo com o PCdoB. Às vezes, o PCdoB era aliado, às vezes não, mas sempre uma coisa construtiva com o PCdoB. O próprio Kléber foi do quadro do PCdoB, portanto tem até questão individual, pessoal. Então, sempre foi muito mais construtivo trabalhar com a FAMEPI (F. F., gestor público municipal).¹⁵

Fica claro, assim, que a interlocução entre o executivo municipal e a FAMEPI¹⁶ era menos conflituosa, o que garantia mais abertura para o diálogo e uma partilha maior na procura de solução dos conflitos urbanos, mas dificultava uma posição mais crítica do Movimento, comprometendo, por vezes, a qualidade da colaboração entre as partes. Já entre o

¹⁴ Entrevista concedida em 23 de março de 2004.

¹⁵ Entrevista concedida em 10 de novembro de 2004.

¹⁶ A FAMEPI era uma entidade que tinha entre suas lideranças integrantes do PCdoB, o qual, à época, além de uma estreita ligação com o Secretário de Habitação e Urbanismo, apresentava-se como aliado político do governo municipal.

executivo e a FAMCC¹⁷ tinha a interlocução um caráter mais conflituoso, o que rendia ao Movimento uma autonomia maior no processo, mas favorecia ações e posturas intransigentes entre os atores envolvidos, dificultando o processo dialógico e uma relação mais democrática no enfrentamento da questão da moradia.

Reafirma-se desse modo o pressuposto de que a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil não deve basear-se apenas em determinações estruturais, nas quais se tem aquele de um lado e esta, do outro. Impõe-se, ao contrário, considerá-los partes de uma dinâmica processual que, analisada, possibilita a verificação de conflitos e padrões de relacionamentos entre os atores sociais que a permeiam, encontrando tal assertiva respaldo na realidade estudada, uma vez que a maior ou a menor aproximação de projetos políticos (Dagnino, 2002), que subjazem às relações entre o governo e os dois movimentos em exame, acabava por determinar a extensão e a profundidade do conflito e a sua tensão.

A análise mostra que, devido à pressão e ao alto grau de conflitualidade que imprimiam as duas experiências, não pôde o governo se esquivar, passando a pôr na mesa de negociações respostas que, se não eram muito claras, serviam ao menos como base para as discussões. Assim, além de avaliações, promessas e burocracias, foram apresentadas opções que correspondiam, em parte, às ações oficiais de enfrentamento da questão da moradia, iniciadas, como no caso da Vila Alto da Ressurreição, ou em curso, como no da Vila Irmã Dulce.

A despeito, porém, das nuances das relações entre o governo municipal e os movimentos de luta por moradia, em exame, relatos de entrevistados apontam uma série de dificuldades alegadas pela Prefeitura para não apresentar respostas definitivas a ambos os conflitos. Com efeito, determinadas ocupações urbanas, como nos casos das referidas Vilas, devido ao número de famílias e à dimensão das áreas, dificultavam a mobilização de recursos que pudessem trazer certas soluções, como as propostas de transferência imediata das famílias para outros locais ou mesmo a própria desapropriação da área, constituindo-se esses fatores no principal ponto de impasse nas negociações.

Não, porque a dimensão da ocupação, ela não permitia. Quando a Irmã Dulce foi noticiada, no dia seguinte, que você viu lá era uma imensidão, a ocupação [...]. É tanto que [tanto] a Irmã Dulce como o Alto da Ressurreição foram duas ocupações que você não tinha condições de ter uma contraproposta às duas ocupações, que eram grandes em dimensão, né?

¹⁷ Integravam a direção da FAMCC, entre outras lideranças, militantes do PT, um partido de oposição ao governo municipal.

Tinha quase cinco mil pessoas dentro de uma ocupação (C. F., assistente social à época integrante da equipe da SEMHUR).¹⁸

Na verdade, a luta das famílias para legitimar a área como de interesse social era demandada exatamente no momento em que os governos municipais, nos anos de 1990, comprometiam-se com a construção de gestões democráticas e com o enfrentamento dos problemas urbanos; eram impelidos, no entanto, pelo modelo econômico neoliberal adotado na esfera federal, a livrar-se do investimento em obrigações públicas de proteção e garantia eficazes dos direitos sociais. Além disso, esses impasses demonstravam a fragilidade dos governos, local e nacional, na formulação de políticas urbanas, os quais, desde o fechamento do BNH, não apresentaram um desenho consistente de política habitacional (Maricato, 2001).

Apesar desses impasses e da resistência do governo municipal em reconhecer as áreas para desapropriá-las, a luta das famílias das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce conquistou, perante a opinião pública, uma visibilidade positiva, em torno de suas demandas, o que pressionou mais ainda o poder público municipal no sentido de atender suas reivindicações e garantir seus direitos. Daí que, com a consolidação e o reconhecimento oficial das áreas que correspondem às Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce¹⁹ como de interesse social (o que conferiu às famílias a segurança jurídica da permanência em seus locais de moradia, a implantação de serviços – energia elétrica, abastecimento d'água, pavimentação, instalação de equipamentos públicos e melhoria habitacional), constituiu-se nas suas principais demandas.

Mas, ao reconhecimento público e estatal das duas áreas ocupadas, correspondeu a inclusão demorada, seletiva e excludente das reivindicações dos seus moradores, não respondendo nem abrangendo a sua totalidade.²⁰ No que se refere ao Projeto Casa Melhor, a Alto da Ressurreição foi objeto de intervenção apenas a partir de 2002. A Irmã Dulce, por sua vez, recebeu somente a implantação de fossas sépticas no ano de 2004, não existindo quaisquer iniciativas do governo municipal para a reforma ou a construção de casas (Teresina, 2004).

¹⁸ Entrevista concedida em 2 de dezembro de 2004.

¹⁹ A desapropriação da área correspondente à Vila Alto da Ressurreição ocorreu em 1997 e a da Vila Irmã Dulce, embora tenha sido firmado acordo em 1999, em 2001.

²⁰ A Vila Alto da Ressurreição foi incorporada a tal Projeto logo no seu início, em 1997, e a Vila Irmã Dulce só a partir de 2000, quando recebeu as primeiras ações.

Considerações finais

O estudo dos dois casos demonstrou que a questão financeira e fundiária se constituiu nos núdulos principais da complexa relação dos movimentos sociais com a prefeitura, cujas respostas, oferecidas sob forte pressão das famílias, revelaram as dificuldades e os dilemas do gestor em incluí-las nos próprios projetos que desenvolvia na cidade.

É possível, então, dizer que o governo municipal, ao assumir o compromisso formal de se guiar por uma gestão compartilhada dos problemas urbanos e definir como uma de suas prioridades o enfrentamento da questão da moradia, incorporou um discurso democrático e modernizou a própria estrutura burocrática, instituindo, assim, projetos urbanísticos e mecanismos de participação da sociedade civil. Nessa direção, apesar dos esforços de elaborar projetos com propostas inovadoras, no âmbito das políticas urbanas, a insuficiência das iniciativas locais, justificada pelos reduzidos recursos disponíveis ou disponibilizados por outras esferas, constitui ainda um desafio a ser superado para atenuar a crise nas cidades.

A análise das duas experiências (Alto da Ressurreição e Irmã Dulce) revelou as nuances nas relações entre governo municipal e movimentos sociais. A aproximação ou o distanciamento de projetos políticos que assumiam as lideranças dos movimentos determinaram o alcance dos diálogos e confrontos, os avanços e os impasses e a atuação do governo na resolução da questão em que estavam envolvidos. Não obstante o discurso e as medidas do governo municipal no âmbito da moradia serem aparentemente novos, há uma linha de continuidade de práticas anteriores na condução dos conflitos, de modo que a superação dessas contradições entre os avanços formais e a preservação de práticas conservadoras adotadas pela administração local permanece como um desafio para a efetivação de uma gestão urbana que se aproxime de um perfil mais democrático e participativo.

O estudo encetado permite, portanto, sublinhar que os avanços formais e a retórica política não devem ser desconsiderados, pois assinalam o modo como as questões vêm sendo problematizadas e servem como referência de uma noção democrática do interesse e bem públicos a serem construídos. No entanto, a materialização de um perfil de gestão realmente democrático se mostra ainda travada por práticas arcaicas que impedem uma participação mais ativa em todo o processo de equacionamento de uma dada problemática social.

Referências

- BIASOTO JUNIOR, Geraldo; OLIVEIRA, Fabrício A. de Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília: IPEA, 1999. p. 19-60.
- CARDOSO, ADAUTO L. *Política habitacional e o novo papel dos governos subnacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2001. Disponível em: <http://ippur.ufrj.br/observatório/download/_polhab.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2004.
- . *O programa favela-bairro: uma avaliação*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002. Disponível em: <http://ippur.ufrj.br/observatório/download/_polhab.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2004.
- CARDOSO, ADAUTO L.; RIBEIRO, L. C. de Q. *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996): Relatório final: Parte I*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002. Disponível em: <www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/municipalizacao_polhab.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2004.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A questão social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CORRÊA, Roberto L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2003.
- CYMBALISTA, Renato. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. Disponível em: <www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95>. Acesso em: 30 jun. 2005.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: ———. (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- . *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. In: ———. (Org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 10-20.
- GOHN, Maria da G. O novo associativismo e o Terceiro Setor. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.
- . *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- . *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- . *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 26, p. 100-113, 1990.
- . *Direto e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.
- LIMA, Antonia J. *Favela Cohebe: uma história de luta por habitação popular*. Teresina: Edufpi, 1996.
- . *As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos*. Teresina: Halley, 2003.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- NÚMERO de vilas e favelas cresceu muito em dez meses. *Diário do Povo*, Teresina, 9 jun. 1997, Cidade, p. 11.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI Maria C. (Org.). *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 55-82.

PMT garante não desapropriar terrenos ocupados. *Meio Norte*, Teresina, 5 ago. 1997, Geral, p. 3.

REIS, Gisele. Participação e arenas públicas. In: Encontro Nacional da ANPOCS, XXVI, 2002, Caxambu, MG. *Paper*. Caxambu, 2002. p. 1-27.

RIBEIRO, Luís César de Q. A (in)governabilidade da cidade?: Avanços e desafios da Reforma Urbana. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda P. (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 107-160.

SOUZA, Maria A. de. As relações entre o movimento sem terra (MST) e o Estado: programas de alfabetização de jovens e adultos no Paraná. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 187-228.

TEIXEIRA, Elenaldo C. *O local e o global: limites e desafios de participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*, Teresina, Alínea, 1996. 109 p.

———. ———. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. *Plano de Desenvolvimento Integrado: 1997-2000*. Teresina, SEMPLAN, 1997a. 78 p.

———. ———. ———. *Projeto Vila-Bairro*, Teresina, SEMPLAN, 1997b. 87 p.

———. ———. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. *Plano Municipal de Habitação*. Teresina, SEMHUR, 1997c. 34 p.

———. ———. ———. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina, Alínea, 2000, 133 p.

———. SEMPLAN. *Unidade Técnica Central do Projeto Vila Bairro*, 2004. 46 p.

———. ———. ———. *Teresina em Dados*, 2005. 1 CD-ROM.