

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO

GOVERNO MUNICIPAL E MOVIMENTOS SOCIAIS NA GESTÃO DA MORADIA EM
TERESINA: UM EXAME DAS EXPERIÊNCIAS DAS VILAS ALTO DA
RESSURREIÇÃO E IRMÃ DULCE

MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

UFPI

TERESINA / 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO

GOVERNO MUNICIPAL E MOVIMENTOS SOCIAIS NA GESTÃO DA MORADIA EM
TERESINA: UM EXAME DAS EXPERIÊNCIAS DAS VILAS ALTO DA
RESSURREIÇÃO E IRMÃ DULCE

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, sob a orientação da Professora Dr^a Antonia Jesuíta de Lima.

UFPI

TERESINA / 2005

GOVERNO MUNICIPAL E MOVIMENTOS SOCIAIS NA GESTÃO DA MORADIA EM
TERESINA: UM EXAME DAS EXPERIÊNCIAS DAS VILAS ALTO DA
RESSURREIÇÃO E IRMÃ DULCE

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO

Dissertação de Mestrado submetido à Coordenação do Curso de Mestrado em Políticas
Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí – Área de
concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Antonia Jesuíta de Lima
UFPI
(Orientadora e Presidente)

Professor Doutor Francisco Alcides do Nascimento
UFPI

Professora Doutora Maria do Carmo Alves do Bonfim
UFPI

À toda minha família querida,
companheira, constante em nossa
caminhada pela vida

AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar oportunidade de chegar até aqui completar mais uma etapa das várias que ainda virão na minha vida.

Aos amigos e companheiros, com destaque especial ao Flávio Oliveira, Cláudio Rodrigues, Raimundo Gomes, Emídio Júnior, Etherlei, Fernando, Sr. Manoel, Cristiano e Anderson da *Lógica Computação*, Adriene Pandora, Elisane Melo, Maria Auxiliadora, Professor José Dias, Leonardo da *Mundial Cartucho*, pela compreensão e colaboração para que pudéssemos concluir nosso trabalho.

Ao professor Josemir Alcântara pela disponibilidade e palavras de incentivo.

Às professoras Maria das Graças e Jesuslene em nome das quais agradeço todos professores, funcionários e estudantes que fazem o Complexo Educacional de Ensino Fundamental e Médio Eugenio Barros em Caxias do Maranhão.

À minha esposa Macilane Gomes querida e guerreira, com quem compartilhei e compartilho nesses anos alegrias e momentos difíceis, sempre com muito amor e dedicação.

Às minhas cunhadas Maiane, Marta Gomes, Jaqueline, Luciana Farias, e meu cunhado George Welington, a todos, meu abraço fraterno.

Aos meus sobrinhos (as) Juliana, Ítalo e Maria Fernanda.

Aos meus irmãos Messias Júnior, Constancia e Silvia Fernanda pela força e energia positiva irradiada para o sucesso dessa empreitada.

Os sempre presentes Maria das Virgens Rodrigues Andrade e José Messias Andrade, os quais agradeço e dedico essa conquista com as mais profundas admiração e gratidão.

À professora Antonia Jesuíta de Lima, orientadora deste trabalho, que com firmeza demonstrou que, para se chegar à nascente de um rio é preciso nadar contra a corrente.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para este momento, pois amigo é coisa para se guardar no lado esquerdo do peito.

Caminho dez passos, ela se afasta dez passos. Caminho cem metros, ela se afasta cem metros. Por mais que eu a persiga, jamais a alcanço. Então para que serve a utopia? Serve para isso, para fazer caminhar.

Eduardo Galeno

RESUMO

A pesquisa que ora se apresenta refere-se a um estudo sobre gestão urbana e o processo de descentralização das políticas públicas em Teresina, Capital do estado do Piauí, na década de 1990, focalizando a dinâmica e a natureza das relações estabelecidas entre o governo municipal e os movimentos sociais no enfrentamento da questão da moradia. Toma-se como unidade empírica de referência as experiências de ocupação urbana das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce. Na análise dessas relações, buscou-se verificar a existência de práticas e ações que sinalizem um novo perfil de gestão pública, caracterizado por um padrão democrático e participativo, conforme os pressupostos definidos pela Constituição de 1988 e as premissas da agenda política do gestor municipal que passa a administrar a cidade a partir de 1997. Para atingir tal objetivo primeiro recorreu-se à análise da construção do espaço urbano de Teresina, buscando, nesse processo, tanto verificar sua dinâmica, seus principais atores e construtores, quanto compreender, como ao longo das décadas recentes, a questão da moradia preservou-se como o centro dos conflitos urbanos. Em seguida, analisa-se a emergência de uma nova proposta de gestão pública local surgida num ambiente de agravamento da crise urbana, nos anos de 1990, identificando as inovações, o alcance e os dilemas da intervenção do governo municipal, no âmbito da questão da moradia. E por fim, buscou-se perscrutar o modo sob o qual os conflitos foram administrados, examinando as estratégias, as articulações e os mecanismos utilizados pelos diferentes atores envolvidos nesse processo. O trabalho tem como pressuposto a idéia de que as respostas do Estado, no tocante ao enfrentamento dos conflitos urbanos, se redefinem mediante a pressão, as estratégias adotadas, a articulação e os vínculos estabelecidos nas relações com outros atores sociais, uma vez que estes, ao integrarem um mesmo processo, são capazes de definir a si mesmos e a seu relacionamento com outros interlocutores, visando à legitimação mútua das ações. A análise converge para descoberta de que as relações entre governo municipal e movimentos sociais de luta por moradia se caracterizam ao mesmo tempo por uma postura de confronto e diálogo, negação e valorização de espaços de interlocução, evidenciando, nesse processo, uma linha de continuidade de determinadas práticas na condução dos conflitos por moradia, apesar do discurso e de medidas governamentais aparentemente novas sobre a gestão urbana.

ABSTRACT

The research that however if presents mentions a study to it on urban management and the process of decentralization of the public politics in Teresina, Capital of the state of the Piauí, in the decade of 1990, focusing the dynamics and the nature of the relations between the municipal government and the social movements in the confrontation of the question of the housing. One is overcome as empirical unit of reference the experiences of urban occupation of the Villages High of the Resurrection and Dulce Sister. In the analysis of these relations, one searched to verify existence of practical and actions that signal a new profile of public administration, characterized for a democratic and participativo standard, as the estimated ones defined by the Constitution of 1988 and the premises of the agenda politics of the municipal manager who starts to manage the city from 1997. To reach such first objective the analysis of the construction of the urban space of Teresina was appealed to it, searching, in this process, as much to verify its dynamics, its main actors and constructors, how much to understand, as to the long one of the recent decades, the question of the housing was preserved as the center of the urban conflicts. After that, it is analyzed emergency of new a proposal of urban management appeared in an environment of aggravation of the urban crisis, in the years of 1990, identifying the innovations, the reach and the quandaries of the intervention of the municipal government, in the scope of the question of the housing. E finally, searched to persecute the way under which the conflicts had been managed, examining the strategies, the joints and the mechanisms used for the different involved actors in this process. The work has as estimated the idea of that the answers of the State, in the moving one to the confrontation of the urban conflicts, if redefine by means of the adopted pressure, strategies, the joint and the bonds established in the relations with other social actors, a time who these, when integrating one same process, are capable to define itself same and its relationship with other interlocutors, aiming at to the mutual legitimation of the actions. The analysis converges to discovery of that the relations between municipal government and social movements of fight for housing if characterize at the same time for a position of confrontation and dialogue, negation and valuation of interlocution spaces, evidencing, in this process, a determined line of continuity of practical in the conduction of the conflicts for housing, despite the speech and pparently new governmental measures on the urban management.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM TERESINA: dinâmica, processos e atores sociais	17
1.1. A constituição da cidade e o processo de expansão urbana a partir dos anos de 1950	18
1.2. A questão da moradia como centro dos conflitos urbanos nos anos de 1970 e 1980.....	25
1.3. Década de 1990: nova dinâmica, novos processos no espaço urbano	32
CAPÍTULO II - TERESINA NO CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES	46
2.1 O processo de descentralização das políticas públicas e a implementação das políticas urbanas: constrangimentos político-institucionais e a emergência de novas experiências municipais	49
2.2. A gestão urbana e a questão da moradia em Teresina	57
2.2.1. Uma nova proposta de gestão da cidade	57
2.2.2. Os movimentos de luta por moradia: novos atores e novas práticas	62
2.2.3. As ações municipais sobre a questão da moradia: novas abordagens, alcance e limites.	66
CAPÍTULO III - OS CONFLITOS POR MORADIA E OS IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO URBANA EM TERESINA: uma reflexão sobre as experiências da Vila Alto da Ressurreição e Irmã Dulce	73
3.1. O processo de ocupação e a instalação do conflito pela posse das áreas	77
3.2. Movimentos de luta por moradia e governo municipal: estratégias, espaços de articulação e negociação na resolução dos conflitos pela posse das áreas.....	96

CAPÍTULO IV - O MODELO DE GESTÃO CO-RESPONSÁVEL: a participação cidadã em questão	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
BIBLIOGRAFIA	143
LISTA DE SIGLAS	152
LISTA DE TABELAS E QUADROS.....	154
LISTA DE FIGURAS	155

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Evolução demográfica. Teresina (1950-2000)-----	19
Tabela 2 – Evolução dos assentamentos de baixa renda. Teresina (1991-2005)-----	38
Quadro 1 – Projeto Vila-Bairro / metas e recursos aplicados. Teresina (1997-2004) -----	68
Quadro 2 – Ações e recursos aplicados no Orçamento. Teresina (1998-2003) -----	124

LISTA DE SIGLAS

ANSUR	- Associação Nacional do Solo Urbano
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
CDU	- Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEA	- Centro de Estudos Alternativa do Parque Piauí
CEPAC	- Centro Piauiense de Ação Cultural
CHESF	- Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco
CMH	- Conselho Municipal de Habitação
COHAB-PI	- Companhia de Habitação Popular do Piauí
COHEBE	- Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DCE-UFPI	- Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal do Piauí
EQUIP	- Escola de Formação Quilombo dos Palmares
FAMCC	- Federação de Associação de Moradores e Conselhos Comunitários
FAMEPI	- Federação de Associação de Moradores do Estado do Piauí
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNLM	- Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia
FNRU	- Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FUNASA	- Fundação Nacional de Saúde
GEA	- Grupo de Estudos Anarquistas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPEP	- Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí
I PET	- I Plano Estrutural de Teresina
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
II PET	- II Plano Estrutural de Teresina
IPAN	- Instituto de Planejamento e Administração Municipal
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
M.N.M.R.	- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
M.N.L.M.	- Movimento Nacional de Luta por Moradia
M.N.R.U.	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MOPS	- Movimento Popular de Saúde
OGU	- Orçamento Geral da União
ONU	- Organizações das Nações Unidas
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDI	- Plano de Desenvolvimento Integrado
PDLI	- Plano Diretor Local Integrado
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB	- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	- Programa de Erradicação de Sub-habitação
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSH	- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	- Partido dos Trabalhadores
SDU's	- Superintendências de Desenvolvimento Urbano
SEMHUR	- Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo
SEMPLAN	- Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
SEMTAC	- Secretaria do Trabalho e Ação Comunitária
SEMTAS	- Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social
SEPRE	- Secretaria de Políticas Regionais
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SINAE	- Secretaria do Interior e Assuntos Especiais
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UNB	- Universidade de Brasília
UTC	- Unidade Técnica Central
ZEIS	- Zonas de Especial Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

1. Configuração urbana de Teresina -----	17
2. Mapa urbano de Teresina (1985) -----	32
3. Mapa urbano de Teresina (2002) -----	33
4. Localização dos assentamentos habitacionais de baixa renda em Teresina -----	41
5. Vila Alto da Ressurreição -----	76
6. Vila Irmã Dulce -----	85

INTRODUÇÃO

Diferentemente de um fenômeno gradativo em que as cidades pudessem se estruturar lentamente com melhorias na infra-estrutura urbana – moradia, água, esgoto, luz – e o aumento de geração de empregos que absorvessem os migrantes, o Brasil sofreu um processo de urbanização acelerada e excludente, principalmente, a partir das décadas de 1950 e 1960. Em especial nos grandes centros urbanos do país, esse fenômeno não veio acompanhado por políticas urbanas que incluíssem social e espacialmente, um contingente populacional cada vez mais numeroso que emigrava do meio rural e das pequenas cidades, sobretudo do nordeste do país.

Incapazes de atender às crescentes demandas sociais, as cidades transformam-se em cenários de segregação sócio-espacial, plenas de conflitos, sendo a problemática da moradia uma das manifestações mais visíveis e expressivas da questão urbana. Tal problema tem sido o grande foco de luta dos movimentos sociais urbanos¹ que, através de suas mais diversas formas de expressão, têm exigido do Estado, nas três últimas décadas, respostas concretas aos problemas urbanos e práticas democráticas frente às demandas sociais.

Nesse sentido, ao contrário do modelo de gestão pública implantando no Brasil, entre 1964 e 1985, caracterizado pela crença de que a centralização do poder do Estado intervindo de forma tecnocrática sobre a cidade, traria soluções adequadas para os seus problemas, a Constituição de 1988 apontou para a ampliação do diálogo entre o Estado e a sociedade civil, suscitando a possibilidade de reconhecimento e partilha efetiva do poder entre as

¹ Movimento social urbano aqui entendido, consoante Gohn (2002), como ação sóciopolítica construída por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais estruturadas a partir de repertórios criados sobre temas, problemas e conflitos urbanos. Nesse sentido, as agendas são construídas principalmente ao redor de demandas socioeconômicas a exemplo dos movimentos em busca de solução ou criação de equipamentos coletivos: saúde, transportes, creches e escolas em geral, habitação e/ou uso e ocupação do solo urbano, e outros.

partes envolvidas, o que veio contribuir para a expansão de experiências democráticas inovadoras no campo da gestão de políticas públicas.

Estas novas experiências, surgidas no contexto do processo de redemocratização e consagradas no processo constituinte, contribuíram para a construção de um novo paradigma de gestão pública, caracterizado pela descentralização político-administrativa e financeira entre os entes federados, o que fortaleceu o papel dos municípios e lhes conferiu mais responsabilidades.

Um dos aspectos dessa descentralização é a partilha da gestão pública com a sociedade civil, no tocante às políticas públicas, tendo em vista sua elaboração, definição e controle das ações e aplicação de recursos a qual têm como um dos seus canais os Conselhos Gestores, instrumentos legais de participação.

Na esteira desses avanços constitucionais, outras formas de partilha se consolidaram a partir de gestões municipais progressistas e democráticas, através de experiências como os Orçamentos Participativos, Conferências Temáticas, entre outros, que lograram expandir a democracia para além de sua dimensão representativa.

Entretanto, se essa descentralização e a institucionalização de canais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil ensejaram a emergência de uma nova concepção de gestão pública, a ausência de uma determinação legal de distribuição de competências no âmbito da política urbana, a progressiva falta de uma intervenção mais firme dos governos federal e estadual, nessa área, os inúmeros problemas e conflitos urbanos ainda existentes, tudo isso contribuiu, entre outros aspectos, para que os municípios passassem a absorver tais encargos, sem disporem, em sua grande maioria, de recursos necessários para fazer face aos problemas urbanos.

Apesar desses constrangimentos, os governos locais passaram a utilizar-se de uma retórica da participação e a desenvolver muitas iniciativas nesse sentido, abrindo espaço para uma nova forma de pensar e gerir essa problemática. A abertura de canais de interlocução e negociação com segmentos da sociedade civil, comumente afastados dos processos decisórios, a criação de mecanismos de co-responsabilidade na gestão de fundos públicos para a regularização fundiária, a urbanização de favelas e a construção de moradias populares em regime de mutirão, de maneira partilhada e integrada a outras políticas, de acordo com as condições da comunidade a que se destinam, apontam para esse novo perfil de gestão urbana.

No contexto dessas mudanças que foram se constituindo ao longo da década de 1990, tratar das relações entre Estado e movimentos sociais urbanos, como o de luta por moradia nas grandes e médias cidades brasileiras, tornou-se um campo privilegiado de análise crítico-social do processo decisório, sobretudo, quando está em questão a construção de um novo padrão de relação, que se desdobra numa prática mais democrática de gerenciamento de questões urbanas, porque como situado, do ponto de vista formal os avanços foram notáveis.

Teresina, nesse aspecto, torna-se emblemática, uma vez que, nesse novo contexto social, político e institucional, o executivo municipal, baseado nos pressupostos de uma gestão democrática e participativa, se inscreve nele, pretendendo inaugurar uma proposta de enfrentamento da problemática urbana e mudar o perfil socioeconômico do município. Além disso, o crescente desemprego, a queda de renda do trabalhador e a ausência de uma política nacional de habitação que superasse ações localizadas, de caráter mais imediato e isoladas de outras políticas, que nunca enfrentaram a questão fundiária de forma decisiva, contribuíram, nas últimas décadas, para aprofundar a problemática da moradia e preservá-la como o centro dos conflitos urbanos na cidade, durante a década de 1990.

Assim, num quadro ascendente de embates e demandas por moradia na cidade, o governo municipal, Firmino Filho, a partir de 1997, renovou o compromisso de outros

gestores de enfrentar essa problemática urbana, definindo a habitação como uma das suas cinco principais prioridades. Esse compromisso se traduziu na elaboração de um conjunto de estratégias para o setor específico da habitação, o qual foi incorporado num Programa mais amplo de intervenção urbana que pretendia desenvolver ações integradas de urbanização nos assentamentos de baixa renda, denominado Projeto Vila-Bairro.

Para materializar essas ações, influenciado por medidas descentralizadoras e por inovações democráticas que vinham sendo construídas em diversas cidades do país desde os anos de 1980, criou mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, destacando-se, dentre esses mecanismos, o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular.

A criação desses espaços institucionais de participação na gestão pública em Teresina durante os anos de 1990, como em outros centros urbanos, gerou uma grande expectativa de mudanças na forma de tratamento dos problemas urbanos. Isso se deveu ao fato de esses espaços se constituírem campo privilegiado de legitimação dos conflitos e dos sujeitos envolvidos no processo como portadores de direitos. Tal formato de participação indica a possibilidade de mudanças substanciais, em especial, no que se refere ao surgimento de práticas e posturas que se contrapõem ao autoritarismo social², às visões hierárquicas e excludentes e à política tradicional, no encaminhamento de resoluções de embates e na definição de políticas públicas.

Diante desses novos processos sociais e políticos que conferem um novo perfil à gestão das políticas públicas, os movimentos sociais urbanos e as diferentes expressões associativas da sociedade civil vêm-se instigados a redefinir a agenda social e as práticas perante o Estado, no enfrentamento dos problemas urbanos. Isso se explica pelo fato de que, num contexto em que se impõe ao Estado uma gestão compartilhada com a sociedade civil, os movimentos sociais, outrora com dificuldades no reconhecimento e atendimento de suas demandas, deparam-se com a necessidade de serem mais articulados, propositivos e operativos, a fim de responder à co-responsabilidade instituída e ao controle social sobre as ações e recursos estatais (CARDOSO, 1994).

Foi vislumbrando esse cenário que preside a dinâmica urbana de Teresina na década de 1990, refletido no agravamento dos conflitos urbanos e, ao mesmo tempo, no surgimento de uma proposta de gestão democrática da cidade, que nasceu a motivação para a realização de uma investigação cujos resultados ora são apresentados. A questão norteadora da análise residiu na seguinte indagação: em que medida se verificaram práticas e ações que sinalizaram um novo perfil de gestão urbana, caracterizado por um padrão democrático e participativo, conforme os pressupostos definidos pela Constituição de 1988 e as premissas da agenda política do gestor municipal que passa a administrar a cidade a partir de 1997.

Diante de tal indagação, buscou-se examinar a dinâmica e a natureza das relações estabelecidas entre o governo municipal e os movimentos sociais no enfrentamento da questão da moradia, objetivando verificar se, de fato, se avançou em práticas democráticas de gestão urbana.

Para o desenvolvimento da pesquisa, tomou-se como base empírica de análise duas áreas oriundas de conflitos por moradia, localizadas em regiões distintas da cidade: a Vila Alto da Ressurreição, zona sudeste, e Vila Irmã Dulce, zona sul.

As reflexões que conduziram à seleção dessas áreas como fonte de pesquisa se basearam no fato de elas se constituírem experiências emblemáticas no conjunto das ocupações coletivas urbanas realizadas a partir de 1996, em áreas de expansão da cidade.

² Segundo Dagnino (1994), trata-se do ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais enraizado na cultura brasileira e baseado em critérios de classe, gênero e etnia expressando um sistema de classificação de diferentes categorias de pessoas dispostas nos seus respectivos lugares.

Emblemáticas não apenas por que ganharam ampla visibilidade pública, mas também por terem posto em xeque tanto as ações governamentais, que estavam sendo implementadas naquele momento, quanto o compromisso de o governo municipal apresentar uma solução democrática para os problemas e conflitos urbanos.

Por último, a definição por essas duas áreas de conflito teve uma determinação metodológica: cotejar a diversidade de dados, de interesses, de estratégias e nuances que cingem os dois movimentos por ocupação, uma vez que os principais interlocutores do poder público, que tiveram peso decisivo na intermediação de suas demandas tinham orientações políticas diferentes.

Portanto, as reflexões sobre os fatos que promoveram as experiências das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce alicerçaram-se na intenção de, ao examiná-las, configurar uma visão mais ampla do caráter dessa nova forma de gerir o urbano, proposto pelo poder público municipal, considerando-se o modo sob o qual os conflitos foram resolvidos e o atendimento das demandas relativas à moradia foi efetivado, bem como as estratégias, as articulações e os mecanismos utilizados pelos diferentes atores envolvidos no processo.

Ao longo de todo este estudo, concebeu-se a cidade não apenas como um espaço geográfico delimitado, mas como espaço socialmente construído (FISCHER, 1996). Ou, em outras palavras, a cidade é a própria expressão espacial dos processos sociais, de suas lutas e desigualdades, construída e reconstruída pelos mais diversos agentes ou como preferimos denominar atores sociais³, como o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os proprietários dos meios de produção, os grupos sociais excluídos, dentre outros (CORRÊA, 2003, p. 8-9).

Essa concepção de cidade privilegia uma abordagem não reducionista dos atores que constroem o espaço urbano, como o Estado e os movimentos sociais e compreende as questões estruturadas em torno do problema da moradia, em especial, a questão fundiária como centro nevrálgico da problemática urbana (MARICATO, 2001), entendida como “um conjunto complexo de demandas políticas e sociais de caráter urbano” (SCHMIDT 1983, p. 12).

É no enfrentamento dessa questão e perante tais dilemas que se deparam os diversos atores sociais envolvidos no desafio de materializar uma gestão urbana democrática, ganhando centralidade, neste estudo, a compreensão de que a determinação de comportamentos e de ações públicas não se restringe ao Estado ou a uma determinada classe, mas, antes, se estende a todos os atores que formam o tecido social, estando, para isso, organizados em torno da causa da cidadania.

Assim, denúncias, diagnósticos, manifestações e outras ações coletivas são utilizadas para repercutir publicamente, ensejando debates que possibilitam a indução ou a redefinição da atuação estatal no enfrentamento de uma dada questão social e no impedimento da transgressão na ação política, devido à responsabilização dos atores envolvidos, nos atos em nome da sociedade, de acordo com as normas previstas nas leis e nos padrões éticos vigentes.

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 aportes teóricos de Melucci (2001), Habermas (1990), Offe (1984), Laclau (1986) e estudos de Dagnino (1996, 2002), Benevides (1996), Gohn (2002, 2001), Teixeira (2001) e outros, por permitirem a reflexão, o cotejo e a síntese da diversidade de práticas, orientações, interesses e projetos que perpassam tanto os movimentos sociais quanto o Estado, em espaços públicos, campo comum de interpelação constante entre os atores envolvidos. Nesse sentido, as lutas

³ Essa abordagem é própria do paradigma dos “Novos Movimentos Sociais” e elimina a centralidade de um sujeito específico, predeterminado no nível das estruturas ou da ação das classes, e vê os “os agentes”, a exemplo dos movimentos sociais e do próprio Estado de forma plural, atores sociais, considerando até a ação do indivíduo como sujeito transformador (GOHN, 2002).

por moradia não são compreendidas apenas no seu macroaspecto, como indicam Castell, Borja e Lojkin, citadas por Gohn (2002), mas também no seu microaspecto (MELUCCI, 2002, LACLAU, 1986).

Tal fundamentação teórica anima este estudo para o qual o Estado é parte de um fenômeno histórico que atua no processo de construção do espaço urbano de forma complexa e variada, não interferindo por acaso ou de forma neutra, mas a partir de uma síntese de vários formatos de conflitos, parcerias e colaborações com outros atores, também formadores desse espaço, como os movimentos de luta por moradia e os proprietários fundiários. Nesse processo, porém, o Estado mantém, conforme Offe (1984, p. 126), “[...] um equilíbrio precário de interesses sociais [...]” e políticos vários, fazendo com que a ação pública seja resultado do alcance simultâneo dessa diversidade e correlação de forças. Ademais, em busca de legitimação, desempenha o Estado o papel de contendor e fomentador das ações coletivas a partir de respostas que variam entre o não-reconhecimento e o reconhecimento pleno da questão urbana e dos conflitos que dela emergem.

Desse modo, reafirma-se como pressuposto, a idéia de que as respostas manifestadas pelo Estado, no tocante ao enfrentamento de questões urbanas, passam a ser redefinidas pelo grau de pressão, estratégias, articulação e vínculos estabelecidos nas relações com outros atores sociais envolvidos, uma vez que estes, ao integrarem um mesmo processo, são capazes de definir a si mesmos e a seu relacionamento com outros interlocutores, visando à legitimação mútua das ações.

Assim, os eixos investigativos deste estudo centram-se, de um lado, no modo como o Estado responde, administra os conflitos urbanos e responde às reivindicações e proposições dos movimentos de luta por moradia, em face de um compromisso novo de gestão pública - democrática e co-responsável - e, de outro lado, no modo como a sociedade civil, através dos movimentos sociais, reivindica, propõe e negocia a possibilidade de participação na gestão de políticas públicas, sobretudo, no que se refere ao enfrentamento da questão da moradia, a partir de 1997.

Com base nesses eixos é que se evidencia, de um lado, a importância de reconstruir como se desenvolveu o processo de descentralização das políticas públicas durante a década de 1990, em especial, a política urbana, e suas implicações para a emergência de experiências locais de gestão urbana, consideradas inovadoras, democráticas e bem sucedidas e, de outro lado, a reconstrução das experiências de lutas por moradia em exame – Vila Alto da Ressurreição e Irmã Dulce –, no que diz respeito à sua dinâmica, constituição e articulação com os diversos atores sociais, em especial, com o gestor municipal.

Para o desenvolvimento deste estudo, foram utilizadas fontes escritas e orais. No que se refere às primeiras, examinou-se matérias da imprensa escrita, tomando como base os jornais Diário do Povo e Meio Norte, correspondendo ao período: 1997-2000, dos quais se captaram notícias relativas a conflitos, lutas, demandas e reivindicações dos movimentos de luta por moradia na cidade, especialmente as envolvendo o governo municipal, o que propiciou uma visão ampla do que se veiculou sobre essa problemática específica. Assim, há de se reconhecer que, para este estudo, os jornais foram importantes, à medida que permitiram verificar também, os momentos de visibilidade das lutas por moradia, sobretudo, servindo como fonte complementar das análises das práticas do governo municipal e dos movimentos sociais, ante as duas experiências em exame.

Por sua vez, os documentos produzidos pelos movimentos de luta por moradia forneceram o posicionamento de seus representantes, especialmente, o das entidades federativas de associações de moradores, em face dos conflitos e problemas urbanos, bem como informações sobre as práticas do governo municipal, no tratamento da questão.

Foram utilizados ainda como fonte de pesquisa documentos institucionais, Leis, Decretos-Leis, Planos, Projetos e Diagnósticos, relativos à questão urbana, produzidos na

vigência das gestões do Prefeito Firmino Filho (1997-2000; 2001-2004), o que permitiu identificar as principais propostas, metas, estratégias e intervenções do poder público local, sendo, portanto, fundamentais para a compreensão da ação do governo municipal na cidade, sobretudo, em relação às duas experiências investigadas.

Além desses documentos, contou-se com outros relativos ao Conselho Municipal de Habitação que tratavam de seu funcionamento e de suas deliberações, como a Lei que o criou, algumas resoluções publicadas no Diário Oficial do Município, propostas de pautas e atas a que se teve acesso. Entretanto, as poucas informações obtidas com o material produzido pelo Conselho fizeram com que se recorresse a outras fontes escritas (Diagnóstico da Agenda 2015, matérias de jornais e documentos produzidos pelos movimentos de luta por moradia) e fontes orais (entrevistas com representantes do governo e da sociedade civil que tinham assento no referido espaço). Tais fontes, relativas ao Conselho, permitiram, de forma geral, identificar e analisar as principais questões propostas, debatidas e aprovadas, e como os representantes do poder público e da sociedade civil se articularam e se posicionaram em face dos conflitos urbanos, especialmente, ante as duas experiências em exame.

Finalmente, como fonte escrita, foram de grande valia publicações de outros órgãos, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que produz dados estatísticos sobre a questão social no Brasil.

Quanto às fontes orais, recorreu-se a atores sociais envolvidos com a questão da moradia em Teresina, em especial, os implicados nas duas experiências analisadas. Assim, na fase exploratória foram realizadas entrevistas e colhidas informações de representantes tanto das Federações de Moradores quanto do poder público municipal.

Por fim, foi utilizada a entrevista semi-estruturada, organizada por meio de algumas questões abertas, que possibilitaram acréscimos de outras indagações associadas ao tema da pesquisa. Do lado dos movimentos de luta por moradia, foram entrevistados representantes das Federações de Associações de Moradores com assento no Conselho Municipal de Habitação, bem como lideranças das ocupações das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce e moradores que fizeram parte dessas ocupações, desde o início e que tiveram alguma participação nos eventos. Da parte do poder público municipal, foram ouvidos o Prefeito Firmino Filho, o Secretário da SEMHUR (Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo), o Secretário da SEMPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral), técnicos especializados, especialmente, os da SEMHUR, das SDU's (Superintendências de Desenvolvimento Urbano) Sul, Leste e Sudeste, que exerceram funções de planejamento, coordenação e execução dos Projetos Habitacionais, na cidade e, em especial, nas experiências analisadas.

Os conteúdos tratados nas entrevistas centraram-se nos seguintes eixos: a) propostas, procedimentos e estratégias adotados pelo poder público municipal frente aos conflitos urbanos por moradia, em particular, as duas experiências especificadas; b) modo com que o poder público municipal administrou as propostas e demandas dos movimentos de luta por moradia; c) mecanismos e estratégias adotados pelos movimentos de luta por moradia para o acionamento da administração pública local, a fim de fazer face aos conflitos urbanos, principalmente os relacionados à moradia; d) articulações dos movimentos de luta por moradia com os diversos atores sociais e) participação dos movimentos de luta por moradia em espaços institucionais que tinham, em seu bojo, o pressuposto da participação popular e a sustentabilidade dos Projetos e Programas de enfrentamento da questão da moradia na cidade: o Orçamento Popular, de maior escopo de ação, que não tratava apenas da moradia, e o Conselho Municipal de Habitação, de escopo mais específico; f) ações no âmbito da moradia, presentes nas áreas investigadas; g) participação da população no processo de implantação e execução das ações de melhoria e construção habitacional.

Este trabalho se constitui de quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma análise sobre a constituição da cidade de Teresina, o processo de urbanização a partir da década de 1950, quando a cidade ganha uma nova dinâmica urbana, evidenciando, nesse processo, os atores sociais que a compõe, construindo e transformando sua configuração sócio-espacial. Nesse contexto, examina-se como a questão da moradia tornou-se centro dos conflitos urbanos nos anos 1970 e 1980, e como Estado e movimentos sociais urbanos enfrentaram essa problemática. Por último, analisa-se a configuração urbana da cidade na década seguinte, caracterizando a expansão da malha urbana e seu grau de empobrecimento, expresso no crescimento e adensamento de assentamentos de baixa renda e, por conseguinte, na multiplicação dos conflitos e problemas urbanos.

No segundo capítulo, analisa-se como a crise do Estado brasileiro e o processo de descentralização das políticas urbanas, especialmente, após a Constituição de 1988, fizeram dos municípios o principal ente federativo para responder problemáticas urbanas, ensejando a emergência de experiências inovadoras, no âmbito das gestões locais. Em seguida, examina-se como Teresina se inscreve nesse novo cenário político-institucional, identificando a emergência de uma nova proposta de gestão urbana, a ação dos movimentos de luta por moradia e, as inovações, o alcance e os dilemas da intervenção do governo municipal, no âmbito da questão da moradia.

Diante de um ambiente marcado pelo agravamento da crise urbana e a emergência de uma nova proposta de intervenção pública, caracterizada dentre vários aspectos, por pressupostos de um padrão democrático e participativo, é que no terceiro capítulo analisam-se as relações travadas entre governo municipal e movimentos sociais no tratamento dos conflitos por ocupação do solo nas Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, enquanto no quarto capítulo a atenção volta-se para o exame dessa relação a partir de ações concretas de melhoria habitacional, especificamente, na Vila Alto da Ressurreição, onde incidiu um maior volume de atividades dessa natureza. Nesse recorte, a análise se encaminha para uma reflexão final sobre a gestão co-responsável e a problemática da participação cidadã.

Assim sendo, ao focar a análise da dinâmica e da natureza das relações entre esses atores, busca-se nesse processo verificar a existência de práticas e ações que sinalizem para um novo perfil de gestão pública.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM TERESINA: dinâmica, processos e atores sociais

1.1. A constituição da cidade e o processo de expansão urbana a partir de 1950

A cidade de Teresina foi concebida sob o signo de um futuro progressista por um grupo de políticos liderados por José Antonio Saraiva, à época, presidente da Província do Piauí. A elevação dessa cidade à condição de Capital, em 16 de agosto de 1852, combinada com seu traçado urbano em formato de xadrez (Figura 1, p. 17), apontava para o ideário e a pretensão, por parte desse segmento dirigente, de ter, na Capital, o perfil de uma cidade moderna, homogênea e harmoniosa, enfim, uma cidade com vocação urbana que, situada no centro-norte do estado, localizada à margem direita do rio Parnaíba e contornada pelo rio Poti, assumiria a tarefa estratégica de potencializar econômica e politicamente a região.

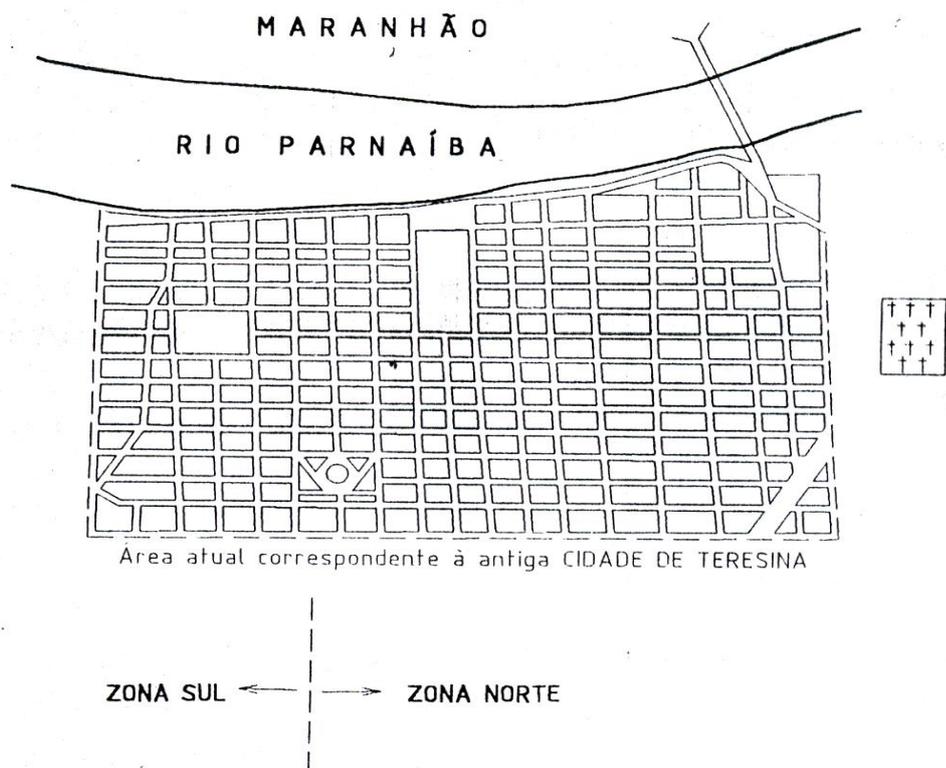


Figura 1 – Configuração urbana de Teresina
Fonte: Lima (1996, p.19)

Essa projeção inicial não tardou a ser alterada. Após apenas 06 anos de sua transformação em Capital, a população de Teresina se constituía de 8 mil habitantes e 863 residências, das quais 530 eram cobertas de palha (TERESINA, PMT, 1979), exibindo, assim, um contraste social marcado pela notória presença de pobres que intranqüilizava as elites locais.

Entre os anos de 1877 e 1879, a pobreza na cidade se acentuava e era visivelmente notada pela presença de um grande número de pobres nas ruas, desafiando a ordem almejada por aqueles que a idealizavam sem contradições, sem conflitos, sem “desordens” de qualquer natureza. Esse quadro social se agravou com a imigração de famílias, procedentes do interior do Piauí e de outras províncias do nordeste, que fugiam da seca que atingia os sertões da região (ARAÚJO, 2001).

Apesar de, no final da década de 1870, ter se constituído um local de atração de segmentos pobres do Piauí e de outros estados, até o início da primeira década do século XX, Teresina veio crescendo de forma lenta, concentrando-se em torno do seu centro administrativo. Além disso, não apresentava nenhuma característica que pudesse defini-la como uma cidade urbana e moderna. Ao contrário, ela era pouco habitada, não tinha calçamento, esgoto, transporte público, água canalizada e outros serviços urbanos (NASCIMENTO, 2002).

Nesse sentido, até 1900, a transferência da Capital para Teresina não promoveu, como era esperado pelas elites piauienses, um processo de urbanização que tivesse uma grande repercussão e expressão no Piauí. O pouco dinamismo das atividades econômicas no estado, nesse período, impedia Teresina de se tornar um centro potencializador da província, possibilitando apenas um certo desenvolvimento da Vila de São João da Parnaíba, atualmente cidade de Parnaíba.

Assim, a expressão de uma nova organização espacial das cidades piauienses só se daria a partir de 1900, mediante a emergência de uma nova atividade econômica: extração e a exportação da borracha de maniçoba (de 1900 a 1915), e da cera de carnaúba e da amêndoa do babaçu (1910 a 1950). Como resultado desse processo, verificavam-se o surgimento de novos núcleos urbanos como Floriano e o fortalecimento de outros já existentes, ensejando, ainda, o aumento populacional nas áreas de exploração, das quais são exemplos Parnaíba e Piripiri.

Na maior parte desse período de exportação, mais precisamente entre 1900 e 1940, Teresina registrou uma redução no seu ritmo de crescimento populacional. Segundo dados do IBGE (2000a), a taxa de crescimento populacional, registrada entre 1900 e 1920, foi menor

que na década anterior⁴, em torno de 1,20% ao ano; de 1920 a 1940, a evolução demográfica da cidade evidencia uma nova queda, com a taxa de crescimento em torno de 0,82% ao ano.

Não obstante não só a evolução demográfica ter experimentado certa inconstância, alternando períodos de aumento e queda em seu crescimento, mas também a expansão urbana ter ocorrido de forma lenta e concentrada, o fato de ser a sede administrativa e de ter dinâmica comercial fez com que Teresina já se destacasse no final da década de 1940, na hierarquia urbana, como a primeira cidade em número de habitantes no Piauí (LIMA, 1996).

A partir de 1950, um intenso fluxo migratório e a expansão da infra-estrutura básica promovem uma série de alterações em Teresina, uma vez que a cidade ganha uma nova dinâmica de crescimento populacional, acelerando sua expansão físico-espacial. Conforme Tabela 1, a população passou de 90.723 habitantes, em 1950, para 715.360 habitantes, em 2000, elevando, assim, o total da população urbana de 56,7%, em 1950, para 94,7%, no ano 2000.

Nessa dinâmica, as formas de apropriação do espaço urbano ganham uma maior complexidade, ensejando a emergência de diversos atores e processos sociais que, nas décadas de 1970, 1980 e 1990 tornaram mais visível a construção de um território desigual, social e espacialmente. Essas mudanças suscitaram a necessidade de iniciativas tanto do Estado quanto da sociedade civil, objetivando o enfrentamento da questão urbana, sobretudo, dos conflitos em torno do uso e ocupação do solo urbano, os quais se ampliaram a partir da década de 1980, promovendo alterações significativas na cidade.

TABELA 1 – Evolução demográfica. Teresina (1950-2000)

ANO	POP. TOTAL	POPULAÇÃO URBANA		POPULAÇÃO RURAL		TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL %
		ABS	%	ABS	%	TOTAL
1950	90.723	51.417	56,7	39.306	43,3	2,98
1960	142.691	98.329	68,9	44.362	31,1	4,63
1970	220.487	181.062	82,1	39.425	17,9	4,45
1980	377.774	339.042	91,1	38.732	8,9	5,54
1991	599.272	556.911	92,9	42.361	7,1	4,28
1996	655.473	613.767	93,6	41.706	6,4	1,84
2000	715.360	677.470	94,7	38.732	5,3	2,03

Fonte: IBGE (1970; 1980; 1991; 1996; 2000a; 2000b).

⁴ De 1890 a 1900, o crescimento populacional de Teresina ficou na ordem de 3,70% ao ano (IBGE, 2000a).

Esse impulso no processo de urbanização em Teresina a partir de 1950 reflete a política de modernização da economia e de integração nacional, praticada pelo Estado brasileiro no país, a qual se manifestou através de grandes investimentos públicos, como, por exemplo, na melhoria da infra-estrutura urbana das vias de circulação e do sistema de transportes, na construção de rodovias; no fornecimento de energia, com a construção de barragens, de hidroelétricas; na construção de portos e no incentivo à transferência de indústrias para fora da fronteira centro-sul. Essa política induziu um grande vetor migratório das populações rurais em direção aos grandes e médios centros urbanos (SANTOS, 1993).

Em Teresina, ao contrário do praticado nas capitais do sul e sudeste, os investimentos na industrialização foram inexpressivos, razão pela qual foram os investimentos públicos em infra-estrutura e em equipamentos urbanos e o crescimento do setor de serviços que fizeram da cidade uma grande receptora de populações vindas do meio rural e de pequenos municípios do Piauí e de estados vizinhos⁵.

A posição geográfica de Teresina, favorecida pela abertura de rodovias federais e a ampliação das rodovias estaduais, a partir dos anos de 1950, aproximou a cidade de outros centros regionais e nacionais, além de outros municípios do estado, que serviam como eixos de entrada do contingente de populações migrantes (LIMA, 1996).

A expansão urbana de Teresina, até o fim da década de 1960, deu-se a partir de um núcleo central, que correspondia à área urbanizada, nos sentidos leste-nordeste e sul (LIMA, 1996; FAÇANHA, 1998). No sentido leste-nordeste, a criação da ponte dos noivos sobre o rio Poti e a construção da Avenida João XXIII, promoveu a expansão da cidade, implicando no surgimento de novos bairros, como o de Fátima, Jockey e São Cristóvão. Foi, aliás, nessa nova área de ocupação da cidade que, entre as décadas de 1970 e 1980, se registrou a expansão de áreas residenciais de alto poder aquisitivo e o surgimento de vários conjuntos habitacionais populares.

Além disso, é digno de nota que as maiores inversões⁶ governamentais realizada na década de 1960, em Teresina, se concentraram principalmente na zona sul, favorecendo o assentamento de populações migrantes nessa região e promovendo a expansão da cidade nessa direção. O abastecimento d' água, a abertura de ruas e pavimentação de vias principais, a instalação da estação de energia elétrica da Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança

⁵ Pesquisas de Lima (1996; 2003) evidenciam que essas populações migrantes, mais do que atraídas, foram, na verdade, expulsas do campo, pela exploração do processo de trabalho e pela ausência de acesso à terra, a equipamentos sociais, serviços públicos, especialmente, saúde e educação.

⁶ Segundo Façanha (1998), além dos investimentos governamentais, a existência de poucos obstáculos naturais também contribuiu para a expansão da cidade de Teresina na direção sul, entre a década de 1950 e 1960.

(COHEBE) - atual Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) - e a construção de um Distrito Industrial de Teresina são alguns dos investimentos governamentais que contribuíram para a expansão da área.

Na década de 1960, foi criada também a Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), no âmbito da política habitacional implantada pelo governo federal, vindo a constituir-se em um agente financeiro e imobiliário, promotor da política do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela produção de habitações populares destinadas a famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos.

Com recursos do BNH, no governo Helvídio Nunes (1966-1970), inicia-se um processo de construção de conjuntos habitacionais, que, além de desempenhar um papel fundamental na expansão física da cidade, promoveu a segregação sócio-espacial de inúmeras famílias. Com efeito, em 1969, na zona sul, a construção do conjunto Parque Piauí, com suas 2.294 unidades habitacionais e distantes das áreas urbanas, penalizou os moradores que tiveram que arcar com a escassez de serviços urbanos e equipamentos coletivos. Ademais, essa localização do conjunto provocou grandes vazios urbanos que foram sendo ocupados, pela população migrante. Nesse cenário, assistiu-se ainda a muitos conflitos em consequência da ausência de uma política de ocupação e uso do solo urbano.

Ainda convém lembrar que esses investimentos governamentais realizados na zona sul, durante as décadas de 1950 e 1960, conforme Lima (1996, p. 20), além de produzirem alterações no espaço urbano da cidade “[...], beneficiaram e supervalorizaram grandes proprietários dessa região, ampliando-se desse modo, os mecanismos de especulação imobiliária”.

Com as visíveis alterações espaciais ocorridas durante esse lapso temporal, inicia-se, sob orientações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), uma tentativa de planejamento urbano de Teresina, no que concerne à sua organização espacial. Nesse sentido, em 1969, é elaborado por uma empresa baiana de consultoria o Plano Diretor Local Integrado (PDLI) que registrou o centro como a região que possuía a maior densidade populacional, enquanto a zona leste possuía uma baixa concentração⁷. Quanto à sua eficácia, as propostas do PDLI não foram condizentes com a realidade socioeconômica da cidade, sendo, por isso, aproveitadas apenas aquelas relativas ao sistema viário radiocêntrico e ao anel rodoviário (FAÇANHA, 1998).

⁷ Nessa época, a cidade era dividida em quatro regiões: norte, sul, leste e centro, sendo que a densidade populacional na Região Leste só terá impulso apenas a partir da década de 1970.

Dessarte, nem os principais fatores do crescimento urbano acelerado - como, por exemplo, a ampliação de serviços e empregos, da oferta de habitações, de infra-estrutura urbana e de serviços sociais -, ocorridos durante as décadas de 1950 e 1960, foram suficientes para atender toda a crescente demanda, nem a tentativa de disciplinar o uso e ocupação do solo urbano teve êxito, promovendo, assim, o agravamento de problemas urbanos na década seguinte⁸.

Como conseqüência desse agravamento da questão urbana e da ausência de políticas estruturais, acirraram-se os conflitos em Teresina, ensejando o aparecimento de movimentos sociais e entidades organizativas que reivindicavam melhores condições de vida e responsabilizavam os governos pela ineficiência dos serviços públicos e pela situação de precariedade em que vivia parcela significativa da população.

A zona sul de Teresina, sobretudo o bairro Parque Piauí, sediaria, durante a década de 1970, esses movimentos sociais e entidades organizativas, dentre os quais se destacaram: o Movimento contra a Carestia, as pastorais populares (operárias, juventude, universitária, da terra), o Centro de Estudos Alternativo do Parque Piauí (CEA), e as lutas por moradia e por equipamentos urbanos, como água e energia. Tais movimentos sociais deixaram um legado importante que consiste na visibilidade dada às práticas organizativas de bairros, na cidade.

Destaca-se, no processo de organização desses movimentos sociais, a forte presença da Igreja Católica, sobretudo em alguns conjuntos habitacionais recém-construídos⁹, e nas primeiras favelas surgidas na cidade, durante a década de 1970, encaminhando demandas sociais e intermediando reivindicações concernentes a serviços de infra-estrutura e de uso coletivo. A atuação da Igreja Católica - ou, pelo menos, parte dela - estendeu-se ainda à criação de conselhos comunitários e de associações de moradores e à formação de lideranças comunitárias que viabilizassem a interlocução com o poder público.

Em face da emergência desses movimentos sociais nos anos de 1970, a luta por moradia vai paulatinamente ganhando visibilidade no cenário urbano da cidade. Nesse período, surge, no Parque Piauí, uma mobilização popular contra a decisão do governo de promover o despejo das famílias inadimplentes junto à COHAB-PI, além do Movimento das Favelas da Amizade e COHEBE, resultantes do acirramento dos conflitos de terra na zona sul (LIMA, 1996).

Durante a década de 1970, a despeito do país estar num processo gradativo de liberalização política, as manifestações de caráter contestatório ainda eram fortemente reprimidas e desmobilizadas, no âmbito local, como, aliás, no restante do país. Não obstante, o governo mostrou-se aberto às demandas da população, ora atendendo satisfatoriamente, ora protelando resultados (LIMA, 1996).

No decorrer da década de 1980, as lutas sociais cada vez mais intensas, catalisavam o apoio de agrupamentos políticos da esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), de parte da Igreja Católica e de organizações não-governamentais que abrigavam intelectuais e profissionais engajados na luta popular. Os movimentos sociais, vão progressivamente, se estruturando e se articulando, utilizando, para isso, dos mais variados recursos de pressão e de expressão de suas demandas, como passeatas, reuniões, atos públicos, assembléias e ocupação de órgãos públicos.

Nesse processo, se construiu a luta pela abertura política democrática: cresceram os grupos de oposição sindical, culminando com a criação da Central Única dos Trabalhadores

⁸ Na década de 1970, Teresina registrará a maior taxa de crescimento populacional geométrica, da ordem de 5,54% ao ano (tabela 1, p. 19).

⁹ Saci, Parque Piauí e Bela Vista.

(CUT); as entidades estudantis tornaram-se livres do controle estatal; o clientelismo, prática predominante nos “antigos movimentos sociais”, foi, assim, cedendo lugar a práticas e formas de luta em que as reivindicações se apresentavam como direito coletivo; e as relações com o poder público se caracterizavam por uma maior horizontalidade.

Urge destacar que, fatores como intenso fluxo migratório e grandes inversões governamentais, tratados nesse tópico, combinados com uma política urbana que não acompanhou as demandas de um grande contingente populacional transformaram Teresina num campo de fortes tensões e conflitos sociais a partir da década de 1970, constituindo a questão da moradia o epicentro dos conflitos no espaço urbano da cidade.

1.2. A questão da moradia como centro dos conflitos urbanos nos anos de 1970 e 1980

Malgrado a realização de grandes investimentos em programas habitacionais e da elaboração de Planos e Leis para o disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano, durante as décadas de 1970 e 1980, o rápido crescimento demográfico de Teresina e a ausência de moradia para parcela significativa da população fomentaram lutas e conflitos sem precedentes na cidade.

Consoante Lima (2003), a dinâmica dessas lutas e conflitos se caracterizou por dois momentos, marcados por práticas sociais distintas, no que concerne à atuação tanto do Estado quanto dos movimentos sociais. O primeiro momento (1970-1985) se caracterizou por lutas isoladas de moradores de favelas, os quais resistiam a ações judiciais de despejos, enquanto o Estado lançava mão, de forma autoritária, de políticas de remoção e transferência da população para conjuntos habitacionais localizados nas franjas da cidade.

No segundo momento (a partir de 1985), as lutas por moradia ganharam densidade, formas mais organizadas e uma dimensão política distinta das práticas anteriores, posto que trazia à cena pública “novas legalidades”, através da construção de experiências concretas de apropriação da terra para uso social.

Mesmo não amparada em lei, essas novas experiências promoveram, um processo de transformação da “ilegalidade” da ocupação de vastas áreas ociosas de domínio público e de proprietários fundiários em “legítimo” direito do uso social da terra. Nesse sentido, no âmbito estatal, o governo municipal, cada vez mais responsabilizado no enfrentamento da problemática da moradia na cidade, foi obrigado a apresentar soluções como desapropriação de áreas e garantia de permanência das famílias no local.

Durante a década de 1970, como outras médias e grandes cidades do país, Teresina, refletindo o contexto nacional marcado pelo “milagre econômico” e pela necessidade de atendimento de uma demanda habitacional cada vez mais crescente, em função de seu

crescimento demográfico, constituiu-se em um cenário de grandes investimentos imobiliários promovidos pelo BNH, que, revigorado, construiu, através da COHAB-PI, nesse período, 7.043 unidades (PIAUI, GOVERNO DO ESTADO, 2001).

Entre 1980 e 1986, com o aumento das inversões, são construídos, com recursos do BNH, 19 conjuntos habitacionais, perfazendo um total de 19.462 unidades habitacionais. Mesmo com o BNH extinto, a COHAB-PI conseguiu, em 1986, encerrar a década construindo as obras acordadas, o que correspondeu a mais 4.419 unidades habitacionais (PIAUI, GOVERNO DO ESTADO, 2001).

Apesar disso, o baixo poder aquisitivo da população de baixa renda, o custo da obra, a ausência de subsídios e, as restrições burocráticas do próprio Sistema, contribuíram para que tais investimentos não fossem o suficiente para acompanhar o rápido crescimento demográfico durante essas décadas, nem atender de forma satisfatória um contingente populacional cada vez maior. Ademais, investimentos em infra-estrutura, sem um planejamento no que tange à organização do espaço urbano, favoreceram a abertura e a consolidação de áreas de expansão, excluindo territorialmente segmentos da população de condições urbanísticas adequadas.

Como a maioria da população, durante as décadas de 1970 e 1980, não tinha condições financeiras nem de adquirir imóvel, com recursos próprios, perante as entidades habitacionais, devido ao alto custo da obra, nem de pagar aluguel, ela passou a recorrer a outras formas possíveis de moradia, como à ocupação em área de risco (alagamento ou desmoronamento), em leitos de vias públicas, em terrenos particulares ou pertencentes à União, Estado ou ao Município.

Portanto, a ineficácia dessas ações governamentais, implicou o aprofundamento das desigualdades e a concentração espacial da pobreza na cidade de tal forma que, na primeira metade da década de 1970, surgiram as primeiras favelas: COHEBE, Lucaia, São Pedro, Tabuleta, na zona sul, e Codipi e Serra Pelada, na zona norte. Esse processo de ocupação se deu de forma progressiva e as favelas foram constituídas mais em virtude da “[...] demanda oriunda de uma carência individual por moradia, do que pela carência coletiva apoiada em um direito” (LIMA, 1996, p. 28).

Provocado pelos problemas urbanos que se agravou na cidade, o prefeito Wall Ferraz (gestão: 1975-1979), formulou o I Plano Estrutural de Teresina (I PET), o qual foi regulamentado pela Lei nº 1591 de 31.05.78.

Apesar desse plano (I PET) ter estabelecido uma série de recomendações sobre a expansão da cidade, dispendo sobre seu parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, e ter fixado padrões de densidade por zona, através da definição da área de expansão e implantação do perímetro urbano, sua implantação não foi capaz de disciplinar o uso do solo urbano, de tal modo que a cidade continuou crescendo sem controle e critérios objetivos de espacialização, ocupação e organização.

No enfrentamento desse fenômeno de favelização, nas cidades brasileiras, estudos (LIMA, 1996; SILVA, 1996) atestam que, inicialmente, a forma como os diversos governos reagiam era pela violência, empregada pela polícia nas expulsões e desalojamentos. Em face desse tratamento autoritário, dispensado aos moradores das favelas durante a década de 1970, os movimentos de luta por moradia, em várias cidades, promoveram uma crescente pressão urbana e direcionaram as reivindicações ao Estado, principalmente no que se refere à urbanização de favelas, impelindo o governo federal a atender, ainda que de forma precária e insuficiente, as necessidades dessas populações da periferia.

Premido pelo agravamento da questão urbana e pela pressão dos movimentos de luta por moradia, o governo federal, em 1979, iniciou uma tentativa de reformulação do BNH, abrindo novas linhas de financiamento, voltadas para a construção de moradia dos setores de mais baixa renda, através de Programas como o de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR). Com a implantação desses programas, a política do governo frente a áreas de conflitos urbanos, envolvendo famílias sem moradia e os prováveis “donos” da terra, passou do imediato despejo para a remoção e inserção das famílias no Sistema Financeiro de Habitação.

Em Teresina, a despeito da resistência localizada de moradores de favelas para permanecerem na área e urbanizá-la, entre os anos de 1970 e 1985, assinala Lima (1996) que nenhum processo de luta resultou em legalização da área. A remoção da Favela COHEBE para o conjunto Angelim, em 1982, também conhecido como PROMORAR, nome oficial do programa federal, evidenciava a estratégia que o Estado utilizava para responder a essa problemática.

Resultante de um modelo de gestão urbana autoritário, centralizador e excludente, essa estratégia de enfrentamento da favelização promoveu remoções para áreas localizadas fora do perímetro urbano, impondo certos padrões de segregação sócio-espacial a um contingente cada vez mais numeroso de famílias sem moradia, seguindo e favorecendo a lógica do capital imobiliário, mediante a valorização da terra urbana. Com efeito, o PROMORAR Angelim (sul), Mocambinho I, II e III (norte), Itará II e Renascença (leste), localizados nas franjas de distintas regiões da cidade, são exemplos de conjuntos habitacionais dos setores de baixa renda onde parte significativa dessas famílias faveladas foi instalada pelo poder público, nesse período.

Enquanto as famílias de baixa renda se localizavam em conjuntos situados em áreas periféricas da cidade, a zona leste passou a se consolidar como espaço de localização dos setores de maior renda, multiplicando-se, durante as décadas de 1970 e 1980, mansões e erguendo-se, durante a década de 1980, luxuosos edifícios de apartamentos que inauguraram um processo crescente de verticalização, aprofundando o contraste social, cada vez mais evidente na cidade.

No que concerne às ações do poder público municipal, entre os anos de 1970 e 1985, embora não se desconheça que o aparecimento e o gradativo crescimento das favelas em Teresina se constituía um dos principais problemas a ser gerido por esse poder, sua atuação

sobre o urbano, segundo Lima (1996, p. 47), “[...] limitava-se a ações isoladas e fragmentadas, não obedecendo a uma orientação de política global”.

Nesse sentido, as ações adotadas pelo poder público municipal são voltadas, como já observado, para a elaboração de legislações sobre o disciplinamento do uso do solo urbano, a distribuição de material de construção para as famílias de baixa renda, visando à melhoria das condições de moradia, de desapropriação e de distribuição de títulos de aforamento em terrenos do patrimônio municipal, cada vez mais escassos.

Além da falta de compromisso de enfrentar a questão da moradia, a ausência de autonomia política e financeira dos governos municipais dificultava uma intervenção mais firme, o que resultava na incapacidade para resolver essa questão, devido aos poucos recursos.

Com a ausência de políticas públicas que enfrentassem a questão urbana e com o contínuo fluxo migratório campo-cidade, apresentando ainda um índice elevado de crescimento populacional, durante a década de 1980 (4,27% a.a., conforme Tabela 1, p. 19), Teresina experimenta um acentuado *déficit* habitacional e uma expansão significativa dos assentamentos favelados¹⁰.

Nesse processo, a multiplicação de ocupações coletivas urbanas, especialmente a partir da segunda metade da década de 1980, faz a cidade vivenciar uma intensa movimentação em torno da problemática da moradia. Com efeito, o ano de 1986, em Teresina, torna-se emblemático, pois, às experiências exitosas das Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves, sucederam-se novas práticas caracterizadas pela afirmação de direito à moradia das famílias envolvidas, marcando, de forma definitiva, um novo momento dos conflitos urbanos na cidade (LIMA, 2003).

É assim que as habituais práticas isoladas de luta por moradia passaram a ser, a partir de 1986, mais organizadas, mesmo que não previamente planejadas ou apoiadas por entidades formais. Ademais, o processo de negociação, de desapropriação e a conseqüente permanência das famílias nessas áreas ocupadas (Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves) passaram a ser tanto um sinalizador de uma nova forma de gerir os conflitos urbanos quanto um potencializador das lutas por moradia na cidade.

A partir dessas experiências das Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves, Lima (2003) ressalta que emergem soluções de conflitos incluídas no reconhecimento do direito à permanência das famílias nas terras ocupadas, abrindo novas perspectivas ao enfrentamento da questão da moradia, caracterizadas pela legitimidade e conquista da apropriação social do uso da terra. Além disso, o Movimento dos Sem-Teto passa a ser uma das maiores expressões de luta por moradia, passando a atrair suportes político-jurídicos e a conquistar reconhecimento público e, conseqüente, espaço para divulgar suas lutas, dando, assim, maior visibilidade aos problemas urbanos.

Na esteira desse novo panorama social, a partir de 1986, o aumento dos conflitos e a consolidação das formas de ocupação coletiva do espaço urbano ensejaram o surgimento de vários atores, organizações e entidades representativas dos movimentos sociais que buscavam tanto articular as reivindicações quanto intermediar a apresentação de propostas ao poder público. Entidades, como a Federação de Associação de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) e a Federação de Associação de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI), criadas em 1986¹¹, num contexto de crescimento quantitativo do associativismo comunitário (SILVA,

¹⁰ Pesquisa, realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (TERESINA, PMT, 1991) em 1991, constatou, que, nesse período, Teresina registrava 56 assentamentos favelados, distribuídos em toda a área urbana.

¹¹ O surgimento de duas Federações com nítida orientação vinculada a partidos de esquerda – FAMCC, ao PT, e FAMEPI, ao PCdoB – expressa também a diversidade de sujeitos políticos, próprio de uma sociedade civil heterogênea, permeada por práticas sociais e políticas diversas, presentes no mesmo campo de ação.

1989) e de grande incidência de ocupações coletivas urbanas (LIMA, 1996), apesar de não se vincularem apenas à questão da moradia, passaram a ser os principais canais formalizados e legalizados de representação dos movimentos de luta por moradia na cidade.

Embora não podendo acompanhar e oferecer suporte a todas as demandas que envolviam a questão da moradia em Teresina, essas Federações e outros atores, que orientavam política e juridicamente os movimentos sociais, tiveram, de alguma forma, influência na organização de algumas dessas demandas, ao interferir, através de suas conquistas, na construção da cidade, inclusive, na sua agenda política (VIANA, 1999).

É mister ressaltar que tais entidades, nesse processo, vão figurando como parte das exigências e das expressões próprias da conjuntura de redemocratização do país, uma vez que a abertura política introduzia, na agenda pública e na pauta dos movimentos sociais, novas questões, dentre as quais estão a participação na gestão dos recursos e as ações destinadas à melhoria da qualidade de vida da população, sem se mencionar que o próprio Estado se redefine e abre canal de intermediação com esses movimentos sociais, no tocante às políticas desenvolvidas.

Ante um contexto caracterizado pelo retorno das eleições municipais, pela progressiva ausência dos governos federal e estadual, no enfrentamento da problemática da moradia, e pela presença marcante de fortes tensões decorrentes, sobretudo do aumento de ocupações coletivas urbanas, o governo municipal é pressionado, a partir de 1986, a redefinir seu alcance no enfrentamento dos conflitos por uso e ocupação do solo na cidade.

Dessarte, dentre as várias iniciativas realizadas pelo governo municipal, na segunda gestão do Prefeito Wall Ferraz (1986-1988), destacam-se a legalização e a urbanização de áreas de conflito, em favor das famílias sem moradia, a promulgação de leis que procuravam regulamentar a ocupação e uso do solo urbano, a criação de órgãos e mecanismos que podiam efetivar uma proximidade maior com os movimentos sociais, especialmente com os de luta por moradia.¹²

No que se refere às desapropriações, elas eram praticadas geralmente após intensa pressão dos movimentos sociais ou após as áreas ocupadas pelas famílias estarem consolidadas. Além desse caráter de urgência, as ações de desapropriação, na maioria das vezes, eram isoladas de outras ações físicas e sociais que pudessem ter um caráter mais global.

Segundo Lima (2003, p. 80), a desapropriação e a legalização não se davam mediante o fato de ter ocorrido ocupação, pois “o poder de barganha, a dimensão organizativa do movimento e outros componentes de ordem política” eram determinantes na conquista da área ocupada, para não se falar de que havia uma resistência do governo municipal em interferir em conflitos envolvendo disputas de terra de propriedades privadas.

Quanto à legislação urbana, na gestão do Prefeito Wall Ferraz (1985-1988), foi instituída uma nova tentativa de ordenação do solo urbano, a partir da implantação do II Plano Estrutural de Teresina (II PET), constituindo-se em um instrumento normativo orientador do processo de transformação urbana, nos seus aspectos políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos. Nesse plano, a cidade ficou dividida em 118 bairros e em cinco zonas administrativas regionais: centro, norte, sul, leste e sudeste.

Dentre as várias diretrizes que o II PET pretendia promover, no que se refere especificamente à melhoria das condições de habitação da população, estava “a taxação

¹² Deve-se ressaltar que, sob o governo Sarney houve uma tentativa de reorientação da política habitacional, cujo desfecho foi a desarticulação do sistema e o fim do BNH, em 1986, sobrecarregando os municípios, especialmente as capitais com novas responsabilidades.

diferenciada e progressiva de todos os terrenos sem uso, beneficiados com serviços urbanos”, “a regularização das ocupações localizadas em áreas de conflito fundiário”, “a criação do Fundo Municipal de Terras”, dentre outros aspectos que apontavam para o projeto de Reforma Urbana, defendido pela sociedade civil, especialmente pelos movimentos de luta por moradia, durante a década de 1980, em Teresina.

Com o objetivo de uma maior aproximação com os movimentos sociais, sobretudo os de luta por moradia, foram criadas, no âmbito institucional, várias secretarias, como a Secretaria do Trabalho e Ação Comunitária (SEMTAC), Secretaria do Interior e Assuntos Especiais (SINAE) e Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR). Convém lembrar que, em 1986, foram regulamentados ainda os Conselhos Populares de Teresina, como órgãos consultivos do poder executivo municipal, subordinados à SINAE, cuja função principal seria a de representar o movimento sindical, comunitário, estudantil e da juventude perante o governo local.

Porém, a despeito, de terem ocorrido assentamentos e desapropriações, especialmente em áreas de domínio público e institucional, avanços na legislação urbana, criação de novos canais de intermediação para o controle e gerência de conflitos urbanos, e compromissos do governo municipal de estar aberto ao diálogo e à negociação com os movimentos de luta por moradia, nada disso conseguiu, de forma efetiva, resolver a questão dos conflitos de ocupação na cidade, durante a gestão de Wall Ferraz (1985-1988). Isso se deve ao fato de, além das ações do governo terem sido marcadas, na prática, pela ambigüidade de comportamento, autoritarismo e disponibilidade para o diálogo, essas ações serviram, na realidade, mais para amenizar as pressões e o impacto dos conflitos na cidade do que resolver o problema da moradia (LIMA, 2003).

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, os conflitos em torno da questão da moradia continuaram imprimindo uma forte pressão sobre a prefeitura. Apesar de sancionar a Lei de nº 1.221, criando o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), que tinha como objetivo tanto apreciar diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos para a política de desenvolvimento urbano de Teresina, quanto opinar sobre eles, a gestão dos conflitos por moradia, durante a administração de Heráclito Fortes (1989-1992), pouco se alterou, uma vez que os compromissos de executar o II PET e de desenvolver uma política de habitação, conforme a avaliação de Lima (2003, p. 83), “[...] ficaram, porém, restritas ao texto, pois as ações não ultrapassaram os limites da gestão anterior [...]”.

Em síntese, durante as décadas de 1970 e 1980, a expansão urbana, agravada pelo crescimento progressivo das favelas e pela exacerbação dos conflitos em torno do uso e ocupação do solo urbano, engendrou, na década seguinte, um contexto marcado pelo acúmulo de antigas e novas demandas, reatualização de velhos problemas e o surgimento de uma nova configuração urbana.

1.3. Década de 1990: nova dinâmica, novos processos no espaço urbano

Teresina, durante a década de 1990, configura-se como uma cidade que sofreu intensas transformações no seu tecido urbano (Figura 2 e 3, p. 32, 33), fruto de um contínuo crescimento espacial e da consolidação de uma cidade dual, decorrente de uma lógica “perversa” de apropriação do espaço urbano: por um lado, uma área edificada e construída pe-

los promotores imobiliários e pelo próprio poder público, o que dá origem a uma cidade legal, equipada com infraestrutura e serviços básicos; e, por outro lado, uma outra área habitada de forma precária, não reconhecida pelos órgãos públicos, produzida, principalmente, por ocupações de terras urbanas promovidas por populações pobres.

Além da produção dessas formas sócio-espaciais contrastantes, representadas pelas construções verticais e pelas favelas, emerge uma nova configuração da periferia, resultado das intervenções em antigas áreas rurais, que assumiram *status* de bairros, a partir de 1988. Tais intervenções foram promovidas por vários atores sociais como o governo municipal, proprietários fundiários, promotores imobiliários e movimentos sociais de luta por moradia.

Dentre esses atores, o governo municipal interfere no espaço urbano de Teresina, promovendo a redefinição de seu perímetro, mediante leis, decretos e projetos de reassentamentos urbanos. Os proprietários fundiários, por sua vez, passam, cada vez mais, a agir de forma articulada com os promotores imobiliários, seguindo a lógica de mercado. A ação destes se explica pelo fato de, além de já atuarem em bairros de população de alto poder aquisitivo, passarem a atuar também nas franjas da cidade, através da construção, em escala reduzida, de novos conjuntos habitacionais e de venda de lotes, produzindo áreas segregadas residencial e socialmente.

Os movimentos sociais de luta por moradia, outro ator que participa desse processo de reconfiguração da periferia da cidade, interferem no tecido urbano a partir de inúmeras ocupações coletivas que se realizam nos interstícios das construções dos novos conjuntos habitacionais e nos próprios loteamentos, localizados longe do perímetro urbano.

Dentre as várias leis e decretos municipais que promoveram alterações territoriais e expansão da área urbana, está a Lei nº 2.113, de 10.02.1992, a qual definiu a mudança de 108 para 110 bairros e, a Lei nº 2.283, de 10.03.1994, que criou quatro novos bairros na zona sudeste (Cuidos, Verde Cap, Bom Princípio e Santana). Em 17 de maio desse mesmo ano de 1994, uma nova lei promove uma alteração na zona sul, estabelecendo a fusão dos bairros Angelim e Angelim sul, doravante denominado Angelim, passando a cidade a possuir 113 bairros.

Em 1997, a zona sul adquire novos contornos, com a criação do bairro Pólo Industrial, ampliando-se novamente seu perímetro urbano, através da Lei nº 2.515, de 18.04.1997. No dia 20 de outubro, do mesmo ano, o governo municipal através das Leis 2.507 e 2.596 regulamenta a criação dos bairros Parque Sul e Portal da Alegria. Na zona norte, na mesma data, é criado pela Lei nº 2.577 o bairro Santa Maria da Codipi e, em 04.07. 2001, é criado

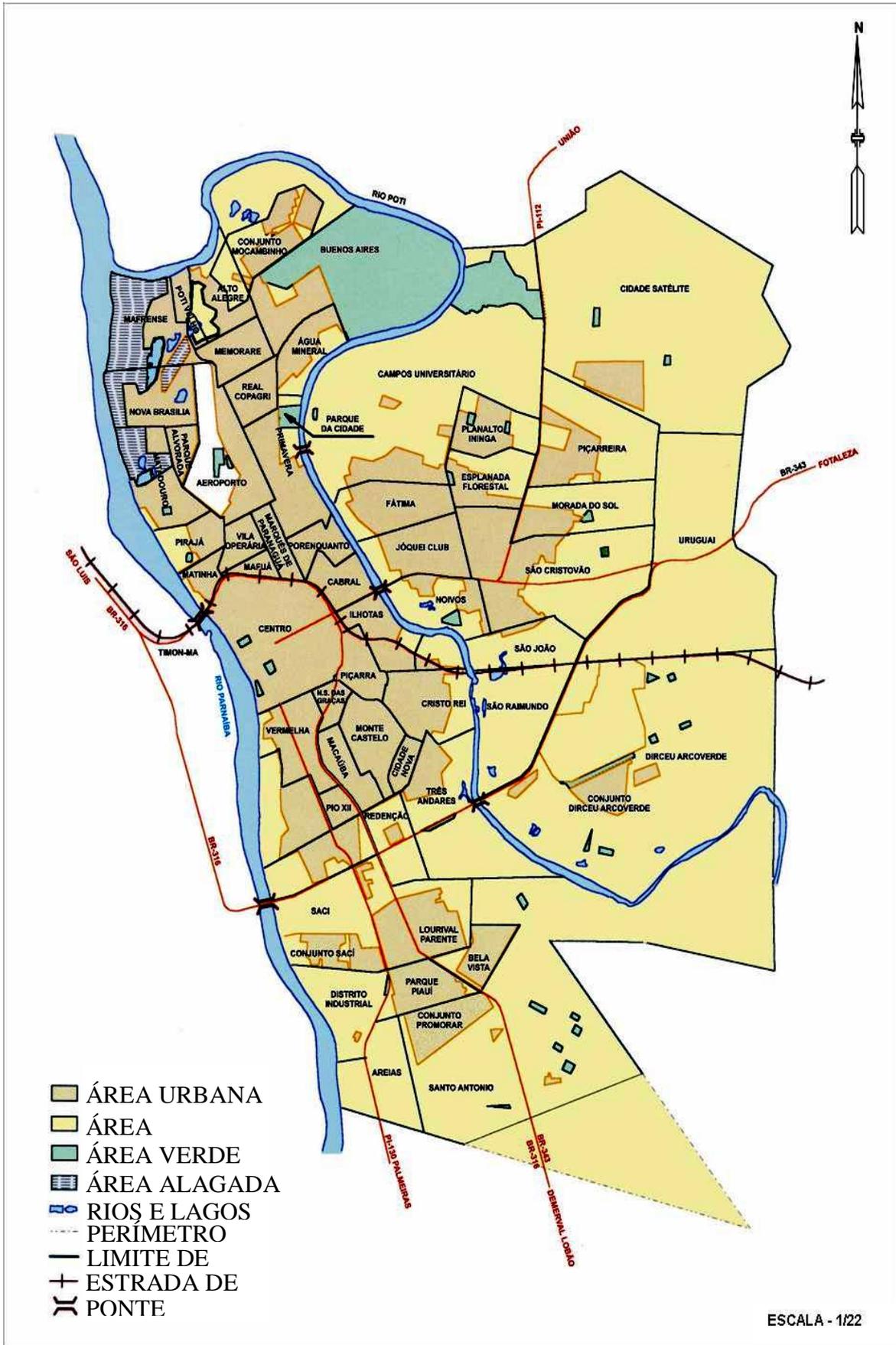


Figura 2 – Mapa Urbano de Teresina (1985)
 Fonte: Lima (2003 p.51)

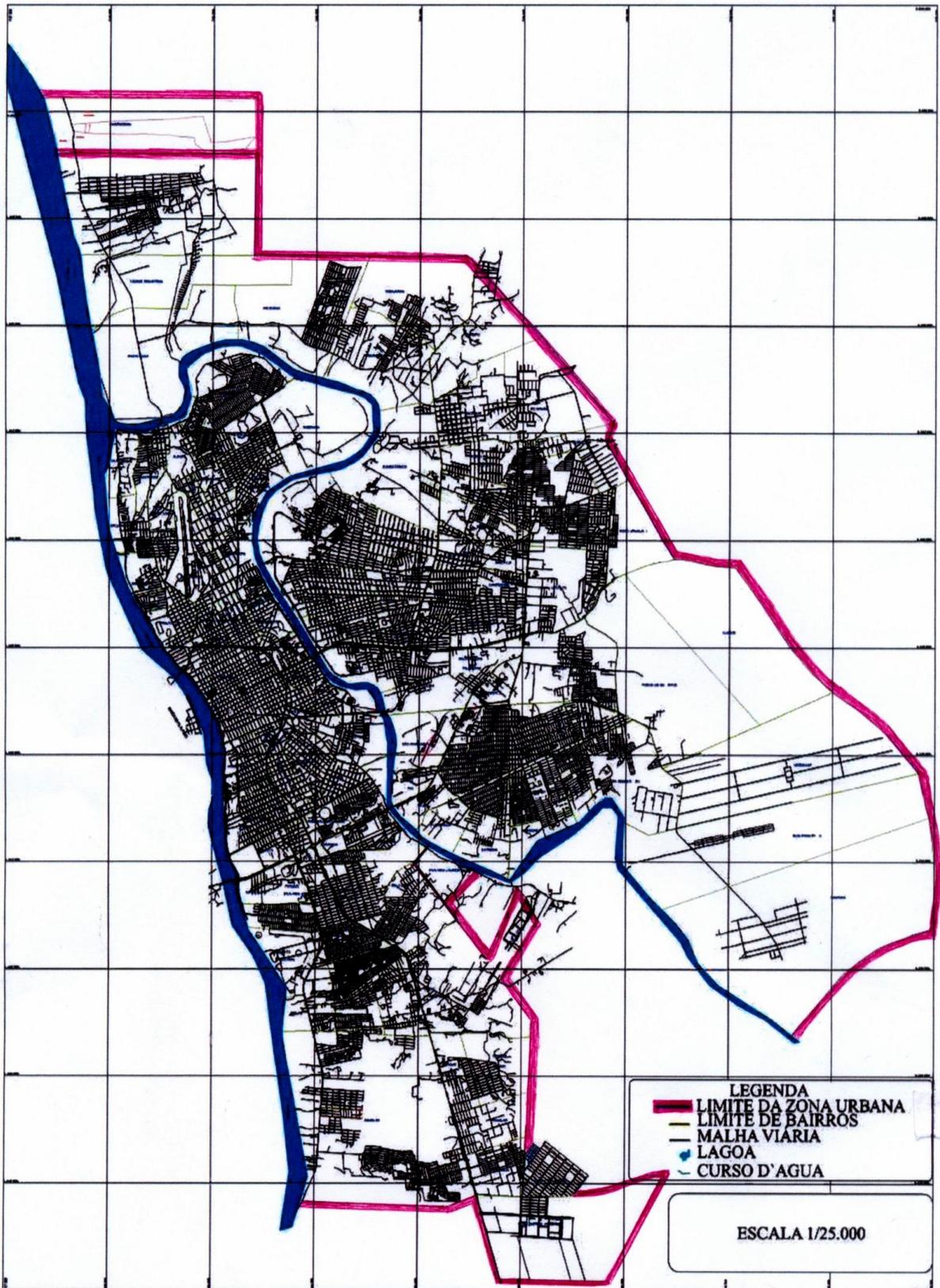


Figura 2 – Mapa Urbano de Teresina (2002)
Fonte: SEMPLAN (TERESINA, 2004a)

o bairro Chapadinha, pela lei nº 3.029, de 04.07.2001, acentuando a expansão da cidade também nessa direção.

Ainda se ressalte que, enquanto as zonas norte, sul, leste e sudeste crescem horizontalmente, durante a década de 1990, já sendo visível a ampliação dos limites urbanos da cidade, nessas direções, registra-se, também nessas regiões, um considerável crescimento demográfico, sobretudo, em determinados bairros, localizados nas suas franjas, que, até 1991, tinham um número inexpressivo de habitantes. O Gurupi, por exemplo, bairro localizado na zona sudeste, oficializado no II PET como nova área de expansão da cidade, registrava, em 1991, 221 habitantes, total elevado para 508 habitantes em 1996 e para 9.242 habitantes no ano 2000 (IBGE, 1991; 1996 e 2000b).

Fazem eco a esse crescimento populacional outros bairros. O bairro Angelim, na zona sul, também considerado área de expansão da cidade, tinha registrado, em 1996, 2.111 habitantes, ingressando, no ano de 2000, com 14.395 habitantes (IBGE, 1996, 2000b). A Vila Irmã Dulce, a maior ocupação da cidade ocorrida nessa mesma área, em 1998, pode ser considerada um emblema dessa expansão. Esse fenômeno também pôde ser observado na zona norte, com a Cidade Industrial¹³ que, em 1996, possuía 570 habitantes, contando, no ano de 2000, com cerca de 18.071 habitantes (IBGE, 1996 e 2000b), fruto de novas ocupações coletivas, ocorridas durante essa década, como a Santa Maria da Codipi (1.679 famílias) e Santa Maria das Vassouras (307 famílias) e de assentamentos oficiais instalados naquela área, como o Parque Wall Ferraz (1.365 famílias) e o Parque Firmino Filho (403 famílias) (TERESINA, PMT, 2000a).

Considerando que tal situação é observável também em outros bairros e que, durante a década de 1990, há uma queda no ritmo de crescimento demográfico da cidade (2,03 a.a.; Tabela 1, p. 19), pode-se concluir que a expansão urbana dessas áreas, nesse período, é resultante do processo de migração intra-urbana, provocado tanto pela impossibilidade de os setores de baixa renda se manterem em áreas centrais ou em áreas já urbanizadas quanto pela ação dos diferentes atores que produzem a cidade – movimentos sociais, poder público municipal, proprietários fundiários e promotores imobiliários.

Desse modo, é desnecessário dizer que a expansão do perímetro urbano de Teresina com o grande aumento populacional desses bairros gestou uma nova periferia e que os habitantes desta passaram a vivenciar uma série de dificuldades no que tange às condições de habitabilidade, uma vez que eles se instalaram ou foram instalados em áreas com características fortemente rurais, distantes do centro da cidade e destituídas de infra-estrutura urbana.

Além desse crescimento horizontal e a gestação de uma nova periferia, Teresina experimenta também, durante a década de 1990, um processo irreversível de verticalização, embora, em 2000, apenas 4% dos teresinenses residissem em edifícios (IBGE, 2000b). Tal expansão se concentrou nas áreas mais valorizadas da cidade, encravadas nos bairros que se localizam no entorno dos *shopping centers*.

Com efeito, acompanhando essa segregação residencial, esses mesmos *shopping centers* criaram “novos centros comerciais” na cidade, colaborando para uma espécie de segregação comercial e de serviços, já que o público preferencial desses empreendimentos são seus vizinhos, segmentos sociais de renda média e alta, moradores das mansões e prédios residenciais.

Outra dimensão importante no cenário urbano da cidade, na década de 1990, é a consolidação da expansão das zonas comerciais, processo iniciado na década de 1970, e intensificado nas décadas seguintes. O desenvolvimento urbano de alguns bairros, como o

¹³ Dados do Censo Demográfico de 2000 incluem o bairro Santa Maria da Codipi como parte do Cidade Industrial.

Itararé, o Parque Piauí, a Piçarreira, o Mocambinho e o Promorar, vai garantindo uma certa autonomia de determinadas regiões, em relação ao centro da cidade, tanto, no que se refere aos setores de comércio, como aos serviços e lazer.

Do ponto de vista da dinâmica da economia, Teresina não acompanhou esse intenso processo de urbanização ocorrido na cidade, caminhando a par do incremento da pobreza e da deterioração progressiva da qualidade de vida dos seus cidadãos. Na década de 1990, assim como nas precedentes, são as atividades informais, fortemente concentradas no comércio ambulante e nos serviços gerais, que remuneram mal, mas que representam a principal atividade que absorve a mão-de-obra desempregada e não especializada, oriunda da própria cidade, da zona rural do Piauí e dos estados vizinhos.

Dados estatísticos do Cadastro Central de Empresas (IBGE, 2003) corroboram com essas informações quando registram que os trabalhadores, inseridos no mercado formal de trabalho, são uma pequena parcela e que o setor terciário, especialmente a administração pública, emprega 40,1% da população, enquanto o comércio, 19,0 %, sendo, portanto, as atividades que mais concentram trabalhadores. Além de indicar o governo como um forte empregador, esses dados revelam a baixa diversificação da atividade econômica da Capital, o que reduz as oportunidades de emprego na cidade.

Ademais, a despeito de o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ter registrado um crescimento contínuo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M¹⁴, entre 1970 e 2000, transparecendo uma melhoria significativa das condições de vida da população teresinense, especialmente quanto à educação e à longevidade, durante a década de 1990, houve, de fato, uma redução do nível de renda da população¹⁵.

Nesse sentido, além do fraco desempenho da economia teresinense, a recessão em vários setores da economia brasileira e a crise que caracterizou o setor público, durante a década de 1990, se constituíram como alguns dos fatores responsáveis tanto para uma insuficiente absorção de mão-de-obra disponível no mercado, quanto para o desemprego, o trabalho informal e, conseqüentemente, o encarecimento do custo de vida, aprofundando, assim, o quadro de pauperização da cidade.

Esse aprofundamento da pobreza urbana em Teresina pode ser percebido pelo extraordinário crescimento do número de favelas e de seus habitantes, na década de 1990. Vale ressaltar que, durante essa década, os investimentos federal e estadual nas áreas de habitação apresentaram resultado pouco expressivo. Além disso, entre 1990 e 1994, a COHAB-PI paralisou a produção de unidades habitacionais, retomando essa atividade em 1995, através de financiamentos diversos, advindos de recursos do Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí (IAPEP), da própria COHAB-PI, e do governo federal (Programa Habitar Brasil), ou através de autogestão ou auto-financiamento, edificando, até 1998, 22 conjuntos habitacionais, perfazendo, assim, um total de 4.086 unidades habitacionais. Dentro desse universo de 22 conjuntos, o programa Habitar Brasil, do governo federal, por exemplo, edificou apenas 8 conjuntos, o que correspondeu apenas a 36% dos que foram construídos e a 35% das unidades habitacionais existentes (PIAÚ, GOVERNO DO ESTADO, 2001).

Esses números demonstram uma acentuada retração de recursos federais no setor habitacional e um fraco desempenho da COHAB-PI, durante a década de 1990, em relação ao

¹⁴ O IDH-M é um dos índices utilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para avaliar o desenvolvimento social dos municípios brasileiros, utilizando-se de três dimensões e quatro indicadores: Longevidade (esperança de vida ao nascer), educação (taxa de alfabetização de adultos mais taxa de frequência escolar) e renda (renda familiar *per capita*, em salário mínimo); O IDH-M, fixado em torno de 0,688, em 1991, passa para 0,767 em 2000 (IBGE, IPEA, 2000c).

¹⁵ O IDH – M/educação passou de 0,664, em 1991, para 0,870 em 2000, o IDH- M/longevidade passou de 0,669, em 1991, para 0,734 em 2000, enquanto que o IDH - M/renda, fixado em torno de 0,731, em 1991, passa para 0,625, em 2000. (IBGE, IPEA, 2000c).

número de habitações construídas na década precedente. Isso é resultado tanto da extinção do BNH, quanto da ausência de uma política de habitação mais consistente no âmbito do governo federal que não implementou nenhum programa no setor habitacional.

Ainda urge destacar que essa acentuada retração de recursos da União para o setor da moradia é resultado não apenas da progressiva incapacidade de iniciativa do poder executivo federal, mas também, conforme Arretche e Rodriguez (1999, p. 64), “[...] das novas regras da Constituição de 1988, que, ao contrário do que fez para as áreas de educação e saúde, não estabeleceu nenhuma hierarquia preferencial de competências de gestão entre os três níveis de governo”, deixando, assim, as Prefeituras mais próximas do cidadão e, conseqüentemente, mais expostas à pressão popular, sendo obrigadas a se responsabilizarem pelas conseqüências do enfrentamento – nem sempre amistoso - da problemática da moradia.

Dessarte, reaviva-se, cada vez mais a idéia de que a ausência de uma política de habitação nas esferas federal, estadual e municipal, que pudesse enfrentar a questão da moradia, de forma definitiva, contribuiu para a expansão de favelas, as quais passaram a ser o único recurso para os segmentos populares lançar mão para morarem na cidade. Essa expansão de favelas revela um círculo perverso e vicioso: à medida que o empobrecimento da população da cidade aumenta, aumenta também a busca de áreas de habitação que ofereçam condições mais viáveis financeiramente para a sobrevivência.

Corroboram com a análise acima, os dados oficiais da Prefeitura¹⁶ que registram, conforme tabela 2, p. 39, presença dos assentamentos de baixa renda¹⁷ nas diversas regiões da cidade, sobretudo, nas principais zonas de expansão, passando o seu número de 56, em 1991, para 190 em 2004.

Quanto ao número de habitantes, constatou-se que ele se elevou de uma população de 61.000 mil habitantes, em 1991, correspondendo a 10,2% da população total do município (TERESINA, PMT, 1992), para 133.857 em 1999, contingente que já representava quase 19,7% da população urbana do município, em 2000 (TERESINA, PMT, 2000a).

TABELA 2 – Evolução dos assentamentos de baixa renda. Teresina (1991-2005)

REGIÃO	N.º DE ASSENTAMENTOS
--------	----------------------

¹⁶A expansão dos assentamentos de baixa renda em Teresina provocou a necessidade de pesquisas que pudessem oferecer dados mais objetivos sobre os mesmos. O primeiro cotejamento foi realizado em 1991 e se restringiu à identificação dos assentamentos e ao período em que surgiram. Esses dados integraram um levantamento mais amplo sobre Teresina que tiveram seus resultados divulgados em documento intitulado Perfil de Teresina (TERESINA, PMT, 1992). As demais pesquisas tiveram um caráter mais censitário, e além de verificarem a expansão dos assentamentos, registraram o perfil dessas áreas e de seus problemas. Nesse sentido, em 1993, foi elaborado o I Censo de Vilas e Favelas, sendo lançado em 1994 (TERESINA, PMT, 1994). Entre setembro de 1995 e maio de 1996, a SEMTAS realizou o II Censo, sendo lançado no mesmo ano (TERESINA, PMT, 1996). Em 1999, a SEMHUR realizou o terceiro o qual foi publicado em 2000 (TERESINA, PMT, 2000a).

¹⁷ A Prefeitura classificou esses assentamentos obedecendo a seguinte categorização: “*Vila* - área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto, sem obedecer as exigências feitas pela lei do 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 localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoronamento) ou em leito de vias públicas, sujeita quase sempre à remoção; *Parques e Residenciais* - loteamentos feitos pela Prefeitura obedecendo todos os requisitos vigentes na legislação de parcelamento do solo” (TERESINA, PMT, 2000a, p. 9). Como tais categorias podem incorrer no erro de amenizar ou, até mesmo, de escamotear uma situação de precariedade física e social, que é comum em todos assentamentos de baixa renda, preferir-se-ia adotar o termo favelas, porém, para efeito de referência a esses censos, far-se-á menção a essas categorias institucionais.

ADMINISTRATIVA	1991	1993	1996	1999	2005
Leste	14	51	48	45	51
Sudeste	06	28	28	31	38
Sul	18	39	48	45	61
Norte	15	17	20	22	31
Centro	03	06	05	07	09
TOTAL	56	141	149	150	190

Fonte: SEMPLAN (TERESINA, PMT, 1992; 1994; 1996; 2005a), SEMHUR (TERESINA, PMT, 2000a)

Diante do grande percentual de vilas e favelas, com pouca ou nenhuma infra-estrutura, instaladas em diversos pontos da cidade, o governo municipal, entre 1993 e meados de 1996, deu início à urbanização de favelas, como parte de um conjunto de ações que compunha a política de bairros, proposta para a terceira gestão de Wall Ferraz (1993-1996).

A Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) durante a primeira metade da década de 1990, passa a atuar mais diretamente no enfrentamento da questão da moradia¹⁸, apesar de, como já observado neste texto, existir uma Secretaria específica para essa questão, a SEMHUR.

Na verdade, como se verá mais adiante, essa Secretaria de Habitação só terá responsabilidades mais amplas na gestão do prefeito Firmino Filho¹⁹, a partir de 1997, quando se constituiu num dos principais órgãos executores do Projeto “Vila- Bairro”, uma proposta de natureza urbanística focalizado nas áreas caracterizadas como vilas, favelas, parques e residenciais.

Nesse sentido, no tocante às ações do governo municipal, no período 1993-1996, dados do Censo das Vilas e Favelas (TERESINA, PMT, 1996, p. 15) apontam que houve “[...] a desapropriação e desafetação, de 766.211 ha e 195.999 ha de terras, respectivamente, [...]” realizadas pela Prefeitura, a qual concedeu título de cessão de posse e uso a 3.906 famílias. No que se refere ao reassentamento de famílias que ocupavam áreas consideradas irregulares e de risco, a Prefeitura atendeu a 3.311 famílias, abrangendo, nesse universo, cerca de 16.555 pessoas. Os assentamentos, para os quais essas famílias foram removidas pelo poder público municipal, compreendem os Parques Anita Ferraz e Governador Mão Santa, na zona leste, Dagmar Mazza, na zona sul, e Wall Ferraz, na zona norte.

Além de promover a expansão dessas zonas onde foram instalados esses assentamentos, a localização distante da zona urbana e as condições precárias de infra-estrutura provocaram reivindicações dos seus moradores que visavam a melhores condições de habitabilidade. Devido a essas constantes reivindicações das famílias removidas, dentre outros motivos, os assentamentos oficiais, como se verá mais adiante, passaram a ter uma certa prioridade, durante a execução das ações de urbanização do governo municipal, a partir de 1997.

¹⁸ Essa atuação da SEMTAS, no enfrentamento da questão da moradia, teve como determinante a proximidade existente e a identificação do então Secretário Kleber Montezuma com determinados setores dos movimentos sociais, em razão de sua militância anterior em partido de esquerda (PCdoB).

¹⁹ Firmino Filho foi eleito Prefeito de Teresina pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), em 1997, e reeleito em 2000, governando a cidade até 2004.

Através do II e o III Censo de Vilas e Favelas (TERESINA, PMT, 1996 e 2000a), o governo municipal, além de registrar uma queda²⁰ no crescimento de vilas e favelas, na Capital, argumenta que esse decréscimo é resultante de ações que buscam responder às demandas postas pelos movimentos sociais, sobretudo, pelos movimentos de luta por moradia.

O fato, porém, de as mesmas pesquisas registrarem um significativo crescimento do número de sua população evidencia que, durante a segunda metade da década de 1990, houve um adensamento e uma ampliação dos núcleos existentes, novo fenômeno que pode ser explicado pela diminuição do número de pequenas favelas, pela emergência de grandes aglomerados espontâneos ou institucionalizados e pela ocupação de espaços existentes no seu interior e no seu entorno.

É mister ressaltar que, em razão da intensificação das intervenções de remoção e de reassentamento, do governo municipal, a partir de 1997, dados oficiais também (TERESINA, PMT, 2000a) apontam um reordenamento do ambiente e do espaço urbano do município: crescimento de vilas, na ordem de 10,4% (de 106 para 117); decréscimo do número de favelas, na ordem de 51,02% (de 39 para 24); e um crescimento de 125% no número de parque e residenciais (de 04 para 09), em relação ao Censo anterior (TERESINA, PMT, 1996). Este último crescimento se deve à formação dos Parques Firmino Filho, Parque Poti e Residencial Primavera, na zona norte, Residencial Betinho, na zona sul, e Residencial Frei Damião, na zona sudeste.

Essa política de reassentamento das gestões de Firmino Filho, em parte, lembra, como visto no tópico anterior, a estratégia de enfrentamento da favelização, promovida pelo governo estadual e pelo municipal, durante as décadas de 1970 e 1980. Tal continuidade pode ser evidenciada na localização desses assentamentos oficiais e, até mesmo, dos que atualmente estão em andamento²¹ e em fase de licitação²² (Figura 4, p. 41), os quais impõem certos padrões de segregação sócio-espacial a um contingente cada vez mais numeroso de famílias sem moradia.

Ademais, a instalação desses assentamentos e sua subsequente urbanização promoveu a valorização de várias áreas ociosas que ficavam nas suas proximidades, guardadas para fins especulativos, a exemplo de loteamentos de empresários do setor imobiliário, existentes nas franjas da cidade, distantes das áreas estruturadas urbanisticamente.

Muitos desses loteamentos, que, curiosamente, influenciaram os próprios nomes dos bairros²³, além de serem os vazios urbanos, produzidos nas décadas de 1970 e 1980, promoveram com a construção de conjuntos habitacionais precários, outros interstícios que foram ocupados por famílias de sem-teto, a partir de 1996, ensejando vários conflitos de terra

²⁰ Conforme tabela 2, p. 38, o número de vilas e favelas passou de 143 em 1993 para 149 núcleos em 1996, correspondendo a 5,67% de aumento em relação a pesquisa anterior. Já a última edição do censo registra que Teresina possuía apenas 150 vilas, favelas, parques e residenciais, número esse que ficou praticamente inalterado, entre 1996 e 1999, com um crescimento de apenas 0,6%.

²¹ Estão sendo construídos com recursos federais do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) os seguintes Residenciais: no bairro Santa Maria da Codipe (zona norte) o Francisca Trindade com a previsão de 1.242 unidades; no bairro Angelim (zona sul), o Mário Covas, com 632 unidades habitacionais; e no Bairro Cuidos (zona sudeste), o Santiago, com a previsão de 326 unidades habitacionais (TERESINA, PMT, 2005a).

²² Está em fase de licitação, também pelo PSH a construção do Residencial Maurílio de Araújo Lima – Bairro Pedra Mole (zona leste), com 124 unidades (TERESINA, PMT, 2005a).

²³ O loteamento Parque das Esplanadas, localizado no bairro Esplanada, limite com o Angelim (zona sul), e do Parque Gurupi I e II, no bairro Gurupi (zona sudeste).

na cidade, aumentando e encarecendo a demanda e os custos por serviços urbanos.

Segundo a última edição do Censo das vilas e favelas (TERESINA, PMT 2000a), as ocupações coletivas urbanas continuaram avançando em áreas de expansão da cidade, sobretudo, nesses loteamentos e terras reivindicadas por particulares, localizados distante de áreas mais urbanizadas. As Vilas do Avião, Meio Norte, Santa Bárbara, Firmino Filho I, na zona leste; Monte Alegre, na zona norte; Alto da Ressurreição, na zona sudeste, e Vila Irmã Dulce, na zona sul, são casos exemplares dessas ocupações realizadas durante a segunda metade da década de 1990.

Ademais, conforme indica a tabela 2, p. 38, os assentamentos de baixa renda continuaram a crescer ao longo das duas gestões de Firmino Filho e com índices ainda bastante elevados. A partir de 2000, cerca de 40 vilas e favelas surgem em Teresina em diversos pontos do seu tecido urbano, em especial nessas franjas da periferia em expansão, dentre as quais podem-se citar: Parque Universitário, localizado no bairro Piçarreira, e Vila Mirante dos Morros, localizada no Vale do Gavião, ambos na zona leste; Parque Extrema, no

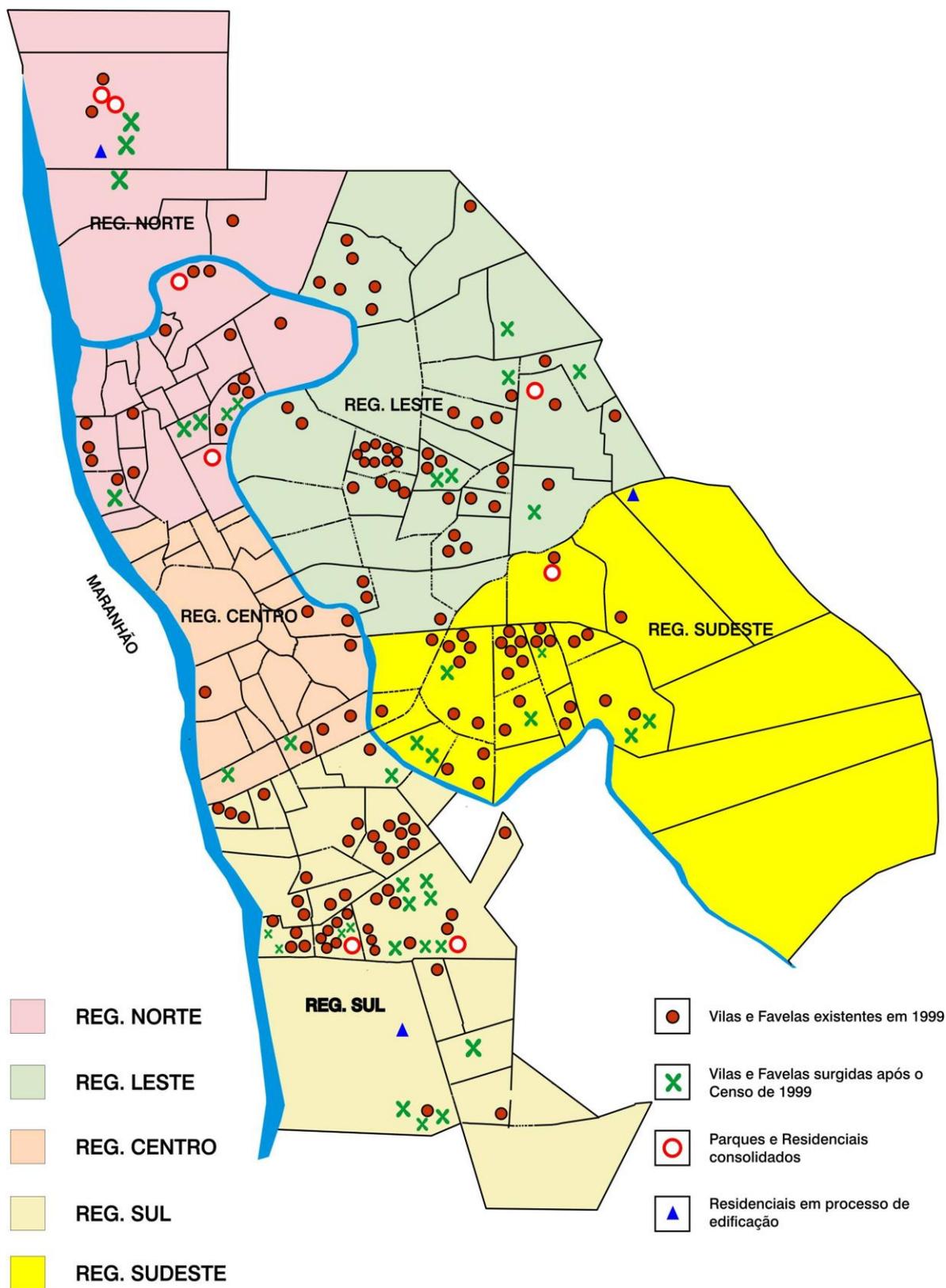


Figura 4: Localização dos assentamentos habitacionais de baixa renda em Teresina
Fonte: Adaptação do Mapa das Vilas (TERESINA, PMT, 2000a), SEMPLAN (TERESINA, PMT, 2005a)

bairro Comprida, e Washington Feitosa, no São Sebastião, ambos na zona sudeste; Parque Palmeirais, no bairro Areias, Ocupação Bahema, no Esplanada, ambos na zona sul; Parque Brasil I e II, no bairro Santa Maria da Codipe, na zona norte.

Portanto, nessas áreas localizadas em zonas de expansão gesta-se uma verdadeira cidade, seja pelos movimentos coletivos de ocupação de áreas vazias (sobretudo nas zonas leste, sul e sudeste), seja pelos grandes aglomerados habitacionais construídos pela Prefeitura para abrigo de famílias retiradas de áreas consideradas de “risco, irregulares” e de “conflito”.

Entretanto, o processo de gestação desta cidade, seja por meio legal (assentamentos oficiais), seja às margens da lei (ocupações coletivas urbanas), bem como sua própria estruturação urbana e social, consoante Lima (2003, p. 68), “não se realizará sem múltiplos conflitos, sofrimentos, perdas, mobilizações e longas e dolorosas jornadas de negociação”.

A resistência de moradores a propostas de remoção, da Prefeitura, para esses terrenos, fora da zona urbanizada, e às ameaças de despejo das famílias dessas vilas, promoveram experiências que se constituíram um quadro de ameaça para os proprietários fundiários e de desafio para as ações que o Prefeito Firmino Filho anunciava para as vilas e favelas da cidade, a partir de 1997.

Corroboram com essa avaliação acima, depoimentos colhidos para esta pesquisa, registros nos jornais consultados e documentos de entidades associativas ligadas aos movimentos de luta por moradia, ao apontarem várias manifestações de centenas de famílias de vilas e favelas da cidade, as quais reivindicavam, sobretudo, tanto a urbanização e a regularização fundiária de antigas e recentes ocupações coletivas, quanto a intervenção da Prefeitura na intermediação dos conflitos em que famílias estavam sob ameaças de despejo.

É mister ressaltar que as lutas por moradia, durante a década de 1990, continuaram como centro dos conflitos urbanos na cidade, se constituindo a conquista e à regularização do terreno, uma das primeiras e principais reivindicações. Preservavam-se nelas, também, a reivindicação de um espaço com equipamentos e serviços urbanos que possibilitassem melhores condições de habitabilidade, tais como o acesso à água, à energia, ao transporte público, à pavimentação de ruas e avenidas, à instalação de escolas e unidades de saúde, ao lazer e esporte, a segurança pública e à geração de emprego e renda.

Nesse processo, além da Prefeitura e seus órgãos responsáveis pela habitação e urbanização, o órgão estadual responsável pelo abastecimento de água, Água e Esgoto do Piauí S/A (AGESPISA), e o federal, responsável pelo abastecimento de luz, Companhia Energética do Piauí S/A (CEPISA), se constituíram nos principais alvos das reivindicações dos movimentos de luta por moradia.

O Prefeito Firmino Filho, por sua vez, no princípio de sua 1ª gestão, sinalizava com um discurso de abertura de diálogo com os movimentos sociais, recebia suas reivindicações, apresentando a situação financeira do executivo, as demandas que iriam ser resolvidas de imediato e os programas e projetos que iriam ser implementados, no sentido de responder, de forma definitiva, a essas questões.

Ante a resistência de várias dessas famílias à ameaça de despejo de áreas privadas ocupadas, sob intensa pressão e violência policial, o governo municipal reafirmava que não mais reconheceria alternativa fora do escopo legal-institucional, para a garantia do direito à moradia, uma vez que a participação e as demandas da sociedade civil seriam viabilizadas por vários instrumentos e projetos que foram criados no início de sua gestão e que previam o equacionamento da problemática da moradia. Assim, os conflitos por uso e ocupação do solo urbano, especialmente envolvendo proprietários fundiários, deveriam ser tratados na Justiça e as famílias serem encaminhadas para os Projetos de Habitação da Prefeitura.

Ademais, conforme registros em jornais consultados e depoimentos²⁴ do então

²⁴Entrevista com Kléber Montezuma, à época Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de Teresina,

Secretário de Habitação, afirmava-se que, em situação que a Prefeitura viesse a desapropriar áreas de conflito, as famílias ocupantes da área deveriam pagar, de acordo com suas condições, pela terra que ocupavam. Esse novo procedimento, de acordo com o discurso oficial, teria o objetivo tanto de evitar “a indústria da invasão”, que se seguia ao processo de ocupação, promovida pelos movimentos de luta por moradia, quanto de valorizar a luta daqueles que realmente desejam conquistar a terra e a moradia, por direito e não por doação.

Em contraponto, por parte das lideranças dos movimentos de luta por moradia, eram constantes as denúncias, nos noticiários da época e em depoimentos concedidos a este pesquisador, de uma possível omissão do governo municipal na gestão dos conflitos por uso e ocupação do solo e de um suposto esquema, que envolveria o judiciário e a polícia militar, para aprovar e efetivar, com maior rapidez, pedidos de reintegração de posse, solicitadas por proprietários fundiários.

Nesse sentido, o caso do despejo de famílias que ocuparam um terreno próximo ao clube *Atlantic City*, na zona sudeste, em 1997, é emblemático, pois esse episódio apresentava sinais de como o governo municipal pretendia tratar os conflitos por moradia, na cidade, durante a gestão de Firmino Filho (1997-2000). Tal episódio ganhou uma ampla cobertura da imprensa, que denunciou a violência cometida pelos policiais contra as famílias e suas lideranças, bem como a resistência do governo municipal em mediar os conflitos por moradia na cidade. Após a exposição dos acontecimentos na opinião pública e a pressão das famílias, o governo municipal decidiu incorporá-las às suas ações de habitação que estava implantando na cidade, transferindo-as para um assentamento em dezembro de 1997, localizado na zona sudeste, no bairro Gurupi, próximo à Vila Alto da Ressurreição, o qual foi denominado Frei Damião.

Diante da intensificação dos conflitos por uso e ocupação do solo na cidade, os movimentos de luta por moradia passam a exigir, com mais intensidade, “o fim da violência e dos despejos”, através de várias manifestações e audiências públicas, propondo, dentre vários aspectos postos, aos setores da Justiça, da segurança pública e dos poderes executivos, o que segue:

- O reconhecimento do direito social à moradia, acima do direito de propriedade;
- Que o poder público interfira de maneira eficaz nas questões de despejo, reconhecendo como causa de interesse social;
- Que o Ministério Público atue na fiscalização da lei, no sentido de assegurar os direitos básicos, inclusive a moradia;
- Que seja dada orientação adequada ao aparato policial, visando a criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos, eliminando os resquícios da doutrina da segurança nacional. (FAMCC, Panfleto: “*Pelo fim da violência e dos despejos*”, Teresina, 1997).

É mister lembrar que essas reivindicações estavam em consonância com as propostas de um Movimento muito mais amplo, de âmbito nacional, organizado pela Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), a partir de 1995, e pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a partir de 1997. Tais entidades discutiam, por exemplo, a violência policial nos despejos urbanos e a democratização do poder judiciário. A importância desses temas é confirmada na segunda Conferência das Organizações das Nações Unidas (ONU) sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada, em junho de 1996, na Capital da Turquia. Apesar da importância e da projeção - inclusive, internacional - do tema, conforme Maricato (1997, p. 24), nessa segunda Conferência, “a questão dos despejos não avançou muito, pois condenou apenas os ‘despejos ilegais’, mas de qualquer forma explicita a necessidade de dar alternativa aos despejados”.

Assim sendo, a emergência de novas ocupações, a partir de 1996, de grandes dimensões, em terras consideradas de particulares, em áreas de expansão da cidade, passa a apresentar desafios à nova proposta de gestão urbana, formulada pelo governo municipal em 1997, pois, a cada nova área ocupada, correspondia a necessidade de infra-estrutura básica, exigida pelas comunidades que apresentavam contingentes populacionais cada vez mais numerosos, que se tornavam mais organizadas e articuladas em torno de suas demandas e que se localizavam em áreas sem infra-estrutura urbana e social.

Na verdade, a realidade das vilas, favelas, parques e residenciais apresenta ainda vários problemas, compartilhando múltiplos aspectos da pobreza urbana na cidade, tais como: a tensão das famílias frente à indefinição da situação fundiária e a conseqüente insegurança da moradia, a precariedade da estrutura física das habitações, as dificuldades nas formas de acesso aos serviços de energia e água e as péssimas condições sanitárias, o elevado nível de desemprego e subemprego, o baixo padrão de renda das famílias, o baixo nível de escolaridade da população, a insuficiência de uma infra-estrutura social, como escola, creches e unidades de saúde, e uma precária infra-estrutura de serviços coletivos, sobretudo no que se refere à pavimentação.

Toda essa problemática, que pode ser observada quantitativamente nos Censos de Vilas e Favelas, nos depoimentos dos entrevistados, e captada, diariamente, nos jornais da cidade, expõe, de um lado, as formas e dificuldades de sobrevivência da população pobre que ocupa quase todo o tecido urbano da cidade, desde a região central até os limites da periferia urbana de Teresina, e, de outro lado, os limites das ações do governo federal e do estadual e a responsabilidade e o desafio, cada vez maior, de o governo municipal enfrentar essa complexidade social, pois, como afirma Santos (1993), “quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam suas mazelas”.

Assim sendo, a cidade de Teresina, durante a década de 1990, é palco de uma série de conflitos, sobretudo os relativos à moradia, que se traduziram não só em questionamentos sobre essas mazelas urbanas, que se acumularam ao longo das décadas recentes, mas também em legítimas práticas interpelativas ao poder público, mormente, à esfera mais próxima do cidadão, o governo municipal. Simultaneamente, a Capital assiste a mudanças no discurso

sobre a gestão urbana e é alvo de iniciativas em torno da materialização dos dispositivos político-institucionais implantados pela Constituição de 1988 que acenou com a possibilidade de avanços na democratização das relações entre Estado e sociedade civil e visa, dentre vários aspectos, redefinir a forma de tratamento dos problemas e conflitos urbanos.

CAPÍTULO II

TERESINA NO CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

2.1. O processo de descentralização das políticas públicas e a implementação das políticas urbanas: constrangimentos político-institucionais e a emergência de novas experiências municipais

A emergência no contexto da redemocratização do país, de experiências democráticas inovadoras no campo da gestão de políticas públicas, consagradas na Constituição de 1988, contribuiu, para a construção de um novo paradigma de gestão, caracterizado pela descentralização, criando condições de autonomia e de iniciativa dos governos municipais na definição de agendas e na implementação de políticas urbanas durante a década de 1990.

Tiveram papel importante nesse processo de descentralização, iniciado nos anos de 1980, tanto governos municipais identificados com a democratização da gestão local como a revitalização da sociedade civil, expressa entre vários aspectos pelo aumento do associativismo e a emergência de movimentos sociais organizados.

No que se refere aos administradores locais, com o novo contexto eleitoral nas capitais, estes passaram a assumir, cada vez mais, o compromisso com o desenvolvimento de políticas sociais e novos programas para as populações de baixa renda.

Já no campo societal, as lutas por direitos básicos - como salário, terra, moradia, educação e saúde - intensificam-se, e a sociedade passa a demandar novas regras no que tange suas relações com o Estado, visando, sobretudo à democratização da gestão pública.

Ante esse contexto redemocratizante, na esfera federal, o discurso do governo Sarney (1985-1989) sinalizava com a legitimação das reivindicações dos movimentos sociais, na perspectiva de sua inscrição no campo dos direitos. Para materializar esse desafio, sua agenda política compreendia, dentre outros compromissos, a elaboração de uma nova Constituição, estabelecimento de uma nova política econômica, passando pela remoção da legislação e dos instrumentos autoritários do regime anterior, e uma reforma política. Tal agenda governamental se justificava porque urgia enfrentar situações de emergência provocadas pela crise econômica do início da década de 1980, que submetera as camadas mais pobres do país

a condições de maior vulnerabilidade, o que implicava na alteração do padrão de atuação do Estado na área social.

Desse modo, estavam no âmago da agenda da Nova República a reestruturação do padrão de financiamento dos gastos sociais, a reorganização do aparelho administrativo de prestação de serviços sociais e a promoção de um amplo debate, com diferentes setores da sociedade civil, sobre um modelo de política social que conjugasse a intervenção governamental com requisitos de eficácia, eficiência, equidade e justiça social. Tal agenda, segundo Castro e Faria (1989, p. 197), sinalizava, de forma clara, para:

a esperança de maior descentralização decisória e executiva, maior participação comunitária na definição, gestão e controle dos programas e, também, a garantia de novos programas de emergência ou ampliação dos já existentes para fazer face, no curto prazo, às situações de fome e desemprego geradas pela crise econômica.

No que concerne ao enfrentamento da questão urbana, em particular da questão da moradia, o governo Sarney acenava com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, para o que solicitava sugestões para a definição de uma nova política urbana e para a subsequente implementação de reformas no âmbito do BNH/SFH. Mas, conforme Maricato (2001, p. 99), “o debate sobre o BNH foi abortado, exatamente quando parecia que as iniciativas sociais, abandonadas em 1964, poderiam ser retomadas pelo governo conhecido por Nova República.”

A extinção do BNH em 1986, ao contrário dessas expectativas, não foi acompanhada de nenhuma medida para resolver questões do baixo desempenho social dessa instituição e da necessidade de reestruturação do Sistema. Para Azevedo (1996, p. 90-1), “a substituição do BNH, um banco de fomento, pela Caixa Econômica Federal (CEF), um banco comercial, agravou ainda mais os problemas institucionais, especialmente no referente aos financiamentos dos diversos programas de habitação popular”.

Com efeito, o desempenho do novo governo na área de desenvolvimento urbano - mais especificamente nos setores de habitação, saneamento e transporte - foi consoante, Castro e Faria, (1989), “caótico e desalentador”, pois, além de conservar o padrão de financiamento existente, manteve a centralização decisória na esfera federal, preservando a influência dos grupos privados vinculados à construção civil e imobiliária, e acentuando, assim, o clientelismo.

Melo (1993, p. 154), ao analisar as causas do fracasso das reformas sociais na Nova República, ressalta que, embora a agenda reformista do governo Sarney tenha diagnosticado a

necessidade de uma reformulação ampla das políticas, na área de habitação, não houve êxito devido “[...] à intensidade das disputas interburocráticas; à complexidade organizacional das políticas, aos conflitos intergovernamentais e aos efeitos diferenciais do clientelismo”.

Assim, ao invés de uma reforma redistributiva e universalista, ocorreu a total fragmentação da política, à qual se seguiu o esvaziamento institucional provocado pela extinção do BNH, sendo a política habitacional até 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor) regida por vários órgãos que se sucederam ao longo do período, sem que se conseguissem resultados efetivos.

Se é fato que a reformulação das políticas sociais propostas pelo governo da Nova República - a exemplo da área de habitação - reduziu-se apenas ao discurso, a Carta constitucional de 1988, segundo Draibe (1990, p. 29), representou um “[...] avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente”.

Tais avanços se justificavam por introduzirem novidades que indicavam um caráter redistributivista das políticas sociais, um formato mais universalista e igualitário, que garantia a ampliação dos direitos sociais, devido à expansão do seu acesso e à sua cobertura. Por isso, é que, na agenda social da Constituinte, preconizava-se a necessidade da implantação de um novo modelo de gestão de políticas públicas, orientado por princípios de descentralização, da participação e da transparência, aspectos que suscitariam a redefinição das práticas e a emergência de um outro padrão de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Foi com base nesses princípios, que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) mobilizou cerca de 150 mil assinaturas e apresentou uma proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, tendo como principal diretriz o cumprimento da justiça social e das condições de vida urbana, com plena garantia do acesso de todos não apenas aos equipamentos e serviços básicos, mas também à gestão democrática das cidades.

Para a materialização da função social da cidade, a Emenda proposta pelo referido MNRU postulava como um dos direitos urbanos fundamentais a subordinação do direito à propriedade e às condições de necessidade social, direito esse manifestado na desapropriação de grandes áreas ociosas e na penalização do proprietário de terras sem uso adequado ou subutilizadas, através, por exemplo, da cobrança do Imposto Progressivo. Ainda se menciona que um dos principais pontos do MNRU referia-se à exigência da regularização fundiária, à urbanização de áreas ocupadas por famílias sem-teto e à responsabilização do poder público quanto ao direito à moradia, o que implicaria no acesso da população de baixa renda a financiamentos e a programas públicos de habitação.

No que concerne à democratização da gestão das cidades, o MNRU ainda defendia a implementação de mecanismos institucionais, diretos ou semidiretos, como o plebiscito, o referendo e as iniciativas populares, além não só da participação da sociedade civil na elaboração dos Planos, na definição dos Orçamentos, mas também do amplo acesso às informações sobre as políticas públicas.

Refletindo, de certa forma, a força da mobilização da sociedade civil, a exemplo do MNRU, a Constituição de 1988 consagrou conquistas populares, como a gestão democrática e participativa, abrindo, assim, o campo institucional para as proposições que visavam alterar o quadro de desigualdades sócio-espaciais, nos médios e grandes centros urbanos.

Tais conquistas permitiram a construção de espaços de convivência democrática, que requeriam a descentralização e maior autonomia política e financeira dos municípios como condição para um maior desempenho da gestão pública. Por conseguinte, a valorização dos municípios, como novos “entes federativos”, com maior capacidade de auto-organização para implantação de mecanismos de democratização das decisões, tornou-se um elemento fundamental para a conversão de um padrão centralizador e excludente de intervenção urbana num outro padrão de gestão dos problemas das grandes cidades.

Na verdade, após 1988, o perfil desse novo padrão de gerir a questão urbana pode ser percebido nas leis orgânicas e nos planos diretores de vários municípios brasileiros, sobretudo nas médias e grandes cidades, expressando, segundo Ribeiro (1995, p. 109) pontos importantes de “[...] um projeto de reforma urbana em gestação na sociedade brasileira há décadas”.

Esses instrumentos normativos tiveram uma extraordinária multiplicação durante a década de 1990 e incorporaram mecanismos estatais ou semi-estatais, a exemplo de canais institucionais de participação popular, defendidos pela sociedade civil e previstos na Constituição, como os Conselhos Gestores.

Ribeiro (1995), ao estudar 50 leis orgânicas municipais, verifica a existência maior de Conselhos nas áreas de proteção à criança e ao adolescente, educação, saúde e meio ambiente, o que, dentre vários fatores, se explica pela relação com leis federais e estaduais, condicionadoras do recebimento de recursos transferidos à institucionalização desses mecanismos.

Ainda segundo o referido estudo, os conselhos vinculados à política urbana também tiveram alto índice alcançado, o que, de certa forma, expressa a incorporação do avanço da proposta de reforma urbana em alguns municípios. Entretanto, especificamente no setor de habitação, o estudo aponta um baixo índice atingido por esse mecanismo. É que a

intensificação da criação dos Conselhos de Habitação se dará, principalmente após 1995, devido à redefinição das funções na gestão da Política Nacional de Habitação, promovida pelo governo federal.

Ao possibilitar a explicitação de conflitos que regem as relações sociais, trazem os Conselhos expectativas de ampliação ou aprofundamento da democracia, uma vez que vários estudos, como o de Benevides (1996), atestam que as formas tradicionais de representações são insuficientes para garantir decisões mais eficazes e legítimas.

Se, antes de 1988, esses Conselhos eram considerados como forma autônoma de organização da população frente ao Estado, cujo papel seria o de limitar e partilhar o poder, após a Constituição, passou-se a institucionalizá-los nas leis orgânicas e nos planos diretores, com caráter deliberativo e paritário.

No que se refere à política urbana, o MNRU conseguiu incorporar na Constituição um Capítulo tratando sobre a questão. Entretanto, o direito à moradia foi reconhecido de forma indireta²⁵ e a competência comum²⁶ - da União, dos Estados e Municípios -, quanto à promoção de programas de construção de moradia e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, gerou impasses na nomeação dos responsáveis quanto à aplicação desses programas.

Ainda urge destacar que é a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10.10.2001, que se estabelecem diretrizes da política urbana e que se dão outras providências, fixando parâmetros para a aplicação dos Arts. 182 e 183²⁷, da Constituição Brasileira, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente, pelo poder público municipal.

Nesse sentido, a ausência de clareza na definição e hierarquia das competências no âmbito da política urbana penalizava, assim, as populações dos grandes e médios centros urbanos que já sofriam com a ausência de uma política no âmbito federal agravando a questão urbana, especialmente, a questão da moradia durante a década de 1990.

Apesar desse processo de descentralização ter implicado na fragilidade do pacto federativo, pesquisas, como as de Biasoto e Oliveira (1999), mostram que as esferas

²⁵ O direito à moradia só foi reconhecido como direito social, inscrito no texto constitucional, em 2000, através da Emenda de nº 26, de 14.02.2000, passando o Art. 6 da Carta Magna a vigorar com a seguinte redação: “são direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a licença maternidade e a infância, a assistência aos desempregados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2003, p. 25).

²⁶ Art. 23 Inciso IX da Constituição Brasileira (BRASIL, 1998, p. 22).

²⁷ Os Arts. 182 e 183, da Constituição Brasileira, tratam sobre a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público municipal, definindo como objetivos ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (BRASIL, 2003, p. 112 - 113).

subnacionais, favorecidas pelo aumento considerável das suas receitas, passaram a destinar mais recursos para a área social e a realizar mais investimentos públicos, assumindo responsabilidades que antes eram do governo federal e estadual, acarretando, assim, uma certa descentralização na transferência de encargos.

Entretanto, ressalta Maricato (2001, p. 63) que os prefeitos ampliaram o alcance das gestões municipais “menos porque acreditaram no novo papel autônomo das cidades e mais porque foram pressionados a dar respostas às demandas”. Já Bonduki (1997) afirma, por sua vez, que a descentralização, seja por opção das administrações municipais, seja em decorrência do esvaziamento das funções da União e da redução dos investimentos dos recursos federais, abriu espaço para que as prefeituras definissem as próprias intervenções, com o poder central, deixando de exercer um papel homogeneizador na formulação de políticas urbanas, como fazia no modelo anterior.

Assim, a retomada das eleições diretas nas capitais, a ausência de uma determinação legal de distribuição de competências, a progressiva falta de uma intervenção mais firme dos governos federal e estadual, os inúmeros problemas e conflitos urbanos ainda existentes, tudo isso contribuiu, entre outros aspectos, para a emergência de um amplo conjunto de iniciativas municipais no campo das políticas urbanas que passaram a ser consideradas, tanto pelos próprios órgãos oficiais e financiadores externos, quanto por estudos de caso, como experiências em gestão pública inovadoras, democráticas e “bem sucedidas”.²⁸

Dentre essas iniciativas, destacam-se, os Orçamentos Participativos, introduzidos pela administração do PT, em Porto Alegre, a partir 1989, e em Belo Horizonte, a partir de 1993, ganhando escopo legal definitivo com o Estatuto da Cidade. Esse mecanismo se caracterizou pela definição do investimento público municipal com a participação da sociedade civil e se difundiu em várias partes do país, sendo copiado ou adaptado de acordo com a realidade política e social específica de cada cidade.

Conforme Maricato (2001), esse mecanismo de participação da sociedade civil pode constituir uma mudança no padrão de financiamento urbano, o que se explica pelo fato de ele iniciar uma ruptura da submissão do investimento público aos interesses do mercado imobiliário, que, numa dada política urbana, alimenta a segregação territorial e as desigualdades. Ademais, tal ruptura contribui para o cidadão assumir o papel tanto de

²⁸ Ressalta-se que, a partilha da gestão pública com a sociedade civil, na década de 1990, pelo menos na retórica, deixou de ser uma marca de partidos de esquerda para ser incluída nas propostas de governos e nos planejamentos estratégicos de cidades com gestores de orientação ideológica mais à direita.

protagonista ativo na gestão pública quanto de controle da sociedade sobre o Estado, sem desconhecer o valor das conquistas da democracia representativa.

No que se refere a projetos de intervenção urbana, partilhados com a sociedade civil e implementados por governos municipais estão experiências como as de Recife, onde foram criados perímetros específicos, nos quais as favelas são designadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e nos quais legitimam-se as ocupações populares, algumas destas nos bairros mais bem localizados da cidade. Cada ZEIS recebe um plano de urbanização e a política para cada área é construída por uma Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra de Especial Interesse Social, composta de integrantes da comunidade (MARINHO, 1997).

Em São Paulo, uma política habitacional para a produção massiva de unidades novas, em locais distantes e segregados, deu lugar, no período 1989-1992, a uma iniciativa mais diversificada, com urbanização de favelas, intervenção em cortiços, regularização fundiária e provisão de unidades novas (por empreiteiras e em regime de mutirão), em muitos projetos dos quais está o princípio da partilha com a comunidade (BONDUKI, 1997).

Nos projetos de mutirão, também houve iniciativas consideradas por Bonduki (1997) como inovadoras: a construção de unidades verticais e a idéia de autogestão²⁹. Assim, segundo o autor, mais do que doar horas de trabalho para a construção, as comunidades organizadas reduzem os custos da moradia, na medida em que elas assumem cada vez mais o gerenciamento dos recursos públicos.

Entretanto, conforme avaliação de Cardoso (2001), experiências têm mostrado que esse tipo de iniciativa parte geralmente de setores populares com nível de organização mais avançado, embora não se possa afirmar que isso seja uma regra, e que os processos autogestionários envolvem problemas de condução das ações, devendo ser planejados e

²⁹ Segundo Cardoso (2001) trata-se da produção coletiva de moradias, em que os moradores assumem um papel fundamental, ao lado do poder público, na gestão de um empreendimento habitacional por intermédio de cooperativas ou associações habitacionais criadas especificamente para este fim. As associações estabelecem convênio com o poder público, cujo principal papel, neste caso, é financiar o empreendimento e estabelecer em conjunto com os interessados as regras e diretrizes de funcionamento, além de acompanhar o desenvolvimento da obra e monitorar a aplicação dos recursos. A implementação de processos produtivos autogestionários pode ou não utilizar o mutirão como método de organização da construção, no todo ou em parte. Em geral, quando os usuários optam pela utilização da ajuda mútua, o fazem incluindo o mutirão somente para as etapas da obra menos complexas, preferindo a contratação de profissionais ou firmas especializadas para as partes que exigem mais conhecimento técnico de construção.

acompanhados com muito cuidado tanto pelo órgão público responsável quanto pelas próprias organizações e famílias atendidas, evitando, assim, distorções dos objetivos do programa ou transferência de custos financeiros do setor público para a comunidade.

Outra experiência considerada “bem sucedida” e que influenciou programas similares, em várias cidades brasileiras, é o “Favela Bairro”, que vem sendo desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro, desde 1993. O objetivo desse Programa é o desenvolvimento de ações integradas de urbanização das favelas cariocas de forma que possibilite esses assentamentos ganharem feições de bairros (CARDOSO, 2002).

Tais iniciativas, caracterizadas pela integração simultânea de diversos tipos de ações específicas - como, por exemplo, geração de emprego e renda, ações educativas, preservação do meio ambiental, construção de moradia -, são baseadas no pressuposto de que “ a exclusão é um todo – econômica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial – e não pode ser combatida de forma fragmentada” (MARICATO, 2001).

Cumprir registrar, no entanto, que mesmo nas experiências “mais inovadoras ou bem sucedidas”, os municípios não foram capazes de equacionar problemáticas urbanas como da moradia, uma vez que a integração das ações previstas em muitos Projetos - como o programa Favela-Bairro -, além de terem sido tratados apenas do ponto de vista físico-urbanístico, exigiram muitos recursos, faltando, nesse processo, um sistema nacional de financiamento principalmente para os municípios mais pobres.

Corroboram com essas informações, pesquisas empíricas coordenadas por Cardoso e Ribeiro (2000, p. 11), que buscaram identificar, em 45 dos maiores municípios brasileiros, novas práticas habitacionais, demonstrando que os municípios do Sul e do Sudeste tiveram maior autonomia financeira na implementação de projetos e programas que os do Nordeste e os do Norte, confirmando as avaliações da literatura especializada sobre a limitação dos financiamentos federais no período.

Nesse sentido, embora o governo federal tenha iniciado, em 1995, a redefinição de suas funções na gestão de política nacional de habitação, para implementar, por meio da alocação do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) , uma modalidade gerencial descentralizada, a questão da moradia permanece com poucos recursos.

Tal fato agravou-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que impôs progressivas dificuldades ao acesso de estados e municípios aos recursos do FGTS. Os recursos a fundo perdido, anualmente previstos no Orçamento Geral da União (OGU), para a habitação de interesse social, considerados alternativa complementar, eram pouco expressivos, sendo freqüentemente cortados (CYMBALISTA, 2005).

Assim, o FGTS, além de não ter cumprido o papel de principal financiador da expansão de serviços, como ocorria durante a existência do BNH, foi direcionado apenas ao apoio para a implantação de programas/projetos integrados que ampliassem a oferta de soluções habitacionais, a regularização fundiária e a urbanização de favelas. Os municípios se viram, nesse caso, reforçados como principais instâncias de gestão e execução de programas de intervenção urbana, desde que atendessem aos requisitos da capacidade de pagamento e de endividamento.

Tal reforço aos municípios, associado à sua capacidade técnico-administrativa e de endividamento, de acordo com Cardoso e Ribeiro (2000), criou um paradoxo: os entes mais pobres, *a priori* os que mais precisariam desenvolver políticas eficazes, são os que contam

com menor autonomia na formulação e implementação de políticas e menor capacidade de alavancagem de recursos internos e externos, ficando, assim, à mercê de emendas ao Orçamento da União, jungidos a práticas clientelistas. Além disso, promoveu-se uma competição entre os municípios pelos recursos disponíveis, o chamado “hobbesianismo municipal”, como denomina Melo (1996), ou a guerra fiscal, um efeito perverso da descentralização.

Assim, se nas décadas de 1980 e 1990, o processo de descentralização político-institucional, a crise fiscal e as reformas que envolveram o Estado brasileiro, concorreram para que os governos municipais assumissem cada vez mais as responsabilidades no enfrentamento dos problemas urbanos, promovendo a emergência de experiências inovadoras no âmbito da gestão urbana, é imperativo aqui o seguinte questionamento: como Teresina se inscreveu nesse processo, especialmente no que tange à questão da moradia?

2.2. Gestão urbana e a questão da moradia em Teresina

2.2.1 Uma nova proposta de gestão da cidade

Mergulhada em uma profusão de problemas e conflitos urbanos, observados, sobretudo, no acentuado crescimento de assentamentos habitacionais de baixa renda, Teresina, assim como outras capitais brasileiras, experimenta, na década de 1990, uma inflexão no que diz respeito à gestão local que vem na esteira das alterações constitucionais em torno dos instrumentos mediadores da gestão pública, que acenava com possibilidades de avanços na democratização das relações entre Estado e sociedade civil.

O contexto de mudanças e a problemática local ensejaram o surgimento de gestores locais com propostas de relações transparentes, democráticas e participativas, como vimos acima. Para materializar essas propostas, os administradores passaram a se preocupar com a modernização técnico-administrativa e institucional, a introdução de mecanismos de democracia participativa e critérios descentralizadores.

Enquadra-se no perfil desses novos gestores o Prefeito Firmino Filho que, no princípio de seu 1º governo, anunciava um Plano de intervenção na cidade, caracterizado por um conjunto de propostas que visavam produzir mudanças significativas na estrutura sócio-econômica do município.

Embora eleito para dar continuidade às ações dos seus antecessores (Wall Ferraz e Francisco Gerardo), o novo Prefeito procura imprimir uma marca pessoal à administração local, propondo um modelo de gestão co-responsável, baseado nos pressupostos de modernização da máquina administrativa e em princípios de um governo democrático e participativo. Para isso, Firmino declarava-se disposto não só a incorporar idéias de tendências políticas diferentes, e experiências consideradas “bem sucedidas” em outros municípios, mas também a identificar anseios e reivindicações através de contatos diretos com a sociedade civil organizada (TERESINA, PMT, 1997a).

Essa intenção de modernizar a máquina administrativa estava em consonância com as normas constitucionais, que preconizavam uma maior descentralização político-institucional, e com a proposta de reforma administrativa que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) estava implantando, com o intuito de substituir a “administração burocrática e patrimonialista”, por uma “administração gerencial”³⁰.

³⁰ Conforme Pereira (1997), à época, coordenador do Plano Diretor da Reforma do Estado, do governo de Fernando Henrique Cardoso, a administração burocrática é aquela forma de organização social nos termos da racionalidade instrumental, cheia de pré-requisitos para atingir os fins visados. A administração patrimonialista é a caracterizada pelo nepotismo, clientelismo e corrupção. Já a administração gerencial ou nova administração se caracteriza pela orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão

Com base nessa pretensão modernizadora e democratizante, Firmino Filho define como prioridades, em seu Plano de Governo (1997-2000), as áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e geração de emprego e renda. Dentre as principais diretrizes para o atendimento dessas prioridades, o governo elege a implantação do orçamento popular, a modernização da máquina administrativa e a execução de uma política de parcelamento, uso e ocupação do solo, com base nas funções sociais da cidade e no bem-estar dos habitantes. Já entre as principais estratégias, o mesmo definiu a descentralização administrativa e gerencial, a focalização de ações e a mobilização da sociedade, como forma de ampliar consensos em busca de soluções para os principais conflitos e problemáticas da cidade (TERESINA, PMT, 1997a).

Como forma de implementar esse Plano, delinearam-se eixos de atuação no campo das diversas políticas públicas, destacando-se, entre eles, o setor específico de “Habitação e Urbanismo”, com seu respectivo Programa Municipal de Habitação, e o setor de intervenção “Ações Integradas, Planejamento e Coordenação Geral”, com seus chamados programas estratégicos e especiais, elaborados para desenvolver um conjunto de iniciativas de impacto sobre a cidade, os quais se apresentam a seguir, de forma sintética:

- **Vila Bairro** – Tratava-se de um projeto que visava promover mudanças nas vilas e favelas de Teresina, de modo a oferecer-lhe a estatura de bairros, com padrão mínimo de urbanização e com orientação para o desenvolvimento econômico;
- **Lagoas do Norte** – Tratava-se de um programa que tinha a finalidade de recuperar as áreas de lagoas existentes na zona norte da cidade, para o desenvolvimento de ações de preservação do meio ambiente, urbanização equilibrada, habitação e geração de emprego e renda;
- **Vida Rios** - Tratava-se de ações de recuperação, resgate e utilização das margens dos rios Parnaíba e Poty;
- **Prefeitura nos Bairros** – Tratava-se de consolidar a identidade cultural e econômica dos bairros, mediante a realização de obras e implantação de serviços essenciais a melhoria da qualidade de vida da população;
- **Revitalização do Centro Comercial** – Tratava-se da realização de investimentos multi-setoriais capazes de promover a revitalização do Centro Comercial de Teresina, envolvendo diversos segmentos sociais e econômicos que interagem naquela área;

cliente, pela ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão, pelo fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras e corpos de Estado, e pela valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas.

- **Orçamento Popular de Teresina** – Tratava-se de um instrumento destinado a estimular a participação comunitária no processo de formulação do orçamento e do programa anual sobre a definição das prioridades de investimentos do poder público municipal;
- **Agência de Desenvolvimento de Teresina** – Tratava-se de uma entidade ou setor ligado à SEMPLAN, que tinha o objetivo de viabilizar a atração de capitais externos para Teresina;
- **Agenda Teresina** – Tratava-se da realização de um Fórum de discussões sobre os diversos aspectos da vida teresinense, com a participação do executivo e legislativo municipal e das entidades da sociedade civil organizada.

Com efeito, esse conjunto de programas e instrumentos deveria se constituir como “marca diferenciadora dessa administração, em relação as anteriores, por seu caráter estratégico e de grande impacto na estrutura e no espaço urbano” (LIMA, 2005, p. 15) e, por conseguinte, como intenções de ações de investimentos para os quais estariam voltados “todos os esforços de negociação de recursos”³¹, perante as instituições nacionais e internacionais.

Como a operacionalização de tais programas deveria ser orientada por um “modelo de intervenção co-responsável”, o que, como situado, vinha na esteira de um novo desenho e concepção de política social, instituída pela Constituição de 1988, e caracterizada por medidas descentralizadoras e democratizadoras da gestão pública, as primeiras iniciativas do governo municipal se deram no sentido de criar diferentes mecanismos normativos de deliberação e controle social.

No que se refere a esses instrumentos de participação popular na formulação de políticas públicas, no planejamento da cidade e na descentralização administrativa, foram instituídos, no princípio da gestão de Firmino Filho, vários Conselhos Gestores³² e a Comissão do Orçamento Popular³³. Além disso, foi realizado o Fórum de Revitalização do Centro³⁴, o que se apresentava como uma primeira iniciativa na perspectiva de discussão pública sobre os problemas da cidade.

A instituição e a realização desses mecanismos e fóruns de participação trouxeram a possibilidade de uma atuação conjunta entre o Estado, na instância do governo municipal, e a sociedade civil. Ademais, geraram esses mecanismos também uma expectativa de mudança

³¹ De acordo com o documento intitulado “Visão Sumária do Macro Planejamento de Teresina” (TERESINA, PMT, 1997b), o esforço de negociação de recursos para a implantação desses programas e instrumentos se justifica pelo fato de Programas para as áreas de saúde e educação, por exemplo, já possuírem fontes de recursos regulares e descentralizados e outros, como os de assistência social a crianças, adolescentes, idosos e deficientes, em processo de franca descentralização.

³² Foram criados os conselhos de desenvolvimento econômico, habitação, de revitalização do centro, dentre outros (TERESINA, PMT, 2005a).

³³ Decreto nº 3.414, de 14.03.1997.

³⁴ O Fórum de Revitalização do Centro foi realizado nos dias 03, 04 e 05 de março e contou com representantes do executivo e legislativo municipal, e de vários segmentos envolvidos na questão, tais como: ambulantes, logistas, comerciários, taxistas entre outros (TERESINA, PMT, 1997c).

no modo de gerir a cidade, caracterizado, entre outros aspectos, pela forma pública tanto de apresentação de demandas quanto de negociação entre os movimentos sociais e o governo municipal, podendo, assim, imprimir-se uma lógica mais democrática na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Tais mecanismos de participação foram instituídos conforme iam sendo criados Projetos e Planos que compunham os eixos de atuação que o governo municipal definiu como prioritárias.

Assim, em 07 de janeiro de 1997, foi criado, sob o decreto-lei nº 3.344, o Projeto “Vila-Bairro”. Em março, o governo municipal cria a Comissão do Orçamento Popular de Teresina (decreto nº 3.414, de 14.03.1997). Após tramitação na Câmara Municipal, foi instituída pela lei nº 2.510, de 26.03.1997, a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas sociais, na área específica de “Habitação e Urbanismo”, mediante Conselho Municipal de Habitação (CMH). Constituído de forma paritária, por representantes do poder executivo municipal e da sociedade civil³⁵, o CMH tornou-se, então, um órgão deliberativo, vinculado à SEMHUR, que, dentre as várias competências, teria a função tanto de aprovar diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação³⁶ quanto de fiscalizar seu cumprimento.

Com o CMH instituído, o Plano Municipal de Habitação, elaborado pela SEMPLAN e SEMHUR, no princípio de 1997, foi aprovado, nessa instância, por unanimidade, com a Resolução nº 002/97, de 14.05.1997 (DOM, PMT, TERESINA, de 4 de julho de 1997, p.17) e em 1999 foi realizado a I Conferência Municipal de Habitação.

Para efetivar a estratégia de descentralização administrativa e gerencial, prevista no Plano de Governo, como a execução integrada das várias ações no espaço urbano da cidade, uma Reforma Administrativa foi realizada, ao final da primeira gestão de Firmino Filho, conforme a Lei 2.960, de 26.12.2000. Com efeito, foram extintas as Secretarias de Habitação, Meio Ambiente, Serviços Urbanos, Empresa Teresinense de Urbanismo e Departamento Municipal de Estradas e Rodagens e as políticas referentes aos serviços urbanos básicos, como fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, meio ambiente, habitação e urbanismo, passando tudo isso a ser executado pela Gerência das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDU’s) Centro-Norte, Leste-Sudeste e Sul (DOM, PMT, TERESINA, n. 801, 2000d).

No seu segundo mandato (2001-2004), Firmino Filho apenas deu continuidade ao desenvolvimento de ações fincadas e já previstas na sua primeira gestão, como a realização do Congresso da Cidade, no qual se elaborou um Plano para o Desenvolvimento Integrado e

³⁵ O CMH, no período de 1997 a 2001, era constituído de oito membros, e de número idêntico de suplentes, 04 representantes do poder executivo (SEMHUR, SEMTAS, SEMPLAN e ETURB) e 04 representantes da sociedade civil: FAMCC, FAMEPI, Ação Social Arquidiocesana (ASA) e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA). Após a reforma administrativa, que extinguiu Secretarias, como a SEMHUR, e criou as SDU’s, houve a reinstituição do CMH e do Fundo a ele vinculado pela lei nº 3.075 de 28.12.2001 (DOM, PMT, TERESINA, 31.12.2001), passando o CMH a ser presidido pela SEMPLAN e constituído por 12 membros, e respectivos suplentes, tais como: 06 representantes do poder executivo (SEMPPLAN, SEMTCAS, SDU centro/norte, SDU Leste/Sudeste, SDU Sul e Superintendência de Desenvolvimento Rural) e 06 representantes da sociedade civil (FAMCC, FAMEPI, ASA, CREA, Sindicato da Indústria da Construção Civil e Associação de Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário do Piauí.

³⁶ A criação do Fundo Municipal de Habitação se deu de forma vinculada com o CMH. Como instrumento de captação de recursos para financiamento da Política Municipal de Habitação, esse Fundo Municipal foi constituído por dotações orçamentárias, pelo pagamento dos financiamentos habitacionais, por doações, auxílios e contribuições de terceiros e por recursos dos governos estadual e federal, bem como de outros órgãos públicos e de organismos internacionais de cooperação. (TERESINA, PMT, 1997e).

Sustentável de Teresina, denominado de Agenda Teresina 2015,³⁷ uma espécie de um “novo plano diretor da cidade”, nos moldes do Planejamento estratégico, metodologia adotada em várias cidades do país, na década de 1990 (TERESINA, PMT, 2002b).

Do conjunto dessas propostas executadas, o Projeto Vila-Bairro, concebido para ser o marco da gestão de Firmino Filho, tornou-se o projeto que efetivamente maior impacto causou na cidade.³⁸ Segundo Lima (2005) esse projeto “teve 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”.

Devido a apoios externos e ao caráter integrado de suas ações, o Projeto Vila-Bairro viabilizou a efetivação de projetos previstos no Plano Municipal de Habitação, tornando - como se verá mais adiante - as ações específicas na área de “Habitação e Urbanismo” como as que tiveram mais recursos executados.

2.2.2. Os movimentos de luta por moradia: novos atores, novas práticas

A perspectiva de novas práticas no âmbito da gestão pública e um novo desenho político-institucional, como já vimos anteriormente, vão surgir em um contexto de fortes pressões urbanas, decorrentes dos problemas sociais que se acumularam ao longo das décadas recentes, preservando a problemática da moradia como o centro dos conflitos urbanos em Teresina.

Nesse sentido, apesar de estudos - como os de Gohn (2001) e Dagnino (2002) - apontarem que, ao longo dos anos 1990 no Brasil, os movimentos sociais urbanos - como os de luta por moradia - diminuíram suas formas de protestos nas ruas e, conseqüentemente, sua visibilidade na mídia, deslocando tal visibilidade para as Organizações Não-Governamentais (ONG's), em Teresina, verificaram-se, nos noticiários da época, quase que diariamente, manifestações, protestos e denúncias, como forma de pressionar os poderes públicos reconhecerem suas reivindicações e viabilizarem soluções para os conflitos urbanos, persistindo, assim, estratégias próprias da década de 1980.

Entretanto, alguns elementos novos que permeiam a dinâmica interna desses movimentos sociais na década de 1990, denominados por aqueles estudiosos como “novas práticas” de organização e expressão de demandas caracterizadas, dentre vários aspectos, por

³⁷ Segundo Façanha (2003), o processo de condução da elaboração desse Plano restringiu os canais de diálogo e de deliberação, sendo que a participação da sociedade civil acabou “servindo” apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas” dentro do próprio governo.

³⁸ No que diz respeito aos outros Programas, formulados para enfrentar problemáticas também em áreas estratégicas da cidade, durante a gestão de Firmino Filho, alguns tiveram avanços na negociação dos recursos, mas não conseguiram ser implementados como, no caso, do Programa Lagoas do Norte. Outras ações previstas, segundo levantamento realizado nos relatórios elaborados pela SEMPLAN entre os anos de 1997 a 2003, tiveram a mobilização de recursos próprios da Prefeitura, garantindo apenas a realização de ações pontuais de revitalização do centro, nos bairros e nas margens dos rios Parnaíba e Poty.

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

Um dos sinais que apontam para a incorporação dessas “novas práticas” é a maior preocupação, por parte das diversas entidades locais que lutam por moradia, com a consolidação de uma articulação em rede de organizações de movimentos em âmbito nacional e internacional, através da participação de representantes locais em instâncias de discussão que afirmam o “direito à cidade” a todos aqueles que nela vivem. Corroboram com essa análise a presença constante desses representantes locais em Plenárias, Fóruns, Congressos e Caravanas, em direção a Brasília e a outras unidades da federação que sediam esses movimentos sociais e que discutem questões que, direta e indiretamente, lhes dizem respeito em âmbito nacional.

Na segunda metade da década de 1990, em Teresina, também crescem as articulações das entidades organizativas dos movimentos de luta por moradia com outras entidades da sociedade civil. A criação do Coletivo de entidades parceiras em políticas públicas do Piauí³⁹ evidencia a tentativa de promover a comunicação entre esses movimentos e organizações sociais no âmbito local, buscando articular ações, elaborar propostas em conjunto e avaliar suas intervenções no âmbito da gestão urbana.

A produção desses tipos de fóruns de interlocução e articulação de sujeitos heterogêneos, na busca de objetivos comuns, segundo ressalta Silva (2002), passa a construir uma dimensão enorme de vivências e experiências que oferecem subsídios e elementos novos para a qualificação das organizações e movimentos sociais. Em suma, criam-se condições favoráveis ao surgimento de projetos políticos, espaços e linguagens de forma compartilhada.

Ainda se acrescenta que a proposição de uma nova gestão pública, de estabelecimento de parcerias e de relações democráticas entre Estado e sociedade civil, no tocante às políticas públicas, consagradas na Constituição, suscitou nos movimentos sociais - inclusive, nos de luta por moradia em Teresina - a demanda e a preparação para exercer o que Dagnino (1994) e Benevides (1996) definem como postura “ativa”⁴⁰ nas relações com o Estado ou o que Gohn (2003) considera como “participação cidadã”⁴¹.

³⁹ O Coletivo é constituído, dentre outras, pelas seguintes entidades: Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP), FAMCC, representação local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (M.N.M.R.), Sindicatos, Central Única dos Trabalhadores (CUT), seção Piauí, e Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC).

⁴⁰ Segundo Dagnino (1994) e Benevides (1996), tal postura ativa significaria a própria construção de uma cidadania que tem como central o direito da participação efetiva na gestão pública, o que consiste em: definir

A realização, de forma mais intensa, de seminários, encontros, congressos e plenárias, para debater temas como regularização fundiária, Fundo de Habitação, Estatuto da Cidade e Legislação Urbana, Plano Diretor bem como projetos do poder público municipal expressa a preocupação dos movimentos sociais em intervir na gestão urbana de forma mais qualificada e propositiva.

No âmbito da sociedade civil, Programas como o “Projeto Participação Popular e Societária nos Conselhos de Gestão”, criado pelo CEPAC em 1998, surgiram em vista da necessidade e exigência de qualificação das atuações dos representantes dos movimentos sociais, em especial, na cidade de Teresina, a partir de 1997.

Além dessas iniciativas de os movimentos sociais se articularem em rede e se prepararem para uma participação mais qualificada no âmbito da gestão urbana, evidencia-se, durante a década de 1990, especialmente na sua segunda metade, a continuidade de um processo que, como se viu anteriormente, evoluiu a partir de 1986, o crescimento do associativismo comunitário.

Tomando como base as últimas edições do Censo de Vilas e Favelas (TERESINA, PMT, 1996, 2000a), pode-se observar, nos assentamentos habitacionais de baixa renda, tanto um crescimento no número de entidades representativas de moradores (associações, conselhos e comissões)⁴² quanto uma ampliação no número de representações de categorias específicas (mulheres, jovens, idosos e grupos religiosos)⁴³.

Já analisando os dados obtidos na SEMPLAN (TERESINA, PMT, 2003a), entre o primeiro ano da elaboração e aprovação do Orçamento Popular e o ano em que se registrou o maior número de entidades participantes desse processo, constatou-se uma evolução de 160 entidades em 1998 para 476 entidades em 2001. Na verdade, tal crescimento numérico das associações pode ser explicado tanto pelo desenvolvimento de Programas, como o Vila-Bairro, e a criação de mecanismos de participação na gestão da cidade, como o Orçamento Popular, quanto pela forte incidência de luta por moradia na cidade, durante a década de 1990, a exemplo, como visto anteriormente, da intensificação do aparecimento de novas ocupações coletivas urbanas e a conseqüente necessidade de se criar canais efetivos e legais de interlocução com os poderes públicos.

Ainda urge destacar que, além desse crescimento quantitativo das entidades associativas, cresce também, em importância, o papel das Federações de Moradores na gestão urbana, à medida que estas vão passando a deter mais responsabilidades como representantes de parte da sociedade civil, nos vários Conselhos Gestores e na própria Coordenação do Orçamento Popular. Nesse sentido, puderam-se observar, nos depoimentos de lideranças, e em freqüentes matérias jornalísticas da cidade, tanto denúncias, divulgação de suas agendas, atividades e propostas, como o debate e a avaliação permanentes que travavam do enfrentamento dos problemas urbanos de Teresina.

aquilo no qual os atores nas diversas relações, inclusive com o próprio Estado, se querem incluir, uma vez que, nelas, estes atores não apenas induzem ou influenciam, mas criam, transformam e controlam o poder ou os poderes.

⁴¹ De acordo com Gohn (2003) o conceito de “participação cidadã” está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. Assim, para que a participação cidadã se efetive os atores sociais não devem ser tratados pelas diversas instâncias estatais, como mero coadjuvantes de programas definidos de cima para baixo, mas como atores capazes de interferir de forma periódica e planejada, ao longo de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública.

⁴² Entre 1996 e 1999 houve um crescimento de 22,38% no número de associações, 6,6% de conselhos comunitários e 12,44% de comissões de moradores.

⁴³ Entre 1996 e 1999 houve um crescimento de grupos de mães na ordem de 9,1%, de jovens na ordem de 17,16%, idosos na ordem de 6,96% e grupos religiosos na ordem de 29,07%.

Assim, como respostas aos novos desafios apresentados por essa nova conjuntura política e institucional brasileira, e às suas implicações no âmbito da gestão urbana em Teresina, a partir de 1997, os movimentos de luta por moradia e suas expressões associativas continuaram crescendo, diversificaram suas agendas e articulações, no sentido de não só discutir, com outras entidades, reivindicações ou mecanismos de controle social, mas também de se capacitar para realizar intervenções propositivas nos espaços institucionais.

Entretanto, se é verdade que a criação de mecanismos de participação na gestão aponta para a possibilidade de negociação e atendimento de demandas e reivindicações, suscitando a incorporação de novas práticas no cotidiano interno dos próprios movimentos sociais, como os de luta por moradia, não é menos verdade que para se efetivar uma gestão democrática é necessário que as novas abordagens presentes nos projetos urbanísticos do governo se materializem em resultados que possam tocar no foco dos conflitos urbanos: a questão fundiária e imobiliária.

2.2.3. As ações municipais sobre a questão da moradia: novas abordagens, alcance e limites

Em face do grau de complexidade que os assentamentos habitacionais de baixa renda atingiram em Teresina, a partir da década de 1990, representado principalmente pelo elevado déficit em infra-estrutura nas vilas e favelas, da cidade, foi implementada pela administração Firmino Filho uma nova estratégia de enfrentamento da questão da moradia definida no Projeto Vila-Bairro e no Plano Municipal de Habitação. Tal estratégia se articulava com o compromisso do governo em promover uma ampla transformação na realidade socioeconômica do município.

O Projeto Vila-Bairro, coordenado pela SEMPLAN, como vimos anteriormente, tornou-se a iniciativa mais abrangente voltada à melhoria das condições de habitabilidade das vilas, favelas, parques e residenciais em Teresina, pois visava tanto a uma atuação compartilhada de vários órgãos quanto à integração de distintas ações no mesmo território, executadas simultaneamente.

Com o objetivo de alterar significativamente o quadro de segregação sócio-espacial e de consolidar as vilas existentes em Teresina em verdadeiros bairros, com padrão mínimo de urbanização, orientado para o desenvolvimento socioeconômico, o Projeto previu uma intervenção integrada e sistematizada em 155 vilas e favelas, envolvendo vários órgãos, programas e projetos, através de quatro grandes áreas de atuação assim definidas:

- **Infra-estrutura Física** (Abastecimento D'água Eletricidade, Regularização Fundiária, Melhoria Habitacional, Unidades Sanitárias Populares);
- **Ação Educativa** (Distribuição de Filtros, Arborização, Educação Ambiental e Sanitária);

- **Infra-estrutura Comunitária** (Creches Comunitárias, Quadras Poliesportivas, Unidades de Saúde, Escolas, Campos de Futebol, Atenção Integral à Criança e ao Adolescente);
- **Geração de Emprego e Renda** (Quintais Urbanos de Produção, Lavanderias Comunitárias, Hortas Comunitárias, Centro Comunitário de Treinamento e Produção); (TERESINA, PMT, 1997d, p. 23-24).

Nesse sentido, essa nova proposta contemplava a possibilidade de se efetivar uma visão mais ampla de intervenção urbana, diferente das tradicionais ações de intervenção no espaço urbano, restritas a ações pontuais, setoriais e fragmentárias, de baixo impacto social, uma vez que, nas ações integradas ao Projeto - como, por exemplo, a dimensão da moradia -, ela aparecia não apenas na regularização da terra ou na melhoria da casa em si, mas também no envolvimento de outras dimensões reais.

É mister ressaltar que a elaboração desse projeto teve como parâmetro o programa, do Rio de Janeiro, chamado “Favela-Bairro”, adaptado à realidade de Teresina. Para tanto, foram utilizados como suporte dados do Censo das Vilas e Favelas de Teresina de 1996, a partir do qual se teria a definição das ações, metas, e as áreas de intervenção que seriam apresentadas durante o processo de negociação e captação de recursos externos, perante as agências nacionais e internacionais.

A estratégia de execução do Projeto Vila-Bairro previa, de acordo com a especificidade de cada área, a contemplação, inicial, dos componentes de infra-estrutura física, a fim de dar suporte às demais ações que se seguiriam (TERESINA, PMT, 1997d). Nesse processo, a proposta de intervenção co-responsável, introduzida pelo Projeto e caracterizada pela participação da comunidade em todas as suas fases, constituiu-se na pretensão de ser a principal inovação no paradigma de relações democráticas entre governo e população.

Já o Plano Municipal de Habitação (TERESINA, PMT, 1997g), além de preconizar a implantação de um Sistema Municipal de Habitação, se constituía de um conjunto de estratégias que renovava o compromisso do governo municipal em enfrentar a questão da moradia na cidade, expresso da seguinte forma no seu texto:

O Plano Municipal de Habitação a ser desenvolvido e implementado pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), através da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, cria estratégias para equacionar o problema habitacional, junto à população de baixa renda, definindo diretrizes e programas inovadores em relação à forma como o problema de habitação social vinha sendo tratado, até então pelo governo federal e estadual (PMT, TERESINA, 1997f, p. 12).

Como se vê, para o desenvolvimento desse Sistema, a SEMHUR passou a ser, na primeira gestão de Firmino Filho, o órgão executor exclusivo⁴⁴ das ações de enfrentamento da questão da moradia perante a população de baixa renda, se constituindo, assim, no principal órgão interlocutor dos movimentos de luta por moradia na cidade. Após a extinção da SEMHUR, no final da primeira gestão de Firmino, as SDU's assumem as funções desse órgão extinto, agora de forma descentralizada.

Ressalta-se, entretanto, que a SEMPLAN⁴⁵, tal qual a SEMHUR, passou a ser uma referência básica e um canal governamental, perante o qual as solicitações e reivindicações dos movimentos de luta por moradia eram apresentadas e negociadas, chegando, às vezes a assumir, assim, o papel de intermediadora entre esses movimentos e os outros órgãos do governo municipal. Além disso, como mencionado anteriormente, a SEMPLAN foi um dos representantes do governo municipal no Conselho Municipal de Habitação, assumindo sua presidência a partir de 2001, com a extinção da Secretaria Municipal de Habitação.

Dessa forma, delineado o Projeto Vila-Bairro, o Plano Municipal de Habitação e seus principais órgãos coordenadores e executores, o discurso da administração municipal, divulgado na mídia local, durante os primeiros anos da primeira gestão de Firmino Filho, era o de resolver, - conforme atesta o próprio Plano -, de forma definitiva, a questão da moradia para a população de baixa renda, o que correspondia a um desafio grandioso, devido à fragilidade econômica do município.

Dentre as ações definidas no Plano Municipal de Habitação estavam a aquisição de terras, construções de moradias, regularização fundiária e projetos de melhoria habitacional (TERESINA, PMT, 1997g).

Nesse sentido, sua proposta contemplava intervenções caracterizadas por Cardoso (2002) como corretivas (atuação no sentido de corrigir situações de precariedade em unidades ou regularização de assentamentos); e ativas (atuação no sentido de provisão direta de habitação e aquisição de terras para suprimento do déficit existente).

As ações de melhoria e a construção habitacional foram previstas para se realizarem sob o regime de mutirão e de auto-construção. Se, de um lado, esse regime vem ao encontro de reivindicações antigas dos movimentos sociais de luta pela moradia, que já vinham defendendo esse tipo de regime desde as décadas de 1970 e 1980, em várias cidades do país, a exemplo de São Paulo (GOHN, 1991), de outro lado, respondiam, às exigências da realidade de uma conjuntura política-institucional que preconizava a necessidade da parceria público-privado, no sentido de diminuir “os gastos sociais” do Estado.

De certa forma, o custo desse tipo de construção tornou-se mais barato tanto para os beneficiários do programa quanto para o poder público municipal. Apesar desse barateamento, cobraram-se taxas pela aquisição da moradia com a justificativa oficial de valorizá-la como uma conquista, cobrança essa que não teve regularidade, devido, dentre vários aspectos, à situação de extrema pobreza em que vive parcela considerável das famílias.

Além de componentes políticos, como a identidade de programas político-partidário entre o governo municipal e o governo federal, parte significativa dos recursos para o desenvolvimento desse Plano Municipal de Habitação só foi possível graças aos recursos externos captados pelo Projeto Vila-Bairro. O caráter integrado, multissetorial e participativo desse Projeto se constituiu na estratégia que assegurou esses recursos, especialmente do

⁴⁴ Apesar da existência da SEMHUR, como já observado no capítulo anterior, a condução e o enfrentamento dos conflitos relativos à questão da moradia, durante a gestão Wall Ferraz/Francisco Gerardo (1993-1996), eram desenvolvidas principalmente pela SEMTAS.

⁴⁵ A SEMPLAN coordenava, acompanhava e avaliava as ações do governo municipal, especialmente aquelas que dizem respeito ao Orçamento Popular, ao Projeto Vila-Bairro, e aos Programas Habitacionais.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), que, naquela época, conforme depoimentos do Secretário de Planejamento, o Sr. George Mendes, e, do próprio Prefeito Firmino Filho, tinha interesse em investir mais na área social. A então linha de apoio do BNDES a Projetos Multissetoriais Integrados, criada em 1996, constituía-se numa iniciativa de combate à pobreza urbana, em suas diversas dimensões.

Apesar dessa identidade política e de princípios, não foram minimizadas as dificuldades do processo de tramitação da negociação dos recursos requeridos. Conforme estudo de Firme (2002):

O Projeto de Teresina foi enquadrado no BNDES em outubro de 1997. Após a aprovação do projeto na esfera do BNDES, ainda houve a tramitação junto ao Banco Central e ao Senado Federal, para a autorização de endividamento do Município, sendo um dos fatores que mais contribuíram para retardar a efetiva contratação pelo BNDES, a qual só se efetivou em julho de 1999.

Assim, a aprovação da avaliação da capacidade de endividamento do município, como visto anteriormente, parte das novas exigências introduzidas pelo governo FHC no contexto de descentralização da política de habitação e saneamento, se constituiu como decisiva para assegurar o financiamento do Projeto Vila-Bairro.

Ainda vale ressaltar que dados da SEMPLAN, sobre o referido Projeto, indicam que as operações de financiamento só se efetivaram a partir de 1998, com recursos do FGTS, geridos pela CEF, e do OGU, através de Programas como o Pró-Moradia, Pró-Saneamento, Habitar Brasil e Pró-Infra. Para esse mesmo fim, o BNDES iniciou a liberação desses recursos em 1999. A ampliação dessa captação de recursos se dá com o apoio da Secretaria de Políticas Regionais (SEPRE) e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), ambas operando com recursos federais não-reembolsáveis (TERESINA, PMT, 2004b).

Na esteira de todas essas fontes de financiamento e ante as pressões sociais, especialmente dos movimentos de luta pela moradia, o governo municipal aplicou, entre 1997 e 2004, cerca de R\$ 2.183.534,64, de contrapartida dos Programas acima, e cerca de 4.358.915,15, de recursos próprios, na execução de várias obras do Projeto Vila-Bairro (TERESINA, PMT, 2004b), o que representou apenas 11,79% do universo de R\$ 55.483.083,17, aplicados na totalidade.

Tais dados evidenciam, assim, uma significativa dependência das iniciativas do governo municipal, no enfrentamento da questão da moradia, de recursos externos, o que implicou em prejuízos tanto no alcance das metas previstas quanto no ritmo de atendimento das demandas das comunidades das áreas foco do Projeto.

Segundo Cardoso (2001), a política econômica do governo FHC promoveu, de forma reiterada, contingenciamentos de recursos em todos os órgãos do governo, na busca da

realização de superávits nas contas públicas, o que significou a utilização de critérios cada vez mais rígidos para a liberação de recursos.

Apesar de estar a mercê de recursos e constrangimentos externos, o Projeto Vila-Bairro constituiu-se, de 1997 a 2004, na mais importante ação da administração do Prefeito Firmino Filho e na mais importante ação urbanística nas vilas e favelas, no que diz respeito aos aspectos físicos e espaciais, o que conferiu à Prefeitura vários prêmios nacionais e internacionais.⁴⁶

É mister ressaltar que essas modificações, visíveis no cenário urbano de vilas e favelas, e propagadas, de forma reiterada, pelo governo municipal, foram a consequência, principalmente, de uma maior intervenção na área de infra-estrutura física, especificamente, nas ações de moradia, que, entre 1997 e dezembro de 2004, representaram, conforme Quadro 1 p. 71, a área e a ação do Projeto Vila-bairro que obtiveram maiores investimentos, tornando, assim, a SEMHUR um dos órgãos co-executores mais atuantes desse Projeto.

Das ações propostas, previstas no Plano Municipal de Habitação, e integradas ao Projeto Vila-Bairro, as que receberam maiores investimentos para sua execução foram o **Projeto Minha Casa**, de assentamento de famílias e construção de casas populares pelo regime de mutirão e o **Projeto Casa Melhor**, que promovia a melhoria habitacional, substituindo casas de taipa por casas de alvenaria e telha (ver Quadro 1, p. 68).

QUADRO 1 – Projeto Vila-Bairro. Metas e Recursos aplicados. Teresina (1997-2004).

AÇÕES	META PROGRAMADA	META REALIZADA	TOTAL DE INVESTIMENTOS (R\$)
Infra-Estrutura Física			39.090.960,89
Pavimentação (m ²)	1.353.069,81	1.007.436	14.632.702,37
Abast. D'água (lig.)	13.284	5.672	2.199.064,74
Energia Elétrica (lig.)	10.842	2.377	642.670,17
Lotes Urbanizados/Regular. Fundiária	18.922	1.400	700.226,00
Melhoria Habitacional (un)	23.254	4.721	5.463.296,41
Const. Unidad. Habitacionais (un)	3.219	3.123	10.413.322,37
Unidades Sanitárias Populares	13.477	10.293	5.039.678,83
Infra-Estrutura Comunitária			11.926.692,10
Ação Integral à Criança e ao	18.443	15.530	2.420.614,13

⁴⁶ A Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos – Habitat, em Dubai (Emirados Árabes) em 1998-1999 ; Gestão Pública e Cidadania – FGV/Fundação Ford. UNCHS/ONU 2000 ; II Fórum Ibero-americano e do Caribe de Melhores Práticas (Florianópolis). UNCHS/ONU 2000 CAIXA, Melhores Práticas CEF 2000; Conferência Internacional de Chengdu para Assentamentos Urbanos (China) UNCHS/ONU 2000.

Adolescente			
Creches (Construção)	29	25	2.201.906,27
Unidades de Saúde	06	05	635.286,20
Escolas	09	08	3.247.413,28
Praças	30	20	889.418,68
Campo de Futebol	17	11	298.066,79
Centro Comunitário de Treinamento e .Produção	17	12	1.363.060,87
Quadras	29	20	870.925,88
Ação Educativa			922.669,51
Filtros(um)	29.816	27.393	224.755,68
Educação Ambiental e Sanitária(famílias)	31.522	21.202	412.001,18
Arborização(mudas)	149.440	140.617	84.770,08
Atividades Culturais(famílias)	-	4.761	201.142,57
Geração de Emprego e Renda			1.877.315,51
Lavanderia	04	04	362.644,07
Hortas Comunitárias	49	30	1.212.314,16
Quintais Urbanos	297.790	16.849	242.357,28
Consultoria			1.609.560,00
Melhoria das condições operacionais da UTC			55.885,16
TOTAL			55.483.083,17

Fonte: UTC/SEMPPLAN (TERESINA, PMT, 2004b)

Tal incremento nas ações de construção e melhoria habitacional, ocorridas entre 1997 e 2004, entretanto, não foram suficientes para atingir as metas programadas. Dados do Quadro 1, p. 68, apontam que, no cômputo geral, isto é, das 26.473 unidades, previstas entre ações de construção e de melhoria, o total de apenas 7.844, ou seja 29,6% do programado, foi executado, contrariando o que a propaganda oficial tentou demonstrar.

Esse baixo desempenho ainda pode ser constatado, quando se analisa a ação de regularização fundiária. Conforme dados do Quadro 1, p. 68, no conjunto das ações de infraestrutura física que compõem o Vila-Bairro, a ação de regularização fundiária foi a que obteve menos investimento. Dentre vários fatores que podem explicar esse pouco investimento, pode-se relatar, conforme análise dos dados da UTC (TERESINA, PMT, 2004b), que apenas a ação de lotes urbanizados/regularização fundiária não foi apoiada pelo BNDES, sendo usados, para isso, recursos quer da Prefeitura quer de Programas como o Pró-Moradia, Pró-Saneamento, Habitar Brasil e Pró-Infra, estes geralmente mais suscetíveis a

contingenciamentos. Com efeito, dos 18.222 lotes urbanos previstos para regularização fundiária, apenas 1.400 lotes foram atingidos por essa ação.

Essa reduzida atuação do governo municipal no enfrentamento da questão da moradia expõe a contradição entre o discurso de compromisso com as populações mais pobres e a resistente, pequena e demorada ação definitiva de regularização fundiária, realizada durante as gestões de Firmino Filho. A situação ainda é de maior gravidade se se considerar, como visto no capítulo anterior, o aumento de ocupações coletivas urbanas, situados em áreas particulares, o que, pelo caráter privado da propriedade do terreno, não se constituía *a priori* em áreas de intervenção da Prefeitura.

Tal gravidade se explica pelo fato de que a resistência do governo municipal em atuar sobre os conflitos envolvendo famílias sem teto e proprietários fundiários tanto concorria para o seu agravamento, quanto beneficiava estes últimos, uma vez que respondiam somente aos interesses do governo e dos proprietários fundiários, preservando, assim, práticas tradicionais existentes na história do desenvolvimento urbano do Brasil, 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. No desenvolvimento dessas experiências o custo mais elevado dos terrenos é mais do que compensado, já que se reduz o investimento em infra-estrutura e o custo do transporte dos moradores.

Ao contrário, como visto anteriormente, a gestão do Prefeito Firmino Filho priorizou a estratégia de aquisição de terras em áreas destituídas de infra-estrutura urbana e distantes de áreas mais urbanizadas, promovendo a segregação sócio-espacial das famílias assentadas e a valorização da terra de proprietários fundiários em seu entorno, reproduzindo formas tradicionais de gestão urbana.

Nesse sentido, a articulação entre ações que enfrentassem a questão fundiária e o déficit habitacional, considerada por Cymbalista (2005) como elemento fundamental para qualquer política habitacional bem sucedida, não se constituiu, em Teresina, como uma ação impactante que pudesse atenuar a crise urbana, sobretudo, no que dizia respeito à questão habitacional.

No que diz respeito às áreas de abrangência que mais concentraram investimentos do **Projeto Minha Casa**, verificam-se as seguintes: a zona sudeste (1.157 unidades), a zona norte (758 unidades), a zona leste (624 unidades), sul (485 unidades) e zona centro (99 unidades). Do **Projeto Casa Melhor**, a zona sul teve o maior número de domicílios atendidos pela ação de melhoria (1.470 ao todo), seguida das zonas norte (1.419 domicílios), zona leste (1.269 domicílios), zona sudeste (496 domicílios) e centro (067 domicílios). Quanto às áreas que tiveram **ações de regularização fundiária** registram-se 600 lotes no Residencial Frei Damião, na zona sudeste, 400 lotes no Residencial Dom Avelar/Teresa Brito, na zona leste, e 400 lotes no Residencial Betinho localizado, na zona sul. (TERESINA, PMT, 2004d).

Portanto, apesar de a Prefeitura ter realizado ações no âmbito da moradia, em todas as direções da malha urbana, as áreas que mais concentraram investimentos foram as zonas norte e sul. Já os assentamentos de baixa renda mais beneficiados foram os Parques e Residenciais, a exemplo do Residencial Frei Damião, na zona sudeste (1.009 casas construídas), Parque Wall Ferraz, na zona norte (564 casas melhoradas) e Parque Governador Mão Santa, na zona leste (428 casas melhoradas).

Na verdade, componentes políticos - como a pressão tanto dos movimentos de luta por moradia quanto de vereadores que atuam nessas regiões, o interesse dos proprietários fundiários na valorização de suas terras e do governo municipal em expandir a cidade na direção dessas áreas e assentamentos oficiais - constituíram-se nos fatores determinantes de maior aplicação desses investimentos.

Entretanto, depoimentos⁴⁷ de vários técnicos e do próprio Secretário de Habitação na época, afirmam que muitas famílias, assentadas nesses parques e residenciais ou alvo de melhoria habitacional em vilas, retornam, muitas vezes, para as mesmas áreas de risco de alagamento e de desabamento, ou passam a ocupar novas áreas.

Esse retorno ou essa ocupação de novas áreas revela, de um lado, a formação de um perverso círculo da problemática urbana e, de outro lado, a fragilidade da eficácia do Projeto Vila-Bairro no enfrentamento dessa problemática. Portanto, ao tentar evitar a reprodução desse círculo através de ações paliativas e setoriais, que no quantitativo de recursos aplicados do Projeto (Quadro 1, p. 68), tiveram menos investimento executado como, por exemplo, as educativas e de geração de emprego e renda, o governo municipal não toca no foco dos problemas urbanos. Sobre essa questão, enfatiza o então Secretário de Habitação da época,

Você pode fazer a quantidade que quiser de loteamento popular e casa popular, eu tenho experiência de muitas pessoas, que foram muitas, muitas não são poucas não! Dezenas e centenas de pessoas que foram beneficiadas pela Prefeitura. Casas doadas pela prefeitura que depois voltaram a ocupar área de risco, muitas delas, e eu conversando com essas pessoas, eu perguntava, mas por que você vendeu sua casa? Elas diziam, eu estava passando fome, meu filho estava passando fome, estava doente, o único bem que eu tinha era aquele terreno, aquela casa, então eu me vi obrigada a me desfazer dela. [...] e porque foi feito isso, porque a pessoa não tinha emprego, a pessoa não tinha renda, então é um equívoco, isso aqui é um poço sem fundo. Política habitacional desvinculada de emprego e renda é um poço sem fundo.⁴⁸

O considerável grau de mobilidade domiciliar no espaço urbano revela, assim, as dificuldades das famílias de se fixarem num dado local, mesmo que esse local tenha sido objeto de intervenção da Prefeitura e que ganhe um aspecto físico mais adequado para se morar nele.

Na verdade, tanto o empobrecimento das famílias que viviam em bairros da cidade como a vulnerabilidade econômica das famílias desses assentamentos, evidenciadas pela baixa renda auferida, promovem esse grau de mobilidade, o que resulta num enorme drama para as famílias que desejam um lugar fixo para morar. Assim sendo, a alteração no visual da Vila muda pouco ou em nada, se não há uma mudança nas condições de vida de seus moradores.

Nesse sentido, essa nova estratégia não foi capaz de equacionar a problemática urbana, como a da moradia, uma vez que as integrações das ações previstas no Projeto Vila-Bairro,

⁴⁷ Depoimentos concedidos nos anos de 2004 e 2005.

⁴⁸ Entrevista com Kléber Montezuma, à época Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de Teresina, concedida em 23 de março de 2004.

além de terem sido tratadas principalmente do ponto de vista físico-urbanístico, exigiram muitos recursos, faltando, nesse processo, um sistema nacional de financiamento constante e contínuo.

Ademais, as ações previstas no Plano Municipal de Habitação e no Projeto Vila-Bairro, como: a regularização de ocupações em áreas de conflito fundiário, a própria aquisição de terras, o aumento da oferta de habitação popular e a melhoria habitacional não atingiram o alcance previsto nas suas próprias metas, ficando, assim, muito aquém da demanda social e das próprias propagandas oficiais que exaltavam o alcance dessas iniciativas.

Diante de tudo isso, pode-se concluir que a abordagem do Projeto Vila-Bairro e do Plano Municipal de Habitação representa inovações e avanços na intenção do governo municipal de enfrentar a questão da moradia de forma democrática e integrada a outras políticas. Entretanto, a materialização das ações previstas nesses instrumentos apontou impasses e limites que podem incorrer no comprometimento dessa mesma abordagem, à medida que experiências como as das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, conforme se verá a seguir, não só expuseram, de forma contundente, a questão crítica da ocupação e do uso do solo urbano em Teresina, como também puseram à prova a possibilidade de se efetivar essa gestão democrática.

CAPÍTULO III

OS CONFLITOS POR MORADIA E OS IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO URBANA EM TERESINA: uma reflexão sobre as experiências da Vila Alto da Ressurreição e Irmã Dulce

Conforme visto em capítulo precedente, Teresina se inscreve no contexto de descentralização da gestão pública, a partir da década de 1990, como um dos municípios que passaram a experimentar iniciativas governamentais consideradas inovadoras.

O maior destaque nesse contexto de inovações, encontrava-se na possibilidade de se democratizar a gestão pública, pressupondo a partilha entre distintos atores sociais na discussão em torno de solução de problemas e conflitos urbanos, em especial, os pertinentes à moradia.

Vimos também que Teresina registra nessa década o aumento dos conflitos por moradia que impõe desafios a gestão da cidade.

É a partir desse novo cenário urbano e político-institucional, que se assenta a indagação primeira dessa pesquisa: até que ponto a gestão de conflitos por moradia, em Teresina, se aproximou de um padrão mais democrático? Para tal, buscamos examinar a dinâmica de uma relação que se define pela presença do governo municipal e dos movimentos de luta por moradia de duas Vilas (Alto da Ressurreição e Irmã Dulce) que se constituíram em experiências emblemáticas, à medida que expuseram, de forma contundente, não apenas a questão crítica da ocupação e uso do solo urbano, como o desafio da gestão da cidade durante a segunda metade da década de 1990, em Teresina.

Essa exposição se manifestou não só no processo amplo de mobilização popular, mas também no questionamento sobre os projetos urbanísticos locais, os quais haviam sido estabelecidos como compromisso governamental para o enfrentamento dos problemas urbanos na cidade, durante a gestão de Firmino Filho (1997-2000).

Nesse sentido, o presente capítulo encontra-se segmentado em dois tópicos. No primeiro nos dedicamos à análise das relações que se deram entre governo municipal e movimentos de luta por moradia durante o processo de ocupação e instalação do conflito pela posse das áreas. O segundo focaliza as estratégias, as articulações e os mecanismos utilizados pelos atores envolvidos durante o processo de resolução dos conflitos.

3.1. O processo de ocupação e a instalação do conflito pela posse das áreas

A origem das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce está diretamente vinculada à questão urbana da cidade, na forma como o espaço urbano é reconfigurado, apropriado e administrado, sobretudo, a partir da década de 1990, quando se constataram um grande crescimento horizontal da cidade e a formação de uma nova periferia, no entorno de conjuntos habitacionais que ficam nas franjas das zonas norte, sul, sudeste e leste, com características fortemente rurais, distante do centro da cidade e destituída de infra-estrutura urbana.

Como se viu anteriormente, o crescente desemprego, a ineficácia das ações governamentais no enfrentamento da questão da moradia, a busca de um local mais barato para se habitar, tudo isso, dentre vários aspectos, promoveu uma forte mobilidade populacional dos bairros periféricos da cidade, em direção aos assentamentos, e o surgimento de novas ocupações coletivas implicando no adensamento e crescimento do número de vilas e favelas na cidade, durante a década de 1990.

Parte dessas novas ocupações urbanas em Teresina, o surgimento das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce coincidiu com o contexto da gestão de Firmino Filho, em que se materializava tanto iniciativas no âmbito da gestão urbana (Plano Municipal de Habitação e Projeto Vila-Bairro) quanto mecanismos que tinham, em seu bojo, o pressuposto da participação popular e a sustentabilidade da própria gestão (Conselho Municipal de Habitação e Orçamento Popular).

Durante a materialização dessas iniciativas, o discurso oficial propagava a mensagem e a imagem da consolidação de uma administração moderna e voltada para as demandas urgentes da cidade e da população pobre. No que diz respeito à questão da moradia, como visto anteriormente, o discurso era de que os sem teto não mais necessitavam recorrer às ocupações de terras, pois as novas iniciativas governamentais e os novos canais institucionais de participação poderiam atender e incorporar democraticamente suas demandas e reivindicações.

Com efeito, as ações do governo municipal, no primeiro momento, eram de resistência à realização de desapropriações como forma de resolução dos conflitos envolvendo famílias sem teto e proprietários particulares, preferindo que tais conflitos fossem arbitrados pela 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. Em caso de ocupações já consolidadas⁴⁹, a Prefeitura desapropriava a área e passava a incorporá-la ao Projeto Vila-Bairro.

Entretanto, as Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce guardavam peculiaridades que, de certo modo, colocavam à prova tanto essa estratégia quanto o compromisso, da gestão Firmino Filho, de solucionar, de forma democrática, problemas e conflitos urbanos: localização em áreas distantes e sem infra-estrutura urbana, a dimensão das áreas, o número de famílias e o período recente das ocupações, tudo isso exigia maiores investimentos, seja para remoções, seja para materialização de projetos urbanísticos nessas áreas.

Um aspecto importante e - como se verá - até mesmo determinante no próprio processo de ocupação, interpelação e interlocução com os poderes públicos, em especial com o governo municipal, foi o fato de as famílias das duas Vilas contarem com uma forte base organizativa, de apoio jurídico e político, especialmente das Federações de Associações de Moradores (FAMCC e FAMEPI). Como ressalta Melucci (2002), as lideranças que possuem experiência de participação são elementos essenciais para a construção e a manutenção da identidade coletiva de um grupo, uma vez que tais lideranças possuem maiores recursos para

⁴⁹ Assentamento onde as famílias já moravam por período significativo.

definir estratégias, articular os movimentos sociais em suas conexões, redes, e veicular suas mensagens, possibilitando, assim, uma maior eficiência para o fim que desejam alcançar.

A ocupação que deu origem à Vila Alto da Ressurreição surge em junho de 1996, no bairro Gurupi⁵⁰, na zona sudeste da Capital (Figura 5, p. 76) e cresce progressivamente numa larga faixa de terra, abrangendo cerca de 114 hectares próximo ao cemitério Jardim da Ressurreição, que influenciou o nome da Vila. Por ser a área ocupada pelas famílias da Vila, constituída de loteamentos⁵¹ e de pequenas e grandes glebas de terras, ela tinha vários proprietários.

Conforme registros da imprensa, depoimentos dos primeiros ocupantes e de lideranças que apoiavam as famílias, a ocupação da área dá-se, inicialmente, com cerca de 40 a 200 famílias sem teto, que moravam de favor ou de aluguel, ou que coabitavam com outras famílias em bairros da região do grande Itararé, como Dirceu I e II, Redonda e Parque Itararé.

Esse primeiro núcleo se instalou próximo ao cemitério, numa área dos loteamentos Parque Gurupi I e Ouro Branco. Ao adentrarem a área para desmatá-la, iniciaram-se o parcelamento e a demarcação dos lotes, sendo definidos, com o apoio de lideranças, ruas, com

⁵⁰ A denominação está relacionada ao loteamento Parque Gurupi, com lotes para chácaras. Constitui área de expansão da cidade e ao ser oficializado, em 1988, com o II Plano Estrutural de Teresina (PET), adotou-se apenas o nome Gurupi (PMT, TERESINA, 2005).

⁵¹ Segundo dados obtidos no Processamento de Dados de Teresina (PRODATER) a área era formada pelos Loteamentos Ouro Branco, Parque Gurupi I e II (PMT, TERESINA, 2005b).

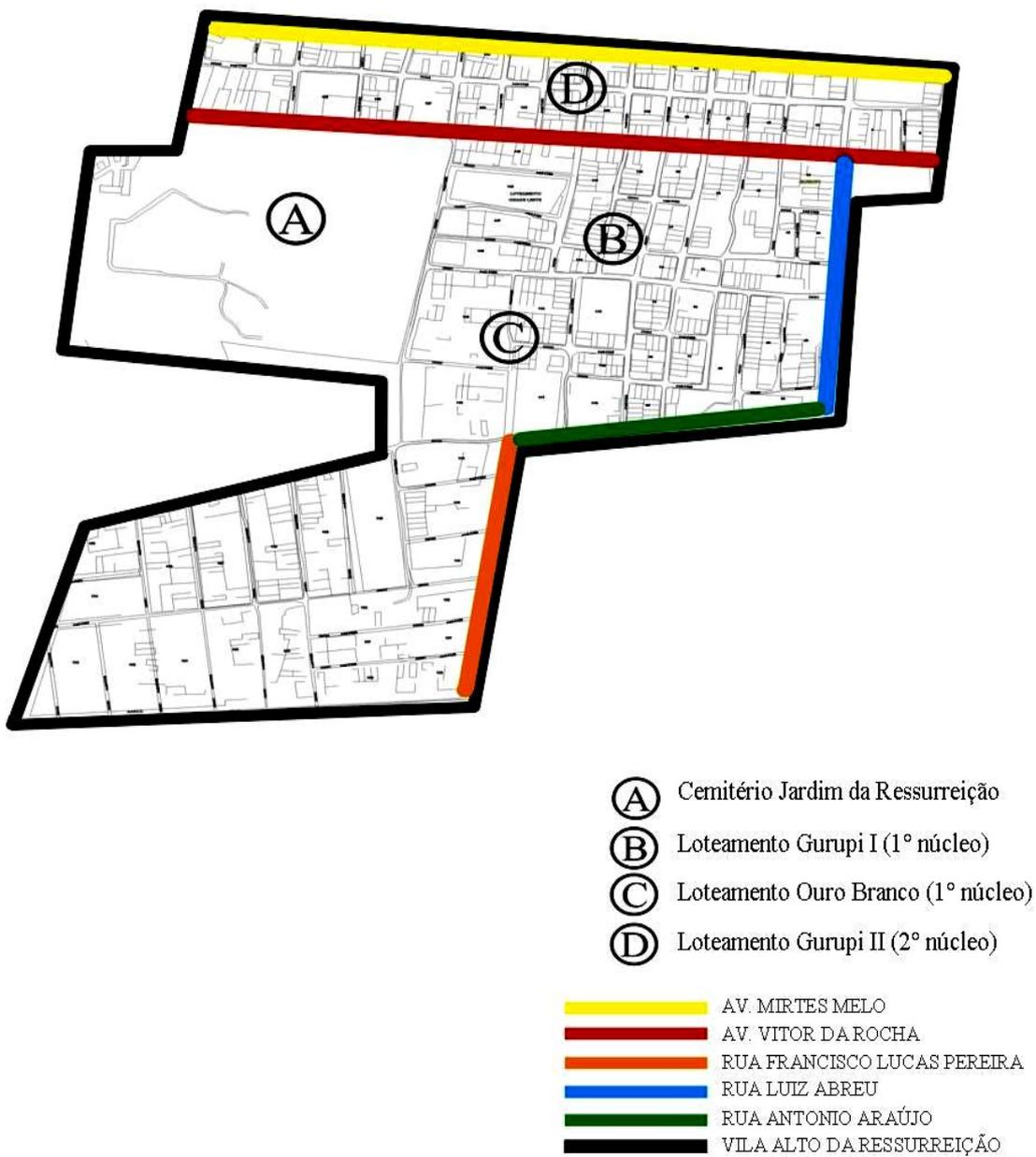


Figura 5: Vila Alto da Ressurreição

Fonte: SEMPLAN (TERESINA, PMT, 2005b)

uma extensão de 7 metros, e lotes, que variavam de 8 por 20 até 10 por 22.

Com a divulgação desse fato, outras famílias sem teto logo foram se instalando e o núcleo foi se ampliando, seguindo a direção da avenida Mirtes Melo, até o limite das ruas que divisam a Vila do Residencial Frei Damião (Ruas Francisco Lucas Pereira, Antonio Araújo e Luis Abreu). A última área ocupada (segundo núcleo) pelas famílias corresponde ao loteamento Gurupi II, localizado entre as avenidas Mirtes Melo e Vitor da Rocha, constituindo-se, assim, a Vila Alto da Ressurreição, no período de aproximadamente dez meses, com um contingente estimado entre 1500 e 1800 famílias (Figura 5, p. 79).

Foi a mesma coisa do início. Uns iam avisando a outros, e cada um que ia sabendo, ia vindo e chegava. Aí procurava. Achava o lugar que não tinha ninguém. Desmatava, marcava o lugarzinho deles. Porque, já tinha ordem, né. O lote era 8 por 20. Assim, a gente fez, ainda hoje existe, né. Aí todos que chegavam, aí marcavam o lotezinho deles. E assim foi indo.⁵²

Eu tinha um vizinho. Assim, um vizinho mais distante que falou dessa invasão aqui, e me chamou pra eu vim aqui. Aí eu disse, não vou não, tenho vontade de ter minha casa, mas eu tenho medo de invadir. Assim, porque eu tenho muito medo eu não gosto disso não. Aí, a Alzira disse não, mas nós vamos lá só pra dar uma olhadinha, talvez a gente consiga um pedacinho e, não sei o quê, pois tá bom. Aí a gente foi.⁵³

Em razão da extensão da área e do grande número de moradores, superestimava-se, a época, da ocupação, a sua abrangência, o que fazia com que a Vila Alto da Ressurreição aparecesse como a maior ocupação urbana da cidade, superada apenas pela que originou a Vila Irmã Dulce, na zona sul de Teresina, em 1998.

Foi, porém, somente com o III Censo de Vilas e Favelas, realizado em 1999, que obtiveram dados mais objetivos, constatando-se que a Vila Alto da Ressurreição abrigava 1.679 famílias e que, apesar da maior parte dessas famílias terem como última localidade, em Teresina, o Bairro Itararé, observou-se também que 51,3% das famílias nasceram em outras cidades do Piauí, 31,2% na área urbana de Teresina, 1,0% na área rural, e 1,5% em outros estados.

À medida que as primeiras famílias da região do Itararé foram se instalando na área, relatam moradores entrevistados, que alguns supostos proprietários de lotes logo enviaram pessoas para intimidar as famílias e pressionar os moradores a desocuparem a área. Relatos de confrontos diretos entre os proprietários e famílias, logo no início da ocupação, são muito presentes em declaração dos entrevistados. Tais pressões dos proprietários, porém, não produziam o efeito desejado, uma vez que as famílias se mantinham no local, iniciando-se, assim, uma disputa acirrada pela posse da área.

Apareceu, se apareceu! Depois que estava tudo limpinho, né, que eu e meu marido arrancamos todos os tocos dessa área, até lá embaixo, apareceu um rapaz aqui dizendo que o avô dele era o dono do terreno. Mas aí, ele veio com uma conversa muito mole, porque o tempo que ele falou que esse terreno aqui era da família dele, a documentação que ele trouxe era muito novinha, bonitinha. Aí, eu achei que, pelo tempo que ele falou que era dessa pessoa o terreno, pra documentação, eu achei que ele estava blefando, estava mentindo. Só que ele ficou aqui dentro também insistindo. Aí, todo dia eu vinha.

⁵² Entrevista com o primeiro presidente da Associação de Moradores da Vila Alto da Ressurreição, Sr. Manoel Alves Pereira, conhecido como Sr. Reis, concedida no dia 3 de abril de 2005.

⁵³ Entrevista com a moradora da Vila Alto da Ressurreição, Antônia Maria Silva Cardoso, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

Eu até trabalhava como empregada em casas de famílias. Deixei meu emprego pra ficar aqui dentro, todo dia eu vinha pra cá, todo dia.⁵⁴

Quando foi invadido aqui, foi a primeira vez, que foi logo na invasão. Aí, com os dias, quando já tinha um bocado de barraquinhas já feito com o pessoal debaixo, e lutando, e limpando e tudo, quando um dia o pessoal do João Claudino chegou com um caminhão, uma carrada de estaca de cimento, meio mundo de arame. Eles com uma D20. Nessa época, eles tavam com uma D20 azul. Ele chegou com o carro cheio de peão. Aí, chegou, e polícia também. Aí, eles conseguiram cercar. Eles cercaram uma parte, mas quando cercaram uma outra parte aí, as pessoas falaram pra mim: e aí, agora o quê a gente faz? Eu disse: na hora que eles fizerem um lance, que eles fizer uma parte do terreno é meter a foice de cima a baixo, cortar arame da forma que não dê de aproveitar de jeito nenhum, e aonde puder quebrar estaca pode quebrar. E aí a gente enfrentou, enfrentou [...].⁵⁵

Segundo relatos dos técnicos, a SEMHUR tomava conhecimento das ocupações urbanas por denúncias, pelos meios de comunicação, pelos próprios ocupantes, quando reivindicavam a desapropriação, ou pelos próprios técnicos responsáveis direto pela fiscalização do patrimônio público e terras do município.

No caso específico da Vila Alto da Ressurreição, a SEMHUR toma conhecimento da ocupação somente em dezembro de 1996, final da gestão de Francisco Gerardo na Prefeitura, através de moradores que já viviam naquela área há quatorze anos e que ocupavam espaços definidos pela Prefeitura como “área verde”. Nesse sentido, com receio de serem expulsos com os “novos ocupantes”, já que a tensão pela disputa da área se intensificava, os primeiros moradores informavam a Prefeitura da chegada de novas famílias ao local.

Diante da constatação do fato, como de praxe, a Prefeitura enviou uma equipe de técnicos da SEMTAS e da SEMHUR para realizar uma avaliação da situação da área, do conflito e das famílias. Nessa avaliação, realizavam-se um perfil prévio das famílias ocupantes e um trabalho de monitoramento e fiscalização, com o intuito de evitar que as famílias que estavam se instalando, ocupassem áreas públicas previamente estabelecidas e de sua responsabilidade, já que a área era formada por loteamentos.

Esse procedimento técnico aliava-se a uma postura pragmática dos representantes do governo municipal que, justificando atender as famílias que realmente necessitavam, continuavam definindo como um dos mais importantes “critérios” para o reconhecimento da área a sua consolidação, pelo menos, isso é o que se constata nas palavras do representante e de uma técnica do governo, na época do conflito:

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

⁵⁴ Entrevista com a moradora da Vila Alto da Ressurreição, Antônia Maria Silva Cardoso, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

⁵⁵ Entrevista com o primeiro presidente da Associação de Moradores da Vila Alto da Ressurreição, Sr. Manoel Alves Pereira, conhecido como Sr. Reis, concedida no dia 3 de abril de 2005.

seja depois vir e trazer a escola, a creche, fazer o arruamento. Aí termina fazendo, sem dúvida nenhuma, a legalização da terra.⁵⁶

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 resistindo efetivamente.⁵⁷

A postura adotada pelos representantes do governo implicava, assim, na capacidade de as famílias sem teto se organizarem para permanecer no local, significando, na verdade, além da busca de alternativas ilegais para sobrevivência na área, a utilização de estratégias para resistir aos processos de reintegração de posse. Para isso, contar com a presença de instituições ou entidades associativas que dispõem de poder de pressão e de interpelação perante os poderes públicos, em especial ao próprio governo municipal, era imprescindível.

Tal importância se explica pelo fato de que, carecendo de instrumentos de resistência e não possuindo uma base organizativa, o conflito, segundo Lima (2003), resultaria em respostas conforme as expectativas dos interessados na desocupação da área: o proprietário, amparado pela Justiça, e o poder público, não sendo convocado a intervir, não assumiria convenientemente custos políticos e financeiros.

Nesse sentido, no primeiro contacto, o encaminhamento e o diálogo dos técnicos com as lideranças e as famílias da Vila Alto da Ressurreição não indicaram, por parte do governo, nem comprometimento a favor das famílias, nem iniciativas de mediar o conflito que se intensificava.

É, quando o pessoal tomou conta da ocupação a gente correu pra lá com uma equipe, mais pra defender a nossa área, e, claro, vê como estava a situação. Vê até que ponto a gente podia interferir ou não. E aí, só à medida que a coisa foi tomando uma proporção mais grave, aquele conflito mesmo, aquele embate todo, aí, a gente, a Federação que estava mais à frente, no caso era o pessoal da FAMEPI, nos procuraram e o Secretário intermediou. Fez com que a Prefeitura se manifestasse, se faria a desapropriação ou não.⁵⁸

A princípio, a Prefeitura se absteve de fazer qualquer intervenção na área, por conta que era particular e tal, mas em seguida, com as mobilizações dos moradores, as manifestações, a Prefeitura começou a fazer, começou a acenar com a possibilidade de vir ajudar a gente.⁵⁹

Ao longo do primeiro semestre de 1997, os primeiros pedidos de reintegração de posse são solicitados por alguns proprietários: 10 lotes, cerca de 3.570.00m², pertencentes à Sr^a Aline Cardoso Sciarpa; 20.448,00m² ou 2.04.48 hectares, ao Empresário da LUATOCAR, Sr. Antonio Luiz Ramos de Resende Júnior; e 300m², à Sr^a Maria Rosa dos Santos. A possibilidade de uma reintegração de posse aumentou a insegurança das famílias, fazendo, assim, com que o conflito atingisse maiores proporções e visibilidade na imprensa escrita.

⁵⁶ Entrevista com Kléber Montezuma, à época Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de Teresina, concedida em 23 de março de 2004.

⁵⁷ Entrevista com Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, Assistente Social, à época, chefe de gabinete da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

⁵⁸ Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

⁵⁹ Entrevista com Dino Pereira, presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

Durante o processo de ocupação e conflito, essas famílias passaram a receber apoio e orientação política e jurídica de diferentes entidades e lideranças, como da FAMEPI, UMAM (União Municipal de Associações de Moradores), ULCONORTE (União das Lideranças Comunitárias da zona Norte) e FAMCC, e dos vereadores Anselmo Dias, do PCdoB, e Francisca Trindade, do PT.

A presença mais constante na área de lideranças da UMAM, FAMEPI e do Vereador Anselmo Dias (PCdoB) ligado a essas entidades, foi determinante para que estes tornassem a referência maior de apoio dos moradores e de seus principais interlocutores perante o governo municipal. Além do interesse político dos envolvidos, essa constante presença se explicava pelo fato de que tanto o Vereador como a maioria dos dirigentes dessas entidades moravam ou eram oriundos da região do Grande Itararé.

Ao contrário, por exemplo, de uma liderança da ULCONORTE, candidato a vereador naquele momento, que, a despeito de ter sido, conforme depoimentos de moradores, uma das primeiras lideranças a chegar ao local para apoiar as famílias, a abrangência limitada da entidade, que se dizia representar, e sua presença isolada na Vila, tentando firmar sua orientação durante o processo de organização e luta dos moradores, entre outros aspectos, inviabilizou a possibilidade de se tornar o principal interlocutor das famílias, durante as reivindicações e negociações perante o governo municipal.

A multiplicidade de proprietários dificultava a luta dos moradores da Vila Alto da Ressurreição, que, a cada momento, tinham que enfrentar tanto novos confrontos com os prováveis proprietários da terra quanto novas ações de despejo subseqüentes. Entretanto, do mesmo modo que dificultava, fortalecia o vínculo de solidariedade entre esses moradores, a partir da compreensão de que, apesar de determinadas famílias não estarem ameaçadas em determinado momento, todas se encontravam na mesma situação: sem moradia e com ocupação de um terreno, de forma irregular, sendo, assim, suscetíveis de serem expulsas da área. Isso é o que evidenciam inúmeros sujeitos dessas lutas ou lideranças políticas e comunitárias que os apoiavam, como se lê infra:

Não houve uma ação de reintegração de posse uniforme, era por áreas, o que para nós era bom. Até mesmo porque estava nosso poder de mobilização, porque, as pessoas que não tava na área em que estava previsto para desocupar eram mobilizadas e iam ajudar aquelas pessoas que estavam ameaçadas. Isso mostrou uma organização e união da população.⁶⁰

Diante do conflito, para as famílias as assembléias realizadas, com ajuda das lideranças das Federações, na entrada do Cemitério Jardim da Ressurreição tiveram um papel importante, pois, através delas, se constituiu o primeiro núcleo de organização da Vila.

Formado, por uma “Grande Comissão”, eleito diretamente na Assembléia, esse primeiro núcleo era uma espécie de comissão pró-associação, sem hierarquia específica, que tinha o intuito, conforme depoimentos de lideranças, de organizar e consolidar o processo de ocupação; de garantir a unidade de ação do movimento; de mobilizar as famílias para exigir a desapropriação e infra-estrutura para área e, durante as reivindicações, ser o principal interlocutor perante os poderes públicos, em especial, o governo municipal.

⁶⁰ Entrevista com Dino Pereira, presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.



Assembléia dos Moradores da Vila Alto da Ressurreição.
Fonte: Arquivo Pessoal do Vereador Anselmo Dias (1997)

É mister ressaltar que nesse processo de organização e luta coletiva, a regularização da posse se constituía como a primeira e principal preocupação das lideranças e moradores da Vila Alto da Ressurreição. Segundo Lima (2003, p. 92), além de assegurar estabilidade emocional aos moradores desses tipos de assentamentos, através do sentimento de pertencimento e de territorialidade, a regularização da posse “permite o acesso a serviços públicos, uma vez que as áreas, legalmente constituídas, dispõe de um maior poder de pressão sobre a ação estatal”.

Inclusive, a gente na verdade, lutava pra tornar aquilo consolidado. Todos os moradores morando naquela área ocupada, porque depois que toda área se dá por ocupada mesmo, fica mais fácil pra gente ir pro órgão público, né, reivindicar. A princípio, a primeira vez que a gente vai, é pra que a gente não seja retirado à força, na marra, da área. Aí, a partir daí as negociações é por bem público, entendeu.⁶¹

Nossa prioridade principal era garantir que os moradores tivessem condições reais de permanecerem na área. Nesse sentido, nós tínhamos nossa assessoria jurídica direto do tribunal, no sentido de verificar se tinha algum mandato de reintegração de posse. Uma outra parte da comissão cuidava das articulações com o governo do estado e uma outra que tratava com a discussão com a Prefeitura. A outra parte dos dirigentes da FAMEPI cuidava da organização e da segurança do local, onde só era permitido a entrada de ocupantes, geralmente moradores da própria área e aqueles que faziam parte da comissão para que a gente pudesse identificar alguém que tivesse infiltrado da própria Polícia, da própria Justiça. A gente tinha que identificar e colocar para fora da área.⁶²

Entretanto, além do conflito em que os moradores estavam envolvidos, o fato de a área ser totalmente desprovida de intra-estrutura urbana e estar relativamente distante dos conjuntos habitacionais, localizados em bairros vizinhos - como Renascença e Itararé -

⁶¹ Entrevista com Vagner Bezerra, à época, presidente da União Municipal da Associação de Moradores de Teresina, concedida no dia 16 de novembro de 2004.

⁶² Entrevista com Dino Pereira, presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

dificultava a consolidação da ocupação, que, por sua vez, implicaria para as famílias um esforço maior para obter a legitimidade da área.

Nesse sentido, ao lado da luta para que o governo municipal reconhecesse a área como de interesse social, os serviços básicos de água e de instalações elétricas também se destacaram nos pleitos e reivindicações, realizadas em frente à própria Prefeitura e aos órgãos públicos responsáveis. A falta desses serviços básicos obrigava, segundo informações de moradores, a população a se deslocar para bairros vizinhos em busca deles.



“Os moradores da Vila Alto da Ressurreição, na zona sudeste: briga por uma lata d’água”.

Fonte: DIÁRIO DO POVO, Geral, 19.04.1997, p.11.

A Vila Irmã Dulce apresentou alguns traços comuns com a Vila Alto da Ressurreição, uma vez que aquela surgiu em decorrência de um movimento coletivo numa ocupação de um terreno particular, deficiente em infra-estrutura e em equipamentos sociais.

Localizada no bairro Angelim, na zona sul de Teresina (Figura 6, p. 85), a ocupação da Vila Irmã Dulce, iniciou no dia 3 de junho de 1998, com cerca de 1000 a 1500 famílias, constituindo-se numa das maiores e mais representativas ocupações urbanas de Teresina. Tal terreno ocupado, correspondendo a cerca de 118 hectares, estava previsto para a construção de uma nova etapa de um Conjunto, o Residencial Esplanada, e tinha como proprietários Ciro Nogueira, The Construções, Júlio Soares e Banco do Estado do Piauí.

Segundo relatos de lideranças, registros nos noticiários e documentos fornecidos pela FAMCC, a data definida para a ocupação coincidiu com o dia nacional de ocupação, organizado pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), o que indicava ser a

motivação dessa iniciativa parte de uma articulação mais ampla que envolvia movimentos ocorridos em outras cidades brasileiras.

Nesse sentido, tal ação se compõe de elementos que caracterizam a existência de novas práticas coletivas à medida que supera o localismo e o isolamento, promovendo, assim, como bem observa Tatagiba (2003) ao analisar o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a formação de um ator coletivo capaz tanto de interpelar a sociedade e o poder público quanto de expor temas, questões, problemas que dizem respeito às formas de exclusão e injustiças presentes na sociedade e no tratamento do Estado, no que concerne os conflitos urbanos.

Entretanto, essa articulação também teve um forte caráter local à medida que tal ocupação foi realizada após quatro meses de preparação de grupos de sem teto, de diferentes regiões da cidade, através de encontros regulares, organizados pela FAMCC que tinha relações com outras entidades e movimentos sociais, os quais foram recrutados para se envolver e ajudar a materializar essa iniciativa. Chamados pelos dirigentes da Federação de parceiros, podem-se citar as seguintes entidades e movimentos que tomaram parte dessa experiência: Comissão Pastoral da Terra (CPT), Cáritas, CEPAC, Movimento Popular de Saúde (MOPS), Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal do Piauí (DCE-UFPI), Grupo de Estudos Anarquistas (GEA), Movimento Hip-Hop, Sindicato dos Comerciantes, Sindicatos dos Bancários, e ANSUR/PI.

A convocação e a participação dessas entidades e movimentos na materialização dessa iniciativa remetem a Melucci (2002) que, ao se ocupar deste tema, afirma que as redes de relações sociais, presentes no tecido social, facilitam o processo de mobilização, tornando o investimento na ação coletiva menos oneroso para os indivíduos.

Além do desejo das lideranças de organizarem uma experiência articulada e impactante, no sentido de promover um amplo debate acerca da problemática da moradia no âmbito local e nacional, essa iniciativa se apresentava como um desafio ao governo municipal no sentido de ampliar suas ações e redefinir as formas de enfrentamento da questão da moradia na cidade, em especial no tratamento dos conflitos por uso e ocupação do solo.

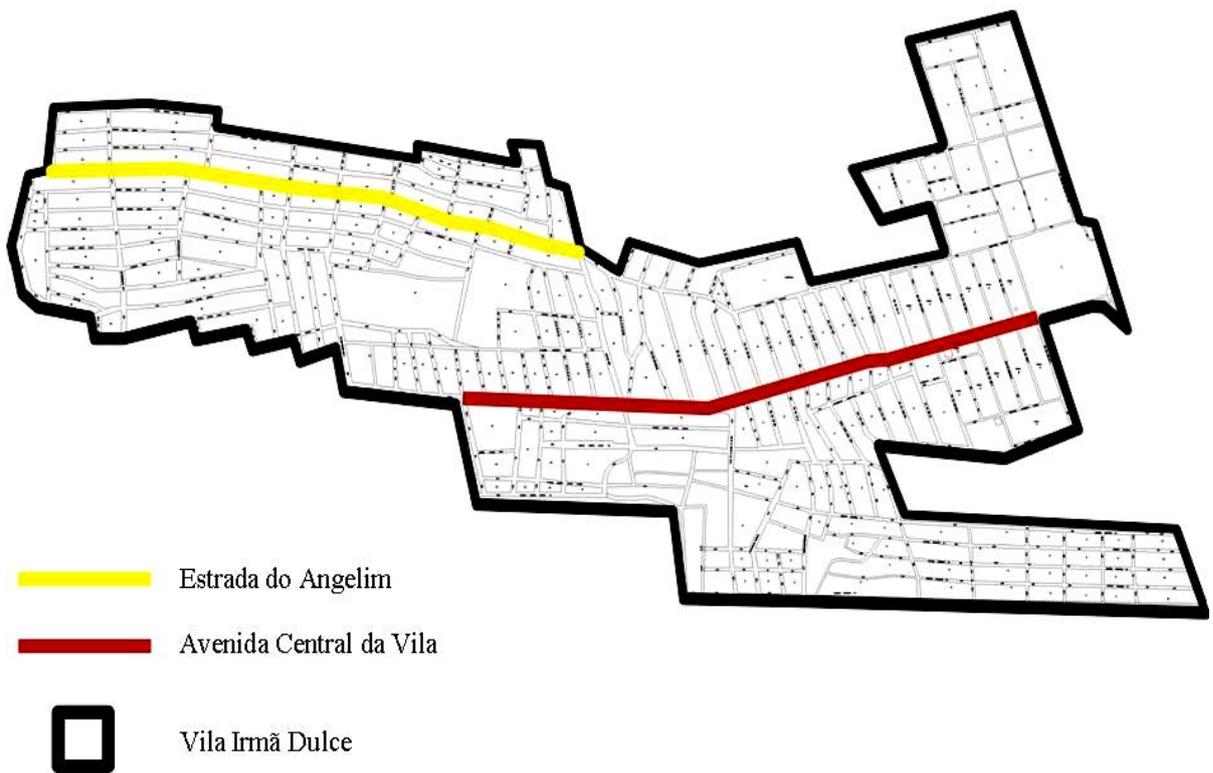
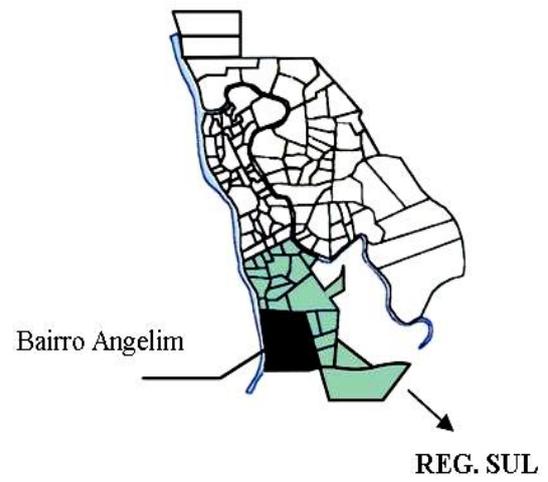


Figura 6: Vila Irmã Dulce
Fonte: SEMPLAN (TERESINA, PMT, 2004a)

Esse desafio pode ser explicado pelo fato de que, naquele contexto, as lideranças dos movimentos de luta por moradia não acatavam como razoável nem o argumento oficial de que já haviam projetos urbanísticos direcionado, sobretudo, para as famílias de baixa renda, nem a postura da Prefeitura de não interferir, de forma imediata, em áreas de conflito. O trecho de uma matéria de um noticiário da cidade e, em seguida, o depoimento de uma das lideranças que apoiaram as famílias da Vila Irmã Dulce explicitam tanto o posicionamento do governo municipal, ante as áreas de conflito, a partir de 1997, quanto um dos motivos que justificaram o surgimento dessa ocupação,

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 a política de invasões de terras particulares ou públicas, acabando com a especulação imobiliária (MEIO NORTE, Caderno Geral, 05. 08.1997, p. 3).

A gente tinha uma avaliação que era preciso inclusive desafiar a Prefeitura a partir de um discurso que a Prefeitura tinha, que não iria mais intervir em situações de ocupações, que essa situação deveria ser resolvida entre os ocupantes e os proprietários.⁶³

Ainda urge destacar que os próprios encontros, segundo relatam lideranças e moradores, não serviram apenas para gestar a ação da ocupação, mas, antes, para constituir um verdadeiro espaço de discussão de problemáticas e soluções relativas à própria situação de pobreza em que essas famílias se encontravam, desenhando-se, como ressaltam Paoli e Telles (2000), a invenção de espaços inusitados de preparação, ação e intervenção da sociedade civil, seja no plano da política formal, seja no plano cultural e societário.

A partir dessas reuniões que era para discutir um pouco a situação da falta de moradia vivenciada por elas [famílias sem teto], para vê também quais seriam as saídas. Então, as saídas apontavam sempre a necessidade de construir uma alternativa que fosse não mais esperar pela Prefeitura e foi definida assim.⁶⁴

Nessas reuniões tinham palestras sobre políticas públicas, sobre a política habitacional, déficit, sobre tudo aqui em Teresina, na Capital. A necessidade da organização. Mas essas reuniões sempre começavam no momento de oração, terminavam no momento de oração, leitura bíblica que chamasse atenção para o compromisso, a fidelidade, a perseverança e, no decorrer da discussão, sempre tinha alguém para falar dessas questões sobre as políticas públicas, principalmente sobre a política habitacional, a situação de moradia no nosso país, no nordeste, sobretudo, na Capital, em Teresina.⁶⁵

No que se refere ao início do processo de ocupação, o desmatamento da área foi feito em conjunto, sem ser determinado ainda quais os lotes corresponderiam a cada família. Devido à dimensão e ao número de famílias, a coordenação das entidades, auxiliada pelos próprios moradores, promoveu a divisão da área em vários setores, os quais receberam suas

⁶³ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Entrevista com o Padre Demerval Dias Brasil, concedida no dia 27 de novembro de 2004.

denominações⁶⁶. Esses setores foram divididos em pequenos lotes de 10 por 20 metros e, depois, sorteados entre grupos de 50 famílias, antecipadamente organizados a partir da vizinhança onde residiam antes, tentando-se, com isso, segundo relatos de lideranças, preservar a relação e a aproximação entre as famílias, fortalecendo, assim, a resistência e organização dos moradores.



Visão parcial da Vila Irmã Dulce. Fonte: Arquivo Pessoal do Padre Demerval Brasil (1998).

A ocupação da Vila Irmã Dulce, porém, não se resumiu apenas às primeiras famílias que participaram desses encontros e que chegaram ao local naquele 03 de junho de 1998. Devido ao impacto que o processo de ocupação ganhou na imprensa e à própria extensão da área, novas famílias foram chegando e se somando às que já estavam no local. Um mês depois, chegou-se a superestimar⁶⁷ a existência de 5000 mil famílias no local.

Na verdade, o Censo de Vilas e Favelas constatou a presença de 3.019 famílias na área, constituídos de 9.779 pessoas. De acordo ainda com o referido Censo, os locais mais indicados pelos chefes de famílias como de procedência anterior à ocupação foram: Promorar, Lourival Parente, Angelim e Santo Antonio na zona sul de Teresina. Desses chefes de famílias, 34% nasceram na zona urbana de Teresina, 2,7%, na zona rural, 47,2%, no interior do estado, e 14,3%, em outros estados da federação (TERESINA, PMT, 2000).

Uma pesquisa direta, realizada pela Oferta Consultoria e Assessoria (TERESINA, PMT, 2003b), evidenciou que esse total de habitantes passou para 14.028, em 2002, correspondendo a um crescimento de 43,7%. Quanto ao número de famílias, ele passou para 4.384, em 2002, refletindo um aumento de 45,2%. Tais dados evidenciam, portanto, que, devido à problemática da moradia e da extensão da área, a Vila Irmã Dulce dispunha de um grande potencial de expansão, desde o início da ocupação.

Quarenta e oito horas depois do início da ocupação, conforme os depoimentos, registros dos noticiários e documentos da FAMCC, os proprietários Ciro Nogueira, The Construções, Júlio Soares e Banco do Estado do Piauí, através de uma ação conjunta, solicitaram a reintegração imediata de posse ao Juiz da 2ª Vara Cível, Dr. José Ramos Dias Filho, iniciando-se, assim, um embate jurídico pela posse da área.

⁶⁶ Dentre os setores pode-se citar: Morro dos Cegos, Morro do Chacal, Palitolândia, Retorno das Caçambas, Pé de Juá, Pé de Pequi, Setor do Cemitério e Peito de Moça. Os mais recentes são Setor das Hortas e Parque Eliane.

⁶⁷ Estimativa realizada pelos jornalistas do Diário do Povo, e publicada no dia 15 de julho de 1998, num Suplemento Especial do mesmo jornal, denominado de “Sem Teto”.

Nesse sentido, ameaçados com uma possível ação de despejo logo no princípio do processo de ocupação, o movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce realizou uma manifestação defronte ao Fórum Cível, para pressionar e tentar sensibilizar o poder judiciário para que não determinasse, de imediato, a reintegração de posse. Para isso, esse movimento solicitou uma inspeção judicial na área, seguida de um pedido de suspensão do processo de reintegração de posse, o que foi atendido prontamente.

Também, após ser interpelado pelo referido Movimento, o então governador do estado, Mão Santa, célebre no cenário regional e nacional por seus apelos e discursos populistas, visitou o local no dia 17 de junho de 1998. Durante a ocasião da visita, o governador alegando falta de recursos para desapropriar a área, propôs a remoção das famílias para uma área localizada a quatorze quilômetros do centro da cidade e a cinco do posto da Polícia Rodoviária Federal da BR-343, mais precisamente, no povoado Santa Teresa. Após uma grande assembléia realizada durante a visita do governador as famílias não aceitaram tal oferta, pois muitas já vinham da zona rural e não desejavam retornar.

Durante o prazo concedido pelo Juiz a preocupação das lideranças se voltava para consolidar o processo de ocupação. Além de levantar os barracos, para ter acesso à energia foram instalando gambiarras e para amenizar a situação da ausência de água cavaram 12 poços cacimbões com a ajuda financeira da Cáritas local e mão de obra das famílias.

A gente teve uma preocupação muita rápida e constante com as pessoas que estão ocupando o terreno, porque a garantia, a resistência era a ocupação do terreno. A gente agilizou a entrega dos lotes, ajudávamos a levantar os barracos, né, para que as pessoas ficassem aqui morando o mais rápido possível, por que a gente dizia que só eles garantiriam as terras, nada mais. Não adiantaria fazer nenhum esforço jurídico, nem nada, se as pessoas não estavam ocupando as terras. E aí, também, a gente tentou garantir água pra essas pessoas, não é, pra que elas ficassem se mantendo.⁶⁸

As formas que utilizaram foi pra continuar na terra, né. Teve famílias que perderam até o emprego porque se eles saíssem do local eles perdiam o espaço. Então, eles desistiram do emprego pra ficar com a terra, porque precisavam da moradia, né. Aí foi isso, que nós ficamos todo mundo, não podia sair, não podia ir atrás de alguma coisa aqui para almoçar, uma situação muito crítica aqui dentro. Mas resistimos entendeu, porque se nós saísse, era assim se nós saísse da terra o dono vinha e tomava de conta, né, com polícia e tudo. E aí, acredite, ô

⁶⁸ Entrevista com José William Ferreira dos Santos, no dia 15 de novembro de 2004, Vice-Presidente Do Grêmio Comunitário de Resistência na Luta pela Vila Irmã Dulce, à época, integrante do GEA.

ninguém sai, se tiver alguma família tiver 2 ou 3 pessoas, um vai e os outros ficam no local, entendeu.⁶⁹

Com o processo de ocupação se consolidando e talvez prevendo um desfecho desfavorável aos seus interesses, os proprietários, diante do adiamento da decisão do Juiz da 2ª Vara, entraram com um novo pedido de reintegração de posse em outra Vara, sob a responsabilidade de outro Juiz, o qual prontamente lhes concedeu a liminar.

Ante essa manobra jurídica, os advogados do movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce, baseando-se na argumentação da função social da propriedade, na necessidade das famílias e na reprodução de ação já em curso, de um processo que não havia ainda tramitado na Justiça, encaminham ao Tribunal de Justiça do Estado um Agravo de Instrumento com o objetivo de se reconsiderarem as liminares que concediam, de imediato, a reintegração de posse.

Durante o processo de ocupação e o embate jurídico, além da ajuda financeira, política e jurídica às entidades e organizações que foram parceiros da FAMCC, as famílias receberam o apoio de parlamentares de esquerda (Vereadoras Francisca Trindade, Flora Isabel, Deputados Estadual Wellington Dias, do PT, e Olavo Rebelo, na época, do PSB⁷⁰). Dois outros apoios também foram importantes para as famílias: o da Promotora da Infância e Juventude, Leida Diniz, e o de organizações sociais internacionais que financiavam a FAMCC, como a OXFAM.

Além desse suporte, estruturaram-se, entre os parceiros da FAMCC, várias comissões (estrutura, imprensa, jurídica e outras) e uma coordenação para a Vila, constituindo-se, assim, o primeiro núcleo de organização e representação dos moradores. Com a expectativa de uma execução de reintegração de posse, grandes assembléias, festas, debates e atividades religiosas serviam como momentos de discussões e debates sobre o conflito em que as famílias estavam envolvidas, fortalecendo, assim a organização e solidariedade entre elas.

⁶⁹ Entrevista com Dona Maria Socorro Moreira da Silva, Tesoureira do Conselho Comunitário da Vila Irmã Dulce, concedida no dia 4 de novembro de 2004.

⁷⁰ Partido Socialista Brasileiro.



Reunião das famílias da Vila Irmã Dulce na Paróquia do Bairro Esplanada ao lado da ocupação.
Fonte: Arquivo Pessoal do Padre Demerval Brasil (1998).

No que diz respeito aos primeiros contatos entre os representantes do governo municipal e os líderes do movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce, verifica-se que estes foram caracterizados pela tensão e confronto, em que as partes se trataram, nesse momento, como adversárias, representando dificuldade para um diálogo mais consistente sobre a questão.

A postura inicial dos representantes do governo municipal era de resistência a reconhecer a autenticidade da ocupação, especialmente pelo fato de envolver um conflito entre famílias sem teto e proprietários particulares. Nesse caso, olhando sob a ótica oficial, o conflito deveria ser tratado, parafraseando-se Filho (1982), como “caso de justiça” e não como “caso de política”, pois, conforme visto, para o governo local, já existiam iniciativas para atender as demandas dos sem teto, não sendo, portanto, as ocupações o meio mais adequado ou legítimo de se garantir o direito à moradia.

Diferentemente dos representantes oficiais, as lideranças do movimento e os moradores da Vila Irmã Dulce entendiam a ocupação como o único recurso. Com esse desacordo, fomentou-se, inclusive no espaço da mídia, um amplo debate acerca da problemática da moradia na cidade, em especial com questionamentos acerca da eficácia de seu enfrentamento, como ilustra o que segue:

Para Montezuma, a Prefeitura Municipal de Teresina tem um Programa de Habitação para abrigar as pessoas que não têm casa em regime de mutirão. O Programa já tem duas mil casas prontas para serem entregues. Já para os outros, esta ocupação prova o déficit habitacional. “Falta programa social que resolva o problema da falta de moradia para pessoas carentes. A cada dia aumenta o número de pessoas que perdem poder aquisitivo, assim pagar aluguel e outras despesas é impossível”, destacou Lucineide Barros (FAMCC)

(MEIO NORTE, Caderno Cidade, 4.6.1998, p. 3).

Lucineide contestou a afirmação de Kléber Montezuma de que não há necessidade de invasões e terrenos em Teresina. “Uma prova disso que o secretário está equivocado é a presença aqui de milhares de famílias sem uma casa para morar” Quando falou de que não há mais necessidade de ocupação de terrenos, Kléber Montezuma estava se referindo ao programa “Minha Casa”, que a PMT realiza com a finalidade de atender as famílias carentes (DIÁRIO DO POVO, 5.6.1998, p. 11).

De acordo com o diretor de habitação, Sales (FAMCC), a ocupação é a maior prova de omissão dos poderes estadual e municipal. Teresina cresceu muito e com esse crescimento vieram os problemas como de déficit habitacional. Sales garante que os programas da Prefeitura têm solucionado os problemas das famílias de área de risco, mas não daqueles que nunca tiveram suas casas ou moram com terceiros (MEIO NORTE, Caderno Cidade, 6.6.1998, p. 3).

Na verdade, conforme ressalta Lima (2003), no momento em que o poder público municipal desobriga-se de administrar conflitos urbanos, ele transfere para o âmbito da esfera privada um problema social, reproduzindo, de certa forma, a orientação política das ações até então praticadas pelo governo federal.

Além dessa postura de resistência em intervir no conflito, seguia-se a tentativa de representantes do governo municipal de desqualificar a ação, a fala, o discurso daquele movimento por ocupação, o que foi uma das tônicas, segundo Oliveira (1999), mais presentes no governo FHC e que remonta, de forma moderna, a antigas estratégias, caracterizadas pela tentativa de criminalizar os movimentos sociais. Trecho de uma matéria de um noticiário e de depoimentos, a seguir, sinalizam com essa tentativa pública de deslegitimar o processo de ocupação, logo no primeiro dia, quando o Secretário de Habitação se deslocou para a área:

Apesar do movimento ter se mostrado pacífico, o Secretário Municipal de Habitação Kléber Montezuma disse que havia um grupo de pessoas que queriam arranjar confusão. Os policiais estão orientados para não aceitar provocações de pessoas que inclusive estavam bêbadas, destaca o Secretário. Segundo o mesmo, “não vamos fazer o que o governo do PT fez em Brasília, usando a polícia para bater nos manifestantes como ocorreu no dia 20”. Ele caracteriza o movimento dos sem-teto como político. “É um movimento bem organizado. Há presença forte de integrantes de partidos políticos de esquerda. Isso é para melhorar o desempenho do candidato a governador e os candidatos da Assembleia Legislativa deles, até líderes estudantis do PT estão aqui”, aponta para Clemilton Araújo. Contudo, o jovem afirma ser militante do PSTU e há muito tempo não participa do Movimento Estudantil, hoje, mora no Porto Alegre, de aluguel, e está desempregado (MEIO NORTE, Cidade, 4. 6.1998, p.3).

Logo no dia 4 de junho pela manhã cedo, o Secretário de Habitação que era o Kléber Montezuma, estava na área, estava pra olhar, curiar, entrar em confronto verbal, dizendo que a gente era especuladores, não tem o que fazer. Deu entrevistas no jornal escrito e televisão contando essas coisas, no sentido de que era um movimento de aproveitadores, baderneiros, né, pra perturbar a ordem pública.⁷¹

⁷¹ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

E eu me lembro muito bem na época, o Kléber Montezuma, a pessoa que conhece a dinâmica do movimento, e na época era o Secretário de Habitação, acompanhou de perto o processo da Vila Irmão Dulce e com o papel muito ruim de desmobilizar, desanimar as famílias, de usar o meio de comunicação e dizer que a Prefeitura não ia intervir, que a Prefeitura tinha sua dinâmica, tinha uma política de atendimento das famílias sem teto, que a Prefeitura ia lavar as mãos. Esse era o papel da Prefeitura de desmobilizar as famílias desanimar, dizer que não tinha nenhuma responsabilidade.⁷²

Como indicam relatos de entrevistados, aproximadamente uma semana após o início da ocupação, durante o trabalho de monitoramento e fiscalização dos técnicos da Prefeitura no local, travou-se uma série de desentendimentos entre estes e os representantes das famílias instaladas na área evidenciando, assim, o clima de animosidade e desconfiança entre as partes envolvidas na questão.

Os três primeiros dias nossos eram muito tensos, porque nós tínhamos situações, por exemplo, pessoas que rasgavam os cadastros, e que se diziam dessa comissão organizadora, ou iam na nossa frente e diziam para as famílias não fornecerem nenhuma informação para a gente. E outras situações, por exemplo, a gente teve uma situação de conflito que hoje, tem o famoso pé de pequi, nós ficamos ilhados debaixo da sombra desse pé de pequi, onde as saídas foram todas fechadas com carnaúba, pneus. Eles tocaram fogo nesses pneus. E aí, nós ficamos sem condições de voltar [...]. Na época, o Secretário não tomou nenhuma atitude de ir com policiais, né. Ele próprio foi, né, com o carro pra lá, pedir para o pessoal tirar os pneus, tirar os pedaços, os troncos de paus porque iria tirar a equipe dele dentro da ocupação. E aí, depois que a gente saiu, ele suspendeu. Disse, que nós não iríamos voltar mais, que a gente não iria voltar mais para a ocupação, que eles iriam resolver o problema com os donos do terreno.⁷³

É, teve uma conversa entre a coordenação, na época, e os técnicos da Prefeitura, só que como eu te disse, eles nem foi bem recebido, nem pela coordenação, nem pelos moradores. O receio era que eles viessem assim, mascarados, pra tomar o que a gente já tinha conseguido, que já estava se estabilizando, o nosso receio, só era esse, o despacho da terra. Então, nós não iríamos assinar nenhum papel e nem ter uma conversa serena com eles, porque pra gente eles eram inimigos.⁷⁴

⁷² Entrevista com Francisco Sales, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

⁷³ Entrevista com a Assistente Social da SDU/Sul, Adriana Alves, concedida no dia 19 de novembro de 2004.

⁷⁴ Entrevista com José William Ferreira dos Santos, Vice-Presidente Do Grêmio Comunitário de Resistência na Luta Pela Vila Irmã Dulce, à época, integrante do GEA, concedida no dia 15 de novembro de 2004.

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

Na esteira lógica de tudo que se estabeleceu neste tópico, é imperativa a invocação dos seguintes questionamentos sobre a administração desses conflitos por ocupação e uso do solo urbano em Teresina: em que órgãos e em que instâncias se tratou desses conflitos? Como se deu a abertura ao diálogo entre os movimentos de luta por moradia e o governo municipal nesse processo? Que soluções e propostas foram discutidas? É o que nos dispomos a analisar no tópico seguinte.

3.2. Movimentos de luta por moradia e governo municipal: estratégias, espaços de articulação e negociação na resolução dos conflitos pela posse das áreas

A resolução do conflito entre famílias ocupantes e proprietários, pela posse das áreas em exame, implicou na articulação e no confronto de estratégias entre os movimentos de luta por moradia e o governo municipal, colocando à prova a construção de uma proposta democrática de gestão pública.

Para convocar o governo municipal a abrir canais de negociação, os movimentos de luta por moradia, utilizaram-se de várias iniciativas que tanto remontam a antigas práticas, quanto incluem elementos que apontam para sua renovação.

Dentre essas iniciativas, podem-se destacar grandes manifestações públicas, ocupações de prédios públicos, protestos e organização da resistência no local, contra possíveis execuções de reintegração de posse, bem como acionamento de esferas da própria Justiça, como a Promotoria da Infância e Juventude, estratégia adotada pelo movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce para responsabilizar socialmente o governo.

O impacto de tais manifestações públicas contribuiu para que as reivindicações colocadas 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 desses movimentos de grande visibilidade pública, que as audiências na sede da Prefeitura, da SEMHUR, do Governo do Estado e na Promotoria da Infância e da Juventude constituíram-se, nos principais espaços em que se discutiram perspectivas de solução para uma ação negociada.

É digno de nota que o Conselho Municipal de Habitação, que foi criado pelo prefeito Firmino Filho no início da sua gestão e que gerou expectativas de democratização da gestão da moradia na cidade, uma vez que esse órgão possibilitaria a construção de espaços de consensos democráticos, não teve um papel de destaque na resolução dos conflitos das áreas em exame.

Na verdade, dentre vários aspectos, estão por trás da limitada capacidade deliberativa do Conselho e, de certa forma, da própria resistência do governo municipal em reconhecer a autenticidade das ocupações, tanto a insuficiência da dotação de recursos próprios quanto os impasses e constrangimentos na mobilização de recursos externos, resultante, principalmente, da ausência de uma política nacional clara para o setor de habitação. Tal insuficiência pôde ser constatada nas poucas ações de regularização de ocupações em áreas de conflito fundiário,

na oferta de habitação popular e na melhoria habitacional aquém da demanda existente, conforme exposto no capítulo anterior.

Ademais, ao contrário de setores como Saúde, Educação ou Assistência Social, que possuem Conselhos e Fundos nas esferas federal, estadual e municipal, como forma homogênea de acesso aos recursos, o setor de Habitação e Urbanismo é fruto de iniciativas isoladas e pontuais, não possuindo recursos fixos, assegurados por leis orçamentárias (RIBEIRO, 1995; CARDOSO, 2001).

Nesse sentido, os poucos recursos públicos disponíveis no Conselho Municipal de Habitação, bem como as dificuldades de influenciar decisivamente, de alguma forma, na aplicação deles, levaram as entidades representativas dos movimentos de luta por moradia a investirem e concentrarem mais energia na estratégia da pressão das manifestações sobre o executivo municipal do que qualquer outro canal institucional, construindo o que Dagnino (2002) considera como relações menos formalizadas e mais permeáveis às correlações de forças vigentes.



Audiência na prefeitura entre representantes do governo municipal e movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce. Fonte: DIÁRIO DO POVO, Cidade, 26. 06.1998, p. 09.



Lideranças comunitárias e Moradores da Vila Alto da Ressurreição ocupando o prédio da natiga SEMHUR. Fonte: Arquivo pessoal do vereador Anselmo Dias (1997).

Apesar de reconhecerem a pressão das manifestações seguidas de audiências como principal estratégia desses movimentos de luta por moradia, técnicos do governo municipal atribuem à sensibilidade e abertura do gestor municipal para discutir a questão da moradia na cidade como o principal determinante da presença constante das manifestações e não o contrário.

Olha, eles acionavam através das audiências. Eles usavam estratégias de manifestações. Acho que várias manifestações ocorreram na frente da Prefeitura. Teve uma vez que eles ocuparam o prédio. Ficava aquele monte de gente, todo mundo sentado nos corredores. Então, eles promoviam estratégias de pressão ao município para que pudessem vir atender as reivindicações deles. Nesse sentido, o movimento era sempre muito presente, né, que eu acho, acho não, tenho certeza, que em função da abertura que o município dava, a época, né. Dessa boa vontade política que o governo Firmino tinha de atender os movimentos, compreendendo bem a problemática. Eles se sentiam mais à vontade ainda de procurar a Secretaria.⁷⁵

Não obstante o discurso oficial de respeito aos movimentos sociais e de constante abertura para o diálogo, ante a pressão das famílias das áreas de conflito em exame, a recepção das demandas e das reivindicações, por parte dos representantes do governo municipal, conforme registram as lideranças e a imprensa local, foi sempre difícil. Entretanto, dependendo das circunstâncias ou dos atores envolvidos no processo, a interlocução era mais ou era menos conflituosa, resultando, respectivamente, em avanços ou em impasses nas negociações.

No que diz respeito as manifestações realizadas pelos dois movimentos de luta por moradia em exame, elas não se constituíam num ato isolado das comunidades engajadas como em décadas anteriores. Ao contrário, se traduziram em práticas coletivas inovadoras na medida que formularam ações compartilhadas entre outras ocupações e com outros atores, promovendo assim impacto nos momentos de acionamento e negociação com os poderes públicos, em especial o governo municipal.

Nesse sentido, essas manifestações passam a ser vistas não apenas como uma aglutinação de pessoas para fins de protestos e denúncias, mas também como energias canalizadas para objetivos comuns. Apesar de se preservar nessas manifestações o conteúdo político, o pragmatismo do resultado se constituía na sua principal finalidade (GOHN, 2001). O depoimento de uma das lideranças que apoiou as famílias da Vila Alto da Ressurreição traz elementos importantes que evidenciam esse novo caráter de manifestação:

Então, a pressão não era feita apenas pelo povo da Ressurreição não. Nós juntávamos todo mundo ali na ponte e vínhamos de pé pelo centro da cidade. Isso mostrava uma certa convicção e articulação entre outras ocupações que dava uma pressão maior na hora da negociação com a Prefeitura. E aí, se fazia um conjunto de reivindicações para as várias Vilas como melhoria de condições de moradia. Aí entrava um capítulo à parte, que era a Alto da Ressurreição, por está sendo uma ocupação nova e levava nesse processo a reivindicação de regularização de posse. O que não era o caso das outras, mas que se entediam muito bem. A gente associava a luta específica, a exemplo da Alto da Ressurreição, com lutas mais gerais de outras Vilas, como abastecimento, calçamento, inclusive a

⁷⁵ Entrevista com Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, Assistente Social, a época chefe de gabinete da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

própria regularização de outras vilas, que já tinham desapropriado, mas não tinham o título de posse.⁷⁶

No contexto dessas novas frentes de ações compartilhadas dos movimentos de luta por moradia, nas quais a Vila Alto da Ressurreição era um dos principais protagonistas, a integração das demandas passa a oferecer maiores desafios à capacidade do governo municipal de oferecer respostas e de mobilizar democraticamente meios políticos e recursos necessários para o seu enfrentamento (REIS, 2002). Isso se justifica pelo fato de que, como vimos, os municípios, principalmente os do nordeste, dependiam do apoio claro dos recursos federais para implementar suas ações, que, naquele momento, além de serem pouco expressivos, sendo frequentemente cortados, existiam critérios técnicos e financeiros para serem disponibilizados (CARDOSO e RIBEIRO, 2000).

No compasso desses desafios é que registros em noticiários apontam que, logo nos primeiros dias da gestão de Firmino Filho, em 1997, durante uma audiência precedida de manifestação na porta da Prefeitura, realizada por famílias de diferentes áreas de ocupação da cidade, dentre as quais contava-se a Vila Alto da Ressurreição, o Prefeito, em resposta às reivindicações dos seus representantes, solicita a formalização das demandas para que fossem apreciadas. Isso se deveu ao fato de o gestor alegar existirem muitas reivindicações postas em conjunto pelos movimentos e, por isso, não haver recursos financeiros para atendê-las integralmente e de forma imediata. Entretanto, Firmino adiantava publicamente que a Prefeitura estava realizando um levantamento das Vilas e de seus problemas para, a partir de abril daquele ano, agilizar as obras e serviços considerados prioritários.

Na verdade, a exigência burocrática da formalização das demandas, seguida de expectativas criadas pelo Prefeito de resolver os problemas levantados pelos manifestantes, constituiu-se na estratégia de ganhar tempo necessário para mobilizar e articular meios políticos e financeiros para dar sustentação às ações previstas como principais eixos do seu Plano de Governo.

Dentre essas, destacava-se, como visto anteriormente, o Projeto Vila-Bairro que previa uma série de ações que visavam impactar a problemática urbana. Somava-se a essa estratégia inicial a inovação da realização de audiências públicas nos principais bairros da cidade, para consultar a população sobre os seus principais problemas e para criar um efeito demonstrativo de que o governo estava disposto a gerir a cidade de forma democrática e participativa. No depoimento que se segue, pode-se perceber como foi pensada essa estratégia, perante as dificuldades financeiras, os desafios e os problemas urbanos existentes, dos quais o conflito das famílias da Vila Alto da Ressurreição era parte:

Foi uma forma de demonstrar o desejo de trabalhar, junto da comunidade da Prefeitura de Teresina. Que dizer, na época é..., uma das críticas que eu ouvi, foi que o Prefeito ainda não está podendo fazer, então ele tá ouvindo, e ele tinha que ouvir.⁷⁷

Exatamente. E dizer o que podia fazer é... rapidamente, então foi uma estratégia de..., válida para os dois lados, para o poder público e para

⁷⁶ Entrevista com Dino Pereira, Presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

⁷⁷ Entrevista com o Ex-Secretário de Planejamento e Coordenação Geral da PMT, Sr. George Mendes, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

população que participou das audiências através dos seus representantes.⁷⁸

No que diz respeito a outras estratégias utilizadas pelos movimentos de luta por moradia, para acionar o governo municipal e pressioná-lo a abrir canais de negociações ou, durante estas, fazê-lo assumir as reivindicações apresentadas, ganhou destaque, nesse processo, a ocupação de prédios públicos, precedida de grandes manifestações. Bastante adotada pelo Movimento dos Sem Terra nos centros urbanos, durante a década de 1990, essa estratégia fazia chegar à sociedade a problemática das ocupações e projetava uma imagem questionadora, ganhando assim representatividade e pressionando o governo federal a tomar um posicionamento ante o problema (GOHN, 1998; SOUZA, 2002).

Nessa prática, o processo da Vila Irmã Dulce foi emblemático, pois, além dos vários acampamentos e manifestações na porta da Prefeitura, a organização de uma grande marcha das famílias da Vila para o Centro, foi realizada pelo movimento a ocupação simultânea das sedes do governo estadual e municipal (Palácio do Karnak e Palácio da Cidade).

Para os representantes do movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce, lançar mão de instrumentos de ampla mobilização era uma reação à falta de diálogo, o que se contrapunha, naquele momento, ao discurso de abertura e de participação democrática do gestor público. Os depoimentos abaixo retratam muito bem esse contraponto:

Nunca fomos bem recebidos. Pra você ter uma idéia, pra gente conseguir alguma conversa, nem pode ser chamado de diálogo, por que diálogo pressupõe a abertura das duas partes. Pra gente forçar uma conversa, uma exposição, nós tivemos que ocupar a Prefeitura.⁷⁹

Não, o Movimento sempre foi muito bem recebido dentro da Secretaria por todos os técnicos, com muito respeito, pelo Secretário, né!, e em nenhum momento, se negou esse espaço dentro da repartição pública, pelo contrário.⁸⁰

Apesar de as famílias das duas áreas de conflito em exame terem sofrido dificuldades e resistência do governo municipal em legitimar as ocupações, o que se depreende da análise é que a interlocução dos movimentos de luta por moradia e governo municipal foi mais difícil e tensa no caso da Vila Irmã Dulce.

Um dos principais fatores para tal nuança, perceptível nos próprios depoimentos dos entrevistados, constituía-se na menor ou maior aproximação política dos representantes do governo municipal com os principais interlocutores das Vilas em exame.

Para as lideranças da UMAM e da FAMEPI, principais interlocutores das famílias da Vila Alto da Ressurreição perante os representantes do governo municipal, a relação com o executivo, apesar de respeitosa, era marcada pelo diálogo e pelo confronto. Ora os representantes do governo estavam abertos para a negociação, ora fechavam-se os canais, sendo, portanto necessário o movimento recorrer ao recurso da pressão para restabelecer o diálogo.

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

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

⁸⁰ Entrevista com a Assistente Social Conceição Ferreira, a época da equipe da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

negociação, momentaneamente, mas, depois nós lutava, batia à porta novamente, reabria, às vezes, forçosamente esse canal de negociação.⁸¹

Segundo lideranças da FAMCC, principais interlocutores das famílias da Vila Irmã Dulce, a relação com o governo municipal era marcada basicamente pela tensão, pelo confronto e ainda pelo desrespeito por parte dos representantes do governo, à medida que estes desconsideravam ou não garantiam a viabilidade das proposições da entidade, ao tempo que tentavam desqualificá-los politicamente, durante a intermediação de reivindicações das comunidades.

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 a 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 entendemos 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.⁸²

Nos seus depoimentos, o Prefeito e o então Secretário de Habitação afirmam que sempre existiram, por parte da Prefeitura, disponibilidade para o diálogo e respeito aos movimentos de luta por moradia e seus representantes. Eles reconhecem a importância das Federações e apontam que, durante aquela gestão de Firmino, já se constataria avanços na parceria entre o governo local e os movimentos de luta por moradia, especialmente quando se tratou das ações de assentamento de famílias sem teto, em áreas da Prefeitura. Entretanto, o Prefeito e o então Secretário de Habitação alegam que as Federações, ao possuírem um viés político-ideológico muito forte, preferindo apoiar ou organizar movimentos por ocupação na cidade, muitas vezes desconsideravam a importância das parcerias institucionais as quais poderiam ser mais eficazes na garantia de terra e da casa para quem realmente precisa. Sobre os dilemas enfrentados na relação entre poder público municipal e as entidades associativas assim se manifesta o ex-Secretário de Habitação:

A relação entre as Federações e a Prefeitura, elas eram ao mesmo tempo conflituosas, mas também eram propositivas, né. Conflituosas na medida 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 atendessem 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.⁸³

No que se refere ao diálogo, os representantes do governo afirmam que ele era mais construtivo com os representantes da FAMEPI do que com os da FAMCC, alegando que esta

⁸¹ Entrevista com Vagner Bezerra, presidente da União Municipal da Associação de Moradores de Teresina, concedida no dia 16 de novembro de 2004.

⁸² Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, no dia 18 de novembro de 2004.

⁸³ Entrevista com Kléber Montezuma, à época Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de Teresina, concedida em 23 de março de 2004.

última, conduzida por membros do PT, partido de oposição ao grupo político que administrava a Prefeitura, utilizava-se dos movimentos de luta por moradia com pretensões eleitoreiras e para desgastar a imagem da administração local.

O relacionamento é muito rico, né. Sempre houve diálogo, é importante isso. Sempre houve diálogo, sempre houve respeito em relação às Federações, houve [...]. 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 é [...] 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 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 [...], 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.⁸⁴

Nesse contexto, reafirma-se o pressuposto de que a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil não se deve basear apenas em determinações estruturais, nas quais se tem o Estado de um lado e a sociedade civil do outro. Deve-se, ao contrário, considerá-los partes de uma dinâmica processual que, analisada, possibilita a verificação de conflitos, articulações e padrões de relacionamentos diversos entre os atores sociais que permeiam essa dinâmica processual (DAGNINO, 2003). Tal pressuposto encontra-se respaldo na realidade estudada, uma vez que a maior ou menor aproximação de projetos políticos⁸⁵, que subjazem às relações entre o governo municipal e os dois movimentos de luta por moradia em exame, acabava por determinar se o conflito e a tensão seriam maiores ou menores.

Nesse sentido, a FAMEPI, entidade dirigida por lideranças que integram os quadros do PCdoB, que, na época, além de ter uma estreita relação com o Secretário de Habitação, era aliado político do governo municipal, mantinha, conseqüentemente, uma interlocução menos conflituosa com o executivo, o que garantia, de um lado, uma abertura maior para o diálogo e uma partilha maior na procura de alternativas para solucionar os conflitos urbanos, mas, de outro lado, isso dificultava uma posição mais crítica do movimento, comprometendo, por vezes, a qualidade da colaboração entre as partes envolvidas, nos encontros.

Por sua vez, a FAMCC, ao congregar, na sua direção, lideranças do PT, partido de oposição ao governo municipal, a interlocução com o executivo tinha um caráter mais conflituoso, o que, de um lado, rendia ao movimento uma autonomia maior no processo, e, de outro lado, favorecia ações e posturas intransigentes entre as partes envolvidas, dificultando, assim, o processo dialógico e uma maior relação democrática no enfrentamento da questão da moradia.

Essas dificuldades no processo de interlocução entre representantes da Vila Irmã Dulce e representantes do governo municipal, podem ser observadas também nos noticiários, em que existem registros de que o grau de exacerbação do conflito foi de tal ordem que resvalou para denúncias e acusações mútuas.

⁸⁴ Entrevista com o Prefeito Firmino Filho, concedida no dia 10 de novembro de 2004.

⁸⁵ Projetos políticos aqui designados, conforme Dagnino (2002) e Melucci (2002), como um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e vida em sociedade que orientam e dão sentidos a ação política dos diversos atores.

Na ocasião da ocupação do prédio da Prefeitura, pelas famílias da Vila Irmã Dulce, noticiavam os jornais da época que representantes do governo municipal estavam acusando lideranças comunitárias e políticas de se aproveitarem da situação das famílias sem-teto para fins político-eleitoreiros. Alguns trechos são elucidativos sobre esse ponto:

“Já está decidido. A Prefeitura não vai desapropriar a área ocupada. Esse problema será resolvido na Justiça” disse nas escadarias do Palácio da Cidade, o Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo, Kléber Montezuma. “Eles não querem negociar, vieram aqui para fazer bagunça e invadir a Prefeitura”, completou [...] (DIÁRIO DO POVO, Caderno Cidade, 21.7.1998, p. 9).

Para Kléber, o movimento tem cunho político e faz parte da campanha eleitoral de Trindade para a Assembleia Legislativa, haja vista que foi impedido de falar ao microfone emitindo a posição da Prefeitura enquanto Trindade se manifestou [...] (DIÁRIO DO POVO, Caderno Cidade, 21.7.1998, p. 9).

Na ausência do Prefeito, Montezuma deveria receber a comissão, mas ele informou que só negociava se o pessoal saísse do prédio. O Secretário foi irredutível e não recebeu. Houve troca de acusações entre ele e os manifestantes dentro da Prefeitura [...] (DIÁRIO DO POVO, Caderno Cidade, 21.7.1998, p. 9).

Os moradores da Vila Irmã Dulce juntamente com a FAMCC fizeram manifestações no centro da cidade e invadiram a Prefeitura e o Karnak a fim de reivindicar a desapropriação da área ocupada há quase dois meses. Na ocasião, o Prefeito não se encontrava no local, e o Secretário Kléber Montezuma prometeu uma audiência com o Prefeito, caso os manifestantes saíssem do recinto, o que não ocorreu. Para Montezuma, “o que está havendo é um teatro político que é sempre caracterizado em ano eleitoral” (MEIO NORTE, Caderno Cidade, 21.7.1998, p. 3).

Ao assim se posicionarem em relação ao movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce, os representantes do governo também tentavam demonstrar que a principal intenção dos movimentos, como este, era desgastar a imagem de uma gestão bem sucedida ou, até mesmo, desmoralizá-la.

Na perspectiva de análise das lideranças e moradores da Vila Irmã Dulce, o Secretário se revestiu de práticas repressoras por ter solicitado a Polícia que expulsasse os manifestantes da sede da Prefeitura, o que representava, para eles, a ausência de compromisso do governo com as famílias sem-teto.

Ocupamos por pouco tempo, porque, na época, o Secretário de Habitação, na época, Kléber Montezuma chamou rapidamente a polícia e fez um despejo das famílias de uma forma violenta. Pessoas foram derrubadas das escadas, foi um momento de muita tensão. Primeiro pra ocupar, depois pra se manter lá dentro, até providenciar as condições de sentar. Em tudo, nem junto ao Governo do Estado e nem a Prefeitura tivemos receptividade.⁸⁶

Ele veio, o Kléber era muito duro, muito mesmo, quando ficou da gente conversar com ele lá na Prefeitura, ele nos ameaçou com muita

⁸⁶ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

polícia, mandou a polícia bater em muita gente, foi gente preso, para isso a FAMCC tem muitas fitas mostrando no dia que a gente foi coagida lá. Agora, lá no, a gente invadiu o Palácio do Governo, entrou e invadiu mesmo, mas lá não teve pancadaria, só na Prefeitura, mas depois, tudo foi organizado. Só entrou uma comissão, com 4, na comissão eu não entrei porque eu não sou muito amante da polícia não, e ela bate muito, entrou Lucineide, Sales, Gardeni, e Zé da Cruz.⁸⁷

Tão grave quanto esse desencontro de versões - há de se reconhecer - é a dificuldade de diálogo entre o governo municipal e o movimento de luta por moradia, cabendo àquele maior responsabilidade, uma vez que assumiu como um dos pilares de sua gestão a participação da sociedade civil. Assim sendo, o governo deveria liderar, nesse processo, a partilha, a delegação e a interação com outros atores, em espaços de convivência e reconhecimento democrático recíprocos (FISCHER, 1996).

Ademais, se recursos como a ocupação de prédios públicos, conforme ressalta Gohn (1991), dificilmente é a obtenção da reivindicação imediata, devido ao próprio confronto que engendra essa iniciativa, ela também, no caso da Vila Irmã Dulce, produziu outros efeitos, à medida que expôs publicamente um confronto de estratégias: por um lado, a luta pelo reconhecimento e generalização de direitos; por outro lado, a tentativa de se privatizarem as relações sociais, mediante a recusa da mediação pública dos direitos (TELES e PAOLLI, 2000).

No que se refere às negociações entre o governo municipal e os movimentos de luta por moradia, a análise dos depoimentos e dos registros dos noticiários mostra que, devido à pressão e ao alto grau de conflitualidade existente, o governo municipal não pôde se esquivar, passando os seus representantes a articular respostas não muito claras, mas que serviam como base para o encaminhamento das discussões.

Sendo assim, além de avaliações, promessas, burocracia e exigências, foram apresentadas, durante as mesas de negociação, diversas alternativas que correspondiam, em parte, às ações oficiais de enfrentamento da questão da moradia, que estavam sendo iniciadas - como no caso da Vila Alto da Ressurreição - ou que já estavam em curso - como no caso da Vila Irmã Dulce. Todavia, a despeito das nuances das relações entre governo municipal e movimentos de luta por moradia, existentes nos dois casos em exame, relatos dos entrevistados apontam uma série de dificuldades alegadas pelo governo para apresentar respostas definitivas sobre os dois conflitos.

Depoimentos de técnicos do governo revelam que as ocupações urbanas, como nos casos das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, devido ao número de famílias e à dimensão das áreas, dificultavam ou impossibilitavam a estratégia da Prefeitura de mobilizar recursos que pudessem apresentar alternativas, como propostas de transferência imediata das famílias para outros locais ou como a própria desapropriação da área, constituindo-se, assim, no principal ponto dos impasses 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 ela não tinha [...], é tanto que [tanto] a Irmã Dulce como Alto da Ressurreição foram duas ocupações que você

⁸⁷Entrevista com Dona Maria Socorro Moreira da Silva, Tesoureira do Conselho Comunitário da Vila Irmã Dulce, concedida no dia 4 de novembro de 2004.

não tinha condições de ter uma contraproposta as duas ocupações, que eram grandes em dimensão, né. Tinha quase 5 mil pessoas dentro de uma ocupação.⁸⁸

O depoimento do então Secretário Municipal de Habitação, além de atestar as dificuldades financeiras de o município assumir sozinho a responsabilidade por realizar desapropriações, expõe seu posicionamento pessoal contrário às ocupações de terras urbanas, e, por conseguinte, ao próprio instrumento de desapropriação como meio para garantir o direito à moradia:

A desapropriação é uma coisa muito cara, porque todos são terrenos urbanos, muitos deles são terrenos valorizados porque já têm toda uma infra-estrutura em seu entorno. Isso sai muito caro. E as ocupações, são em grandes volumes de terra, e isso traz um peso muito grande para a Prefeitura. De qualquer sorte, a Prefeitura tem feito essas desapropriações. Ao longo, os pagamentos são parcelados, negociados com os proprietários, e daí a Prefeitura começa a fazer um trabalho nas áreas. Agora, é preciso que se diga: eu mesmo, pessoalmente não sou favorável às ocupações; não sou, porque as ocupações, elas ao mesmo tempo beneficiam pessoas que verdadeiramente precisam daquele pedaço de chão, invariavelmente também trazem dentro de si, a indústria da invasão [...]. Eu sou a favor do estado e a federação ter políticas de habitação, cadastrando as famílias que precisam de terras. Qual o problema? O problema é a falta de recursos, não se tem recursos suficientes para cobrir a demanda.⁸⁹

Na verdade, a luta das famílias para legitimar a área como de interesse social era demandada exatamente no momento em que, por um lado, os governos municipais, nos anos de 1990, comprometiam-se com a construção de gestões democráticas e com o enfrentamento dos problemas urbanos, mas que, por outro lado, eram impelidos, 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).

Nesse sentido, o instrumento das desapropriações de áreas para finalidade social apareceu - até mesmo devido ao alto valor das terras no mercado imobiliário - mais como um custo financeiro do que como uma iniciativa de enfrentamento de um dos maiores problemas urbanos: a questão fundiária.

⁸⁸ Entrevista com a Assistente Social Conceição Ferreira, a época da equipe da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

⁸⁹ Entrevista com Kléber Montezuma, à época, Secretário Municipal de Habitação da Prefeitura de Teresina, concedida no dia 23 de março de 2004.

Diante de um Estado em crise financeira, setores governamentais e as elites se “convenciam”, nas palavras de Francisco de Oliveira (1999, p. 57), da “desnecessidade do público”, por um lado, fragilizando a referência estatal em relação às políticas distributivas e democráticas, e, por outro lado, fortalecendo o histórico lado autoritário, burocrático e ineficaz do tratamento ao público.

Seguindo a lógica de procurar soluções no âmbito da esfera privada, relatos de líderes e moradores da Vila Alto da Ressurreição afirmam que o Secretário de Habitação, alegava nas suas respostas que a Prefeitura não tinha condições financeiras de desapropriar a área e inicialmente se propôs a mediar negociações para que as famílias comprassem os lotes dos proprietários.

Veio a proposta no sentido de, da Prefeitura ser interlocutora no diálogo entre os moradores, né, os ocupantes e os proprietários de terreno. No sentido dos moradores comprarem o terreno, né, inclusive, isso porque a Prefeitura ameaçava não desapropriar a área. E aí, queria se posicionar como interlocutor, intermediadora, numa negociação entre os ocupantes e os proprietários do terreno.⁹⁰

Nesse sentido, parece novamente oportuna a reflexão de Francisco de Oliveira (1999), em que analisa exatamente esse processo de “anulação da política” e de “privatização do público”, através do qual os conflitos e direitos sociais, ao serem ignorados, destituídos ou transladados para a esfera da responsabilidade individual, transformam o acesso à satisfação de determinadas necessidades básicas na capacidade de consumo de cada um.

Não conseguindo uma resposta positiva das famílias da Vila Alto da Ressurreição, que alegavam não ter condições financeiras para efetivar a compra dos lotes, o Secretário, segundo relatos, propôs a remoção das famílias para um terreno da Prefeitura, próximo ao Parque Mão Santa, na zona leste, o que também foi prontamente rejeitado pela comunidade. As lideranças que participaram das negociações com os representantes do governo, sintetizam todo esse processo de negociação da seguinte forma:

Olha, nas reuniões o que primeiro eles alegavam para não responder de imediato as nossas reivindicações é a questão financeira. Não têm dinheiro para desapropriar a área, pra pagar pela área...⁹¹

⁹⁰ Entrevista com Vagner Bezerra, presidente da União Municipal da Associação de Moradores de Teresina, concedida no dia 16 de dezembro de 2004.

⁹¹ Idem.

Não, a proposta que eles colocavam, é, dizia, é que a Prefeitura não tinha condições de comprar a área, certo. Houve a nossa resistência de continuar no local, tá entendendo?⁹²

A Prefeitura tentou fazer com que os moradores fossem remanejados para áreas que ela já tem, para facilitar. E nós não aceitamos porque os moradores todos dali, quase todos tem os filhos que estudavam próximo, têm laços familiares muito próximo [...].⁹³

Assim, como pode se verificar em registros de jornais, documentos oficiais e depoimentos dos próprios técnicos da SEMHUR, a remoção de famílias de áreas de risco ou consideradas impróprias para assentamentos oficiais da Prefeitura se constituiu numa das principais práticas de gerenciamento de conflitos urbanos, durante a gestão de Firmino. Tal prática governamental, no entanto, remete a Lima (2003), para quem esse tipo de iniciativa se constitui num traço autoritário de gerenciamento dos conflitos urbanos, uma vez que desconsidera os principais sujeitos do processo: os moradores.

Essa desconsideração se explica pelo fato de que, *a priori*, é mais barato remover famílias para terras já adquiridas do que ter que adaptar ou urbanizar determinadas áreas de ocupação irregular ou adquirir terrenos mais próximos onde essas pessoas desejavam permanecer vivendo. Todavia, como visto anteriormente, a maioria das famílias era originária da região sudeste, o que significa que já possuíam vínculos sociais e econômicos nos bairros vizinhos. Assim, o deslocamento dessas famílias, para outros locais, tanto implicaria no esgarçamento das relações sociais tecidas nas áreas próximas em que viviam e trabalhavam, quanto poderia destruir suas redes de proteção e estratégias de sobrevivência.

No que se refere ao caso da Vila Irmã Dulce, registros de noticiários e depoimentos dos entrevistados afirmam que os representantes do movimento insistiam em que os governos municipal e estadual assumissem e reconhecessem a área como de interesse social. Enquanto isso, os representantes do governo municipal resistiam a legalizar a ocupação, apresentando como alternativas para as famílias, que iam da incorporação destas num cadastro, no qual as famílias seriam beneficiadas, de forma progressiva, pelo Projeto Minha Casa, até a propostas de remoção para outros locais. O trecho de uma matéria de um noticiário da cidade, e os relatos de moradores a seguir expressam bem esse impasse:

Firmino garantiu que a única política da Prefeitura é o Projeto Minha Casa, levantou a possibilidade de deixar as pessoas onde estão e depois realizar o deslocamento para outro local mais próximo de infra-estrutura urbana (MEIO NORTE, Cidade, 24.6.1998, p. 1.).

A Prefeitura não vai desapropriar o loteamento Esplanada localizado na zona sul, ocupado há 23 dias por cerca de 5000 famílias de sem teto. Ontem de manhã, em audiência com os representantes dos invasores, no seu gabinete, o Prefeito Firmino Filho propôs resolver o problema de moradia das famílias através do Programa de Mutirão Habitacional. O diretor de habitação da FAMCC, Francisco Sales, disse: “essa proposta é inviável”. As famílias construiriam as casas, com material fornecido pela Prefeitura, no Planalto Santa Fé e Parque Wall Ferraz, ou outros locais (DIARIO DO POVO, Cidade, 26.6.1998, p. 9).

⁹² Entrevista com o ex-presidente da Associação de Moradores da Vila Alto da Ressurreição, o Sr. Antônio Pereira da Silva, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

⁹³ Entrevista com Dino Pereira, Presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

De cara, nenhuma, só diziam que não iam intervir, que a questão já estava na Justiça e o Prefeito propôs colocar todo mundo no cadastro. Só que a grande maioria já era do cadastro. Se fossemos cair naquela conversa, talvez ainda hoje a maioria das famílias estava sem casa.⁹⁴

Eles disseram que não iriam desapropriar a área. Alegavam que intervir era está legitimando ação do Movimento, que respeitava a ação do Movimento, mas a Prefeitura tinha sua política de habitação e não ia legitimar a ação do Movimento, tá certo? E, por mais que a gente questionasse que era um problema social, que era responsabilidade do município, mas eles nunca assumiram nenhum compromisso com o povo de desapropriar.⁹⁵

Como se vê, dois aspectos chamam atenção nos registros e depoimentos acima, tornando-se entraves para a construção de uma gestão democrática: a dificuldade de resolver a demanda do Movimento, que, no limite, representa a negação do outro como portador de direitos; ou reconhecê-lo como tal, mas impondo-lhe as formas e os meios de incorporá-lo. Essa é a imagem que se depreende dos sentimentos emitidos pelos ocupantes das áreas em conflito.

Em entrevista, o Prefeito Firmino Filho ainda declara que uma das maiores dificuldades para reconhecer a área como de interesse social era a sua localização, pois a distância da Vila implicava maiores custos para a realização de serviços e implantação de infra-estrutura na área.

Na época, houve, as dificuldades da Vila Irmã Dulce, não apenas como uma área de conflito, mas a Irmã Dulce era muito distante do núcleo urbano. Portanto, quer dizer, quem trabalha com serviços públicos urbanos, obras urbanas, sabe que a distância, se tornam custos crescentes, entendeu?. Em termo de transporte, de água e energia, enfim, isso iria fazer com que fosse muito custoso, muito lento levar todos os investimentos urbanos e sociais para aquela comunidade.⁹⁶

Na verdade, como ressalta Lima (2003), desde o início da década de 1990, ante a necessidade e a impossibilidade de escolha, as ocupações aparecem em todos os lugares. Aliás, as formas mais recentes de assentamentos habitacionais de baixa renda, apresentam uma tendência de localização em áreas próximas de conjuntos habitacionais nas franjas da cidade, com precário acesso a serviços urbanos.

Nesse processo, a gestão de Firmino Filho não apenas reproduziu práticas adotadas por outros governos municipais de Teresina nos últimos decênios, mas também se constituiu num dos principais indutores de transferência de famílias para assentamentos oficiais, localizados nas franjas da cidade e distantes de infra-estrutura urbana, favorecendo, mediante a realização de investimentos públicos na área, proprietários fundiários e imobiliários.

Acerca disso, parece ainda oportuna a reflexão de Maricato (2001, p. 119), para quem “a produção de moradia exige um pedaço da cidade e não de terra nua. Há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de

⁹⁴Entrevista com a Sr^a Francisca Maria de Moura, Primeira Secretária do Grêmio Comunitário da Vila Irmã Dulce, concedida no dia 4 de dezembro de 2004.

⁹⁵ Entrevista com José William Ferreira dos Santos, Vice-Presidente do Grêmio Comunitário de Resistência na Luta pela Vila Irmã Dulce, à época, integrante do GEA, concedida no dia 15 de novembro de 2004,

⁹⁶ Entrevista com o Prefeito Firmino Filho, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

grande aglomeração”. Nesse sentido, a luta pela moradia concorre para a disputa com os proprietários fundiários e imobiliários pelas localizações e pelos investimentos públicos na cidade, continuando o poder público, nessa colisão de interesse, a ser determinante, especialmente quando se compromete com a inclusão dos mais pobres ao direito à moradia e à cidade e, ao mesmo tempo, com aqueles que se apropriam dos ganhos imobiliários.

Portanto, apesar de premissas do Plano de Governo de Firmino se orientarem pelas normas da Constituição de 1988, ou seja, para a democratização da gestão e a execução de uma política de parcelamento, uso e ocupação do solo, com base nas funções sociais da cidade e no bem-estar dos habitantes, existem ainda entraves políticos e financeiros expostos nos casos examinados que apontam para a grande distância entre a lei, o Plano de Governo e a realidade.

Apesar dos conflitos terem ocorrido, como vimos, em momentos distintos durante a gestão de Firmino Filho, a análise das duas experiências evidenciou que diante de confrontos e subseqüentes impasses nas negociações, a intervenção de parlamentares de partidos de esquerda contribuiu para que fossem abertos canais de negociação entre os movimentos de luta por moradia e o governo municipal como dão conta os seguintes depoimentos:

Quando chamava a Prefeitura e só tinha o Movimento, ela iria conversar se quisesse, com os dois parlamentares a gente impunha o respeito e obrigava, se não fosse a gente ia pra Câmara e denunciava e a briga cantava lá dentro da Câmara e nos meios de comunicação, é verdade.⁹⁷

Houve, assim, foi uma intervenção principalmente dos parlamentares da esquerda também que foram parceiros da gente, e eles procuravam sempre nesses momentos abrir portas, facilitar o diálogo, então da parte deles que a gente teve algum esforço de diminuir o conflito naquele momento, né, de criar as condições para gente conversar.⁹⁸

No entanto, no caso da Vila Alto da Ressurreição, existe uma nuance, pois além do apoio de parlamentares, relatos apontam que, durante o conflito, o Secretário Municipal de Habitação, mais do que ter sido o principal interlocutor do governo municipal junto aos representantes daquele Movimento, foi considerado um aliado, no sentido de se comprometer com o convencimento do Prefeito sobre a necessidade de desapropriar a área.

A Secretaria de Habitação, com o secretário Kléber Montezuma, que foi que, na verdade, ajudou muita a gente, na hora de fazer essa negociação com a própria Prefeitura. Ele que era o Secretário que tinha mais sensibilidade com o Movimento e que, aos poucos a gente foi mostrando para ele a necessidade de ter aquela área regularizada pela Prefeitura, em vista que os projetos da Prefeitura não atendia a demanda, naquele período.⁹⁹

⁹⁷ Entrevista com o Vereador Anselmo Dias, do PCdoB, concedida no dia 16 de dezembro de 2004.

⁹⁸ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

⁹⁹ Entrevista com Dino Pereira, Presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

Para Dagnino (2002), a existência de indivíduos em posição-chave no interior do aparato estatal que se comprometam individualmente com a luta pela ampliação dos direitos é um elemento decisivo na viabilização do funcionamento de espaços públicos. No entanto, como vimos anteriormente, no caso da Vila Irmã Dulce, o inverso também é recorrente. Nesse sentido, tal reflexão de Dagnino (2002) não corresponde a realidade estudada, pois nota-se um paradoxo da ação do gestor público que assume um compromisso com um tratamento democrático e público, mas, na prática, se efetiva um tratamento corporativo expresso pelo maior ou menor comprometimento de acordo com a tendência de aproximação partidária.

Após várias incursões dos representantes do movimento de luta por moradia da Vila Alto da Ressurreição na Secretaria Municipal de Habitação, matéria exibida na imprensa (Diário do Povo, 25.1.1997, p.11) torna pública a visita do Prefeito Firmino Filho ao local ocupado, levando promessa do governo municipal tanto de abastecer a Vila Alto da Ressurreição de água e luz, no prazo de até três meses, quanto de realizar obras de urbanização na área. Em contrapartida, o referido Movimento se responsabilizaria pela retirada das casas do meio da rua e realizaria levantamento das famílias, com fim de evitar a presença de intermediários com outros interesses na área.

Entretanto, segundo registros dos noticiários até o final do mês de abril de 1997, cerca de três meses após a promessa de representantes do governo de abastecer a Vila Alto da Ressurreição de água, energia e, urbanizá-la, o governo municipal tinha enviado apenas carros-pipa para a área.

A despeito desse gesto de cumprimento da promessa, ainda conforme registros dos noticiários, até à primeira ação de despejo, prevista para o dia 02 de junho de 1997, a qual correspondia, a dez lotes de terrenos do loteamento Ouro Branco, onde cerca de cem famílias estavam instaladas, o governo municipal não tinha ainda declarado a Vila Alto da Ressurreição como área de interesse social para fim de desapropriá-la.

Diante da lentidão, na efetivação da resposta do governo municipal, o Movimento adotou como forma de luta a mobilização das famílias na própria Vila Alto da Ressurreição para resistirem às ordens judiciais de reintegração de posse, enquanto parlamentares, líderes comunitários e representantes das famílias, em comissão, acionavam o governo municipal. Nesse processo, conforme relatos, várias “brigadas” de famílias foram organizadas nas ruas, enormes barricadas foram construídas para fechar as cinco entradas da Vila, dificultando a entrada de estranhos ou da própria polícia com o oficial de justiça. Além disso, a população se armou com coquetel molotov (bombas caseiras), mostrando-se preparada para resistir, a qualquer custo, à ordem de despejo. A imprensa escrita demonstrava, nas suas manchetes, o prenúncio de um conflito violento, da seguinte forma:

- Resistência – Sem teto mantém fechados os acessos à Vila Alto da Ressurreição
(DIÁRIO DO POVO, Cidades 4.6.1997, p. 11)

- Clima no Alto da Ressurreição é tenso (MEIO NORTE, Cidades, 3.6.1997, p. 6).

Enquanto as famílias se mobilizavam na Vila Alto da Ressurreição, o advogado da FAMCC ficava em “vigília”, com o intuito de conseguir informações acerca do dia e da hora em que as autoridades iriam despejar as famílias. Nesse processo, a Comissão Pró-Associação de Moradores, líderes da FAMEPI, UMAM, FAMCC, vereadores Anselmo Dias (PCdoB) e Trindade (PT), sob os auspícios de suas assessorias jurídicas, acionam, através de requerimento, o Secretário Municipal de Habitação, para evitar um provável confronto violento na desapropriação da área.

Assim, na iminência de um confronto violento, quiçá de maiores proporções do que o ocorrido em maio de 1997 com as famílias instaladas num terreno próximo ao Clube Atlantic City, o governo municipal, não podendo mais se eximir de sua responsabilidade anuncia, publicamente, o interesse em desapropriar os lotes localizados na Vila Alto da Ressurreição.

Entretanto, mesmo o governo municipal acenando com a disposição em desapropriar os lotes, as famílias da Vila Alto da Ressurreição, ainda inseguras, permaneceram mobilizadas, mantendo os acessos de entrada para a Vila obstruídos. Tal estado de tensão se devia ao conhecimento de que outras ações de reintegração de posse estavam prestes a ser executadas. Esses fatos foram reproduzidos pela imprensa da seguinte maneira:

[...] Os favelados só irão destruir as barricadas quando não houver perigo de despejo. A PMT já autorizou a desapropriação do terreno, porém, o Presidente da Associação da Vila Alto da Ressurreição, Manoel Alves, não quer apenas a posição do Prefeito, mas de todo o poder público, pois existe mais liminar na Justiça para despejo (DIÁRIO DO POVO, Geral, 4.6.1997, p. 11).

Cinco entradas continuam fechadas com barricadas. As famílias da Vila Alto da Ressurreição só irão liberar o acesso depois que a PMT expedir o decreto de desapropriação do terreno que tem vários donos (DIÁRIO DO POVO, Geral 10.06.1997, p. 11).

Um acordo entre a Prefeitura, através da Procuradoria Geral do Município, e o Tribunal de Justiça acabou suspendendo o cumprimento das ordens de reintegração de posse, propiciando condições para uma negociação com os proprietários, e tranquilizando as famílias da área em questão.

Segundo entrevistados, diante da existência de muitos proprietários, o governo municipal aguardava seu acionamento quer por estes, quando, munidos de documentação legal, solicitavam uma negociação para a indenização, quer pela Associação de Moradores, quando outras ordens judiciais de execução de reintegração de posse eram expedidas. Nesse caso, os próprios representantes da referida Associação, conforme acordo entre o governo municipal e o movimento de luta por moradia da Vila Alto da Ressurreição, encaminhavam os proprietários à SEMHUR ou informavam aos representantes do governo o acontecido para que fossem tomadas as devidas providências a respeito da questão.

No Alto da Ressurreição e nas outras subseqüências a gente fez diferente. A gente identificou o que estava efetivamente ocupado e só passou a desapropriar à medida que os proprietários ou representantes legais entrassem com um processo de pedido de indenização na Prefeitura, ou então, quando eles entravam direto na 5ª Vara pedindo a reintegração de posse e que o Juiz ia mandar fazer o despejo. Aí, quando tomava conhecimento de que ia haver o despejo, aí a gente se manifestava e fazia a desapropriação...¹⁰⁰

Já no caso da Vila Irmã Dulce, com o apoio de parlamentares o Movimento passou a ter maior abertura para o diálogo com os representantes do governo municipal e estes, por sua vez, passaram a dar sinais de que iriam interferir no conflito e assumir a responsabilidade da área, favorecendo a permanência das famílias.

Durante audiência conjunta entre governos municipal, estadual, parlamentares de esquerda e Movimento, no Palácio do Karnak¹⁰¹, o governador propôs a remoção das famílias da Vila Irmã Dulce para o povoado Santa Teresa, na zona rural de Teresina, alternativa, como vimos, já apresentada anteriormente na ocasião de sua visita à área da ocupação. O Prefeito, alegando não ter recursos para indenizar os proprietários, insistia na inscrição dessas famílias no Projeto Minha Casa. Os representantes dos ocupantes, no entanto, permaneciam rejeitando as duas alternativas.

No final da referida reunião, conforme depoimentos e registros nos noticiários, o impasse foi amenizado, pois foi formada uma comissão tripartite constituída do governo do estado, da Prefeitura e das famílias ocupantes para realizar uma análise da situação da área, um cadastramento de todos os moradores da ocupação para provocar uma abertura de negociação com os proprietários, visando averiguar a possibilidade de os governos estadual e municipal arcarem com a compra das terras em litígio.

Entretanto, semelhante ao que se sucedeu com o caso da Vila Alto da Ressurreição, os encaminhamentos em direção ao acordo firmado entre os representantes das famílias da Vila Irmã Dulce e os dos governos municipal e estadual passaram a ser cumpridos parcialmente, implicando em novas alternativas de luta adotadas pelo movimento, para pressionar o poder público, em especial, o governo municipal para que este declarasse a área como de interesse social.

Nesse sentido, a despeito de ter sido feita a análise topográfica da área e o cadastramento das famílias da Vila Irmã Dulce, após um mês do protesto que ocasionou a ocupação dos prédios, a abertura de negociação com os proprietários não tinha ainda ocorrido, ou, se tinha, não teve os resultados esperados. É o que se evidencia a seguir no depoimento de Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, membro da comissão tripartite formada para administrar o conflito daquela área:

¹⁰⁰ Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

¹⁰¹ Essa audiência ocorreu no dia 20 de julho de 1998, mesmo dia da ocupação dos dois palácios de governo pelas famílias da Vila (MEIO NORTE, Caderno Cidade, 21.07.1998, p. 03).

Só depois da ocupação foi que eles concordaram constituir uma comissão que era pra estudar o caso. Era pra fazer o levantamento da área, pra saber de fato que a área estava sendo ocupada, a quem de fato pertencia. Chegou a ser feito isso. Foi feito também, um levantamento do perímetro da área. Foi aí, que nós descobrimos que nós ocupamos 119 hectares, através desse levantamento. Mas, depois parou aí, né. E nós também, desde o início, nós não tínhamos muita esperança de negociação não. A gente queria é, pouco a pouco, termos as condições de fazer como que a Prefeitura e o governo percebessem aquela realidade.¹⁰²

Diante da inércia da Comissão tripartite, as lideranças, além de denunciarem o não-cumprimento total do acordo, anunciavam nos noticiários a realização de novos protestos, seguidos de ocupações de prédios públicos, e passaram a intensificar a estratégia de consolidação da Vila Irmã Dulce, através da reivindicação e instalação de equipamentos públicos na área.

Essa estratégia tinha como base a percepção de que, se o governo municipal fosse obrigado a assumir responsabilidades no local, mais difícil seria uma ordem de execução de despejo. Nesse sentido, a coordenação dos moradores da Vila, verificando a necessidade de uma escola para as crianças, que, com a ocupação, deixaram de estudar, procurou a Promotoria da Infância e da Juventude para discutir essa reivindicação. A partir desse contacto, as famílias passaram a construir uma escola em regime de mutirão e, paralelamente, a ajuizar uma ação civil pública contra o governo municipal, alegando que este não estava cumprindo com o direito de as crianças terem acesso à educação. Depoimentos de lideranças atestam a articulação entre essa luta pela escola na Vila e a luta pelo espaço para a habitação:

Enquanto isso, a gente com agravo de instrumento na Justiça pra segurar o despejo, não é? Aí, o que a gente pensou, nós vamos fazer o seguinte: nós podemos, já que tá tendo essa mesma coisa de regularizar, nós podemos entrar na Justiça, pra garantir a escola dentro da Vila Irmã Dulce e automaticamente a gente tá legitimando a terra, né?. Que quanto mais o poder público instalar benefício aqui dentro, que eles vêm instalar de graça, tem que autorizar mesmo.¹⁰³

Então, a gente foi cuidando de outra coisa. Um foi de chamar a atenção para as crianças que estavam fora da escola, já que as famílias vieram de várias áreas da cidade, portanto algumas estavam muito longe das suas comunidades de origem e as crianças estavam fora da escola. Então, nós chamamos atenção do Conselho Tutelar, do Ministério Público através da Promotoria da Infância e da Juventude que tinha a Doutora Leide Diniz na frente. E junto a isso, construímos uma estratégia de construção de uma escola alternativa que nós denominamos de 3 de junho, que foi o dia da ocupação. Então, essa foi uma estratégia para nós, que funcionava como uma forma de

¹⁰² Entrevista concedida em dia 18 de novembro de 2004.

¹⁰³ Entrevista com José William Ferreira dos Santos, Vice-Presidente do Grêmio Comunitário de Resistência na Luta Pela Vila Irmã Dulce, à época, integrante do GEA, concedida no dia 15 de novembro de 2004.

consolidar nossa luta e ao mesmo tempo da gente dá visibilidade a ela, né?.¹⁰⁴

Como se vê, a prática cada vez mais freqüente de ações judiciais movidas por entidades populares contra o poder público, característica da década de 1990, constituiu-se em um campo de luta pela pressão organizada das famílias da Vila Irmã Dulce, no sentido de que a Justiça fizesse cumprir as prerrogativas cabíveis ao revés da omissão ou ineficácia do executivo, mas também obrigando o Poder Judiciário a ser mais autônomo em relação a este e às elites locais.

Com efeito, constituem-se, nesse processo de ajuizamento movido pelo movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce contra o poder público, espaços de ampliação e de democratização da gestão pública e fortalecem-se o aprendizado e a consolidação de uma “cultura de direitos”, através do exercício efetivo e ativo da cidadania (DAGNINO, 1994; BENEVIDES, 1996).

Um desses espaços é construído, após a constatação, *in loco*, da situação das crianças da Vila, quando a Promotora Leida Diniz, do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, convocou o governo do estado, Prefeitura, Serviço Social do Estado (SERSE), Conselho Tutelar e os Conselhos Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de várias outras entidades representativas da sociedade civil, para que, junto com as famílias, discutissem e apresentassem respostas a respeito da questão.

Coerentes com a estratégia de aliar a pressão das mobilizações e protestos ao uso de mecanismos institucionais, no caso específico, as ações judiciais, as famílias da Vila Irmã Dulce organizaram uma manifestação na qual decidiram estar, de forma massiva, presentes no local da audiência, para oficializar, juntamente com a Promotora, a reivindicação da escola ao Secretário Municipal de Educação. Na ocasião, conforme entrevistados, o representante do governo municipal, alegando tratar-se de uma área de conflito, afirma não ter condições de, sozinho, atender a essa reivindicação, comprometendo-se em encaminhá-la para o prefeito analisar.

Tal procedimento demonstra o dilema da questão fundiária e a importância do seu enfrentamento para garantir o direito à cidade a todo e qualquer indivíduo, uma vez que, para a Vila Irmã Dulce ter acesso aos serviços urbanos ou a equipamentos públicos, era necessário granjear reconhecimento público e respaldo estatal, através da regularização da posse, o que, na prática da gestão, significava uma responsabilidade centralizada na decisão do prefeito.

Enquanto não se tinha uma decisão sobre a questão, os protestos das famílias e as cobranças públicas da Promotora denunciavam tal descaso e pressionavam as autoridades a resolverem a situação das crianças da Vila. Como forma de chamar atenção da opinião pública e de mobilizar a sociedade, o movimento de luta por moradia da Vila Irmã Dulce realizou uma campanha de doações de material escolar e construiu uma escola, em regime de mutirão. Contudo, um acidente, envolvendo o ônibus escolar da Prefeitura e uma criança da Vila, segundo relatos de lideranças e moradores entrevistados, foi decisivo para sensibilizar a Justiça a provar a necessidade das famílias e a obrigar, de uma vez por todas, o governo municipal a construir uma escola:

Olha, foi o seguinte, infelizmente teve que haver uma tragédia, pra todo mundo acordar e ver que a Vila Irmã Dulce estava crescendo e que tinha muita criança que dependia de uma escola. Houve o falecimento de uma criança de 12 anos, James Cícero. Aí, ele faleceu. Aí, a gente entrou com um pedido no poder público,

¹⁰⁴ Entrevista com Lucineide Barros, dirigente da FAMCC, concedida no dia 18 de novembro de 2004.

juntamente com a FAMCC, nos orientando. Nós entramos com o pedido, o pedido foi aceito e a Prefeitura teve que construir a escola dentro da Vila Irmã Dulce.¹⁰⁵

Na época, porque o nosso colégio a gente fez de barro, era muito pequenininho, onde a gente alojava as crianças para estudarem, né. Foi muito difícil, precisou morrer uma criança deste colégio, para essa escola vim. Mas foi feito, muita manifestação, muito manifestação no lado da Igreja do Esplanada. Fomos a todo lugar, nós fomos, naquela época, ela foi até expulsa, a doutora Leida Diniz. Ela foi até expulsa por causa disso. Tenho até o jornal, que a gente foi daqui com 3.000 mil pessoas de pé, daqui para lá.¹⁰⁶

Com o compromisso de o governo municipal construir a escola, os moradores da Vila Irmã Dulce passaram a se sentir mais tranquilos, pois se constituiu assim num precedente para que, em setembro de 1999, após uma reunião com as lideranças da Vila, o governo municipal anunciasse publicamente o interesse em desapropriar a área. Porém, conforme Decreto nº 4.859, a declaração de interesse social, para fins de desapropriação, foi assinada apenas em 11 de junho de 2001, abrangendo uma área total de 104,9770 hectares, de propriedade do Sr. Julio Soares do Nascimento. Apesar do setor correspondente ao Banco do Estado do Piauí, cerca de 13 hectares, não ter sido incorporado em face dos investimentos públicos aplicados na área, os moradores já se sentiam seguros quanto à sua permanência no local.

Diante do exposto, depreende-se que o governo municipal ao resistir em administrar os conflitos por uso e ocupação do solo, tentando transferir para o âmbito da esfera privada a sua resolução e, em seguida, apresentando dificuldades no atendimento das reivindicações dos movimentos de luta por moradia, expõe a distância entre os avanços formais e discursos e as práticas efetivadas, comprometendo, assim, a principal proposta da gestão, a sua democratização.

Com a consolidação e o reconhecimento oficial das áreas que correspondem às Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce 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 principais demandas das comunidades dessas Vilas.

Para o atendimento dessas e outras demandas, essas duas Vilas se tornaram áreas de intervenção do Projeto Vila-Bairro. Enquanto a Vila Alto da Ressurreição foi incorporada a tal Projeto logo no seu início, em 1997, a Vila Irmã Dulce foi incorporada a ele mais tarde, a partir do ano 2000, quando recebeu suas primeiras ações.

Conforme dados da SEMPLAN, o total de investimentos do Projeto Vila-Bairro, até dezembro de 2004, na Vila Alto da Ressurreição, foi de R\$ 1.314.916.75, e, na Vila Irmã Dulce, de R\$ 1.658.947,95. No que se refere à infra-estrutura física e comunitária, foram executados na Vila Alto da Ressurreição as seguintes ações: pavimentação de 36.175m², construção de dois núcleos de Assistência Integrada à Criança e ao Adolescente (NAICA), de duas creches, de uma unidade de saúde, de 58 unidades habitacionais, bem como a implantação de 58 projetos de melhoria habitacional. Já na Vila Irmã Dulce, foram construídos um NAICA, uma escola, uma creche, uma unidade de saúde e, em termos de melhoria habitacional, foram construídas apenas 1.174 unidades sanitárias (TERESINA, PMT, 2004d).

¹⁰⁵ Entrevista com Sr^a Francisca Maria de Moura, primeira Secretária do Grêmio Comunitário da Vila Irmã Dulce, concedida no dia 4 de dezembro 2004.

¹⁰⁶ Entrevista com Dona Maria Socorro Moreira da Silva, Tesoureira do Conselho Comunitário da Vila Irmã Dulce, concedida no dia 4 de dezembro de 2004.

Segundo técnicos e representantes do governo municipal entrevistados, a quantidade de casas, a ordem de prioridade das Vilas atendidas pelas ações de construção e de melhoria habitacional, previstas no Projeto Vila-Bairro, foram definidas principalmente através do Orçamento Popular, o que denotaria, por suposição, a democratização das decisões a respeito dessas ações.

No entanto, a Vila Alto da Ressurreição foi objeto de ação de melhoria das condições habitacionais de uma parcela das famílias, apenas a partir de 2002. A Vila Irmã Dulce, por sua vez, recebeu apenas a implantação de fossas sépticas no ano de 2004, não existindo quaisquer iniciativas do governo municipal para a reforma ou a construção de casas¹⁰⁷.

Como nos propusemos ao longo desse estudo analisar a gestão pública em Teresina tomando como base um cenário em que se constituem novos atores, novas práticas e uma perspectiva nova na gestão da cidade, se fez necessário também examinar as mediações e os processos que perpassaram a experiência já na fase de consolidação do processo de ocupação. Nesse caso, se mostrou relevante examinar o processo de implantação de ações de melhoria habitacional na Vila Alto da Ressurreição, primeiro porque foi a que apresentou maior abrangência na área e em segundo lugar porque a Vila Irmã Dulce foi destinatária de poucas ações nessa área. É esse desafio que nos propomos no capítulo que segue.

¹⁰⁷As intervenções de melhoria habitacional e de construção de unidades habitacionais na Vila estão sendo desenvolvidas desde 2003 pelo governo estadual, através do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), do governo federal, e do Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades.

CAPÍTULO IV

O MODELO DE GESTÃO CO-RESPONSÁVEL: a participação cidadã em questão

Inúmeros estudos indicam que a forma como se toma parte nas ações que articulam a população e membros do poder estatal definem se as práticas que dizem respeito a gestão pública estão sendo norteadas por um perfil autoritário ou estão engendrando novas formas de democratização.

Em seu estudo, Bodernave (1997, p. 12) ressalta que na articulação entre Estado e sociedade civil o importante não é quanto se toma parte, mas “como se toma parte”. Se de forma autônoma, crítica e ativa ou subordinada, tutelada, colaborativa como praticada na política tradicional, como historicamente era feito nos regimes populistas e autoritários no Brasil.

Segundo Cardoso (2001), é preciso estabelecer alguns elementos básicos importantes para que se materialize um processo participativo amplo: quem participa (critérios de elegibilidade e de representatividade, critérios de composição), qual o caráter da instância de participação (se consultiva ou deliberativa, se institucionalizada ou informal), e o que se discute (qual a agenda básica de discussão). Como pontos complementares, podem ser propostos: como se controla o cumprimento das decisões, como se relacionam representantes e representados, dentre outros. Estes aspectos precisam estar esclarecidos de antemão, para que se estabeleça uma forma de “contrato” ou de “pacto” que firme compromissos e responsabilidades entre as partes. Essas definições gerais independem do formato adotado para a participação e do seu âmbito, devendo ser observadas em todos os casos.

Para Gohn (2001), Teixeira (2001), Dagnino (1994) e Benevides (1996), a participação democratizante é aquela praticada numa perspectiva de cidadania ampliada que promova espaços, mecanismos e formas de gestão que possam os cidadãos se reconhecerem e serem reconhecidos, por um lado, como sujeito de obrigações capazes de assumir responsabilidades políticas específicas, tomar decisões e de definir aquilo no qual querem ser incluídos, e, por outro lado, como sujeito de direitos capazes de exercê-los e formar novos direitos que ultrapassem as conquistas legais ou o acesso a direitos previamente definidos. Implica também o controle social do Estado buscando não negá-lo enquanto sistema de representação política, mas aperfeiçoá-lo exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários e a transparência das decisões.

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade civil, como visto anteriormente, já preconizado na nossa Constituição de 1988, na qual se possibilita não apenas o acesso da população aos espaços de decisão, através de mera consulta ou informação, mas uma atuação conjunta e partilhada que afirma um caráter essencialmente deliberativo na formulação e execução de ações governamentais.

Entretanto, estudos sobre experiências de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil, durante a década de 1990, como o de Dagnino (2002), demonstram que as práticas construídas nas relações em que diversos atores se envolvem trazem embutidas significados e características profundamente contraditórias, pois, à medida que possibilita

para uns a oportunidade de se conquistar ou preservar direitos, para outros podem servir como o que considera Gohn (2001, p. 317),

[...] mecanismos que permitiriam diminuir os custos operacionais das ações estatais, dar-lhes maior agilidade e eficiência, evitar o desperdício, ampliar a cobertura a baixo custo, diminuir o conflito social e, até, desativar possíveis ações públicas, tirando-as da arena de atendimento direto pelo Estado.

Com base nos pressupostos acima mencionados, dependendo do viés político-ideológico do governo, a participação da sociedade civil nas ações governamentais pode reforçar tanto as aspirações históricas dos movimentos sociais quanto o anseio de determinados gestores na transferência de encargos para essa mesma sociedade.

Nesse sentido, o presente capítulo tratará da participação da população nas ações do governo municipal, pilar da nova proposta de gestão urbana, buscando nesse processo identificar práticas inovadoras e, até mesmo distintas das que foram efetivadas ante a resolução dos conflitos por uso e ocupação do solo. Para tal, examinaremos as práticas adotadas nas ações que envolveram o governo municipal e movimento de luta por moradia da Vila Alto da Ressurreição durante a implantação e execução de melhorias habitacionais, uma das ações do conjunto de intervenções do Projeto Vila-Bairro que receberam destaque nas propagandas oficiais nas gestões de Firmino Filho (1997-2004).

Não obstante existir na metodologia de operacionalização do Projeto de Melhoria Habitacional a referência da participação ampliada da população, o que era compatível com o modelo de co-gestão proposto pelo gestor municipal, as ações descritas no texto do referido Projeto apontam para uma participação maior durante o processo de execução das atividades, conforme se observa a seguir:

- Levantamento da situação das áreas ocupadas quanto ao regime de propriedade e situação física dos terrenos, padrão construtivo dos domicílios, além de dados socioeconômicos das famílias, através de cadastramento para a seleção de beneficiários;
- Seleção das famílias em parceria com entidades representativas da sociedade civil, através de critérios técnicos sociais;
- Mobilização comunitária, através de reunião com lideranças comunitárias para apresentação, informação e divulgação do Projeto, como também para definição sistemática de trabalho, procedimentos e formas de participação dos beneficiários na implementação das ações;
- Realização e acompanhamento, por técnicos da Prefeitura Municipal de Teresina dos serviços de terraplanagem, medição, arruamento, divisão dos lotes e quadras das áreas onde será desenvolvido o Projeto dentre outros serviços topográficos;
- Apresentação do projeto arquitetônico às famílias selecionadas, bem como planilha Orçamentária da Casa Padrão do Projeto e a forma de financiamento;
- Reunião para o sorteio do lote¹⁰⁸ às famílias beneficiárias com assinatura, por esta, do termo de Adesão e Regulamento do Projeto e dos documentos que estabelecem normas ao beneficiário para a construção das unidades habitacionais;
- Formação dos Grupos de Trabalho;
- Assinatura do Contrato de Financiamento pelo titular e conjugue/companheiro (a) beneficiado, com a Prefeitura Municipal de Teresina por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo;
- Aquisição e distribuição de material para a construção das unidades habitacionais, conforme planilha Orçamentária Casa padrão do Projeto Minha Casa ou Casa Melhor;
- Construção ou reforma das unidades habitacionais sob a responsabilidade das famílias beneficiadas, em regime de mutirão ou auto-construção com a orientação, acompanhamento e supervisão de equipe técnica da SEMHUR.

¹⁰⁸ Esse sorteio dos lotes corresponde às famílias transferidas para assentamentos oficiais.

- Remanejamento das famílias beneficiadas (no caso do Projeto Minha Casa);
- Acompanhamento, controle e avaliação das atividades de fichas de acompanhamento das ações e de reuniões periódicas entre a equipe técnica do Projeto com representantes comunitários e beneficiários; (PMT, TERESINA, 1997i).

Nota-se que os espaços institucionalizados de decisão sobre alocação de recursos, relativos a ações de habitação e urbanismo - no caso específico do Conselho Municipal de Habitação - e outro com maior escopo de ação, o Orçamento Popular, não foram definidos antecipadamente na metodologia como referência deliberativa, numa possível fase de definição das áreas prioritárias e da quantidade de unidades.

A despeito dessa lacuna existente na proposta de metodologia desses Projetos, observa-se que, nos depoimentos dos técnicos, o Orçamento Popular, espaço de caráter deliberativo, portanto, condizente com uma participação cidadã, se destacou como instrumento de participação da população no planejamento das áreas prioritárias de intervenção e na definição dos investimentos para as ações de melhoria habitacional.

A maioria é assim, logo que nós começamos o Programa começou também o Orçamento Popular, né? Então, esse trabalho ele chegava tanto com as associações solicitando ao Secretário a inclusão como também através do Orçamento Popular.¹⁰⁹

Também. Utilizavam muito. Normalmente no Orçamento entravam as ações de melhoria, porque tinha além do Programa Minha Casa, que era construção, a gente tinha a Casa Melhor.¹¹⁰

Geralmente todas as ações desenvolvidas, são desenvolvidas com base no Orçamento Popular. Então, eles tem essa aprovação, esse valor que é destinado pra melhoria habitacional ou para construção de unidades habitacionais. Ele é com base no que está aprovado pra aquela comunidade que está no orçamento popular.¹¹¹

No caso da Vila Alto da Ressurreição, apesar de já prevista como área, alvo do projeto Vila-Bairro desde 1997, foi através da participação de seus moradores no Orçamento Popular 2000 que a Associação de Moradores conseguiu a aprovação de recursos para 100 casas, em regime de mutirão, e transformou, a partir de uma negociação com a SEMPLAN e a SEMHUR, os recursos destinados à construção de uma lavanderia comunitária e à melhoria habitacional de 58 casebres para a Vila (PMT, TERESINA, 2004c). Um diretor da Associação de Moradores, que participou das reuniões sobre o Orçamento como delegado da comunidade, esclarece como foi esse processo:

Primeiro, assim, foram 58, 58, 58. Dessas três etapas de 58, essa primeiro de 58, foi da lavanderia pública, na época, lá. É ruim de a gente se meter nisso. Eu fiquei..., seu Pereira ficou na parte de

¹⁰⁹Entrevista com a Assistente Social Conceição Ferreira, a época da equipe da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

¹¹⁰Entrevista com Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, Assistente Social, à época, chefe de gabinete da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

¹¹¹Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

educação e outras repartições lá. Eu fiquei na parte de melhoria habitacional. Aí eu tava em conjunto com a turma do Frei Damião que, Frei Damião é o mesmo bairro, mas só que é um pouquinho mais diferente. Então, nós se ajudamos lá pra cada um uma lavanderia pública, cada bairro. Ele disse não, vamos fazer o seguinte, eu fico com a lavanderia lá, porque serve os dois bairros. Eu digo, não, fique com a sua que eu faço com a minha. Então, na hora de pedir porque, a pessoa tinha que ter o local pra construção, tinha, enfim, aí, eu pedi que nós também tinha, que, no caso, nós tinha mesmo. Aí foi aprovado a lavanderia. Quando chegou pra executar a lavanderia, aí já era a época, o Secretário disse: olha, a lavanderia vai ser transferida, o que se pode fazer?. Eu deixei assegurado lá porque independente do que vocês fizerem aqui, nós paga o dinheiro da lavanderia. Já que a lavanderia não vem, vamos fazer o seguinte, nós transferimos pra melhoria habitacional no caso, ele disse muito bem, aí se ajuntamos lá.¹¹²

Não obstante o reconhecimento dos limites do Orçamento Popular, do ponto de vista dos técnicos as comunidades estão se conscientizando da importância do uso desse mecanismo como meio ou o único recurso para garantir o atendimento mínimo de suas necessidades. Mas, na ótica de lideranças o Orçamento Popular tem servido como forma de desarticular os movimentos sociais na medida que o governo municipal resiste em atender as demandas das comunidades por meio de outro canal passando a implantar as ações aprovadas conforme seus interesses.

As comunidades estão começando a despertar porque, apesar de todas as dificuldades, a lentidão, muitas vezes, mas eles estão começando a ter consciência de que somente através do Orçamento, eles vão ter acesso ao recurso mínimo pra que eles possam desenvolver alguma coisa que traga melhoria para a comunidade¹¹³

Eles utilizaram muito bem isso, através do Orçamento Popular. Para só levar obras prá onde interessava eles, entendeu. Então, eles diziam, não tá no Orçamento Popular então, não vai. Não tá no Orçamento Popular, também não vai. Então foi recentemente, porque uma ação anterior da Associação de Moradores conseguiu colocar no Orçamento Popular. Agora, demorou muito em termos de melhoria habitacional, certo.¹¹⁴

Nota-se, pelos depoimentos, que, ao se formalizar um mecanismo de participação da sociedade civil na gestão pública, criou-se um espaço em que os movimentos sociais poderiam debater publicamente suas demandas e garantir o atendimento mínimo das necessidades das comunidades. Isso significaria superar o clientelismo político, a dependência das comunidades, dos vereadores, a instrumentalização das entidades associativas por interesses privados. Porém, na prática, o que fica claro é que esse instrumento serviu a interesses de legitimação da administração municipal que preserva o monopólio da decisão e,

¹¹²Entrevista com o senhor José da Silva Ferreira, morador da Vila Alto da Ressurreição, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

¹¹³Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

¹¹⁴Entrevista com Vagner Bezerra, à época presidente da União Municipal das Associações de Moradores de Teresina, concedida no dia 16 de dezembro de 2004.

no campo da disputa, serve às comunidades com maior poder de barganha social e política na obtenção de recursos.

Devido à precariedade dos casebres e à impossibilidade de se aproveitar algum material, a execução de melhoria em 58 unidades foi incluída no Projeto Minha Casa. A execução das ações foi dividida em quatro etapas: na primeira, através de recursos próprios, com 58 unidades; na segunda, na terceira e na quarta, com 58, 50 e 08 unidades respectivamente, construídas com recursos do BNDES, viabilizados pelo Projeto-Vila Bairro (TERESINA, PMT, 2001c, 2003b, 2004d).

Como se vê, tomando-se como referência o que as famílias aprovaram no Orçamento Popular, o governo municipal construiu 16 unidades a mais do previsto. Porém, se se tomarem como base apenas os domicílios de taipa e de outro material construídos, identificados no Censo de 1999 (TERESINA, PMT, 2000a), evidencia-se um déficit aproximado de 467 unidades, na Vila.

Apesar de as licitações e de a execução terem sido aprovadas no Orçamento de 2000 e, conseqüentemente, a execução prevista para 2001, foi apenas em 2002 e 2003 que se iniciou a execução das ações de melhoria e a construção habitacional na Vila Alto da Ressurreição (PMT, TERESINA, 2001c). Segundo depoimentos dos técnicos, os recursos financeiros se constituíram no principal empecilho para a efetivação das ações previstas no Projeto Vila-Bairro, desde 1997, e aprovadas no Orçamento Popular no ano 2000, como se lê infra:

Nós dividimos as ações desenvolvidas no Alto da Ressurreição, elas foram divididas em etapas por conta dos recursos. Então, no primeiro momento foram feitas 70 casas, no segundo momento a gente fazia mais 70 casas, e teve um terceiro momento que fizemos, eu acredito que 50 casas. Eu não lembro com exatidão, mas a dimensão, a demanda lá é bem maior fica muito... A quantidade de projetos de casas construídas, na verdade ele é muito aquém da real necessidade, mas infelizmente a gente se depara com a falta de recursos. O recurso que vem destinado, quando ele vem, vem destinado é para toda a região Sudeste, no caso. Então pra região, o Alto da Ressurreição que é uma área enorme só é designado x real. Então, só podemos aplicar nesse tanto. Aí se converte esses reais em unidades habitacionais e, por isso, a demanda, o atendimento é bem menor do que a demanda realmente pede.¹¹⁵

Foram feitas por etapas, porque você é..., muito complicado você chegar e entrar dentro de uma região como Alto da Ressurreição e você colocar 300 casas e fazer tudo ao mesmo tempo. Então, isso é tecnicamente inviável, é por isso que..., a Prefeitura faz isso gradativamente. E, também, a Prefeitura não teve e não tem recursos suficientes para fazer isso, imediatamente. Então, ela vai fazendo de acordo com o que vai tendo recurso [...]¹¹⁶

Essas dificuldades financeiras, na verdade, tanto evidenciam as limitações do governo municipal no campo das políticas urbanas, como reforçam a análise anterior de que os investimentos externos mobilizados pelo Projeto Vila-Bairro não foram suficientes para enfrentar a magnitude da problemática da moradia na cidade, à medida que não conseguiram atingir ainda as metas previstas.

¹¹⁵Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

¹¹⁶Entrevista com Paulo Nunes Cordeiro, à época Engenheiro da SDU/leste-Sudeste, concedida no dia 14 de dezembro de 2004.

Nesse sentido, cumprindo um papel de controle sobre ações que foram aprovadas no Orçamento Popular, mas que ainda não foram executadas, - a exemplo da construção das casas -, a Associação, passou a pressionar, inclusive com outras comunidades, o governo municipal, acionando, desta vez, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Leste/Sudeste. Os seguintes relatos do presidente da Associação e do Engenheiro responsável pelas obras das casas, na Vila Alto da Ressurreição, elucidam esse processo:

Foi muito dificultoso, porque, porque no momento a Prefeitura, o Vila-Bairro, no Orçamento Popular, colocaram muitas obras. E a Prefeitura não tinha o dinheiro, certo, pra fazer as obras. Então, pra ser executado, ela não tinha o dinheiro suficiente. Então, nós passamos dois anos pra ser implantado a construção das casas e de outras obras, mas isso ainda levando gente lá na SDU pra reforçar aqueles benefícios, aquelas obras, né.¹¹⁷

Vieram aqui na SDU cobrar sim, inclusive, os outros bairros também faziam também juntos, e cada... Eu digo Alto da Ressurreição, porque, primeiro a gente tava falando em si, mas eles se organizaram no desfile, vinham com as famílias, requisitavam aquele benefício. Então, eles aprovavam, às vezes, delegados pra serem votados, e aprovavam algumas matérias dentro do Orçamento Popular. E aí, depois eles vinham ainda cobrar a execução.¹¹⁸

A demora do atendimento de demandas, que já haviam sido aprovadas no Orçamento Popular, expõe a fragilidade da operacionalização desse mecanismo que *a priori* promoveria o acesso democrático da população às decisões relativas à execução de ações do governo municipal.

Na verdade, tal caso, não é uma situação isolada, pois a execução do Orçamento Popular foi alvo de duras críticas dos movimentos de luta por moradia, durante a gestão de Firmino (1997-2000), devido ao fato de o valor dos recursos executados não corresponder ao valor do investimento previsto, conforme se vê no Quadro 2, o que significa que várias demandas demoravam em serem atendidas ou quando se davam dependiam das condições financeiras e interesses do governo ou como vimos nos depoimentos acima sob pressão dos movimentos sociais.

QUADRO 2 – Ações e recursos aplicados no Orçamento. Teresina (1998-2003).

Fonte: SEMPLAN (PMT, TERESINA, 2003a)

Orçamento Popular de Teresina

¹¹⁷Entrevista com o senhor José da Silva Ferreira, morador da Vila Alto da Ressurreição, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

¹¹⁸Entrevista com Paulo Nunes Cordeiro. Engenheiro da SDU/leste, concedida no dia 14 de dezembro de 2004.

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Comunitários Participantes	800	5.000	12.413	17.072	16.950	19.040	
Entidades/Org. Participantes	160	164	452	476	339	348	
Propostas Apresentadas	1.165	550	432	320	667	592	
Incluídas no Orçamento Municipal	153	100	154	162	97	101	
Valor Orçamentário Total - R\$	8.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	8.000.000,00	8.000.000,00	
Recursos Aplicados na Execução das Propostas- R\$	Recursos Próprios	3.586.325,40	5.554.122,77	4.829.528,70	2.792.915,55	2.762.250,81	723.104,52
	Recursos Externos	6.295.667,38	3.070.056,42	3.476.948,08	3.723.460,79	1.376.905,50	-
	Recursos Total	9.881.992,78	8.624.179,19	8.306.476,78	6.516.376,34	4.139.156,31	723.104,52
Nº de obras executadas/em execução	142	68	107	77	62	14	

Nesse sentido, apesar de a execução do Orçamento Popular não corresponder à expectativa das demandas e das necessidades apontadas pela população, pois o índice de obras e serviços executados ou em execução é bastante limitado, a ascendência da participação popular nesse processo parece evidenciar a aprovação e a credibilidade do *modus operandi* pelos representantes dos movimentos sociais. Tal crescimento da participação popular, porém, abriga em seu âmago uma espécie de “hobesianismo”, disputa por recursos entre as comunidades e seus representantes, e um novo tipo de pressão perante o governo municipal, caracterizado pela reivindicação das obras e serviços já aprovados pelo Orçamento Popular e, portanto, já reconhecidas e legitimadas pelo poder público.

Entretanto, ao tempo que essas reivindicações apontam para práticas que corrigem os desvios e responsabilizam os agentes políticos para que estes efetivem e cumpram com suas obrigações (TEXEIRA, 2001), canalizam-se energias para que se efetivem apenas os investimentos que foram aprovados, ignorando a real demanda existente, servindo indiretamente o Orçamento Popular para diminuir o impacto da pressão e, por conseguinte, o conflito que poderia ter maiores proporções.

Não obstante a criação e a importância desses instrumentos da democracia participativa, como ferramenta essencial para o surgimento de novas relações sociais e políticas no Brasil contemporâneo, as várias experiências analisadas (SANCHEZ, 2002 e AVRITZER 2002) ressaltam que, para uma implantação bem sucedida, os governos locais não devem apenas mobilizar e convencer a população para a participação nas Assembleias, têm que cumprir suas promessas estritamente. Em outras palavras, a eficácia da participação cidadã nesse mecanismo depende em grande parte da capacidade do investimento de responder às demandas aprovadas, o que, no caso em exame, observou-se comprometida pela limitada capacidade financeira do município.

Segundo Cardoso (2002), o não-cumprimento de metas estabelecidas em processos democráticos enfraquece muito o espaço institucional de participação, levando à

desmobilização da população. Nesse sentido, é fundamental que o governo esteja capacitado técnica e financeiramente para, antes de qualquer coisa, planejar com precisão os gastos possíveis e, em seguida, garantir a execução dos compromissos assumidos. O não cumprimento dos acordos, em muitos casos, pode se originar mais da incapacidade técnica e administrativa – de previsão, planejamento e controle – do que de falta de vontade política.

Assim sendo, pode-se concluir que o atendimento das demandas relativas à melhoria e à construção habitacional, além de não corresponder às metas físicas e financeiras, segundo o cronograma fixado pelo próprio Projeto Vila-Bairro, não correspondeu ao ritmo desejado pelos moradores da Vila Alto da Ressurreição, pois a execução das ações, que dependiam, sobremaneira, de recursos externos, demorou a ser iniciada, implicando, assim, na persistência de estratégias caracterizadas pelas manifestações, protestos e denúncias, como forma de pressionar o governo a viabilizar os investimentos aprovados.

Segundo entrevistas e documento oficiais (TERESINA, PMT, 1997i), após a liberação e disponibilização dos recursos para executar as ações de construção e melhoria na Vila Alto da Ressurreição, o primeiro passo dos técnicos da SDU Leste/Sudeste, foi contactar suas lideranças. Nesse contacto, segundo depoimento de uma das assistentes sociais, “não há restrições e nem preferências para a parceria com as organizações locais”, “[...] se todos querem se integrar trabalhamos juntos”¹¹⁹. No caso da Vila Alto da Ressurreição, apesar de o trabalho ter sido desenvolvido com a entidade que conseguiu aprovar e negociar a construção de casas para a área, o Grupo de Mulheres e a própria FAMEPI também participaram, acompanhando a execução das obras.

O processo de seleção das famílias, para a construção de unidades domiciliares, foi realizado a partir de critérios técnicos, definidos no Projeto e, segundo depoimentos, já aprovados em discussões, travadas no Conselho, sobre os aspectos globais relacionados à política de habitação. Tais critérios levavam em consideração o padrão construtivo das casas, além de dados sócio-econômicos das famílias, através de cadastramento para a seleção dos beneficiários.

As regras foram discutidas, né, a Prefeitura, é como eu estou lhe dizendo, nós tínhamos um formato de política e isso foi apreciado pelo Conselho, votado pelo Conselho.¹²⁰

¹¹⁹Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004

¹²⁰Entrevista com a Assistente Social Conceição Ferreira, à época da equipe da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

A Prefeitura via o Conselho, na verdade, o Conselho elaborou alguns itens que tinha que ser levado em consideração, como a questão da família desempregada, maior índice de membros na família, maior número de filhos, acho que basicamente esses dois eram mais importantes e a precariedade da habitação é isso, esses é um dos aspectos mais levados em conta, né.¹²¹

A discussão e a aprovação de tais regras num espaço de caráter plural e deliberativo - como o Conselho Gestor - constituíram-se, assim, no aspecto inovador, à medida que extrapolaram os limites decisórios no âmbito estatal, de forma a impedir lacunas que pudessem beneficiar interesses particulares de quem não precisa do benefício.

Entretanto, a reduzida quantidade de recursos aprovada pelos moradores da Vila Alto da Ressurreição no Orçamento Popular, disponibilizada e investida pelo governo, através do Vila-Bairro na área, conforme entrevistas com os técnicos, acabou selecionando apenas “[...] aqueles casos mais graves [...]”, “[...] os mais gritantes [...]” ou “[...] as casas mais precárias que foram, na verdade, a realidade é essa, que foram as piores das ruins [...]”.

Assim sendo, os critérios técnicos aprovados para beneficiar realmente aquelas famílias que necessitavam passaram a realimentar os próprios mecanismos de exclusão, pois, como ressalta Draibe (1993), a insuficiência de recursos ou o corte nos investimentos sociais já direcionados a programas e a públicos-alvo específicos, “seletivamente” escolhidos pela sua maior necessidade e urgência, promovem conseqüências negativas, do ponto de vista social, gerando, nesse processo, o agravamento da desigualdade, a exclusão e a segmentação social.

Além da limitada capacidade de investimento no atendimento da demanda ter implicado no processo de seleção das famílias de forma focalizada nos casos mais extremos e urgentes, a participação das lideranças e dos próprios moradores nessa seleção se dava no sentido de acompanhamento, identificação das famílias, informações, consulta, confirmação de alguns dados e no sentido de fazer alguns reajustes na hierarquização dos que iriam ser beneficiados.

Tais práticas, ao tempo que demonstram uma preocupação dos técnicos com a transparência durante a seleção das famílias, possibilitando, assim, a abertura para o controle, por parte de representantes dos moradores da Vila Alto da Ressurreição, evidenciam, também, uma participação de caráter mais colaborativo do que deliberativo.

¹²¹Entrevista com Dino Pereira, Presidente da FAMEPI, concedida no dia 17 de novembro de 2004.

Primeiro, a gente faz o seguinte, lá tem uma demanda, digamos que na época de 800 casas. E aí, a gente ia fazer cento e pouco. Então, a gente conversava com a Associação, fazia o cadastro de todas as casas e selecionava aqueles casos mais graves, sempre junto com a comunidade, através da Associação. Não no sentido do aspecto físico apenas, mas do tamanho da família, da renda, do número das crianças menores, né, pra poder definir quais as cento e tantas casas naquele momento.¹²²

Não, não, no programa das ações não. A gente programava, discutia com eles, mas a gente já tinha uma rotina, vamos dizer assim. A gente fazia da seguinte forma, você vai cadastra a pessoa, a gente discute com eles, chama pra ter uma conversa, que foi liberado recurso tal, nessa ordem, que a gente vai poder fazer tantas casas. A gente faz o cadastro e eles acompanham. Depois de feito o cadastro, a gente faz uma seleção prévia, de acordo com o que a gente viu no cadastro. Aí nossa equipe submete a eles, porque como eles estão lá no dia-a-dia, a gente imagina que sabem mais que nós. E normalmente eles pedem pra mudar esse aqui por aquele ali, porque esse não tá morando, aí a gente vai fazendo os ajustes com eles¹²³.

Por quê? Porque na hora que a SEMPLAN determina pra SDU que o recurso vai ser entregue pra SDU executar, a comunidade a partir de então, pra gente entrar na área, a primeira coisa que a gente fez foi contatar a liderança. Na verdade, ela acompanha, elas na verdade fazem até o papel da..., elas listam um número x de famílias e entregam para a SDU até uma..., relação. Nós não trabalhamos apenas em cima dessa relação, por conta de nem sempre a Associação bota todas as casas. Então, independente da gente ter recebido e respeitado aquela relação que a Associação trouxe, considera até, mas as famílias que, por acaso, venham a ser atendidas não, necessariamente, têm que ser as famílias que estão na relação. Vão ser as famílias que estão dentro daquele critério que eu falei, que estejam, que morem realmente em casas precárias, que seja, na verdade, a realidade é essa que sejam as piores das ruins.¹²⁴

Assim sendo, durante a seleção das famílias, tais práticas não materializaram, de forma profunda, concepções recentes de democratização do poder local (TEXEIRA, 2001; DAGNINO 1994; GOHN, 2001) que requerem a participação e a parceria noutro nível, pois, nas relações que os representantes dos moradores se envolveram ou nas que foram envolvidos, não se constituíram instrumentos e mecanismos que promovessem uma tomada

¹²² Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

de participação no processo de seleção de forma ativa e efetiva. Ao contrário, preservaram-se traços de práticas que foram adotadas por gestões centralizadoras, burocráticas e autoritárias, do passado, analisadas por Lima (1996), como o caso da execução do Programa PROMORAR-Angelim, na zona sul de Teresina, durante o final de década de 1970 e início da década de 1980.

Observa-se também que não existiram iniciativas coletivas organizadas por parte dos moradores que não foram selecionados, mas apenas reações isoladas que expressaram o ressentimento de não ter recebido um benefício pessoal, por parte do governo, não promovendo, assim, impacto suficiente para afirmá-los, reconhecê-los ou incorporá-los como “sujeitos de direito” (DAGNINO, 1994). Ademais, tais reações foram rapidamente “administradas” pelos técnicos os quais se ancoraram no esclarecimento dos critérios objetivos como justificativa para a não inclusão de determinadas famílias como podemos constatar nos relatos, a seguir:

Então, nós passamos aí por baixo aí três, quatro meses nessa área, todo santo dia. Então, o nosso contato é muito próximo, muito direto com a Associação, com esses moradores e essas famílias beneficiadas. E com as famílias não beneficiadas também, porque quando a gente fica passando pelas casas que não foram selecionadas, elas ficam muito atrás da gente. Aí tem crítica, tem choro, tem, porque eu não fui selecionada, é porque tu não gosta de mim, minha casa está pior do que aquela, e aquele cidadão que ganhou tem casa não sei aonde, e eu não ganhei.¹²⁵

Não, houve assim, dificuldade de se entender porque fulano foi escolhido e outro fulano não. Aí começou aquela coisa, ah! você não me botou, mas eu moro lá a não sei quanto tempo e fulano nem pisa lá. Aí, começa essas coisas, né, mas também eles não levaram muito à frente não, porque a gente diz assim: porque vocês não denunciam que esse fulano não mora lá? Então, a gente vai e explica, olha pelos critérios, que a gente tá vendo os critérios são assim, e tal, tal, tal.¹²⁶

Alguns questionaram algum, algum pré-requisito, mas você têm que ver em torno de 800 famílias escolher cerca de 100 para ser feito, as outras 700 pessoas vão tá, com... Claro que aquelas pessoas, também almejam melhoria em suas casas. Então, vai haver um certo conflito, eles vão achar que tá havendo algum privilégio, mas todas 800, estão precisando, entendeu. Umas menos e outras mais, mas todas estão em áreas e condições ruins de se viver [...]. Aí, depois, né, para evitar conflito, prá não dá expectativa grande, a gente fez a visita as 800, mas a reunião mesmo a gente fez com as que foram beneficiadas.¹²⁷

Com a listagem das famílias eleitas pelos técnicos, a Associação foi novamente convocada para definir, com a equipe da SDU-Leste/Sudeste, formada por um Engenheiro, uma Assistente Social e uma técnica em edificações, o local, a data e a mobilização das famílias beneficiárias para uma reunião. Durante o encontro com as famílias, realizado na Associação, foi feita a apresentação, a informação e a divulgação do Projeto de construção

¹²⁵ Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

¹²⁶ Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

¹²⁷ Entrevista com Paulo Nunes Cordeiro, Engenheiro da SDU/leste, concedida no dia 14 de dezembro de 2004.

das casas, com a sua sistemática de trabalho, com seus procedimentos e com as formas de participação dos beneficiários.

Nesse encontro, houve reações de insatisfação, vindas, desta vez, daquelas famílias que, devido à emergência, foram substituídas, ficando para outra etapa. O depoimento de uma moradora, que participou de uma das reuniões, deixa patente como se deu a seleção das famílias por etapas e a insatisfação de moradores que ficaram para a etapa seguinte, expressando assim tanto a não concordância com a aplicação do critério adotado como “[...] a ausência de condições concretas possíveis para pôr-se e impor-se na relação com o Estado” (LIMA, 1996, p. 95):

Só falou que as primeiras casas que iam ser feitas eram as de palha, né. As de palha e as que estiverem bastante ruim. As primeiras a serem feitas era aquelas lá que estavam assim mais distoradas e as outras que não estavam tanto, aí na segunda etapa é que iam fazer [...]. Houve discussão, porque aí todo mundo queria que a sua casa fosse feita né, não é mesmo. Aí algumas foram feitas e outras não foram, como aqui, a casa do meu vizinho caiu, né, de uma chuva que deu, caiu. Aí, a minha vizinha lá estava no projeto também para ser feito a casa dela. Aí, a do vizinho que caiu foi feita primeiro e a dela ainda não foi feita. Aí ela ficou brigando, aí teve, conversa, conversa, e ficou por isso mesmo.¹²⁸

Ainda durante essa apresentação do Projeto, o Engenheiro, a Assistente Social e a técnica em edificações mostraram às famílias o projeto arquitetônico, a planilha orçamentária da casa padrão e a forma de financiamento. Em seguida, foi entregue uma cesta de material de construção, suficiente para uma casa tipo embrião, de 24,83 m². As famílias, além de terem assumido a função do controle de qualidade e de quantidade do material, adquirido pelo órgão responsável, constroem, conforme o Projeto, suas próprias casas, cuja planta é fornecida pelos técnicos que prestam assessoria em todo o processo de construção.

Entre as inovações trazidas pelo Projeto e apresentadas às famílias, estava a exigência de contrapartidas que fossem compatíveis com as condições financeiras dessas famílias. Conforme entrevistas com os técnicos e com o então Secretário Municipal de Habitação, essa inovação tinha o objetivo de proporcionar uma mudança cultural que tinha como ponto-chave a relação não clientelista que havia se estabelecido com a população beneficiada.

Nesse sentido, a co-responsabilidade entre a equipe e as famílias, considerada pelos entrevistados como um dos temas mais destacados durante as reuniões com elas, assume um caráter utilitarista de repartição de responsabilidades durante a execução das ações voltadas para a divulgação e eficácia do projeto.

Observa-se no processo de execução algumas dificuldades de adaptação e de aquisição de mão-de-obra que apontavam para uma ação mais colaborativa e solidária entre a equipe, a Associação e os beneficiários.

¹²⁸Entrevista com Antônia Maria Silva Cardoso, dirigente do Grupo de Mulheres da Vila Alto da Ressurreição, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

Em seus depoimentos, os técnicos afirmam que uma das primeiras dificuldades encontradas pela equipe, em razão do número reduzido de profissionais, foi a extensão da área. Nesse aspecto, a Associação teve um papel importante, pois auxiliou a equipe a conhecer a Vila e a adaptar-se a ela.

Outra dificuldade compartilhada entre a equipe e os líderes comunitários, durante o processo de construção, é que algumas famílias não possuíam mão-de-obra entre seus membros e não tinham também condições financeiras para contratá-la. A solidariedade e as atividades de levantamento de fundos - rifas e bingos - foram algumas das alternativas encontradas pelas famílias, pela Associação e pela equipe técnica para tentar superar essa dificuldade. Depoimentos de uma Assistente Social, de uma liderança e de um morador, respectivamente, além de evidenciarem essa questão financeira como um grande empecilho, apontam para o esforço de contorná-la:

Então, o grande problema que a gente encontra na comunidade, um dos grandes empecilhos é justamente a falta de condição econômica, mesmo, de custear essa construção, porque a gente também tem um prazo [...]. Então, a equipe, ela trabalhava assim. A gente orienta, por conta da dificuldade, a gente orienta. Eu não tenho condições de construir, mas você não pode perder esse kit. Vamos ver a possibilidade de fazer um bingo, fazer um leilão, fazer uma rifa. Aí, a gente chama a Associação por conta da inserção, da aceitação que ela tem na comunidade, provoca ela para assumir com as famílias a atividade. Aí, é muito mais fácil a gente conseguir pelo menos parte da quantia pra pagar uma diária e, assim vai.¹²⁹

Teve vez que a pessoa levou até seis meses pra construir sua casa, teve a dificuldade da pessoa de pagar o pedreiro, né, que, muitas vezes, o cara pega 50 reais é de pagar o pedreiro, não pode, ficar sem comer. Então, em primeiro lugar ele, aí, muitas vezes, de sábado e domingo se organizam, junto com os outros moradores, teve de fazer parceria. O que eu tô dizendo é que, muitas, é que teve vez que a gente chamou outros moradores, quem é ajudante, a gente chamou, quem é pedreiro a gente chamou, aí um deu, uma hora, deu duas horas de serviço e tal.¹³⁰

Alguns deles tiveram, porque têm deles, que eram mães solteiras, trabalhava só dava pra se manter. Outros, não trabalhavam de jeito nenhum. Aí, às vezes, se ajuntavam, vamos fazer a minha aí, nós vamos fazer a tua, e assim foi.¹³¹

Essas práticas de enfrentamento das dificuldades de determinadas famílias, na construção de suas casas, remetem para uma reflexão de Draibe (1993), quando esta demonstra que o esvaziamento do setor público e o conseqüente desmantelamento dos serviços sociais originaram um retrocesso histórico, fazendo voltar à família e aos órgãos da

¹²⁹Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

¹³⁰Entrevista com o ex-presidente da Associação de Moradores da Vila Alto da Ressurreição, o Sr. Antônio Pereira da Silva, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

¹³¹Entrevista com o senhor José da Silva Ferreira, morador da Vila Alto da Ressurreição, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

sociedade civil o papel de agentes do bem-estar social, implicando a desobrigação do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais em bases universais. A opção pelos mecanismos de auto-ajuda dá-se mais pela ausência de impacto financeiro sobre o setor público, do que pelos méritos organizativos-participativos da sociedade.

Entretanto, se essas dificuldades de adaptação e de aquisição de mão-de-obra apontavam para uma ação mais colaborativa e solidária entre a equipe, a Associação e os beneficiários, verificaram-se, nas entrevistas, outras situações ocorridas durante a operacionalização do Projeto as quais indicam, quanto às responsabilidades assumidas, um certo controle recíproco entre as partes envolvidas no processo de execução.

No que se refere a uma ação de responsabilidade das famílias de conservar o material e não se desfazer dele de maneira alguma, relatos dos técnicos destacam a venda desse material por parte de membros, sobretudo, pelos homens. Entre os principais motivos de venda do material enfatizados, está a necessidade de suprir a fome, caso de alcoolismo e atritos conjugais. Nesses últimos casos, o homem se desfazia do material supostamente para demonstrar poder, pois, conforme o Projeto, os contratos proporcionavam à mulher uma situação de destaque porque a moradia era titulada em nome dela. Com efeito, a equipe, quando verificou o ocorrido, prestou queixa do material vendido, ou desfeito, ao Distrito Policial¹³² mais próximo, intervindo a Assistente Social mediante diálogo com os membros para negociar a devolução ou ressarcimento do material. Verifica-se, assim, a necessidade de ações educativas e de geração de emprego e renda, que foram justamente as ações que tiveram menos investimentos durante o Projeto Vila-Bairro.

Outro aspecto que, citado com frequência nos depoimentos, indicava ação de controle sobre a responsabilidade que cabia ao governo e que, na verdade, vinha acontecendo, segundo entrevistas, desde as primeiras experiências do Projeto Minha Casa e Casa Melhor, é o atraso do material por parte dos fornecedores. Essa dificuldade operacional foi motivo de reclamações constantes das famílias beneficiadas. Em virtude disso, é oportuno reproduzir, primeiramente, o relato da então chefe de gabinete da SEMHUR que trabalhava diretamente na parte administrativa da Secretaria e que enfrentava constantemente essas questões:

Aí, era difícil você conseguir um fornecedor, por exemplo, de madeira, que tivesse no prazo que você precisava para pronta entrega, aquele material que você tava precisando no momento, entendeu? [...]. Agora, as famílias, não dá para entender. Tu tem que te mudar e tua casa não tem a madeira. Tu tem que mudar, já botou a madeira e a telha, tá com dificuldade de vir. Além de empenar a madeira, tu não

¹³²Tal procedimento, segundo entrevistados, não tem como objetivo criminalizar os membros das famílias, mas prestar contas perante a equipe financeira no sentido de providenciar outro material e evitar a repetição do ocorrido por parte de quem se desfez do material.

pode se mudar porque tá lá sol e chuva. Então, tinha reclamações. A gente lutou muito, muito mesmo. Criamos uma série de estratégias de, por exemplo, nós fazíamos licitações já com a preocupação de ter mais de um fornecedor, porque se um furava, a gente já tinha como adquirir de outro entendeu? Fazíamos por lote ou por etapa. Então, nós montamos uma série de estratégias que conseguia minimizar esse problema, mas era uma dificuldade operacional.¹³³

[...] Acompanhavam, pressionavam, as famílias pressionavam, tinha dia que saía no jornal. A gente tava dormindo em casa, tinha que sair correndo. Eu me lembro, uma vez que no sábado, uma hora da tarde a gente abrimos as portas das lojas de fornecedores para poder entregar, mas acontecia.¹³⁴

Nesse processo, quando a Associação verificava o atraso ou quando era acionada pelos moradores, ela pressionava os técnicos da área, sobretudo, o Engenheiro e os setores da Prefeitura responsáveis direto pelo Projeto, como, por exemplo, o setor de habitação da SDU-Leste/Sudeste, como se lê infra:

No atraso, a gente teve que acochar o pessoal da Prefeitura. Aí, a Prefeitura acocha os seus fornecedores, certo? Então, a Associação teve que ir conversar com o pessoal da Prefeitura diretamente. Aí, e esse pessoal arrojava os fornecedores, então é um jogo, né. [...]. E assim, você tem que ter o acompanhamento e se não resolver, no caso de atraso você tem que mobilizar o povo e jogar pra cima.¹³⁵

Ainda nesse processo, a Assistente Social da equipe comenta o motivo do atraso do material e a iniciativa do Engenheiro para cobrar mais agilidade dos fornecedores:

Então o que acontece, os fornecedores, eles não trabalham só com a Prefeitura e, se trabalham só com a Prefeitura, eles não trabalham só com uma SDU. Na verdade, às vezes, um fornecedor trabalha, às vezes, com quatro SDUs e nas quatro estão tendo projetos, estão tendo atividades. Então, isso, às vezes, dificulta muito a entrega do material. Esse é um ponto até para complicar a parte do, vem a somar com a dificuldade financeira porque, às vezes, a pessoa tira até o de comer pra poder construir sua casa, porque ele não quer passar mais um inverno numa casa ruim, mas, por exemplo, às vezes, acabou o tijolo e pra se entregar uma outra demanda de tijolos e dá aquela demorada pra vir. Então, aquele dinheirinho que ele tem reservado pra pagar o pedreiro naquele período ele vem a gastar. Mas há um

¹³³Entrevista com Anfrisina Gonçalves do Lago Rocha, Assistente Social, à época chefe de gabinete da SEMHUR, concedida no dia 2 de dezembro de 2004.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵Entrevista com o ex-presidente da Associação de Moradores da Vila Alto da Ressurreição, o Sr. Antônio Pereira da Silva, concedida no dia 9 de dezembro de 2004.

trabalho, há um interesse, uma dedicação muito grande por parte da engenharia em cima desses fornecedores.¹³⁶

Os relatos de uma das líderes do Grupo de Mulheres da Vila e de uma moradora beneficiária do Projeto trazem outros elementos que também ilustram como se deram essa pressão e a negociação para que se agilizasse o fornecimento do material:

Até levei um grupo de mulheres pra lá, de pessoas das casas que já estavam fazendo, bem umas 50 pessoas fomos lá na SDU ali na João XXIII, levar o pessoal lá, porque o material não estava vindo, se um numa semana, passava duas, três semanas pra poder vir outra, era assim [...]. Aí, nós conversávamos com a Dr. Aline, e a Dr. Rogéria e outra baixinha que eu não estou lembrando o nome dela, cabelo cortado assim [...]. Aí, elas disseram sim, que já tinha comprado, mas o depósito ainda não tinha entregue, não sei, e era pra aguardar que ia chegar tudinho, só.¹³⁷

Ela não veio aqui, nós é que fomos lá na Prefeitura, não foi tanto na Prefeitura, foi ali no SDU, aí, nós fomos, nós não fomos nem uma vez nem duas, foi muitas pessoas [...]. Eles respondiam que nessa época tinham terminado, né. Ela disse: vamos ter paciência, é logo, logo o material da Vila de vocês chega e só foi assim e nós voltamos e ficamos esperando até que um dia chegou.¹³⁸

No que concerne à inovação, proposta e presente nos textos dos Projetos Minha Casa, Casa Melhor e Morar Legal, de que as famílias teriam que ressarcir parte do que foi investido na aquisição da terra, na melhoria e na construção das casas, entrevistas com técnicos e moradores evidenciam a falta de continuidade dessa ação. Os depoimentos seguintes, sob o ponto de vista de duas Assistentes Sociais, além de atestarem essas informações, apontam fatores que contribuíram para essa não-continuidade e para suas possíveis implicações:

As dificuldades, elas foram mais, até do ponto de vista da administração do que das próprias famílias. A gente precisava discutir melhor, estabelecer melhor os instrumentos para fazer essa coisa funcionar. Então, foi muito mais nosso do que deles. Não houve resistência. As pessoas [...]. Eu posso falar mais da experiência do Alto da Ressurreição onde a gente trabalhou algumas falhas, mas não houve resistência das famílias, não, mas depois temos outros projetos. Tudo isso, temos o projeto de construção, o projeto de construção também as famílias fazem o ressarcimento ao fundo, a gente já tinha aquela

¹³⁶Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

¹³⁷Entrevista com a Dona Antônia Maria Silva Cardoso concedido no dia 9 de dezembro de 2004.

¹³⁸Entrevista com a Dona Bernarda M^a da Silva, moradora da Vila Alto da Ressurreição, concedida no dia 9 de janeiro de 2004.

preocupação de aquela coisa de vai fazer quando ressarcimento ao fundo. Se vai ficar pesado. Então, a gente mesmo foi quem teve essa dificuldade de tomar o rumo que devia, a gente vai voltar a discutir essa questão.¹³⁹

É esse setor de cobrança, de boleto bancário, pra fazer pra ressair, pra fazer essa parte de pagamento há muito tempo está parado na Prefeitura. E o que acontece, o cidadão ele não paga por nada, ele recebeu o kit, ele entrou com a mão-de-obra, ele não paga por nada e ele vende essas casas, ele vende por R\$ 3.000.00, 5.000.000. Nós vemos casas hoje em classificadas por até R\$ 7.000.00.¹⁴⁰

Durante a operacionalização do Projeto de melhoria habitacional na Vila Alto da Ressurreição, sob o ponto de vista das partes envolvidas nesse processo se consubstanciaram relações diferente das que ocorreram entre governo municipal e movimentos de luta por moradia durante a resolução de conflitos pela posse das áreas em análise. O que se depreende da fala dos entrevistados é que isso se deveu ao fato de as intervenções do governo municipal na área terem sido precedidas de reuniões com representantes das comunidades envolvidas e de ações que foram executadas somente depois da apresentação do Projeto e da partilha das responsabilidades e que, a despeito das insatisfações, dificuldades e dos conflitos localizados que surgiram, abriram o diálogo entre as partes envolvidas.

Entretanto, a análise, realizada até aqui, evidencia também que, apesar de os moradores terem assumido parte das responsabilidades e terem cobrado aquelas assumidas pelo governo municipal durante o processo de construção das casas, as iniciativas dos técnicos estavam voltadas mais para divulgar o Projeto e para convocar as populações para colaborarem com a implementação das ações, do que para, necessariamente, incluí-las de forma ativa, durante todo o processo.

Tal procedimento aparenta mais uma perspectiva tecno-burocrática, baseada nos bons resultados do projeto e na economia de recursos como forma de garantir melhor relação custo/benefício, do que necessariamente uma ação de que a comunidade participe como parte de todo o processo. Trata-se, portanto, como observam Tatagiba (2002) e Ribeiro (1995), de uma concepção de participação próxima da que é partilhada por bancos multilaterais e por setores da burocracia estatal do governo federal.

Diante do exposto, destacam-se, assim, alguns elementos que apontam para a efetivação e o impedimento da participação da população nas ações executadas pelos projetos propostos para a área aqui estudada. Dentre esses elementos, destaca-se, como avanço, nesse

¹³⁹ Entrevista com a Assistente Social Rogéria Vera Lúcia, concedida no dia 26 de novembro de 2004.

¹⁴⁰ Entrevista com a Assistente Social Rejane Célia da SDU/Sudeste, concedida no dia 10 de dezembro de 2004.

processo, a utilização de mecanismos de participação como o Orçamento Popular no planejamento e na definição de investimentos, e o Conselho Municipal de Habitação, no caso da eleição dos critérios. Como algumas dificuldades, a insuficiência dos recursos financeiros para a garantia da abrangência de toda área, promovendo, assim, um processo de implantação das ações de forma focalizada, excludente e colaborativa.

Assim sendo, a análise permite concluir que os avanços formais e a retórica não devem ser desconsiderados, pois assinalam o modo como as questões estão sendo problematizadas, como referência de uma noção democrática do interesse público e bem público, a ser construída. No entanto, para que se materialize um perfil de gestão realmente democrático, as práticas arcaicas constituem ainda entraves a serem enfrentados impedindo uma participação cidadã mais ativa em todo o processo de equacionamento de uma dada questão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas considerações finais têm como objetivo fundamental contribuir para o debate no campo das relações entre Estado e sociedade, principalmente, no que se refere aos avanços e dilemas representados pela reprodução de antigas práticas e o surgimento de elementos novos que conformam um novo modelo de gestão pública caracterizado pela descentralização, democratização das decisões, participação dos cidadãos na formulação, gestão e controle da coisa pública no Brasil recente.

Longe do definitivo e do acabado, apontam-se aqui alguns elementos que possibilitam uma aproximação de como se estabeleceram a dinâmica e a natureza da relação entre governo municipal de Teresina e movimentos sociais, ante o enfrentamento da questão da moradia em duas experiências - Vila Alto da Ressurreição e Irmã Dulce.

Esse estudo evidenciou que o processo acelerado de urbanização, ocorrido em Teresina, a partir das décadas de 1960 e 1970, e aprofundado na década de 1980, associado a políticas públicas ineficientes, que não acompanharam as demandas advindas de um grande contingente populacional, fez do espaço urbano um campo de contradições e conflitos sociais. Além disso, investimentos em infra-estrutura, sem critérios de organização do espaço urbano, favoreceram a abertura e a consolidação de áreas de expansão, excluindo territorialmente segmentos da população de condições urbanísticas dignas.

Nesse processo, a questão fundiária e imobiliária se constituiu o centro dos conflitos urbanos em Teresina. Seu enfrentamento se divide em dois momentos distintos: o primeiro (1970-1985), que se caracterizou por lutas isoladas de moradores de favelas, os quais resistiam a ações judiciais de despejos, enquanto o Estado lançava mão, de um modelo de gestão urbana autoritário, centralizador e excludente, promovendo remoções e transferência da população para conjuntos habitacionais localizados nas franjas da cidade, impondo certos padrões de segregação sócio-espacial a famílias sem moradia; e o segundo (a partir de 1985), no qual as lutas por moradia ganharam densidade, uma forma mais organizada e uma dimensão política distinta das práticas anteriores, posto que constituíram e instituíram novas práticas caracterizadas pela afirmação de direito à moradia de famílias ocupantes de áreas públicas ou privadas.

Assim, no âmbito estatal, o governo municipal, cada vez mais responsabilizado no enfrentamento da problemática da moradia na cidade, é obrigado a legitimar áreas ocupadas, desapropriando-as e garantindo a permanência das famílias no local, sinalizando uma nova forma de gerir os conflitos urbanos. Entretanto, o caráter de urgência das ações de

desapropriação, isoladas de outras ações físicas e sociais que pudessem alcançar uma perspectiva mais global apenas serviu para amenizar as pressões e o impacto dos conflitos na cidade.

Na década de 1990 há um acúmulo dessa problemática. A ausência de uma política de habitação nas esferas federal, estadual e municipal, que pudesse enfrentar a questão da moradia, de forma definitiva, contribuiu para aprofundar tanto a segregação sócio-espacial quanto os conflitos urbanos na cidade. A expansão de favelas, as quais passaram a ocupar quase todo o tecido urbano da cidade, desde a região central até os limites da periferia urbana, passou a ser um dos recursos mais utilizados pelos segmentos populares para obtenção da moradia.

Simultaneamente, os municípios, nesse contexto, como Teresina, se tornam principais entes federativos no enfrentamento dessa problemática exposta pela favelização, uma vez que as novas regras da Constituição de 1988 ao promoverem o processo de descentralização das políticas públicas não estabeleceram nenhuma hierarquia preferencial de competências de gestão das políticas urbanas entre os três níveis de governo e não existiu um pacto federativo que pudesse dividir esses encargos de forma equilibrada.

Assim, a esfera mais próxima do cidadão, o governo municipal e conseqüentemente a mais exposta à pressão popular, não apenas continuou sendo obrigada a se responsabilizar pelas conseqüências do enfrentamento da questão urbana, mas também foi provocada a elaborar soluções que pudessem, de forma democrática, atenuar a crise urbana e garantir o direito à cidade a todos que nela vivem.

Com efeito, no âmbito da gestão urbana em Teresina, emergiram propostas consideradas inovadoras, posto que se orientavam tanto por princípios democráticos e participativos já inscritos na Constituição de 1988 quanto por experiências consideradas “bem sucedidas” em outros centros urbanos.

Na esteira desse novo desenho de gestão pública, situa-se o governo Firmino Filho (1997-2000), o qual buscou se diferenciar de outros gestores ao propor um conjunto de ações e inovações que visavam produzir mudanças significativas na estrutura sócio-econômica do município através da adoção de uma gestão democrática e partilhada com a população.

Nesse processo, renovaram-se as problemáticas urbanas e os compromissos de enfrentá-las, em especial a questão da moradia na cidade e a favelização, ensejando, assim, a elaboração de propostas de intervenção urbana com abordagens mais abrangentes.

Presentes no Plano Municipal de Habitação e no Projeto Vila-Bairro, essas estratégias contemplavam, além de ações corretivas e ativas, a possibilidade de se efetivar uma visão mais ampla de intervenção urbana, caracterizada por ações integradas a outras políticas, tratando, assim, o enfrentamento da questão da moradia não apenas no que concerne à regularização da terra ou na melhoria da casa em si, mas também ao envolvimento de outras dimensões reais.

Para efetivação de uma execução partilhada com a população, foram instituídos novos instrumentos de gestão urbana, como o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular que, com suas especificidades e abrangências, têm em comum o pressuposto da discussão democrática dos problemas da cidade, em especial dos conflitos estruturados em torno da moradia.

Esses novos instrumentos normativos de deliberação e controle social se constituíam, assim, elementos determinantes para a democratização da gestão, à medida que estava

garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios do governo, significando a possibilidade da efetivação de espaços públicos de negociação dos interesses distintos presentes na sociedade, um campo de negociação onde esses setores sociais disputariam os recursos das políticas públicas. Assim, a possibilidade de assumir conflitos como algo constitutivo das relações sociais e de resolvê-los democraticamente e de forma pública estava aberta para sua materialização.

Ante a essa nova proposta de gestão urbana, os movimentos de luta por moradia passam não apenas a ampliar seus espaços de atuação política, como também a se preocupar com suas intervenções e a se redefinirem, especialmente, através da tentativa de uma articulação societária interna e de construção de novos espaços de qualificação e potencialização na gestão urbana.

Entretanto, a despeito de o governo municipal passar a utilizar uma retórica da participação e de os instrumentos e mecanismos criados apresentarem-se como práticas inovadoras ou bem sucedidas, o estudo divisou limites na operacionalização dessa nova estratégia.

Dentre os limites, pôde-se observar que essa nova estratégia não foi capaz de equacionar a problemática urbana, como a da moradia, uma vez que, as ações previstas no Projeto Vila-Bairro, além de terem sido tratados principalmente do ponto de vista físico-urbanístico, exigiram muitos recursos, faltando, nesse processo, um sistema nacional de financiamento constante e contínuo que pudessem enfrentar de forma definitiva a questão fundiária e imobiliária.

Diante desses limites das ações governamentais, as ocupações coletivas urbanas continuaram a ser gestadas, especialmente pelo agravamento do desemprego e das dificuldades das condições de vida da população e pela concentração fundiária, se constituindo em alternativas de solução e de defesa do direito à habitação.

Enquadram-se nesse processo, de forma emblemática, os casos analisados das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, à medida que elas se constituíram em experiências que expuseram, incisivamente, a questão crítica da ocupação e uso do solo urbano, articulando, em torno de si, um amplo processo de mobilização popular e questionando os projetos urbanísticos locais, os quais haviam sido estabelecidos como compromisso governamental para o enfrentamento dos problemas urbanos na cidade, durante a gestão de Firmino Filho (1997-2004).

O estudo das duas experiências demonstrou que o governo municipal adotou diferentes tratamentos na interface com as famílias e seus representantes comunitários, durante o enfrentamento da questão da moradia, utilizando-se, assim, de uma estratégia marcada por ambigüidades e contradições de ações. Em outras palavras, a relação entre

governo e movimentos de luta por moradia assume formatos que variam de acordo com o grau de pressão, articulação, organização e atores envolvidos, ajustando postura de confronto e diálogo, construção e negação de espaços de interlocução.

A princípio, a administração municipal não toma as áreas em conflito como um problema a ser resolvido, apenas monitora. Nesse processo, resiste em assumir sua função de gestor dos conflitos ou tenta desobrigar-se da questão, deslegitimando seus interlocutores e, portanto, não os reconhecendo como sujeitos de direitos, restando aos movimentos em análise articularem-se e utilizarem-se de várias estratégias para abrir os canais de negociação e diálogo.

Ao longo deste estudo, a análise revelou também que essa prática de distanciamento inicial da Prefeitura dos conflitos, envolvendo famílias e proprietários fundiários, não se restringia a esse período, pelo contrário, remonta a antigas estratégias, caracterizadas pela tentativa de criminalizar os movimentos sociais, destituir a fala dos segmentos despossuídos de fonte de poder ou simplesmente fugir do enfrentamento da questão fundiária.

Na verdade, consoante Oliveira (1999), mais que isso: tal prática representa a reiteração de traços autoritários e senhoriais que a hegemonia neoliberal estimula em sociedades periféricas como a brasileira, caracterizada, dentre vários aspectos, pela privatização do público ou pela falência do Estado e pela negação do valor da própria noção de espaço de negociações e convivência democrática recíproca como elemento fundamental para a resolução dos conflitos na sociedade.

Assim, apesar da Prefeitura ser o interlocutor privilegiado e natural dos movimentos de luta por moradia, ela passa a reconhecer o conflito apenas quando é acionada, aguardando ainda a resistência dos moradores em permanecerem na área, durante algum tempo, e após avaliar a dinâmica dos conflitos e seus desdobramentos, persistindo traços de práticas anteriores e conservadoras no trato do gerenciamento dos conflitos urbanos.

Apesar de a própria existência legal do Conselho Municipal de Habitação indicar um importante passo para a democratização dos processos de decisão, o estudo demonstrou que, ante as áreas de conflito, tal Conselho não se constituiu num mecanismo indutor das ações do governo municipal. Sua dinâmica real de funcionamento não conseguiu que seus princípios inovadores se traduzissem em práticas políticas inovadoras, pois, no âmbito da administração dos conflitos por uso e ocupação do solo, sua capacidade deliberativa era muito limitada.

Com efeito, preservam-se estratégias próprias da década de 1980, caracterizadas pelas manifestações, protestos e denúncias, como forma de os movimentos sociais pressionarem o governo a ouvi-los, reconhecer as suas reivindicações e viabilizar soluções. Mas também, é

notório que os movimentos sociais também renovaram suas práticas, ao formularem ações comuns com atores que vivenciavam a mesma problemática ou ao estabelecerem articulações com os que possuíam até mesmo agendas distintas. Tal renovação estratégica causou impacto durante a interlocução com os representantes do governo municipal, uma vez que ela passou a oferecer maiores desafios à capacidade do gestor oferecer respostas aos problemas e conflitos urbanos e de mobilizar democraticamente meios políticos e recursos necessários para o seu enfrentamento.

Nesse sentido, o estudo demonstrou que ao assumir um papel ativo na relação com o governo municipal, uma vez que passam a lutar para serem reconhecidos como interlocutores e detentores de direitos legítimos, os movimentos sociais constroem espaços onde o conflito deixaria de ser ignorado e tornaria a ser posto e repostado em pauta nas agendas de negociação.

Urge destacar também que a análise das duas experiências permitiu a revelação de nuances nas relações entre governo municipal e movimentos sociais. A aproximação ou o distanciamento de projetos políticos que assumiam as entidades federativas e as lideranças dos movimentos determinaram o alcance dos diálogos e dos confrontos, os avanços e os impasses, bem como o nível de comprometimento do governo na resolução da questão em que estavam envolvidos.

Entretanto, o estudo dos dois casos demonstrou que a questão financeira e fundiária se constituiu um dos nódulos principais da complexa relação dos movimentos sociais com o governo municipal. As respostas do governo, quando sob forte pressão das famílias das Vilas, revelaram as dificuldades e dilemas do gestor em incluí-las nos próprios projetos que estavam desenvolvendo na cidade.

Apesar disso, destacava-se nas suas propostas a transferência das famílias para outros locais, uma das principais ações da gestão de Firmino na área habitacional que tentou redefinir o espaço urbano da cidade, retomando antigas estratégias adotadas em gestões de décadas anteriores, promotoras da segregação sócio-espacial de famílias sem moradia e valorizadoras do capital fundiário e imobiliário.

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 os poderes públicos, especialmente o executivo municipal e o Judiciário, no sentido de atenderem suas demandas e garantirem seus direitos. Nessa direção, a análise da experiência da Vila Irmã Dulce aponta sinais de práticas inovadoras no controle da sociedade sobre as ações ou omissões do Estado, à medida que o movimento de luta por moradia articulou

estratégias de pressão com uma interlocução maior com esferas do judiciário que possibilitou a responsabilização do governo a assumir responsabilidades previstas em lei.

O reconhecimento público e estatal das duas áreas ocupadas, porém, correspondeu a inclusão demorada, seletiva e excludente das reivindicações dos seus moradores, não respondendo nem abrangendo a totalidade das demandas existentes nas duas Vilas.

Nesse sentido, apesar dos esforços do governo municipal em elaborar projetos que incorporaram propostas inovadoras, no âmbito das políticas urbanas, a insuficiência das iniciativas locais, justificada pelos reduzidos recursos disponíveis ou porque foram disponibilizados por outras esferas, se constitui ainda um desafio a ser enfrentado para atenuar a crise urbana.

Ainda nesse campo de análise e examinando uma ação direta nas áreas, especialmente na Vila Alto da Ressurreição, durante a implantação de ações de melhoria habitacional, pôde-se perceber que, nesse processo, o Orçamento Popular, instrumento que deveria democratizar o acesso aos serviços e recursos do próprio Projeto Vila-Bairro, constituiu-se no mecanismo arrefecedor de conflitos, à medida que o governo transformou as prioridades apontadas e aprovadas pelos moradores da Vila Alto da Ressurreição em ações seletivas e focalizadas. Entretanto, os recursos e ações aprovadas passaram a ser executadas apenas ou quando convinha ao governo municipal ou quando pressionado, demonstrando, assim, dificuldade em atender democraticamente as demandas postas pelos movimentos de luta por moradia.

Na verdade, a análise da experiência da Vila Alto da Ressurreição, aponta para que a participação das comunidades se caracterize principalmente como uma participação colaborativa, se dando principalmente durante a execução das ações de melhoria e construção habitacional do que necessariamente uma participação cidadã caracterizada por uma intervenção ativa e efetiva durante todo o processo.

Assim, numa perspectiva utilitarista, baseada nos bons resultados do projeto e na economia de recursos como forma de garantir melhor relação custo/benefício, o governo convoca os representantes para acompanharem a seleção dos beneficiários, apresenta o procedimento de execução partilhada, mobiliza a comunidade e dialoga com ela para auxiliar a construção das casas.

Diante do apresentado, é possível dizer que o governo municipal, quando assume o compromisso formal de se guiar por uma gestão democrática, perante os problemas urbanos, definindo como uma de suas prioridades o enfrentamento da questão da moradia, incorpora um discurso democrático e moderniza sua estrutura burocrática, instituindo, assim, projetos

urbanísticos e mecanismos de participação da sociedade civil no acompanhamento e execução da política de habitação do município.

Não obstante o discurso e as medidas governamentais aparentemente novas, sobre a gestão da moradia, durante os governos de Firmino Filho, há uma linha de continuidade de determinadas práticas na condução dos conflitos e na execução das ações de melhoria e construção habitacional em relação às gestões anteriores. A superação dessas contradições entre os avanços formais e a preservação de práticas conservadoras adotadas pela administração local se constitui assim num desafio para a efetivação de uma gestão urbana que se aproxime de um perfil mais democrático e participativo.

BIBLIOGRAFIA

- ANSUR. *Campanha Nacional Contra Despejos*. São Paulo, [s.n.],1995.
- ARAÚJO, M. M. Balduino. *Cotidiano e Pobreza: A magia da sobrevivência em Teresina (1877-1914)*. Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1995.
- _____. Na trama urbana, personagens, experiências e imagens (Teresina, 1877-1910). *Histórias de vário feitio e circunstância*. EUGENIO, João Kennedy (org). Teresina: Instituto Dom Barreto, 2001, p. 234-251.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, 1999.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-47.
- AZEVEDO, Sérgio. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BAVA, S. Caccia. Dilemas da gestão municipal democrática. VALADARES, Lúcia, COELHO, M. Prates (org). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 161-189.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1996.
- BIASOTO, Geraldo Jr, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Descentralização das políticas sociais no Brasil: ARETCHE, Marta, RODRIGUEZ, Vicente *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/ Fapesp; Brasília: IPEA, 1999, p. 19-60.
- BONDUKI, N. Georges. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. SOUSA, Ângela Gordilho (org). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA, 1997, p. 89-108.
- _____. Auto Gestão na produção de habitação: um programa de qualidade e baixo custo. SOUSA, Ângela Gordilho (org). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA 1997, p. 59-76.
- BORDENAVE, J. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1997.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil 1988 : ... Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 40, de 2003, e pelas emendas constitucionais de revisão de nº 1 a 6, de 1994. — 21. ed. — Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- _____, Constituição da República Federativa do Brasil 1988: 12.ed. — Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.
- CARDOSO, A. L. Política habitacional e o novo papel dos governos sub-nacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2001, p. 81-102.
- _____. O programa favela-bairro: uma avaliação. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002.

CARDOSO, A. L. e 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.

CARDOSO, Ruth C. Leite. A trajetória dos movimentos sociais. DAGNINO, Evelina. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 81-90.

CARLOS, A. F. Alessandri, LEMOS, A. I. Geraiges (orgs). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

CASTRO, Maria H. Guimarães, FARIA, Vilmar. Política social e consolidação democrática no Brasil. MOURA Alexandrina Sobreira de (org). *Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989, p. 194- 218.

CEPAC. *Relatório do I seminário estadual de políticas públicas*. Teresina: [s.n.], 1998.

CYMBALISTA, Renato. Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. Disponível em: < http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95 > Acesso em: 30 jun. 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato . *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2003.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 38. p. 38-52, mar., 1994.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. DAGNINO, Evelina (org). *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.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. Fortaleza: EUFC, 1986.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70*. Rio de Janeiro: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, São Paulo, n.17, p. 86-101, mar./mai. 1993.

_____. As Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. IPEA. *Para a década de 90 – Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN, 1990, s.n., p.1 – 66.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n.10, p. 25-31, out. 1984.

Escola de Formação Quilombo dos Palmares – EQUIP. Relatório do intercambio de experiências em políticas públicas do estado do Piauí. *A Política de habitação da FAMCC: ocupação da Vila Irmã Dulce*. Teresina, [s.n.] , 1999.

FAÇANHA, Antonio Cardoso. *A Evolução urbana de Teresina: agentes, processos e formas espaciais da cidade*.

_____. A Evolução urbana de Teresina: passado, presente e... . *Carta Cepro*. Teresina, v.22, n. 1, p 59-69, jan./jun, 2003.

FAMCC. *Orçamento municipal: movimento popular e sindical abre processo de discussão nos bairros*. Teresina, 1996.

- _____. Panfleto: *Na luta pelo saneamento básico e vida digna*. Teresina: [s.n.], 1997.
- _____. *Relatório de atividades do projeto de apoio institucional (BR2 680 A6)*. Teresina : [s.n.], 1997.
- _____. *Projeto de atividades e estrutura da FAMCC para o período setembro de 97 a agosto de 99*. Teresina: [s.n.], 1997.
- _____. Panfleto: *Ato pelo saneamento básico*. Teresina: [s.n.], 1997.
- _____. *Relatório do VI CONFAMCC / congresso estadual da FAMCC*. Teresina: [s.n.], 1997.
- _____. Panfleto: *Pelo fim da violência e dos despejos*. Teresina: [s.n.], 1997.
- _____. Estudo de Caso: *IV Encontro estadual de moradia*. Teresina: [s.n.], 1998.
- _____. *Projeto para a realização de seminário interno sobre organização e estrutura da FAMCC*. Teresina: [s.n.], 1998.
- _____. *Relatório da acessória jurídica da FAMCC: outubro de 1997 a fevereiro de 1998*. Teresina: [s.n.], 1998.
- _____. Panfleto: *FAMCC discute orçamento de 1998*. Teresina: [s.n.], 1998.
- _____. *Relatório de atividades do projeto de apoio institucional (BR2 680 A6)*. Teresina: [s.n.], 1998.
- _____. *Relatório do VII congresso estadual da FAMCC – Construindo Cidadania*, Teresina: [s.n.], 1999.
- _____. Comunicado: *Campanha de coleta de assinaturas para o projeto lei de iniciativa popular que cria o fundo estadual de moradia*. Teresina: [s.n.], 2000.
- _____. *Programa de atividades de formação para o 2º semestre de 2000*. Teresina: [s.n.], 2000.
- _____. *Relatório de atividades*. Teresina: [s.n.], 2000.
- _____. Panfleto: *FAMCC denuncia – o orçamento popular é uma farsa*. Teresina: [s.n.], 2001.
- _____. Panfleto: *Orçamento popular – prefeitura engana a população de Teresina*. Teresina: [s.n.], 2001.
- _____. *Subsídio para avaliação da FAMCC*. Teresina: [s.n.], 2001.
- _____. *Relatório de atividades do V encontro estadual de moradia do Piauí*. Teresina: [s.n.], 2001.
- _____. *Relatório Seminário Estadual: a FAMCC no cenário pós-eleitoral*. Teresina: [s.n.], 2002.
- _____. *Curso modular para lideranças e conselheiros (as) – I Etapa*. Teresina: [s.n.], 2003.

- FILHO, Gisálio G. *A Questão social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- FILHO, Paulo d'Ávila (coord.). *Gestão pública e mecanismos de intermediação de interesses público/privado nos municípios do estado do Rio de Janeiro*. In: XXVI Encontro Nacional da ANPOCS, 2002, Caxambu, MG. *Papers...*: ANPOCS, 2002, p. 1-29.
- FIRME, Denise P. *Estudo de caso: Vila-Bairro: habitação, infra-estrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas*. IBAM: Rio de Janeiro, 2002.
- FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. FISCHER, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*, 1996, p. 13-23.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2002.
- _____. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.
- HABERMAS, Jurgen. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 26, p. 100-113, 1990.
- IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: 1970.
- _____. Rio de Janeiro: 1980.
- _____. Rio de Janeiro: 1991.
- _____. *Contagem populacional*. Rio de Janeiro: 1996.
- _____. *Evolução demográfica de Teresina (1890-2000)*. Rio de Janeiro: 2000a.
- _____. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: 2000b.
- _____, IPEA. *Índice de desenvolvimento humano – Municipal*. Rio de Janeiro: 2000c.
- _____, _____. *Cadastro central de empresas*. Rio de Janeiro: 2003.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, p. 121-142, 1990.
- LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez, n. 2, v. I., p. 41-97, 1986.
- LIMA, Antonia Jesuíta de. *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.
- _____. Cidades, novas práticas estatais e o processo de segregação sócioespacial. In: SBS – CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XII. 2005, Belo Horizonte, *Cidades, novas práticas estatais e o processo de segregação sócioespacial*. Belo Horizonte: GT01 – B – *Cidades: transformações, governança e participação – II. Resumo*. p. 1-29.
- MARICATO, Ermínia. Contradições e avanços do habitat II. SOUZA, Ângela Gordilho (org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA, 1997.
- _____. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARINHO, Geraldo. O projeto de revitalização da lagoa olho d'água e as perspectivas na região metropolitana do Recife. SOUSA, Ângela Gordilho (org). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA, 1997.

MELO, Marcus André B.C. de Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na nova república. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro : IUPERJ, v. 36, n. 1, p. 119-163, 1993.

_____. Crise Federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 11 – 20, 1996.

MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MNLM. *Relatório da reunião da coordenação nacional*. São Paulo: [s.n.], 2000.

MOURA, Rosa. *Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas*. In: XXVI Encontro Nacional da ANPOCS, 2002, Caxambu, MG. *Papers...: ANPOCS*, 2002, p. 1-19.

NASCIMENTO, Francisco Alcides. *A Cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945)*. Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 2002.

_____. Cidade e Memória: o processo de modernização de Teresina nos anos de 1930 e 1940. *Histórias de Vário feitio e circunstância*. EUGENIO, João Kennedy (org), Teresina: Instituto Dom Barreto, 2001, p. 129-151.

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”, em E. de Oliveira & M. C. Paoli (orgs.), *Os sentidos da democracia — Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 55-82.

PAOLI, Maria Célia, TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo. *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 103-148.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *cadernos MARE da reforma do Estado*. Caderno 1, Brasília – DF, jun.1997.

PEREIRA, P. Potyara. *Necessidades humanas*. São Paulo: Cortez, 2000.

PIAUI, GOVERNO DO ESTADO, COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PIAUI. *Unidades Construídas pela Cohab-PI, período 1970-1998*. COHAB-PI, 2001.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal: 1990.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

REIS, Gisele. *Participação e arenas públicas*. In: XXVI encontro nacional da ANPOCS, 2002, Caxambu, MG. *Papers...: ANPOCS*, 2002, p. 1-27.

RODRIGUEZ, Vicente, ARRECHE, Marta. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. RODRIGUEZ, Vicente, ARRECHE, Marta (org). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano 23, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

SADER, E, GENTILLI, P. (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SANCHEZ, Félix. *Governança urbana e participação cidadã*. In: XXVI encontro nacional da ANPOCS, 2002, Caxambu, MG. *Papers...: ANPOCS*, 2002, p. 1-29.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, W.G.D. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse . KRISCHKE (org.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse . *Rede de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

SCHMIDT, B. Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.

SCHWARTZMAN, Pierre. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, Ademir Alves da. *Política social e cooperativas habitacionais*. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, Maria Dulce. *Em busca da prevalência: padrões de relacionamento entre movimentos sociais urbanos e Estado em Teresina*. João Pessoa: UFPB, 1989, Dissertação de mestrado.

SILVA, Ana Amélia da. Reforma Urbana e o direito à cidade. *Polis*, São Paulo, n.1, p. 1-49, 1991.

_____. *Cidadania, conflitos e agendas sociais: das favelas urbanizadas aos fóruns internacionais*. São Paulo: USP, 1996. Tese de doutorado.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil. DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

TATAGIBA, Luciana . Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves . A situação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

TELLES, V. da S. Movimentos sociais: reflexões sobre as experiências dos anos 70.

TERESINA, Prefeitura Municipal. Prefeito (1979-1982: Medeiros). *Plano de Desenvolvimento Local e Integrado de Teresina*. 1979.

_____, _____. Plano Estrutural de Teresina. (II PET) *Lei número 1932 de 16 de agosto de 1988*. Diário Oficial do Municipal de Teresina, número 109 de 21-12-1988.

_____, _____. SEMPLAN. *Perfil de Teresina*, 1992.

_____, _____. *Legislação urbana de Teresina*. Teresina, 1993.

_____, _____. SEMTAC. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina: Alínea, 1994.

_____, _____. SEMTAS. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina: Alínea, 1996.

_____, _____. SEMPLAN. *Plano de Desenvolvimento Integrado (1997-2000)*. Teresina: PMT, 1997a.

_____, _____. SEMPLAN. *Visão Sumária do Macro Planejamento de Teresina (1997-2000)*. 1997b.

_____, _____. SEMIC, SEMPLAN. *Fórum de Revitalização do Centro de Teresina*. 1997c.

_____, _____. SEMPLAN. *Projeto Vila-Bairro*, 1997d.

_____, _____. Conselho Municipal de Habitação de Teresina. *Regimento Interno: Lei 2510/1997e*.

_____, _____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 1997f

_____, _____. SEMPLAN. SEMHUR. *Plano Municipal de Habitação*, 1997g.

_____, _____. SEMPLAN. *Ante Projeto – Implantação do Orçamento Popular*, janeiro de 1997h.

_____, _____. SEMHUR, *Projeto Minha Casa*, 1997i.

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 1998

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 1999

_____, _____. SEMHUR. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina/99*. Teresina: Alínea, 2000a.

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 2000b.

_____, _____. SEMPLAN. *Diagnóstico da capacidade institucional da Prefeitura de Teresina para intervenção no setor habitacional urbano*. Teresina, 2000c.

_____, _____. *Diário Oficial do Município*, número 801, 2000d

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 2001a.

_____, _____. SEMPLAN, *Projeto Vila-Bairro: cada ação vale a transformação / projeto multisetorial integrado*. Teresina. 33 diapos.: color.; 25,4 x 19,05 cm, 2001b.

_____, _____. SDU-Leste, *Resumo das Licitações*, 2001c.

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 2002a.

_____, _____. *Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável*, 2002b.

_____, _____. SEMPLAN, *Relatório de Gestão*, 2003a.

_____, _____. SEMPLAN, *Projeto Vila-Bairro: área de intervenção da Vila Irmã Dulce*, 2003b.

_____, _____. SDU-Leste, *Controle de Execução da Construção de Unidades Habitacionais*, 2003c.

- _____, _____. SEMPLAN. *Programa DCART*. 2004a.
- _____, _____. *Projeto Vila-Bairro: metas e recursos aplicados por ação e fontes de recursos*. Teresina: PMT, 2004b.
- _____, _____. SEMPLAN, *Relatório do Orçamento Popular*. 2004c.
- _____, _____. SEMPLAN, *Unidade Técnica Central do Projeto Vila Bairro*, 2004d.
- _____, _____. SEMPLAN. *Teresina em Dados*. 2005a.
- _____, _____. SEMPLAN. *PRODATER: mapa do Bairro Gurupi*. 2005b.
- VIANA, Mazilene Rocha. *E os sem-teto também tecem a cidade: as ocupações urbanas em Teresina (1985-1990)*. São Paulo: PUC, Teresina: UFPI, 1999. Dissertação de Mestrado.
- VIANNA, Luís Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. ANPOCS, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, mar. 1999.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)