

# Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina

Antônia Jesuíta de Lima  
Edmundo Ximenes Rodrigues Neto

## Resumo

O artigo trata da questão da gestão local no contexto de descentralização das políticas públicas, com base na referência empírica do caso de Teresina, capital do estado do Piauí. O que se discute tem por base as mudanças constitucionais de 1988, que instituíram um novo federalismo, o qual ensejou condições para os gestores locais formularem sua agenda política local com vistas a transformações da realidade local. No entanto, na prática, vários constrangimentos foram gerados nas relações intergovernamentais, com fortes implicações nos governos locais, não obstante muitas iniciativas tenham sido tomadas no bojo dessa nova institucionalidade, como o caso do Projeto Vila-Bairro em Teresina, uma proposta de intervenção físico-urbanística que tinha como pressuposto a superação da pobreza local.

**Palavras-chave:** gestão pública; governos locais; descentralização; política urbana; pobreza urbana; Projeto Vila-Bairro.

## Abstract

*The paper approaches the question of local governance in the context of public policies decentralization, based on the empiric reference of the case of Teresina, the capital of the state of Piauí. The discussion is based on the constitutional changes of 1988, which established a new federalism that offered conditions for local managers to formulate their local political agenda, aiming at transformations in the local reality. However, in practice, several constraints were generated in inter-government relations, with strong implications for the local governments, despite the fact that many initiatives have been made in the core of this new institutionalism, like the case of "Projeto Vila-Bairro" in Teresina, a proposal for physical-urbanistic intervention whose purpose was to overcome urban poverty.*

**Key-words:** public governance; local governments; decentralization; urban policy; urban poverty; "Projeto Vila-Bairro".

## Introdução

Desde a década de 1990, a sociedade brasileira vem registrando desafios e experiências no sentido da materialização dos dispositivos político-institucionais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que traçam um novo modelo de gestão das políticas públicas caracterizado pela atribuição de novas competências às distintas esferas de poder e pela introdução de mecanismos de participação democrática. Uma das mais significativas novidades diz respeito ao princípio da descentralização, que passou a ser a marca de ruptura com uma tradição de políticas centralizadas, tecnocráticas e autoritárias. Isso, porém, implicava um processo de municipalização das políticas públicas que se traduzia, em tese, em mais recursos, autonomia político-administrativa e criação de instrumentos inovadores de participação da sociedade no processo decisório.

114

Ao longo dos anos de 1990, foram criados mecanismos estatais ou semi-estatais com vistas à consolidação do processo de democratização da gestão das políticas públicas. Ao lado deles, ocorreram experiências locais tidas como inovadoras porque introduziam iniciativas no campo do desenvolvimento econômico local e das políticas sociais, superando as práticas tradicionais dos gestores municipais. Esse quadro indicava o crescimento das responsabilidades dos gestores em relação às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à busca de soluções dos problemas urbanos.

Nesse momento, várias iniciativas locais passaram a ser valorizadas porque se baseavam em propostas de parcerias entre governo e sociedade e sinalizavam com um impacto significativo na qualidade de vida dos habitantes (Cardoso e Ribeiro, 2002). Não obstante, estudiosos, como Arretche (2000), ressaltam que muitas delas emergiram no vácuo de uma definição de políticas urbanas de caráter nacional, surgido com a extinção do BNH/SFH, em meados da década de 1980, o que provocou uma total desarticulação das políticas de desenvolvimento urbano, não se apresentando no cenário nacional, até 1995, qualquer programa que respondesse aos enormes desafios das grandes cidades.

O fato é que, ante a dinâmica do processo de descentralização ou devido à restrição de recursos, muitas administrações passaram a se destacar por introduzir modelos de administração inovadores no que tange às relações com a sociedade e o setor privado e ao impacto na qualidade de vida da população urbana, como as iniciativas nas áreas de habitação e de urbanização de favelas no Rio de Janeiro (Gomes, 2002; Davidovich, 1997) e em Teresina, com o Projeto Vila-Bairro (Teresina, PMT, 1997).

Tais experiências suscitaram questionamentos sobre as potencialidades dos gestores locais de transformar as iniciativas em políticas de longo prazo, com impacto importante nas condições de vida dos habitantes dos respectivos municípios, considerando-se que, em geral, essa instância ainda depende muito de recursos federais.

Aliás, como destaca Almeida (1995), sem os aportes externos, as ações municipais tendem a apresentar um caráter fragmentário e pontual e um limitado alcance social.

Assim, as evidências empíricas engendraram reflexões sobre o potencial de essas iniciativas responderem aos graves problemas de segregação socioespacial e pobreza urbana, para se consolidarem como políticas públicas sob os constrangimentos da questão federativa. Em suma, os problemas encontrados pelos municípios levaram a uma indagação sobre a sua capacidade para enfrentar dilemas urbanos e estruturais profundos sem a mediação de políticas mais amplas, que dêem conta, efetivamente, da questão social, na qual se insere a urbana.

Nesse campo de reflexão se coloca o presente artigo, que examinará a realidade de Teresina a partir da década de 1990, quando essa capital foi alvo de uma proposta de intervenção urbanística balizada em pressupostos de uma gestão democrática descentralizada, destacando-se, nela, o Projeto Vila-Bairro.

## O processo de descentralização das políticas públicas e os dilemas da ação dos governos municipais na área de políticas urbanas

Sob a égide de um novo sistema federativo, a sociedade brasileira registra, desde a década de 1990, mudanças importantes nas relações intergovernamentais. Isso, na origem, sinalizou com a solução de problemas históricos no plano da estrutura do

Estado, porque se enfrentaria a questão das desigualdades regionais, fiscais e tributárias, superando-se o modelo federalista centralizado, com grande concentração de poder e recursos na esfera da União. Ao longo dos anos de 1990, operaram-se esforços para a materialização dos dispositivos político-institucionais estabelecidos pela Constituição de 1988, destacando-se a descentralização fiscal e tributária e das políticas públicas, o que, no campo político, constituiu um ponto de ruptura com a tradição de centralização, tecnocracia e autoritarismo do Brasil recente<sup>1</sup> e, no institucional, significou transferências de atribuições e competências da União para os estados e municípios.

Não obstante as controvérsias teóricas a respeito da natureza e contradições do sistema, sob esse novo desenho institucional criaram-se condições legais para uma redistribuição das responsabilidades políticas e fiscais dos diferentes níveis de poder decisório, redefinindo-se as relações intergovernamentais com um movimento pendular voltado aos níveis subnacionais, os quais passaram a exercer um papel relevante na construção e reconstrução das instituições democráticas (Souza, 2001). Os governos locais expandiram a apropriação de recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais automaticamente transferida aos governos subnacionais, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (Arretche, 2002).

Sob esse novo diagrama constitucional, os municípios, que assumiram a

condição de novos “entes federativos”, passaram a dispor, no plano legal, de capacidade de auto-organização, mais recursos e maior autonomia para produzir a própria Lei Orgânica, criar leis locais em complementação às estaduais e federais e outros dispositivos.<sup>2</sup> Os municípios imbuíam-se também da liberdade de definir prioridades e enfrentar as desigualdades sociais, agudizadas pelo intenso processo de urbanização que sofreram as grandes e médias cidades nas últimas décadas do século XX. Assim, sob o signo das mudanças políticas e institucionais se criaram, ao longo dos anos de 1990, em vários municípios brasileiros, instrumentos de participação e controle público das políticas sociais, no sentido de consolidar uma nova forma de administração pública.

116

No concernente à gestão das cidades, as leis orgânicas municipais e os planos diretores foram os principais instrumentos normativos, aos quais se incorporaram outros mecanismos estatais ou semi-estatais que deram substancialidade ao processo de democratização da gestão urbana, como o orçamento participativo, consagrado na Lei nº 10.257, de 10.7.2001, que criou o Estatuto da Cidade. Destarte, mediante novas regras constitucionais, fixaram-se as condições legais para a redistribuição de responsabilidades políticas e fiscais entre as diferentes esferas decisórias, com implicação direta nas relações intergovernamentais.

Pesquisas empíricas sobre a evolução da carga tributária e da distribuição das receitas entre as esferas de governo apontam o município como o principal beneficiário

da descentralização de recursos pela ampliação das transferências constitucionais, no caso o FPM e o ICMS (Almeida e Carneiro, 2003). De fato, como ressalta Souza (2004, p. 31), “nenhuma constituição anterior à de 1988 cedeu aos municípios o volume de recursos públicos de que agora dispõem”, referindo-se ele às transferências federais (22,5% do IR e do IPI e 50% do ITR), estaduais (25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% da parcela estadual da CIDE) e receitas próprias (ISS, IPTU e ITBI). Afonso e Araújo (apud Souza, 2004) revelam que, entre 1988 e 1998, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 197%, o mesmo se dando com a participação no bolo tributário nacional, (11% para 17%, e chegando a 16%, em 2003).

Isso demonstra a nova configuração federativa criada pela Constituição de 1988. Não obstante, devido à heterogeneidade regional, social e demográfica do país, essas mudanças ressoaram de forma desigual nas distintas esferas subnacionais, ora favorecendo os pequenos municípios, ora os mais ricos, ora as capitais. O fato é que, assim como a arrecadação de tributos é extremamente desigual entre as instâncias subnacionais, conforme estudo de Prado (apud Arretche, 2004), a sua distribuição também o é, tanto que enquanto o PIB *per capita* da região Sul, em 2001, estava na ordem de R\$8.387 o Nordeste o apresentava como R\$3.255, o menor do país. Ademais, se o Nordeste tinha 47.693.253 habitantes, o Sul abrigava 25.089.783 (Souza, 2004). Na prática, como destaca Arretche (2004), essas desigualdades limitam a possibilidade

de arranjos federativos que permitam aos eleitores decidir sobre a elevação do gasto social dos governos locais, levando a constrangimentos na implementação das políticas públicas, inobstante as mudanças constitucionais.

## Governos locais e mudanças político-institucionais

Com as mudanças políticas e institucionais delineou-se uma tendência à descentralização em todas as áreas de política social, garantindo-se, em tese, que os governos locais estabelecessem a “própria agenda na área social” (ibid., p. 20). Ao assumir a condição de principal unidade federativa, o município passou a gozar de liberdade e autonomia política para definir a pauta local e enfrentar as desigualdades sociais, exacerbadas pelo intenso processo de urbanização de que foram alvos, sobretudo as grandes cidades, nas últimas décadas.

Nesse novo cenário, os municípios assumiram amplas responsabilidades na realização do gasto público e no atendimento das demandas sociais (Oliveira e Biasoto Júnior, 1999) e diversos administradores passaram a inovar no campo do desenvolvimento econômico e das políticas sociais, preocupando-se com a modernização técnico-administrativa e institucional, a introdução de mecanismos de democracia participativa e critérios descentralizadores, a urbanização de favelas e medidas de combate ao desemprego e à pobreza, dentre outras. Tal dinâmica, além de enunciar novas práticas de gestão, expressava um movimento

crescente de transferência de atribuições políticas e funções administrativas aos municípios, com o aumento de responsabilidades dos governos locais para com a melhoria das condições de vida e a busca de soluções dos problemas urbanos<sup>3</sup> (Vitte, 2003).

Na realidade, isso respondia à nova institucionalidade, que consagrava uma tendência descentralizadora surgida no âmbito da redemocratização dos anos de 1980, com os governos municipais identificados com a abertura da gestão local. Após a restauração das eleições diretas para as capitais, deu-se uma progressiva descentralização, através da ação de gestores que assumiam cada vez mais o compromisso com o desenvolvimento de políticas sociais e novos programas para as populações de baixa renda (Cardoso, 2001). Naquele contexto e a despeito de tais avanços, ainda vigorava um sistema fortemente centralizado, em que os municípios detinham reduzida margem de atuação, pois dependiam, política e financeiramente, do governo federal.

A Carta Constitucional de 1988 acenou com uma inflexão importante para a capacidade governativa das unidades federativas, produzindo significativo impacto nas relações intergovernamentais e no papel das unidades subnacionais, especialmente dos municípios, invertendo a tradição histórica de pouca expressividade dessa instância no processo decisório, embora já fossem figuras centrais na arena política. Aliás, isso explica a inscrição definitiva do *poder local e da autonomia municipal* na agenda política brasileira, nos anos de 1990, movimento que não só resultou do

processo de reestruturação que sofreram a sociedade e o Estado brasileiro com o fim do regime autoritário de 1964, mas também recebeu forte influência de tendências mundiais de fortalecimento da democracia participativa, com a sociedade civil atuando na condução dos negócios públicos.

Sob esses influxos, iniciativas locais, antes limitadas à atuação de alguns administradores, disseminaram-se pelo país, muitas delas com destaque nacional e internacional, por expressarem inovações na construção de parcerias entre governo e sociedade e impactarem a qualidade de vida dos habitantes (Cardoso e Ribeiro, 2002), inserindo definitivamente os municípios nessa nova dinâmica institucional e ensejando mudanças nas realidades locais. Contudo, malgrado as virtualidades do novo sistema, as ambigüidades constitucionais se tornaram evidentes com a implementação do processo de descentralização. Constatou-se então que, apesar das garantias legais e institucionais para a autonomização dos municípios, não se explicitaram devidamente as competências de algumas áreas específicas, como as políticas urbanas, o que gerou impasses na nomeação dos responsáveis pelo enfrentamento de problemas estruturais como, entre outros, a questão habitacional e a ocupação e uso do solo urbano, agravados com a paralisia do setor após a desarticulação do SFH, em 1986.

Na verdade, como sustentam Almeida e Carneiro (2003, p. 129), na Carta Constitucional, a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos, segundo o formato de cada política, a distribuição

prévia de competências e o controle sobre os recursos, podendo significar

[...] transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os estados; do governo federal para o nível local ou do governo estadual para o local. Podia significar também, mudança de funções entre níveis de governo, ou de um nível de governo para outras organizações públicas ou privadas...

Ademais, acrescenta Arretche (2004) que os constituintes optaram, para a maior parte das políticas sociais, pelo formato de competências concorrentes, significando que qualquer ente federativo estava autorizado a implementar programa nas áreas de saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento, mas nenhum estava obrigado a isso. Dessa imprecisão de atribuições e encargos decorreu, segundo Affonso (1996), a descoordenação do processo de descentralização, resultando em dificuldades para o estabelecimento de uma divisão estrita de responsabilidade numa federação tão heterogênea e no surgimento de lacunas em alguns setores de diferentes regiões e de superposição de funções em outros.

Nesse contexto de imprecisão constitucional quanto às atribuições das instâncias de governo e a ausência de regulamentações, muitas políticas públicas deixaram de ser efetivadas, conforme já observado em relação às urbanas, produzindo descontinuidades de ações e aumento da crise das grandes cidades. Fator agravante

dessa situação é que a maior participação dos municípios no total de recursos tributários disponíveis não se mostrou suficiente para atender às demandas do acelerado processo de urbanização (Vitte, 2003). No campo urbanístico, a experiência é emblemática, pois muitas iniciativas emergiram no vácuo de uma definição de políticas urbanas nacionais, após o fim do BNH e do SFH, com a completa desarticulação das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal.

Ora, com a desestruturação institucional do sistema, as discussões foram dominadas por constrangimentos institucionais, intensos conflitos interburocráticos e incapacidade decisória, impedindo que se avançasse na agenda reformista da segunda metade dos anos de 1980 (Melo, 1993). Além disso, a crise econômica da década de 1980 reduziu drasticamente as possibilidades de financiamento de programas federais de desenvolvimento urbano, verificado na comparação da arrecadação líquida do FGTS nos anos de 1993 e 1984, que caiu em mais de 50%, o que demonstrava a ausência de condições não apenas institucionais, mas também financeiras, do governo federal para a formulação de uma nova política (Arretche, 2000).

Mesmo que houvesse uma corrente favorável à descentralização de competências e, portanto, à definição de um novo arranjo nacional de atribuições na burocracia federal ligada à área urbana, a fragilidade institucional do setor tornava muito difícil a implementação de

qualquer medida nessa direção. Nos estados e municípios, algumas Cohab – até então inteiramente dependentes da União para a implementação de seus programas habitacionais – tornaram-se “órfãs” de recursos e alguns municípios ficaram impossibilitados de manter até mesmo suas empresas de habitação. (Arretche e Rodrigues, 1999, p. 63)

A despeito do quadro institucional e político desfavorável a essa área – conflitos interburocráticos, fragmentação de interesses, debilidade dos setores técnicos mediadores e desarticulação institucional – esperava-se que, com a Constituição de 1988, o impasse se resolvesse pela distribuição de responsabilidades. Afinal, a tendência descentralizadora das políticas públicas de corte social ganhara centralidade na agenda política da sociedade e nas discussões em torno da reforma do Estado, a partir dos anos de 1980. Contudo, como ressalta Almeida (1995, pp. 92-93),

[...] a Carta Constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte delas na área social. Nessas circunstâncias, a definição de atribuições específicas e de áreas de cooperação só pode resultar de políticas governamentais. Na maioria dos casos, a forma de financiamento padece de indefinição semelhante, quanto ao grau de envolvimento das

diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União. Exceção feita à Previdência Social, o financiamento de todas as outras áreas depende do envolvimento das três esferas de governo.

Desse modo, diferentemente do que ocorreria com educação, saúde e seguridade social, não houve, no âmbito das políticas urbanas, uma definição clara de competências e repartição de recursos entre os diferentes níveis de governo. Esse quadro foi aprofundado com a política de desfinanciamento do governo de Fernando Henrique Cardoso, que conduziu a política social no sentido da desresponsabilização do Estado e em direção à privatização. Orientado pelo paradigma de descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços, Arretche (2002, p. 31) diz que, nesse governo,

[...] das 44 companhias municipais criadas pelo BNH, 12 fecharam e mais de 20 redirecionaram suas atividades para a área de desenvolvimento urbano. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento.

Foi, então, diante da ausência de uma proposta em âmbito federal, da indefinição

de responsabilidades das unidades federativas e da omissão da União em algumas áreas que gestores municipais buscaram alternativas para enfrentar as pressões urbanas, o que coincidia com um movimento, já em curso, em que as cidades e o poder local ganhavam centralidade na formulação e definição das políticas públicas, consideradas “ativas e bem-sucedidas na promoção do desenvolvimento econômico” (Neto e Araújo, 1998, p. 11). Na realidade, ante as dificuldades na implantação do processo de descentralização e os constrangimentos fiscais, muitas administrações passaram a desenvolver práticas que implicavam a alteração das relações do governo com a sociedade e o setor privado, com impacto na qualidade de vida da população urbana, como as iniciativas nas áreas de habitação e urbanização de favelas, ressaltadas em diversos estudos (Gomes, 2002; Zaluar e Alvito, 1998; Davidovich, 1997). Como ressalta Azevedo (apud Cardoso, 2001), a limitação de recursos ensejou uma concentração das iniciativas locais em programas alternativos, sobretudo na área habitacional.

Para alguns estudiosos, essas experiências são significativas por ampliarem a capacidade administrativa das estruturas municipais e pelo caráter democratizador, que aproxima governo e população. Por outro lado, chama-se a atenção para os limites institucionais e fiscais da esfera municipal para produzir respostas a uma agenda local com problemas prementes, como a segregação socioespacial. Muitos analistas, como Almeida (1995), avaliam que tais inovações, a despeito das virtualidades, estão

menos associadas à nova dinâmica institucional que à incapacidade dos governos centrais de responder à multiplicidade de problemas, ao fracasso das políticas centralizadas e tecnocráticas e às condições da comunidade a que se destinam.

No que concerne especificamente à política habitacional, relembra Almeida (ibid.) que o seu colapso promoveu mudanças dramáticas no desempenho efetivo de papéis pelas distintas instâncias de governo. Todavia, não eram elas resultado de um marco legal que redefinisse as funções ou de políticas governamentais deliberadas, mas de progressiva desarticulação em âmbito nacional, pois

[...] na medida em que o governo federal foi perdendo capacidade de ação, os estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento. (p. 100)

Assim, multiplicaram-se pelo país, especialmente nas capitais, iniciativas descentralizadas, conformando uma certa hierarquização das ações, na qual cabia à esfera estadual a oferta de moradias e à municipal o desenvolvimento de programas de urbanização de favelas e disponibilização e regularização de lotes urbanos, entre outros.

Na medida em que essas ações se desatacaram, sobretudo nas grandes cidades, surgiram muitas indagações sobre as potencialidades do município e seu poder de impacto no quadro urbano das cidades, bem

como a abrangência e a perspectiva de consolidação dessas experiências. Partia-se do fato de que, em geral, dependem eles do apoio dos recursos federais para implementar ações que, na ausência, tendem a apresentar um caráter fragmentário e pontual e limitado alcance social. Destarte, muitas experiências importantes, como o Programa Favela-Bairro (R)), somente se concretizaram graças à capacidade administrativa do gestor de mobilizar recursos externos, em nível nacional ou internacional. Nesse caso em particular, a realização foi favorecida pela captação de financiamento junto ao BID, além da efetivação do programa pelo aproveitamento da capacidade técnica e administrativa acumulada de intervenção sobre as favelas e loteamentos populares, aumentando as possibilidades de maior êxito nas ações. Ademais, considerando o peso da política habitacional na política urbana, nota-se que ele é relativamente pequeno e que esse tipo de intervenção depende de financiamentos externos (Cardoso, 2002).

Argumenta-se, por outro lado, que as inovações nem sempre são originais, porque podem resultar da combinação de elementos existentes ou de soluções conhecidas, adaptadas a circunstâncias específicas em formas ou processos novos, como é o caso dos mutirões em projetos habitacionais ou os projetos de autoconstrução. Assim, nesse contexto de novas mediações institucionais e políticas, mas também de indefinições constitucionais e de limitações fiscais dos municípios, em que muitas iniciativas locais passaram a ser valorizadas como

expressões emblemáticas das inovações em gestão pública, as ponderações em torno da municipalização das políticas urbanas convergem para as seguintes indagações:

a) em que medida essas iniciativas que, em grande parte, se realizam na dependência de recursos externos, podem responder aos graves problemas de segregação socioespacial e de pobreza que recortam a dinâmica urbana das grandes cidades brasileiras, sem compor uma estratégia mais ampla de articulação com as esferas estadual e federal?

b) essas experiências avançam efetivamente na configuração e consolidação de políticas públicas locais que possam responder às demandas urbanas, na medida em que a questão federativa ainda é um problema a ser resolvido pela sociedade e o Estado?

122

## O cenário local e as intervenções públicas de gestão urbana

Teresina, na última década do século XX, embora com suas especificidades regionais, sociais e locais, traz em sua composição um elemento, comum à todas as cidades brasileiras, especialmente as metrópoles e os grandes centros urbanos: os contrastes sociais, que têm um efeito demolidor sobre a vida cotidiana dos habitantes e sobre a imagem de uma cidade que nasceu sob o signo da modernidade. Na verdade, essas largas fronteiras, mais do

que representarem diferenças econômicas e sociais, produzem alterações profundas no funcionamento das cidades, gerando, consoante Rolnik (1997, p.7), uma tensão entre espaços de não-cidades e centralidades concentradoras de emprego, oportunidades econômicas e culturais. Com efeito, produz-se, segundo a autora, um “urbanismo de risco”, marcado pela insegurança do terreno, da edificação ou da condição jurídica da posse.

Essa dinâmica desigual, característica do crescimento urbano acelerado de Teresina, conforme já registrado, deita raízes na própria construção histórica da cidade, que gerou ambigüidades profundas na vida urbana, com dimensões dramáticas nos anos de 1980. Essa década foi marcada por fortes tensões sociais nas práticas de uso e ocupação do solo, fruto do acirramento dos conflitos entre os distintos agentes que atuam no espaço urbano – os imobiliários, o movimento de luta pela moradia e o próprio Estado –, para o que concorreram, de forma decisiva, alguns fatores, como a inadequação dos instrumentos urbanísticos então vigentes<sup>4</sup> a uma complexa realidade urbana, a ausência de políticas públicas de enfrentamento da questão e a extinção do SFH e do BNH.

Algumas iniciativas municipais, ao invés de atuarem sobre os conflitos, concorriam para o seu agravamento, pois respondiam mais às demandas de determinados grupos de pressão, vinculados ao mercado de terras urbanas, que ao conjunto de interesses da sociedade, reforçando a antiga idéia de que o desenvolvimento urbano no Brasil sempre

fugiu do enfrentamento da questão fundiária, “preservando velhas alianças que sustentam o poder político” (Maricato, 2001, p. 93).

Ante a ausência de políticas públicas e instrumentos urbanísticos eficazes, a segunda metade da década de 1980 tornou-se palco de fortes disputas pela apropriação e uso do espaço urbano, com o crescimento das favelas e do movimento de luta pela moradia, o que levou o então prefeito Wall Ferraz (1986-88) a instituir, em 1988, um novo Plano Diretor (II PET),<sup>5</sup> em que se desenhava a cidade até 2000. No Plano, enunciava-se o desejo de constituir um instrumento normativo e orientador dos “processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos” (Teresina, PMT, 1988). Destarte, a cidade, que exibía uma realidade de profundas mudanças e de agravamento dos conflitos, recebeu novos instrumentos legais, que deveriam ordenar o uso e a ocupação do solo, promover o parcelamento e o zoneamento urbano e fixar um novo código de posturas.

Em 1993, uma complexa dinâmica espacial e o aprofundamento da questão urbana apontavam os limites, as contradições e incompatibilidades do II PET, demandando uma nova legislação.<sup>6</sup> Sofre a primeira atualização pela modificação das leis relativas à ocupação e uso do solo urbano e a obras e edificações de Teresina, sob o argumento oficial de que a emergência de novos problemas, como o crescimento vertical da cidade, o aumento da população e a presença de “construções desordenadas”, dentre outros, exigiam “mo-

dernas e eficazes leis municipais” (Teresina, PMT, 1993, p. 1).

Urge registrar que a conjuntura política da segunda metade da década de 1980 marca o retorno das eleições diretas para as capitais e Wall Ferraz elege-se pelo PMDB para exercer o segundo mandato,<sup>7</sup> com o compromisso de governar com princípios de justiça social e valorização da comunidade, priorizando as áreas mais carentes da cidade, além de “conduzir democraticamente a administração pública”, idéias que deveriam ser traduzidas em uma “política de bairros” (Teresina, PMT, 1988, p. 4). Desse modo, ao iniciar a gestão, o prefeito promoveu uma reorganização da máquina administrativa, criando secretarias na área social, como a de Habitação e Urbanismo, e institucionalizou os Conselhos Populares, sob o discurso de aproximação entre governo e povo.<sup>8</sup>

Os ventos da redemocratização, a pressão do voto e os graves problemas locais levaram o gestor a adequar-se aos novos tempos, introduzindo instrumentos formais de administração e elementos participativos de gestão, sem, contudo, arriscar-se em práticas inovadoras, a propósito do que ocorreu em outras capitais que, nos anos de 1980, transformaram-se em paradigmas das gestões democráticas que alimentaram as propostas de descentralização das políticas públicas inscritas na Constituição de 1988.<sup>9</sup> Ao eleger como meta a urbanização da periferia, no contexto da “política de bairros”, os investimentos em saneamento básico, infra-estrutura e serviços urbanos constituíram a base da gestão de

Wall Ferraz, destinando o governo grande parte da receita para pavimentação e drenagem, construção de galerias, calçamento e fossas sépticas, bem como para ações pontuais de assentamentos de famílias retiradas de áreas consideradas inadequadas para habitação. Tratava-se de iniciativas que reproduziam as formas tradicionais de atuação da administração pública municipal, não ousando em medidas que tocassem no foco dos conflitos urbanos: a questão fundiária e imobiliária.

Assim, não se tornaram prioridades certas ações previstas no II PET, como a regularização de ocupações em áreas de conflito fundiário, a criação do Fundo Municipal de Terras, o aumento da oferta de habitação popular e a criação de programas de melhoria habitacional. Não se avançou também nas formas democráticas de gestão, tornando-se iniciativas como os Conselhos Populares, mais em suporte e meio de legitimação das ações do gestor público que espaço mesmo de deliberação, posto que não havia participação decisiva da população no processo decisório, como nos Conselhos Gestores, criados pela Constituição Federal de 1988.

Na realidade, os impasses demonstravam a fragilidade dos governos, local e nacional, na formulação de políticas urbanas, o que se refletia na ampliação dos conflitos relacionados à apropriação e uso do solo urbano e na ausência de uma política de habitação para os setores de baixa renda. Malgrado as severas críticas ao SFH/BNH, a sua extinção e a omissão do governo federal na construção de uma política

habitacional contribuíram para o aprofundamento da crise urbana, uma vez que os governos locais não tinham condições de responder a problemas urbanos que demandavam políticas estruturais. Note-se que, a partir de 1985, o volume de investimento em habitação em Teresina caiu drasticamente e as construções realizadas estavam mais à mercê dos contratos já firmados. Aliás, como lembra Maricato (2001), desde o fechamento do BNH o Brasil não dispõe de um desenho consistente de política habitacional.

Cumpramos ressaltar que diversos fatores, como as práticas tradicionais clientelistas e patrimonialistas, que permeiam a política local, bem como a resistência ao novo, que implicava novas relações entre Estado e sociedade, impediram o avanço de iniciativas inovadoras de gestão pública. Num cenário social, econômico e político pouco favorável vincado pela crise da chamada “década perdida”, Teresina torna-se a caixa de ressonância de um conjunto de problemas estruturais, expressos em um forte processo de exclusão social, marca da “tragédia urbana” das médias e grandes cidades, que deita raízes na formação histórica da sociedade brasileira, alicerçada em relações e práticas sociais clientelistas e paternalistas (ibid.).

A forma desigual como se forjou a expansão da cidade engendrou o aumento dos conflitos urbanos, particularmente em torno da moradia, resultando na multiplicação dos assentamentos sob a forma de ocupações coletivas, marca expressiva dos problemas vividos por Teresina que, confor-

me visto, já registrava, em princípio dos anos de 1990, 141 favelas, com 14.077 domicílios e 14.542 famílias (Teresina, PMT, 1993a). Não obstante uma gestão de poucas realizações, após um interregno de 4 anos, período em que Teresina foi administrada pelo prefeito Heráclito Fortes, integrante do Partido da Frente Liberal (PFL), Wall Ferraz é reconduzido ao terceiro mandato, em 1993. Embora considerado conservador no tratamento da questão social em sua segunda gestão (Lima, 1996), Wall Ferraz representava o segmento progressista do PMDB, com o qual rompeu para fundar o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e se reeleger prefeito de Teresina, ancorado numa imagem construída de um governo voltado para a periferia e comprometido com as mudanças democráticas. Nesse terceiro mandato, já em um cenário de regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, Wall Ferraz traça como objetivos básicos a melhoria da qualidade de vida e a oferta de empregos, particularmente para a população pobre, orientada pelas seguintes diretrizes:

- a) assegurar a participação do cidadão e das entidades da sociedade civil;
- b) garantir a transparência de todas as ações do governo municipal;
- c) informatizar os procedimentos de elaboração do orçamento e o acompanhamento de sua execução;
- d) informatizar os diversos setores da administração pública, promover a descentralização administrativa com a implantação das administrações regionais;
- e) incrementar e agilizar a arrecadação de tributos municipais;

f) instituir programas de geração de empregos;

g) implantar gradualmente a direção municipal do SUS;

h) reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de moradia da população de baixa renda;

i) instrumentalizar a ação municipal, implantando um programa de organização de uso e ocupação (Teresina, PMT, 1993b).

Como se nota, Wall Ferraz traçou uma estratégia de governo voltada para a modernização da máquina administrativa, em especial nas áreas de planejamento, administração e arrecadação tributária, e a realização de ações de enfrentamento dos efeitos da crise econômica nacional e das dificuldades da economia local, bem como as limitações tributárias, não obstante as mudanças constitucionais no tocante à descentralização fiscal (Affonso, 1996; Arretche, 2000; Melo, 1999; Souza, 1999, 2001). Invocando a chamada “política de bairros”, reitera o discurso de manter o compromisso com as populações pobres, especialmente as das favelas, e institui uma nova forma de tratamento dos chamados assentamentos “ilegais”, pelo que a prefeitura atuará em duas frentes: em uma, dotará as áreas já ocupadas, especialmente as legalizadas, de obras de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos; em outra, implantará um programa de reassentamento, com a transferência de famílias, retiradas de locais considerados inadequados, para núcleos construídos – parques e residenciais – e áreas ocupadas já regularizadas. Complementarmente, deu-se continuidade às tradicionais práticas de

concessão de títulos de aforamento, uso e posse de terrenos, e às desapropriações de terras para reassentamentos, além de se desenvolverem projetos de melhoria habitacional e sanitária.

Os resultados se mostravam, porém, pouco representativos ante a magnitude dos problemas sociais e da urgência de uma política urbana. Cumpre lembrar que, em 1991, a cidade registrara uma taxa de urbanização de 92,93%, tendo a população urbana evoluído de 181.062 habitantes, em 1970, para 556.911, em 1991, o que realça a dimensão da problemática, perceptível nas condições sociais dos moradores das regiões mais pobres da cidade. Ademais, com a desarticulação, em âmbito nacional, da política habitacional e a ausência de programas e financiamentos para habitação, saneamento e urbanização de favelas, as iniciativas dos diversos municípios brasileiros ficaram condicionadas à captação de recursos externos e à capacidade das equipes locais de formularem projetos plausíveis, o que não só tornava clara a estratégia de transferência de responsabilidades políticas e administrativas aos municípios, mas também explicitava a ausência total das demais esferas de poder no tratamento das questões sociais locais.

Na gestão de Wall Ferraz, parte significativa das ações na área de habitação foi desenvolvida pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (Semtas), que capitalizou mais espaço no governo ao assumir a coordenação dos reassentamentos de famílias, com intervenção direta nas favelas, o que lhe conferia maior responsabilidade na representação do

governo perante os conflitos por ocupação e uso do solo urbano e na negociação com os movimentos sociais. Essa Secretaria destacou-se ainda por ter iniciado e realizado uma série de levantamentos, em número de três, sobre a situação das favelas em Teresina, que foram importantes para os programas e projetos da prefeitura e para outros órgãos. Com efeito, em 1993, ocorre o primeiro Censo de Vilas e Favelas, e, em 1996, o segundo, já no final da gestão referida.

Vale notar que, na esteira do processo de descentralização da gestão de Wall Ferraz, criam-se os primeiros Conselhos Gestores de políticas públicas, dentre eles o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Transportes Públicos. Assinale-se que já criara em 16/6/1989, através do Decreto-Lei 1.271, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com caráter meramente consultivo. Mas, em que pesem os esforços da prefeitura, foram eles insuficientes para atenuar a crise urbana, sobretudo no tocante à questão habitacional, de tal forma que, em 1998, Teresina assiste à maior ocupação de toda a sua história, a Vila Irmã Dulce, com 5 mil famílias – atualmente, 7 mil –, dado esse que, por si, denota as limitações das iniciativas locais para atender a demandas gritantes, que evocam medidas concretas de políticas urbanas e de largo alcance social.

Wall Ferraz fixou, contudo, uma imagem de governante popular, graças à qual Firmino Filho, secretário de Finanças dessa terceira gestão, elegeu-se para o mandato de 1997 a 2000.

## O governo Firmino Filho e a proposta de intervenção urbanística

Firmino Filho assume a administração de Teresina com a promessa de dar continuidade aos compromissos de Wall Ferraz, reafirmando um discurso democrático e modernizador. Um passo inicial foi a manutenção de grande parte dos integrantes da equipe do governo anterior, o que sinalizava para a adoção da mesma estratégia político-administrativa do antecessor.<sup>10</sup> Outra medida importante foi a designação do ex-secretário da Semtas para a Secretaria de Habitação e Urbanismo (Semhur), que seria, doravante, com a Semplan, condutora das ações urbanísticas do município.

Firmino Filho pretendia, com isso, prosseguir uma linha de atuação considerada “bem-sucedida”, através da qual se perpetuara a imagem do antecessor, mas vislumbrava também constituir um ponto de inflexão no campo da política e da administração pública local. Nesse sentido, defendia a necessidade de se formular uma visão estratégica da cidade capaz de produzir mudanças significativas na estrutura socioeconômica do município. Com o discurso de um governo eficiente e empreendedor, sintonizado com os desafios das cidades num mundo globalizado, prometia o

prefeito transformar Teresina numa cidade moderna e competitiva, da mesma forma que, movido pela onda democratizadora do país, declarava ser a participação da sociedade civil um dos pilares de sua gestão.

Firmino Filho estabeleceu então como prioridades do governo as áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e geração de emprego e renda, traçando como diretrizes a descentralização político-administrativa – universalização do ensino, municipalização da saúde e da assistência social, a institucionalização da participação da sociedade na deliberação do orçamento municipal, a melhoria da qualidade do meio ambiente, a redução do déficit habitacional e a melhoria da prestação de serviços. Ademais, no delineamento dos eixos da intervenção municipal, além das ações setoriais no campo das diversas políticas públicas, destacavam-se as “ações integradas”, compreendendo um conjunto de programas, projetos e instrumentos que deveriam constituir a marca diferenciadora da administração, em razão de seu caráter estratégico e do grande impacto na estrutura e no espaço urbano. Integravam-nos os projetos Vila-Bairro, Lagoas do Norte,<sup>11</sup> Revitalização do Centro, Prefeitura nos Bairros, Orçamento Popular, Agência de Desenvolvimento de Teresina e Agenda Teresina (Teresina, PMT, Semplan, 1997), propostas condensadas em outro documento, “Visão sumária do macro-planejamento de Teresina”, no qual o Secretário de Planejamento expressava a necessidade de o gestor municipal formular ações de longo prazo e

127

voltar a exercitar a capacidade de mobilização de recursos, considerado “um elo perdido na década de 1970”.

Esses projetos, ao ocuparem uma posição estratégica e de ponta na ação programática do governo, foram concentrados em um único órgão – a Secretaria de Planejamento. A operacionalização deveria orientar-se por um “modelo de intervenção co-responsável”, o que refletia uma tendência mais geral de adoção de práticas democráticas e participativas na condução da administração pública, extrapolando os mecanismos da democracia representativa.

As primeiras iniciativas do prefeito centraram-se na criação de diferentes instrumentos normativos de deliberação e controle social, nos vários campos das políticas públicas, como os Conselhos Gestores, sendo criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho de Habitação, o Conselho de Revitalização do Centro, dentre outros. Além disso, como era intenção priorizar ações urbanísticas associadas a mecanismos de participação, Firmino Filho criou, sob o Decreto nº 3.344, de 7 de janeiro de 1997, o Projeto Vila-Bairro e, em março do mesmo ano, a Comissão do Orçamento Popular de Teresina (Decreto nº 3.414, de 14/3/1997). No mesmo mês, submete à Câmara Municipal a criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação, aprovados pela Lei 2.510, de 26 de março de 1997. Com essa medida, ficou constituído o caráter deliberativo do Conselho que, na forma da lei, tem

[...] a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas sociais na área da habitação e urbanismo, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação, que dá apoio e suporte financeiro na implementação de programas sociais para população de baixa renda.

Assim, concebido para ser o marco de sua primeira gestão,<sup>12</sup> o Projeto Vila-Bairro integrava uma articulação mais ampla de intervenção urbana, tendo sido a única iniciativa<sup>13</sup> com ressonância, por se tratar de uma ação direta e de grande visibilidade nas favelas da cidade, produzindo um forte efeito-demonstração capaz de garantir a continuidade do PSDB na Prefeitura, com a eleição de seu sucessor para o mandato de 2005-2008.<sup>14</sup> Ao apresentar o Projeto Vila-Bairro como a principal iniciativa de governo, Firmino Filho justificava a necessidade de responder, com ações concretas e eficientes, ao profundo quadro de empobrecimento da população urbana, reconhecendo, pelo menos em discurso, que a pobreza era um dos desafios maiores da capital, o que demandava uma ação pública de enfrentamento das grandes disparidades econômicas e sociais que alimentam a existência de duas cidades, mutuamente excludentes, mas entranhadas numa mesma dinâmica.

Desse modo, a cidadania, a participação democrática e a construção de uma política urbana orientada para o enfrentamento da segregação socioespacial<sup>15</sup> da cidade se constituíam no núcleo central e,

ao mesmo tempo, no enorme desafio da proposta. Na realidade, a aposta do prefeito residia no redesenho do espaço urbano a partir da intervenção urbanística na periferia, com vistas à reorientação do que classificava como “crescimento desordenado no município”. Para a sua materialização, o governo 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. Delineava-se, assim, a idéia de que, dotando as áreas-foco desses serviços e ensinando condições de geração de renda, a administração municipal realizaria, de forma objetiva, a integração dessas áreas pobres à cidade.

Sustentado nessas premissas, o Projeto Vila-Bairro, que se convertera numa arrojada proposta físico-urbanística em assentamentos de baixa renda,<sup>16</sup> ganhou feição concreta em 1998, quando o município passou a receber recursos federais, provenientes do FGTS e do OGU e, posteriormente, do BNDES, principais fontes de financiamento, configurando, já no nascedouro, uma forte dependência externa e reafirmando uma tendência, apontada por Cardoso e Ribeiro (2002), de que essas iniciativas locais sobrevivem, muitas vezes, se há habilidade de equipes técnicas locais na apresentação de bons projetos. Sobre isso, Firmino Filho dizia, em entrevista,<sup>17</sup> que

[...] Teresina é uma cidade de pequena capacidade de investimento. Então, um projeto de larga escala, necessariamente exige a busca de financiamento exter-

no e para conseguir financiamento externo você tem que criar coisas criativas, inovadoras. Você não vai chegar ao financiador: olha, eu quero construir 200 metros de calçamento, quer dizer, é uma divulgação muito pobre. Tem que criar uma coisa, um nome fantasia. Tem que criar uma concepção diferente.

As dificuldades locais apenas evidenciavam as limitações constitucionais do sistema federativo, principalmente no campo das políticas urbanas. Embora pesquisas empíricas demonstrem que as transferências federais para os municípios tiveram significativa elevação a partir de 1988, na prática não se mostravam suficientes para a magnitude dos problemas das grandes cidades, em especial as que apresentam limitações no desempenho da economia local. No entanto, avaliações internas da prefeitura<sup>18</sup> apontam que um fator favorável à contratação de financiamento, pelo município (Firmino Filho fora secretário de Finanças da gestão precedente), foi, além da capacidade técnica de mobilização de empréstimos em vários órgãos federais, a situação fiscal de Teresina em termos de potencial de endividamento. Isso se compatibilizava com as novas exigências introduzidas pelo governo FHC no contexto de descentralização da política de habitação e saneamento, segundo as quais um governo estadual ou municipal

[...] somente poderia receber um financiamento caso comprovasse capacidade de endividamento. (Arretche, 2002, p. 34)

Essas garantias não foram, porém, capazes de evitar os constrangimentos institucionais e operacionais diante do atraso no processo de negociação e liberação dos recursos, o que resultou na alteração da dinâmica das atividades e no prolongamento da execução do projeto ao segundo mandato do prefeito Firmino Filho, gerando uma insatisfação permanente das comunidades envolvidas.

## O Projeto Vila-Bairro e os desafios da gestão urbana

130

A proposta do Vila-Bairro ganhou formato em princípio de 1997. O prefeito, com conhecimento anterior da administração municipal, lançou mão de um grupo de técnicos da prefeitura com experiência acumulada em ações de planejamento, para consolidar-lhe o formato. Na contextualização da proposta e definição da estratégia operacional, a equipe buscou suporte em estudos institucionais já existentes sobre assentamentos urbanos de baixa renda, os Censos das Vilas e Favelas (Teresina, PMT, Semtas, 1993, 1996), a partir dos quais se construíram os argumentos empíricos para sensibilizar as agências de fomento e captar os financiamentos externos.

Baseado nas premissas e diretrizes que orientavam o plano de governo de Firmino Filho, o Projeto Vila-Bairro foi construído para ser um diferencial das tradicionais ações de intervenção no espaço urbano, restritas a ações pontuais, setoriais

e fragmentárias e de baixo impacto social. Por isso, propugnava-se uma atuação compartilhada de vários órgãos para a integração de distintas ações no mesmo território, executadas simultaneamente, porque na verdade, o Projeto tinha como pressuposto inicial uma intervenção sistematizada e integral em áreas vulneráveis do espaço urbano, através do que se lograria alteração significativa no quadro de segregação socioespacial e de extrema pobreza da cidade (ibid., 1997). Uma segunda premissa era a de que, com essas realizações, as áreas beneficiadas ganhariam uma nova dinâmica e assumiriam o *status* de bairros, conforme o objetivo geral da proposta, de

[...] consolidar as vilas existentes em Teresina em verdadeiros bairros, com padrão mínimo de urbanização, orientado para o desenvolvimento socioeconômico. (Ibid., p. 12)

Com base nos dados do Censo das Vilas e Favelas (ibid., 1996), a equipe da Semplan delimitou a ação do projeto nos 149 assentamentos cadastrados, aos quais foram incorporados mais seis, que surgiram, na capital, após a sua conclusão. A população-alvo totalizava, então, 116.000 habitantes (17,7% da população da cidade) e 29.095 famílias, estabelecendo-se, assim, como meta física a atuação em 155 assentamentos, nas cinco regiões administrativas da cidade, agrupados em 50 grandes núcleos territoriais, levando-se em conta critérios como proximidade entre os assentamentos

(vilas), quantidade de domicílios/famílias para definição de demanda por equipamentos sociais, localização e capacidade de atendimento dos equipamentos existentes, e inter-relação com circunvizinhança (utilização de infra-estrutura instalada). Esses núcleos, bases de referência para a transformação dos assentamentos em bairros, foram formados a partir de uma área-pólo, geralmente um assentamento construído pela prefeitura ou uma ocupação urbana de grande porte já regularizada.

A intervenção foi concebida em quatro grandes eixos, com 20 ações integradas, as quais deveriam ser levadas a cabo em todas as áreas contempladas, segundo os cronogramas físico e financeiro previstos para os quatro anos de execução. Ei-los:

*Infra-estrutura física:* pavimentação poliédrica, abastecimento de água (ligações), energia elétrica (ligações), regularização fundiária (lotes), melhoria habitacional (cesta básica) e unidade sanitária (unid.);

*Infra-estrutura comunitária:* atenção integral à criança e ao adolescente (fam.), creche (unid.), unidade de saúde (unid.), escola (unid.), praça (unid.), campo de futebol (unid.), quadra poliesportiva (unid.);

*Ação educativa:* educação ambiental (domicílios), distribuição de filtros (unid.), arborização (unid.);

*Geração de emprego e renda:* centro comunitário de treinamento e produção, lavanderias comunitárias (unid.), hortas comunitárias (unid.), quintais urbanos de produção (unid.).

Na configuração das ações, destaca-se o eixo de infra-estrutura física e uma

concentração de investimentos em urbanização, notadamente em pavimentação, regularização fundiária e melhoria habitacional, o que se pode observar na distribuição das metas físicas e financeiras do projeto, em seu formato original e nos reajustes que se seguiram no transcorrer da intervenção, conforme registra o Relatório de Oferta Consultoria e Assessoria Ltda. (2002). Com isso, percebe-se que, já na formulação, o projeto enunciava uma forte ênfase em ações de impacto físico-espacial, embora se afirmasse que a infra-estrutura física seria apenas o suporte das demais. O argumento da coordenadora do projeto para justificar a priorização da infra-estrutura física foi o de que se tratava da demanda mais premente e visível e de que deveria ser de fato o ponto de partida para agregar as outras ações.

Também não foram previstas ações relativas à provisão de habitações, o que reforça mais ainda a focalização na urbanização, conforme sucedera com a experiência do Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro.<sup>19</sup> A não inclusão desse item na concepção da proposta deveu-se à sua natureza e a seus objetivos, como sustenta a coordenadora, para quem a idéia era transferir o mínimo de famílias a fim de manter fidelidade à proposta de urbanização das áreas, rompendo assim com a tradição de remoção, embora o Censo das Vilas e Favelas já acenasse com a existência de áreas inadequadas para urbanização, dada a precariedade das condições locais.<sup>20</sup> Os investimentos iniciais previstos, nesse setor, contemplavam somente ações

de melhoria habitacional e construção de unidades sanitárias, mas, imediatamente após a implantação, a realidade impôs mudanças na proposta original, que sofreu o primeiro reajuste em 1998, (ibid.), quando foi acrescentada a construção de moradias<sup>21</sup> e houve alteração nas metas físicas e financeiras.

Como o Projeto Vila-Bairro integrava uma proposta urbanística mais ampla, a estratégia do governo foi a de nomear uma comissão de direção e, por exigência do órgão financiador (BNDES), criar a Unidade Técnica Central (UTC), vinculada à estrutura da Semplan, a qual se responsabilizaria pela condução das ações, competindo-lhe as tarefas de coordenação, supervisão, implementação e articulação institucional. Além disso, a equipe tinha a missão de mobilizar recursos, uma vez que a eficácia da proposta dependia, inteiramente, de captação externa, tanto junto aos órgãos federais, quanto a agências internacionais com tradição nesse tipo de financiamento, como o BID.<sup>22</sup> A co-execução estaria a cargo de diferentes órgãos (Habitação e Urbanismo, Criança e Adolescente, Meio Ambiente, Saúde, Esportes e Lazer, Agricultura e Abastecimento) e das comunidades locais, com as suas entidades associativas. Com isso, pretendia-se imprimir eficiência e racionalidade executivas, o que foi assinado como um dos aspectos positivos da experiência, tanto pelos técnicos (ibid.) quanto pelas agências financiadoras (Firme, 2002; Ibam, 2002).

A estratégia operacional foi desenhada segundo dois eixos de atuação: inter-

venção sistematizada e integral nas áreas e participação da comunidade. Com o primeiro, vislumbrou-se uma ação integral e intersetorial a partir de parcerias com outros órgãos e a sociedade civil. Isso se daria de forma intensiva e ampla em cada área, condição para a continuidade da programação em novos assentamentos, segundo o roteiro de realizações por ano de execução. Já a participação da comunidade, como sustentáculo da intervenção, deveria materializar-se em todas as fases do projeto, constituindo-se na principal inovação no tocante às relações entre governo e população, embora, na proposta, tenha ficado pouco clara essa noção de processo, uma vez que as atividades previstas sugeriam uma inserção apenas na fase de execução, consoante delineado, no projeto (Teresina, PMT, 1997b), como segue:

- a) penetração nas vilas para apresentação de propostas e constatação do nível de aceitação e adesão;
- b) definição de papéis para implantação das ações, estabelecendo-se o máximo de parceria com as comunidades;
- c) definição de participantes nas ações socioeducativas e produtivas;
- d) instalação de processos de comunicação, como seminários, assembléias, rádios comunitárias, cartilhas e *folders*.

Em 1998, a UTC elaborou o documento "Trabalho Social", em que foram enfatizados a dimensão social e o caráter integrador do projeto e definidas as atividades a ser desenvolvidas como suporte das demais ações (Teresina, PMT, Semplan, 1998).

Na justificativa emergem temas centrais da discussão da democratização do poder local, como participação e parcerias, mas, paradoxalmente, adota-se uma linguagem técnica própria de paradigmas de gestões do passado, centralizadoras, burocráticas e autoritárias. Não há, entre os objetivos, a preocupação de fortalecer a governança local pela articulação das entidades associativas ou outras formas organizativas, de sorte que a ênfase das ações está na mobilização, sensibilização e organização comunitária, na realização de atividades socioeducativas e de reuniões de avaliação do projeto, bem como na construção de parcerias, tudo concorrendo para uma estratégia voltada mais para a divulgação e convocação das populações para colaborar na implementação. Trata-se, com efeito, de dimensões que requerem aprofundamento.

## Recursos previstos/ fontes de financiamento

Conforme visto, a viabilização do projeto ficou condicionada à parceria com organismos de fomento nacional e internacional. No plano internacional, não foram previamente definidas as fontes de recursos, mas, no nacional, foram nomeados as seguintes:

- a) CEF, através do Pró-Moradia e do Pró-Saneamento, com recursos do FGTS;
- b) OGU, através dos programas Habitat-Brasil e Pró-Infra;
- c) BNDES, através de linhas de financia-

mento para projetos de natureza econômica e social;

- d) outros órgãos federais e estaduais;
- e) organizações não-governamentais de cooperação internacional;

f) projeto foi orçado em R\$ 67.660.530,00, sendo que a maior parte do financiamento, 58,3%, deveria ser contratada com a CEF. Outra parcela significativa dos recursos, 31,4%, seria fomentada junto ao BNDES, ficando o restante, 10,4%, como contrapartida da prefeitura (Tabela 1).

No perfil de desembolso anual dos recursos para a execução do projeto (Quadro 1), foi alocado maior volume de investimento de 1998 a 2000, e menor em 1997, ano de implantação da proposta, tempo considerado necessário à contratação dos financiamentos previstos. Note-se que o maior volume de gastos deveria ocorrer em 1998, suposto ano de consolidação do projeto.

Corroborando o já mencionado, o eixo infra-estrutura se destacava, no conjunto dos recursos a ser investidos, com o percentual de 81%, ou seja, R\$ 53 milhões, ao qual se seguiram, com um percentual mais baixo, de 14,1%, os investimentos em infra-estrutura comunitária. No conjunto das ações, as prioridades se relacionavam à melhoria habitacional, à pavimentação poliédrica, à construção de unidades sanitárias, ao abastecimento de água e à regularização de lotes urbanos. Em segundo plano, situavam-se os investimentos em construção de creches, centros comunitários, escolas, implantação de hortas comunitárias e construção de quadras poliesportivas.

**Tabela 1 – Projeto Vila-Bairro – Distribuição dos recursos previstos\***

Fonte	Valor (R\$)	%
PMT (executado em 1997)	1.035.526,00	1,53
CEF (FGTS)	30.980.000,00	45,80
- Pró-moradia	17.055.000,00	25,20
- Pró-saneamento	13.925.000,00	20,60
PMT (contrapartida)	3.610.000,00	5,33
OGU	8.430.000,00	12,50
- Habitar-Brasil	6.000.000,00	8,90
- Pró-Infra	2.430.000,00	3,60
BNDES	21.244.504,00	31,40
PMT (contrapartida)	2.360.500,00	3,50
<b>Total</b>	<b>67.660.530,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Projeto Vila-Bairro (Teresina, PMT, 1997).

134

\* Valor calculado em setembro de 1997, data de conclusão da proposta.

**Quadro 1– Projeto Vila-Bairro. Distribuição dos recursos previstos segundo fontes de financiamento e ano de contratação. Teresina – Piauí. 1997**

Fonte	Recursos (R\$) / Ano				Total
	1997	1998	1999	2000	
CEF	2.968.769,95	5.886.230,05	10.712.500,00	10.712.500,00	30.980.000,00
Habitar Brasil * (OGU)	1.000.000,00	5.000.000,00	-	-	6.000.000,00
Pró-infra* (OGU)	405.000,00	2.025.000,00	-	-	2.430.000,00
PMT	446.111,86	1.455.468,80	2.052.222,67	2.052.222,67	7.006.026,00
BNDES	236.989,06	7.002.505,98	7.002.505,98	7.002.505,98	21.244.504,00
<b>Total</b>	<b>5.756.870,87</b>	<b>21.369.204,83</b>	<b>19.767.228,65</b>	<b>19.767.228,65</b>	<b>67.660.530,00</b>

Fonte: Projeto Vila-Bairro (Teresina, PMT, 1997).

\* Recursos previstos apenas para os dois primeiros anos de execução do projeto.

Nota-se, assim, na formulação original, uma clara opção pelas atividades físico-urbanísticas em detrimento das sociais, que, de acordo com os próprios pressupostos da proposta, seriam seu suporte, uma contradição, segundo Cardoso (2003) e Gomes (2002), também observada no Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro.

### Dinâmica de implantação e execução da proposta: impasses e constrangimentos

O projeto, conforme previsto, foi implantado no segundo semestre de 1997, quando se iniciaram as incursões aos órgãos financiadores para captação dos recursos necessários à sua execução, o que se concretizou apenas no último semestre de 1998 (Oferta, 2002). Nesse intervalo, sofreu a primeira alteração, resultando na elevação do montante de R\$67.660.530,00 para R\$68.616.026, sendo incorporadas outras fontes de financiamento, como a Sepre (MPO) e a FNS (MS), cujo reduzido valor por elas alocado indica-as como um mecanismo encontrado para suprir as demandas enquanto se negociava com as agências financiadoras.

Devido ao atraso no processo de negociação e liberação dos recursos, em 1997, ano de implantação do projeto, os investimentos ficaram restritos ao tesouro municipal, com 2,62% do valor total aplicado até 2004, percentual que, embora reduzido, exerceu, segundo Firme (2002), a função estratégica de sustentabilidade financeira e social da proposta. Era, segundo o

gestor, uma contrapartida apresentada para viabilizar a negociação dos recursos, o que se concretizou com o BNDES, e uma medida para alavancar o projeto e responder às promessas e pressões populares no início do governo. Nesse período, as ações se fixaram na área de construção e melhoria habitacional, o que já ocorria na administração do gestor anterior, implementadas pela Secretaria de Assistência Social do Município, consubstanciados nas propostas dos parques habitacionais, ao que se seguiram os denominados residenciais, construídos por Firmino Filho, que abrigavam famílias removidas de assentamentos considerados irregulares.

As primeiras contratações consolidadas com a CEF realizaram-se por meio dos Programas Habitar-Brasil e Pró-Infra, financiados com recursos do OGU. Devido a exigências para a contratação de recursos oriundos do FGTS, as negociações com o Pró-Moradia e o Pró-Saneamento só ocorreram no primeiro semestre de 1998, e as com o BNDES apenas se concretizaram em julho de 1999 (Firme, 2002). Esse atraso no início das atividades afetou a própria concepção da proposta, pois "as ações foram adequadas ao ritmo da disponibilização dos recursos" (Ibam, 2002, p. 211) e a estratégia operacional ficou condicionada aos critérios das linhas programáticas das agências financiadoras (Oferta, 2002). Em entrevista a Firme (2002, p. 10), a coordenadora da UTC declarava que

[...]a diferença entre os tempos e os movimentos dos processos de negociação

e de liberação de recursos junto às diversas fontes gerou uma descontinuidade das ações planejadas, tendo-se que executá-las, conforme os diferentes itens de serviços apoiados por fonte e em função do período em que cada uma de fato ocorreu.

Os objetivos sociais do projeto ficaram, assim, submetidos à liberação de recursos externos e a critérios técnicos das instituições financiadoras, o que expunha a vulnerabilidade do município para levar a cabo propostas de largo alcance, quantitativa e qualitativamente. Por causa desses obstáculos, a dinâmica da intervenção ficou comprometida, pois, conforme previsto, não houve a simultaneidade de ações em todas as áreas-foco do projeto, uma vez que estavam à mercê da liberação dos recursos.

136

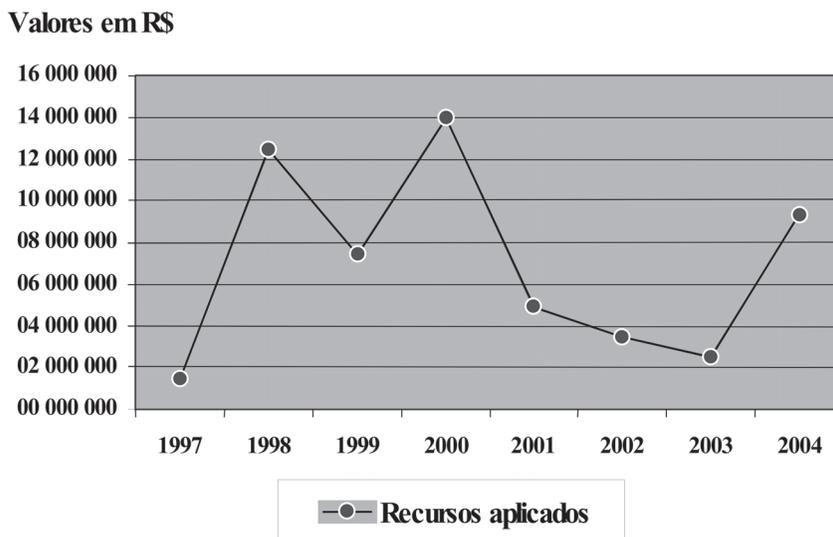
As ações propostas pelo Vila-Bairro não se desenvolvem simetricamente ao longo do tempo. Há períodos de maior ênfase em alguns dos componentes e menor em outros, em grande medida em função da disponibilidade de recursos. (Ibam, 2002, p. 207)

Segundo o Ibam, até meados de 2000, último ano da primeira gestão Firmino Filho (1997-2000), grande parte da meta, no concernente às ações de pavimentação poliédrica e construção de unidade habitacional, fora cumprida, ao passo que as demais ações não tiveram um bom desempenho, frustrando as comunidades, cujas demandas se multiplicavam nos fóruns

zonais do orçamento popular, sem nenhum aceno de retorno imediato. Com efeito, entre 1997 e 1999, a intervenção ocorreu em 88 assentamentos, distribuídos em 47 áreas, denotando atendimento parcial dos requerimentos locais, provocado pelo retardamento na liberação dos recursos, sendo que, até 1999, esses atingiram R\$ 21,4 milhões ou 26% do valor orçado. Consoante o escalonamento previsto, 74,17% foram destinados à infra-estrutura física, 22,52% à infra-estrutura comunitária, 2,70% à geração de emprego e renda e 0,61% à ação educativa. As ações que receberam maiores investimentos foram a pavimentação de vias, a construção de unidades habitacionais, a instalação de unidades sanitárias e a melhoria habitacional.

Na avaliação sobre o projeto, realizada em 2000 pela empresa Oferta Consultoria e Assessoria Ltda., constatou-se que, de 1997 a 1999, houve uma certa diferenciação do ritmo das intervenções por área, denotando-se avanços em algumas e não em outras, sendo privilegiados, nesse primeiro momento, os maiores assentamentos. A conclusão aponta para as dificuldades nas negociações e no sistema de liberação dos recursos, o que acabou implicando ajuste do cronograma e das estratégias de execução e influenciou o desempenho de algumas ações, que não atingiram níveis satisfatórios. Segundo a Oferta Consultoria e Assessoria Ltda. (2000), do total de recursos previstos até 2001 estavam assegurados R\$42 milhões (62%), significando dizer que os R\$26 milhões (38%) ainda dependiam de negociações com as fontes

**Gráfico 1 – Recursos aplicados por ano. Projeto Vila-Bairro, Teresina (PI). 1997-2004**



Fonte: Teresina, PMT, Semplan, 2004.

financiadoras, avaliadas como de fácil captação devido ao grau de visibilidade atingido pelo projeto (Firme, 2002). Entretanto, a performance de aplicação dos recursos, conforme dados da UTC/Semplan, não confirma essa previsão, uma vez que até 2001 havia sido aplicado um montante inferior ao aludido, algo em torno de R\$40 milhões ou 59,3%, do total orçado. Ademais, a captação do percentual restante não se deu de forma tão rápida, pois somente em 2004 foi possível contar com uma quantidade significativa, na ordem de R\$9,3 milhões, não se atingindo, mesmo assim, a meta prevista.

Ao cabo de oito anos, alcançaram-se apenas 82% dos recursos previstos, que, na sua aplicação, sofreram o impacto do atraso nas negociações e apresentaram uma

performance anual variável, com ascendência e queda, como se nota no Gráfico 1. Segundo a coordenação do projeto,<sup>23</sup> o impasse na captação deveu-se às dificuldades na negociação com a CEF, o que veio a ocorrer apenas em 1998, ano em que se obtém o primeiro grande volume de gastos, que, isoladamente, atingiu 22,4% dos recursos aplicados. O segundo ano de inflexão positiva foi em 2000, quando se atingiu o pico, 25,2%, em razão de uma reorientação no processo de captação, intensificado com o BNDES, órgão que, consoante a coordenação, apresentava, naquele momento, linhas de financiamento que contemplavam todas as ações do Vila-Bairro. Já 2004 foi o terceiro momento de inflexão, que coincidiu com a contratação de recursos com o BID.

Assim, do total aplicado em 1998, 54,3% são recursos provenientes dos contratos com a CEF, 29% do OGU e 16,7% da PMT. Observa-se também que o maior incremento de recursos do município ocorreu nos três primeiros anos de implementação do projeto, período de operacionalização das negociações com os órgãos financiadores e de empenho da prefeitura para contornar as dificuldades de obtenção de recursos externos e a demora na execução dos contratos. Todavia, conforme dito, os efeitos desses óbices foram sentidos nas comunidades beneficiadas, nas quais foi criada uma expectativa frustrada, de sorte que, embora se tenha ensejado a cristalização de uma imagem positiva do Vila-Bairro, as queixas pelos atrasos nas obras e na chegada dos recursos e pelas metas não cumpridas eram nessas comunidades permanentes.

138

## Considerações finais

Malgrado os constrangimentos, o projeto foi considerado inovador, por conferir caráter multisetorial e integrado às ações, superando aspectos meramente físico-territoriais e urbanísticos e incorporando ações de cunho social e ambiental. Além disso, a natureza abrangente, a mobilização de parcerias e o trabalho com as comunidades, a capacidade e habilidade técnica da equipe para apresentar bons projetos e mobilizar vultosas somas de recursos, tudo isso concorreu para a avaliação da intervenção como inovadora, uma "good practice".

No entanto, há que se fazer algumas considerações sobre a experiência local. Em primeiro lugar, em que pese a peculiaridade dessa intervenção em relação a práticas anteriores, destaca-se que a concepção multisetorial e integrada foi enormemente afetada por condicionalidades externas, deixando visíveis as dificuldades de sobrevivência do programa.

A despeito da eficiência da equipe local, os dois primeiros anos limitaram-se às negociações, o que se deixa entrever nas dificuldades em operar as metas físicas e financeiras, segundo o cronograma fixado. A demora, também nas liberações dos recursos, implicou prorrogação do prazo de conclusão da intervenção e constrangimentos no atendimento das demandas, que não ocorriam no ritmo desejado pelas comunidades locais.

No que tange ao desempenho das ações, constatou-se a focalização nos aspectos físico-urbanísticos, sobrepujando as ações de caráter social e ambiental, o que pode ser notado no quantitativo de recursos aplicados. Os números indicam que, dos R\$55.483.083 aplicados até dezembro de 2004, 39 milhões foram destinados à infra-estrutura física, restando à geração de emprego e renda e a ação educativa R\$1.877 e R\$922 mil, respectivamente.

O que se nota é que o déficit em infra-estrutura nas favelas e vilas na cidade era enorme, o que explica a concentração dos investimentos em pavimentação, abastecimento de água, energia, melhoria habitacional e outras, mostrando-se limitada a ação em termos de impacto no quadro

socioeconômico do município, especialmente no cotidiano das populações-alvo da intervenção.

Por fim, conclui-se que, embora os dados e análises indiquem uma alteração importante na paisagem urbana, com efeito, no perfil de muitos assentamentos, na

verdade, os resultados se mostraram insuficientes para alterar o quadro de segregação socioespacial da cidade. Cidade essa que acumula dívidas históricas em termos de cidadania e de políticas urbanas, que efetivamente enfrentem a questão das desigualdades sociais e a distribuição de renda.

### **Antônia Jesuíta de Lima**

Professora doutora em Serviço Social da Universidade Federal do Piauí  
a.je.l@uol.com.br

### **Edmundo Ximenes Rodrigues Neto**

Professor e mestre em História, Secretaria de Educação do Piauí  
a.je.l@uol.com.br

139

## Notas

- (1) Aliás, como ressalta Arretche (2002), a combinação entre autoritarismo e centralização sempre fez parte da trajetória histórica do Brasil, assim como de outros países latino-americanos
- (2) Segundo Neves (apud Almeida e Carneiro, 2003, p. 127), “a autonomia política significa não apenas ‘capacidade de autogoverno’, i. e. ‘eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores’, como ‘auto-organização’, por meio de uma Lei Orgânica Municipal própria. A autonomia administrativa implica na liberdade para organizar as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos. A autonomia legislativa implica seja em capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, seja de complementar as legislações estadual e federal. Finalmente, a autonomia financeira se materializa na capacidade de criar e arrecadar tributos; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos, levadas em conta algumas limitações constitucionais”.
- (3) Foi também o município o principal destinatário de competências e atribuições na área social (Almeida e Carneiro, 2003).
- (4) Teresina recebeu a primeira proposta de planejamento urbano em fins dos anos de 1960 – Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). Embora avançado em suas proposições, foi considerado inadequado à realidade local, abrindo espaço a uma nova proposta

de gestão urbanística em 1977, com o Plano Estrutural de Teresina (PET), que passou a orientar a administração municipal sobre o espaço urbano, especialmente no que respeita ao disciplinamento do uso do solo. A sua regulamentação resultou em leis que disciplinavam a figura jurídica do aforamento de terrenos do patrimônio municipal, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano e instituíam o Código de Edificações do Município de Teresina.

- (5) II Plano Estrutural de Teresina, instituído pela Lei nº 1932, de 16/8/1988.
- (6) Trata-se da Lei nº 2.264, que define as diretrizes para a ocupação do solo urbano, da Lei nº 2.265, que define as diretrizes para uso do solo urbano, e da Lei nº 2.266, que dá nova redação ao Código de Edificações do Município.
- (7) Wall Ferraz administrou Teresina pela primeira vez, como prefeito nomeado, no período de 1975 a 1978.
- (8) Foram os Conselhos Populares instituídos pelo Decreto Municipal nº 789, de março de 1986.
- (9) Destaque-se, dentre essas experiências, as das capitais nordestinas Recife e Fortaleza. A esse respeito, consultar Soares e Caccia-Bava (1998), Larangeira (1996) e Jacobi e Teixeira (1996).
- (10) Muitos representantes do partido de Firmino Filho (PSDB) e alguns analistas identificam no perfil desse governo o desenho de uma nova gestão pública, germinada no segundo mandato de Wall Ferraz, com a retomada das eleições para as capitais, caracterizada por uma tendência democratizadora. Há, no entanto, leitura diversa acerca da atuação do governo municipal sobre os conflitos urbanos na segunda metade da década de 1980 (ver Lima, 2003).
- (11) Tratava-se o Lagoas do Norte de um projeto que visava sanear um conjunto de lagoas nessa zona da cidade para, assim, revitalizar a região.
- (12) Na esteira dessas realizações e de uma imagem “bem construída”, sob o signo da “competência e da eficiência”, Firmino Filho se reelege para o segundo mandato (2001-2004).
- (13) Das ações previstas na primeira gestão, as que tiveram impacto foram o Projeto Vila-Bairro e o Orçamento Popular, este fortemente criticado pelo não atendimento às demandas das comunidades. Ao final dessa gestão, foram criadas as Administrações Regionais e, no segundo mandato, foi realizado o Congresso da Cidade, no qual se elaborou o Plano Estratégico da cidade, batizado de Agenda 2015.
- (14) Em 2004, foi eleito prefeito de Teresina o médico Silvio Mendes, então secretário de Saúde de Firmino Filho.
- (15) Entende-se por segregação socioespacial a forma de apropriação desigual dos bens e serviços sociais, econômicos e culturais produzidos pelas diferentes classes sociais, no espaço urbano. As políticas urbanas, na medida em que incidem sobre o espaço, produzindo sua marca na configuração territorial e espacial, podem aprofundar ou não essa dinâmica segregadora (Ramos, 2003).
- (16) Consideram-se aqui assentamentos de baixa renda todos os núcleos situados no espaço urbano em que habitam populações pobres, geralmente constituídos a partir de ocupações coletivas ou da intervenção do poder público municipal. Esses núcleos recebem a caracterização oficial de favelas, vilas e parques e residenciais, que seguem a seguinte

conceituação: “Vila: área de moradia (comunidade) surgida a partir da ocupação por famílias sem-teto sem obedecer às exigências feitas pela lei de parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada. Favela: área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto geralmente localizadas em áreas de risco iminente (alagamento/desmatamento) ou em leito de vias públicas (ruas e/ou avenidas) sujeitas quase sempre à remoção. Parques e Residenciais: loteamentos feitos pela Prefeitura obedecendo todos os requisitos vigentes na legislação de parcelamento do solo” (Teresina, PMT, 1999).

- (17) Concedida em 10 de dezembro de 2004, por ocasião da pesquisa de campo.
- (18) Trata-se de uma avaliação institucional realizada por um escritório de Consultoria (Oferta, 2002) e de estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), contratado por uma das agências financiadoras, a CEF (Firme, 2002; Ibam, 2002).
- (19) Na proposta original do Programa Favela-Bairro, implementado por César Maia a partir de 1993, no Rio de Janeiro, não foi prevista a construção de unidades habitacionais, conforme informa Cardoso (2002), ação incorporada posteriormente. Frise-se que, em entrevista a Edmundo Ximenes Neto, em dezembro de 2004, Firmino Filho relatou viagem que fizera com o secretário de Planejamento ao Rio de Janeiro para conhecer aquela experiência *in loco*, o que serviu de referência para a implantação do projeto em Teresina.
- (20) Segundo o Censo das Vilas e Favelas (Teresina, PMT, Semtas, 1996), no qual se baseou a proposta do Vila-Bairro, 16,76% dos assentamentos estavam em áreas propensas a alagamento, em situação de risco ou em leito de rua.
- (21) Em conversa com técnicos da UTC (abril de 2005), verificou-se que a inclusão da construção de unidades habitacionais deveu-se ao fato de se ter detectado, durante a execução do projeto, situações com o perfil descrito no texto, o que exigiu a retirada das famílias do local e sua transferência para outros assentamentos.
- (22) A esse propósito, o Programa Favela-Bairro (RJ) contou com grande volume de financiamento do BID. Em Teresina, a captação de recursos junto a esse organismo somente ocorreu, conforme planilha da UTC, em 2004, ao final da segunda gestão de Firmino Filho, ano em que também se iniciaram as negociações para o Projeto Lagoas do Norte, item de sua agenda política em 1997.
- (23) Entrevista concedida a esta pesquisadora em agosto de 2005.

## Referências

- ABRUCIO, F. L., COUTO, C. G. (1996). A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, nº 3, pp. 3-10. São Paulo, Seade.
- ABRUCIO, F. L. (1994). Os barões da federação. *Lua Nova*, nº 33, pp. 165-183. São Paulo, Cedec.
- AFFONSO, R. (1996). Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, nº 3, pp. 3-10. São Paulo, Seade.
- ALMEIDA, M. H. T. de e CARNEIRO, L. P. (2003). Liderança local, democracia e políticas públicas. *Opinião Pública*, v. IX, nº 1, pp. 124-147. Campinas, Unicamp.

- ALMEIDA, M. H. T. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 10, nº 28.
- ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan.
- \_\_\_\_\_ (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*. v. 23, n.80, pp. 25-48. Campinas, Cedes.
- \_\_\_\_\_ (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, nº 2, pp. 17-26. São Paulo, Seade.
- ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (1999). Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo, Fundap.
- CARDOSO, A. L. (2001). *Política habitacional e o novo papel dos governos sub-nacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento*. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE.
- \_\_\_\_\_ (2002). *O programa favela-bairro: uma avaliação*. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE.
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2002). *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996)*. Relatório final – Parte I. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE.
- CARLOS, A. F. A. e LEMOS, A. I. G. (orgs.). (2003). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto.
- DAGNINO, E. (org.). (2002). *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- 142** DAVIDOVICH, F. (1997). Programa favela-bairro no município do Rio de Janeiro e política urbana: hipóteses para pesquisa. In: SILVA, J. et. al. (orgs.). *A cidade e o urbano: temas para debate*. Fortaleza, E UFC.
- FIRME, D. P. (2002). *Estudo de caso: Vila – Bairro: habitação, infra-estrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas*. Rio de Janeiro, IBAM.
- FUNDAÇÃO IBGE. (1970). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1980). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro.
- GOMES, M. de F. C. M. (2002). *Segregação socioespacial e violência urbana nas favelas do Rio de Janeiro*. Comunicação apresentada no VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Juiz de Fora, ABEPSS.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2002). *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária (relatório final)*. V. 1. Rio de Janeiro, IBAM.
- JACOBI, P. e TEIXEIRA, M.A.C. (1996). Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 119-128. São Paulo, Seade.
- LARANGEIRA, S. M. G. (1996). Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, nº 3, pp. 129-137. São Paulo, Seade.
- LIMA, A. J. de. (2003). *As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos*. Teresina, Halley.

- LIMA, A. J. (1996). *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. Teresina, FUFPI.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MELO, M. A. B. C. de. (1993). Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma de políticas sociais na nova república. *Dados*, v. 36, n. 1, pp. 119-163. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- \_\_\_\_\_ (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobesianismo fiscal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, pp. 3-10. São Paulo, Seade.
- \_\_\_\_\_ (1999). Estado, governo e políticas públicas. *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Sumaré/Anpocs, Brasília, Capes.
- NETO, L. G. e ARAÚJO, T. B. (1998). “Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil”. In: SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez.
- OFERTA CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (2002). Relatório de Avaliação do Projeto Vila-Bairro. Documento II. Teresina, Oferta.
- OLIVEIRA, F. A. de e BIASOTO JÚNIOR, G. (1999). “Descentralização das políticas sociais no Brasil”. In: ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo, Fundap/Fapesp.
- RAMOS, M. H. R. (org.). (2003). *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.
- ROLNIK, R. (1997). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Polis*, nº 29, pp. 7-9. São Paulo, Polis.
- SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (orgs.). (1998). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez.
- SOUSA, C. (1999). Autonomia política local. *Revista brasileira de informações bibliográficas em ciências sociais*, n. 48, pp.51-68. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs.
- \_\_\_\_\_ (2001). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, n. 52, pp. 5-28. São Paulo, Cedec.
- \_\_\_\_\_ (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, nº 2, pp. 27-41. São Paulo, Seade.
- TERESINA. Prefeitura Municipal (1988). *II Plano Estrutural de Teresina*. Teresina, Diário Oficial do Município, n. 109, 22/12.
- TERESINA. Prefeitura Municipal (1997). Semplam. *Vila-Bairro*. Teresina, PMT.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Legislação urbana de Teresina*. Teresina, PMT.
- \_\_\_\_\_ (1993a). Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina, PMT.
- \_\_\_\_\_ (1993b). Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação geral. *Diretrizes de governo: 1993-1996*. Teresina, PMT.
- \_\_\_\_\_ (1996). Síntese das realizações da Prefeitura Municipal de Teresina: 1993-1996. Teresina, PMT.

TERESINA. Prefeitura Municipal (1996a). Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (1997). Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação geral. *Plano de Desenvolvimento Integrado (1997-2000)*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (1997a). *Visão sumária do macro-planejamento de Teresina*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (1997b). *Vila-Bairro*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (1998). *Vila-Bairro: trabalho social*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (2000). *Vila-Bairro: cada ação vale a transformação: síntese*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (2003a). *Vila-Bairro: cada ação vale a transformação*. Projeto multissetorial integrado. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (2003b). *Projeto Vila-Bairro: metas e recursos aplicados por ação e fontes de recursos*. Teresina, PMT.

\_\_\_\_\_ (2004). *Vila-Bairro: cada ação vale a transformação*. Projeto multissetorial integrado. Teresina, PMT.

TERESINA. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. (1999). *Censo das vilas e favelas de Teresina*. Teresina, PMT.

VITTE, C. de C. S. (2003). "Inovações e permanências na gestão de cidades e na gestão do desenvolvimento local no Brasil: novas centralidades, novos conteúdos?". In: CARLOS, A. F. A. e LEMOS, A. I. G. (orgs.) *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto.

144

ZALUAR, A e ALVITO, M. (orgs.). (1998). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Recebido em fev./2006  
Aprovado em maio/2006