



ÁREA TEMÁTICA: Cidade, Campos e Territórios

Gestão Local e Políticas Urbanas: uma experiência de urbanização de favelas em uma capital nordestina no Brasil

LIMA, Antônia Jesuíta de

Doutora em Ciências Sociais

Universidade Federal do Piauí

a.je.l@uol.com.br

Resumo

A gestão urbana e a atuação dos governos locais num contexto de redefinição político-institucional e de descentralização das políticas públicas no Brasil são o recorte deste trabalho. Busca-se expor reflexões produzidas a partir de uma pesquisa sobre iniciativas locais de políticas urbanas, focalizando os impasses gerados e as dificuldades de se implementar políticas locais de longo alcance social num quadro de aprofundamento dos problemas urbanos e de inconcretude do pacto federativo, desenhado na Carta Constitucional de 1988. Toma-se, assim, como referência o contexto de redefinição político-institucional nas relações entre os diferentes níveis de governos e de transferência de competências às unidades subnacionais. Como referência empírica, nos valem de uma experiência de urbanização de favelas implementada a partir da década de 1990, em um capital da região nordeste do país – Teresina, Piauí. Os resultados da pesquisa apontaram para impasses gerados na área das políticas urbanas, em decorrência da indefinição de competências das esferas responsáveis em âmbito constitucional, comprometendo o desempenho das cidades e a capacidade dos governos municipais de enfrentar problemas estruturais, como a segregação socioespacial.

Palavras-chave: Gestão urbana, governo municipal, favela, segregação socioespacial





Introdução

A partir dos anos de 1980 as discussões sobre o poder local e as relações entre governo e sociedade ganharam centralidade na agenda pública brasileira. A experiência do autoritarismo e a dívida histórica com a cidadania provocaram um repensar sobre as relações entre Estado e sociedade civil e a condução dos negócios públicos. Este movimento resultou na reorientação das regras do sistema político de decisão, segundo os princípios da descentralização político-administrativa e da participação democrática, e na introdução de novos instrumentos de controle social, conforme preceitua a Carta Constitucional de 1988, constituindo-se os municípios os novos “entes federativos”.

Destarte, ao dispor, no plano legal, de capacidade de auto-organização, mais recursos e maior autonomia política, e, no plano político, de liberdade de definir prioridades e enfrentar as desigualdades sociais agudizadas pelo intenso processo de urbanização das grandes e médias cidades, os governos locais buscaram inovar na administração pública. Muitos municípios inovaram em programas de habitação popular e regularização fundiária, distanciando-se das práticas convencionais.

Nesse contexto se insere uma experiência de urbanização de favelas (Projeto Vila-Bairro), desenvolvida em Teresina, capital do estado do Piauí, entre 1997 e 2004, que visava à redução das desigualdades sociais e da pobreza urbana e se projetou nacionalmente como uma *best practice*.

O presente texto expõe resultados de uma pesquisa sobre tal experiência, pela qual buscou-se verificar o seu impacto sobre a problemática da segregação socioespacial. O seu questionamento central situou-se entre os impasses gerados em torno das políticas urbanas, nos anos de 1990, que vinham comprometendo o desempenho das cidades, e a capacidade dos governos municipais de enfrentar problemas estruturais.

1. Políticas urbanas e a problemática da segregação socio-espacial

O quadro crescente das desigualdades sociais e da pobreza nas grandes cidades brasileiras e a emergência de um novo padrão de segregação sócio-espacial expresso em novos fenômenos sociais, como a violência urbana, os lugares auto-segregados sob a forma de enclaves fortificados (CALDEIRA, 1997), têm suscitado preocupações na sociedade e, em particular, no âmbito acadêmico, sobre o significado e o impacto desses fenômenos na estrutura social, na sociabilidade e na coesão social, bem como sobre o papel dos distintos atores urbanos nesse processo, em especial o Estado (e as políticas públicas).

É que, conforme a literatura especializada, o Estado foi um decisivo ator na produção das desigualdades sociais, com políticas que, além de favorecerem os interesses do capital imobiliário e das classes média e alta, não tocaram a questão do solo urbano nem enfrentaram a problemática da moradia popular, sem dizer dos efeitos perversos da Política Nacional de Habitação (SFH/BNH) que promoveu mais segregação ao construir conjuntos habitacionais nas franjas das cidades.

De fato, os dados indicam que, durante os 25 anos de vigência do Sistema, apenas 1,5 milhão (33,3%), num montante de 4,5 milhões de unidades residenciais, foi destinado aos setores populares (RIBEIRO e AZEVEDO, 1996), sem mencionar o seu caráter “redistributivo às avessas”, na medida em que foi financiada por “capitais subremunerados”, mantidos por pequenos poupadores e por recursos patrimoniais dos trabalhadores – no caso, o FGTS (AZEVEDO, 1996). Isso significa dizer que, embora as grandes cidades brasileiras tenham transformado o ambiente construído pela produção de edifícios e conjuntos habitacionais, sobretudo para as classes médias, aos setores populares, já excluídos do mercado formal de provisão de moradia, restaram a periferia, as moradias precárias e o não acesso aos benefícios da urbanização. Ademais, a inadequação das regras do sistema às condições socioeconômicas das famílias



levou à substituição de muitas delas por populações de renda mais elevadas, fazendo-as a retornar às favelas (CARDOSO, 2001).

Tal processo se acentuou com o agravamento da questão da moradia nos anos de 1980, em consequência da crise econômica da chamada “década perdida” e seus efeitos imponderáveis sobre a vida urbana, quadro agudizado com a desarticulação do SFH. Uma perspectiva de equacionamento da crise se abriu com a inscrição na Constituição de 1988 de um capítulo sobre a política urbana e a redefinição das relações intergovernamentais conferida pelo novo desenho federativo, com a prevalência dos municípios sobre os demais níveis de poder.

Contudo, apesar das garantias legais e institucionais para a autonomização dos municípios, não se explicitaram devidamente as competências de algumas áreas específicas, como as políticas urbanas, o que gerou impasses na nomeação dos responsáveis pelo enfrentamento de problemas estruturais como, por exemplo, a questão habitacional e a ocupação e uso do solo urbano.

Esse quadro, segundo Arretche (2002), se aprofundou com a política de desfinanciamento do governo de Fernando Henrique Cardoso, que conduziu a política social em direção à privatização, orientado que era pelo paradigma de descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços.

Foi, então, na ausência de uma proposta em âmbito federal, da indefinição das responsabilidades das unidades federativas e da omissão da União em algumas áreas, que gestores municipais buscaram alternativas para enfrentar as pressões urbanas, o que coincidia com um movimento já em curso, em que as cidades e o poder local ganhavam centralidade na formulação e definição de políticas públicas consideradas “ativas e bem sucedidas na promoção do desenvolvimento econômico” (GUIMARÃES NETO e ARAÚJO, 1998, p. 11).

Classificadas como ações alternativas e não-convencionais (MARQUES e SARAIVA, 2005) destacaram-se as de urbanização de favelas, as quais, antes restritas a algumas experiências, especialmente no Rio de Janeiro, ampliaram-se nos anos de 1980 e se consolidaram nos de 1990, sobretudo pelo incentivo de agências financiadoras nacionais e internacionais. Tornaram-se presentes também nos programas de governo de muitas administrações municipais ações de regularização fundiária, construção de unidades habitacionais em regime de mutirão, distribuição de lotes urbanizados e melhoria habitacional.

Com a sua multiplicação, sobretudo nas grandes cidades, surgiram muitas indagações sobre a abrangência e a perspectiva de sua consolidação por ser um fato que os municípios em geral dependem de recursos federais para implementar ações que, sem eles, tendem a apresentar um caráter pontual, fragmentário e de limitado alcance social. Muitas vezes, diz Almeida (1995), não chega, a maioria delas, a assumir feição de políticas institucionalizadas, não ultrapassando o mandato de um gestor e tornando as iniciativas fortemente dependentes das orientações e prioridades dos governantes de turno.

Destarte, várias experiências, como o Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, e o Vila-Bairro, em Teresina, somente se concretizaram graças à capacidade administrativa e técnica do gestor de mobilizar recursos externos, nacionais e internacionais, o que evidencia a limitação dos municípios, mesmo os mais desenvolvidos economicamente, de implementarem políticas públicas sem depender desses financiamentos (CARDOSO, 2002).

2. Intervenção pública municipal no espaço urbano de Teresina, na década de 1990

Em Teresina até meados da década de 1980, como na maioria das capitais brasileiras, a estratégia do Estado em face da problemática do favelamento, foi, em regra, a remoção das famílias para conjuntos habitacionais, geralmente localizados em glebas distantes do Centro. Incumbia ao município as tarefas de administração da ocupação e uso do solo urbano, caracterizando suas ações pela distribuição de títulos de uso e posse e de aforamento em áreas públicas ocupadas, de modo que, entre os anos de 1970 e 1980



muitas famílias que habitavam núcleos favelados em áreas centrais foram removidas, sob o argumento de ampliação da malha viária e de desobstrução de vias/áreas públicas.

Com a extinção do BNH, em 1986, e o agravamento da problemática da moradia, o cenário urbano local registrou fortes tensões na esfera das práticas de uso e ocupação do solo, para o que também concorreram as inadequações dos instrumentos urbanísticos então vigentes e a ausência de políticas públicas de enfrentamento da questão fundiária, imobiliária e habitacional. Nesse contexto, algumas iniciativas municipais, nada originais, ao invés de atuar sobre os conflitos, conduziram-nos a maior acirramento, pois respondiam mais às demandas de determinados grupos de pressão vinculados ao mercado de terras urbanas que ao interesse social, reforçando a idéia de Maricato (2001) de que o desenvolvimento urbano no Brasil sempre fugiu do enfrentamento da questão fundiária.

Na segunda metade com o agravamento da questão urbana, com o aumento das favelas e o crescimento do movimento social por moradia, é instituído, pelo prefeito Wall Ferraz (1986-1988), um novo Plano Diretor, no qual se pensava a cidade pretendida até o ano 2000. Destarte, a capital do Piauí, que exibía uma realidade de profundas mudanças, recebeu novos meios legais para ordenar o uso e a ocupação do solo, promover o parcelamento e o zoneamento urbano e fixar um novo Código de Posturas.

Na verdade, o prefeito procurou adequar-se aos novos tempos, introduzindo instrumentos formais de administração e elementos participativos de gestão, sem, contudo, arriscar-se em práticas inovadoras, a propósito do que ocorrera em outras capitais. Os investimentos em infra-estrutura e serviços urbanos constituíram a base da gestão de Wall Ferraz, que destinou parte da receita para pavimentação e drenagem, construção de galerias, calçamento e fossas sépticas, sem dizer das ações pontuais de assentamentos de famílias retiradas de áreas consideradas inadequadas para habitação. Tratava-se, no caso, de medidas que reproduziam as formas tradicionais de atuação da administração pública municipal, não se ousando em medidas que tocassem o foco dos conflitos urbanos: *a questão fundiária e imobiliária* e sua conseqüente segregação socio-espacial.

Malgrado as severas críticas ao SFH/BNH, a sua extinção e a ausência de uma Política Nacional de Habitação contribuíram para o aprofundamento da crise urbana, uma vez que os governos locais não tinham condições de responder a problemas que demandavam soluções estruturais. Note-se que, a partir de 1986, o volume de investimento em habitação em Teresina, como se deu em todo o país, caiu drasticamente e as construções realizadas resultaram de contratos já firmados.

Sem um sistema público de financiamento de habitações, ganham mais espaço os capitais imobiliários e de incorporação, principais personagens na produção de unidades residenciais para os segmentos sociais de renda alta, ao tempo em que se vê reduzida a ação da cohab-pi que, com obras paralisadas na primeira metade dos anos de 1990, somente as retomará em 1995, por meio de convênios mantidos pelo governo do estado com o instituto de previdência do estado do piauí (iapep) e a caixa econômica federal (cef), findando a década com a construção de apenas 4.086 unidades habitacionais na capital ou 16,9% do número de habitações edificadas na anterior (soares, 2001).

Sublinhe-se que, na primeira metade da década de 1990, teresina se vê enredada em dilemas provocados pelos constrangimentos constitucionais já mencionados, pelas dificuldades orçamentárias próprias e por pressões urbanas de toda ordem, encontrando-se diante da contradição (de efeitos perversos sobre a população pobre) entre uma agenda pública positiva proposta pelo gestor e a incapacidade do município de concretizá-la. wall ferraz é reconduzido à administração da cidade, pela terceira vez, em 1993 e, embora conservador no tratamento da questão social (lima, 1996), representava o segmento progressista do partido do movimento democrático brasileiro (pmdb), com o qual rompera para fundar o partido da social democracia brasileira (psdb) e se reeleger prefeito de teresina, animado pela imagem construída de um governante comprometido com os pobres e com as mudanças democráticas.



Nesse terceiro mandato (1993 – 1996), já num cenário de regulamentação dos novos dispositivos constitucionais e de mudanças importantes na ação de diversas administrações municipais, Wall Ferraz traçou como objetivos básicos da gestão a melhoria da qualidade de vida da população e a geração de empregos numa realidade em que, na escala de rendimento mensal médio das pessoas em idade ativa, 26,13% tinham uma renda de apenas um salário mínimo e a maioria, 46,58%, nem disso dispunha (IBGE, 1991). Desse modo, entre as diretrizes orientadoras de seu plano de governo, destacava-se, além da participação da sociedade civil no processo decisório e da transparência na gestão pública (princípios democratizadores), a instituição de projetos de geração de empregos, a redução do déficit habitacional, a melhoria das condições de moradia da população de baixa renda e a implantação de programa de organização do uso e ocupação do solo urbano e outro de urbanização de favelas (TERESINA, 1993).

Mas, a intervenção na área de moradia popular ficou, em grande parte, restrita às ações pontuais de concessão de títulos de aforamento, uso e posse de terrenos, inovando-se nas iniciativas de desapropriações para reassentamento, embora se mantivesse ainda o sistema perverso de remoção de famílias de áreas de risco e sua realocação em áreas periféricas, reforçando o padrão dual de urbanização.

Destarte, essas realizações se mostraram insuficientes para atenuar a crise urbana, reproduzindo-se os mesmos problemas de gestões passadas no tratamento da questão fundiária e da moradia. Nota-se que a intervenção nas favelas foi muito reduzida, não apenas em termos de urbanização e regularização, mas também na ausência de equipamentos públicos, tanto que, em 1996, apenas 9,01% dos domicílios localizados nesses assentamentos situavam-se em terrenos próprios (a maior parte, 81,84%, estava em área pública ou de domínio público), 19,46% dos 149 núcleos tinham pavimentação total, 37,6% coleta de lixo e 68,5% contavam com acesso a transporte coletivo, sem dizer da baixa provisão de equipamentos públicos, como creches, postos de saúde, escolas e praças (TERESINA, 1996).

2.1. A intervenção do governo municipal sobre as favelas de Teresina: uma avaliação da experiência do Projeto Vila-Bairro.

Como se procurou demonstrar neste artigo, os programas de *urbanização de favelas*, como outras inovações nas áreas de habitação e urbanismo, emergiram da ausência de uma política nacional de enfrentamento da questão da moradia e do problema fundiário, impondo-se como uma das responsabilidades dos governos locais para a mitigação da pobreza urbana.

Nesse campo de experiências, inscreve-se o Vila-Bairro, uma proposta de intervenção urbanística, implantada em 1997, em Teresina, pelo prefeito Firmino Filho (PSDB), que visava, a exemplo do seu programa inspirador, o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, alterar o perfil urbanístico e social das favelas da cidade.

Surge o Vila-Bairro no momento em que ascendia, no Brasil e no mundo, o interesse pelas chamadas experiências inovadoras de gestões locais e em que iniciativas brasileiras (e latino-americanas) se destacavam, nacional e internacionalmente, conquistando o selo das melhores práticas (*best practices*). Nesse instante, tornava-se prioridade nas agendas públicas municipais uma política de habitação com uma nova estratégia para as favelas, contraposta às velhas práticas de remoção, que se mostraram tanto ineficazes quanto fonte de desigualdades.

Firmino Filho ao assumir o governo apresentou uma plataforma política baseada em dois eixos, a dinamização da economia local e melhorar as condições de vida da população, traçando, como principais diretrizes, a descentralização político-administrativa, a institucionalização da participação da sociedade na deliberação do orçamento municipal, a melhoria da qualidade do meio ambiente, a redução do déficit habitacional e o aprimoramento da prestação de serviços. Entre os setores da intervenção municipal destacavam-se o de habitação e urbanismo e as denominadas “ações integradas” que, pelo seu conteúdo, deveriam constituir-se na marca diferenciadora da administração, em razão de seu caráter estratégico e do grande impacto na dinâmica da cidade e no desenho do espaço urbano. Integram-nas entre outros programas, o Vila-Bairro (TERESINA, 1997).



O Projeto Vila-Bairro carregava o perfil de uma política com perspectiva integradora, porquanto com efeitos relevantes nos problemas relativos à ocupação e ao uso do solo urbano e à questão da exclusão urbanística (MARICATO, 2000), já que tinha como pressuposto a urbanização das favelas e a garantia da permanência de seus habitantes nos mesmos locais de moradia¹. Visava, através de uma intervenção multissetorial e ativa nas favelas intervir em distintas dimensões da moradia popular (urbanística, social e jurídica), constituindo-se num passo importante para a integração da cidade “ilegal” à cidade legal (MARICATO, 2001).

Tratava-se de ações de natureza físico-urbanística (sistema viário, rede de energia, abastecimento d’água, implantação de equipamentos sociais, melhoria habitacional, regularização urbanística, etc) e social, implementadas por projetos de geração de emprego e renda e de educação ambiental.

A ação deveria ocorrer simultaneamente em 155 favelas da Capital, envolvendo uma população de 116.000 habitantes (17,7% da população) e 29.095 famílias, obedecendo a quatro frentes de atuação, com 20 ações:

- a) infra-estrutura física (pavimentação poliédrica, abastecimento de água, energia elétrica, regularização fundiária, melhoria habitacional e unidade sanitária);
- b) infra-estrutura *comunitária* (atenção integral à criança e ao adolescente, instalação de creche, de unidade de saúde, de escola, de praça, de campo de futebol e de quadra poliesportiva);
- c) Ação educativa (educação ambiental, arborização e distribuição de filtros);
- d) Geração de emprego e renda (instalação de centro comunitário de treinamento e produção, de lavanderias comunitárias, de hortas comunitárias e de quintais urbanos de produção).

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

Com esse escopo, o Projeto Vila-Bairro apresentava-se à cidade como uma proposta inovadora, em razão do seu ineditismo, no plano local, da escala de atendimento (cobertura de todas as áreas), da natureza da intervenção (permanência das famílias nas áreas de ocupação), das estratégias operacional (ação multissetorial e integrada) e organizacional (coordenação das ações centralizada em um órgão) e a introdução do princípio da participação popular como instrumento fundamental na execução do projeto.

Inovava, assim, por propor a integração e a inter-setorialidade das ações (revertendo a tradição de ações pontuais e fragmentárias), que se deveriam implementar pela intervenção simultânea de diversas agências municipais nas favelas.

Mas a viabilização do Projeto Vila-bairro, assim como a maior parte das propostas do governo municipal, dependia da capacidade técnica do gestor e do endividamento do município na captação de recursos externos (90% da proposta). Esse fato, além de evidenciar as dificuldades enfrentadas pelos governos locais de, sem receitas, fazer face aos problemas urbanos, antecipava leituras sobre os percalços que adviriam com a execução do projeto, devido aos atrasos na liberação dos recursos (comprometendo o cumprimento do cronograma e frustrando as expectativas da população), e a limitada sobrevivência da intervenção, condicionada ao fim dos contratos, na verdade um óbice à sua continuidade e consolidação como uma política de efeito social mais amplo.



Estrategicamente conduzido como o eixo central da política urbana do município, o Projeto Vila-Bairro tornou-se, de fato, na principal iniciativa do governo Firmino Filho com maior ressonância pública pela presença da prefeitura nas favelas, o elevado volume de recursos e de atividades para os padrões municipais de gastos nesse tipo de ação (55 milhões de reais até dezembro de 2004) e a publicidade e capitalização política, que lhe rendeu a marca de experiência bem-sucedida e avaliações positivas, consagradas por premiações nacionais.

O projeto, conforme previsto, foi implantado no segundo semestre de 1997, quando se iniciaram as incursões junto aos órgãos financiadores, o que se concretizou apenas no último semestre de 1998 (OFERTA, 2000). Devido aos constrangimentos de ordem financeira, no primeiro ano de governo de Firmino Filho a intervenção ficou restrita a reduzidas realizações com recursos do Tesouro Municipal, vindo a ganhar amplitude em 1998, quando o município passou a contar com aportes federais.

Destarte, não foram fatores de natureza política, mas de ordem financeira (atraso na liberação dos recursos) e operacional (descontinuidade na execução das ações), os determinantes da prorrogação do prazo de conclusão do projeto, tanto que ao cabo dos oito anos do governo Firmino Filho foram investidos 55 milhões de reais em 169 assentamentos de baixa renda, num percentual de 71,58% do custo total, consolidando essa iniciativa como a mais abrangente intervenção do poder público em favelas da Capital num curto tempo.

Os constrangimentos enfrentados, que provocaram a ampliação do prazo de execução da proposta, evidenciaram as dificuldades de implementação das normas constitucionais, principalmente no campo das políticas urbanas. Apesar de pesquisas empíricas demonstrem que as transferências federais para os municípios tiveram significativa elevação a partir de 1988, na prática não se mostraram à altura da magnitude dos problemas das grandes cidades, em especial os relativos ao desempenho da economia local.

No entanto, avaliações do Projeto (FIRME, 2002; IBAM, 2002) apontaram que um fator favorável à contratação de financiamento pelo município foi, além da competência técnica na mobilização de empréstimos em vários órgãos federais, a situação fiscal de Teresina, em termos de potencial de endividamento. Isso, na verdade, se compatibilizava com as novas exigências, introduzidas pela administração de Fernando Henrique Cardoso, no contexto de descentralização da política de habitação e saneamento, segundo as quais um governo estadual ou municipal “[...] somente poderia receber um financiamento caso comprovasse capacidade de endividamento” (ARRETCHE, 2002, p. 34).

2.2 O Projeto Vila-Bairro e os impactos sobre as favelas de Teresina

O projeto, embora carregado das virtudes enunciadas, trazia, já na sua formulação, limitações quanto ao objetivo de produzir impacto no processo de ocupação de solo urbano e na segregação socio-espacial. Primeiro, pela destinação de parte significativa dos recursos previstos (81%), num total de 67 milhões de reais, para infra-estrutura física, assumindo as demais ações um papel secundário ou quase inexistente, como nos casos de geração de renda e educação ambiental, que apareciam com percentuais de 4,05% e 1,04%, respectivamente. Segundo, porque havia assimetrias na distribuição interna dos recursos entre as atividades integrantes de cada eixo, já que enquanto 21% foram previstos para pavimentação poliédrica, apenas 3,91% se destinavam a ações de regularização fundiária, demonstrando que a concessão do estatuto legal das áreas não era uma prioridade.

De fato, em 1996, apenas 19,46% das vilas e favelas eram dotadas de calçamento (TERESINA, 1996), uma demanda importante a ser acolhida, mas o seu atendimento, seguindo a lógica perversa da redistribuição de recursos públicos restritos, implicava a redução de investimentos em outras necessidades, uma vez que, mesmo se tratando de uma quantia vultosa (para os padrões locais), os recursos mostravam-se insuficientes, o que levou a um *trade off* entre atender, ainda que parcialmente, todas as áreas (ou ainda reduzir as metas financeiras previstas em algumas atividades) e concentrar os gastos em algumas, excluindo as demais. Tudo isso indicava que, já no seu escopo, o programa era *fortemente centrado em*



infra-estrutura física, retirando-lhe a possibilidade de impactar de forma significativa as condições de vida das populações locais, não se desconhecendo, entretanto, que se a programação prevista se concretizasse já seria um grande avanço no sentido de atenuar a segregação socio-espacial.

Na implantação do projeto, além dos constrangimentos financeiros e operacionais já tratados, houve limites no alcance dos objetivos, sob o ângulo de seus resultados. Ao se comparar os recursos aplicados e os previstos por eixos de intervenção, o primeiro dado a chamar a atenção é o de que até dezembro de 2004 (final do segundo mandato de Firmino Filho), não se atingira o montante orçado para o projeto, implicando o não cumprimento das metas previstas. Um segundo dado relevante é o evidente contraste entre os investimentos em *infra-estrutura física* (72,64%) e os em ações sociais, como as de geração de emprego e renda (3,49%), confirmando o paradoxo, já referido, da proposta, acentuado pelo fato de estas serem as mais afetadas pelo descumprimento das metas, caindo seu percentual de 4,05% para 3,49%. Sublinhe-se que o diferencial e o mérito da proposta estavam não apenas no fato de promover uma ação direta e integrada nas favelas, mas no de avançar também em políticas redistributivas que implicassem a melhoria efetiva das condições de vida das famílias.

Os dados revelam ainda que, embora na proposta a maior parcela de recursos, 37,32%, tenha sido destinada à *melhoria habitacional*, os resultados foram medíocres, com apenas 9,9% do total aplicado em 4.721 unidades, o que não apenas mostra que não se cumpriu a meta desejada, mas também não se atendeu a demanda existente nos assentamentos cadastrados pela prefeitura, que era da ordem de 15.379 (TERESINA, 1996).

Nas ações de regularização fundiária – um dos principais vértices das políticas que visam enfrentar a questão da ocupação e uso do solo urbano – assenta-se outro ponto crítico do projeto. Conforme já exposto, essa questão já ocupava, na proposta, uma posição secundária, uma vez que foram previstos apenas 3,9% dos recursos para a regularização de 18.881 lotes, mas o surpreendente é que, ao cabo dos dois mandatos de Firmino Filho, foram distribuídos somente 1.400 títulos de posse pelo Vila-Bairro, correspondendo a 1,3% dos gastos, o que atesta, mais uma vez, a primazia de outras atividades, como a pavimentação poliédrica, que recebeu investimentos de 26,40%, ocupando o primeiro lugar no total de recursos aplicados no período, ultrapassando a meta prevista, de 21%.

Cotejando os gastos com pavimentação poliédrica, construção de unidades habitacionais e melhoria habitacional, observou-se que a intervenção caracterizou-se por um padrão físico-urbanístico que incide muito sobre a integração espacial das populações pobres, mas atua pouco sobre os aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais, o que corrobora a ponderação de Cardoso (2002) de que, enquanto política de integração social, essas iniciativas parecem insuficientes e, mesmo que os programas sociais a ela se articulem, não têm a mesma primazia dos aspectos de *infra-estrutura*, o que constitui um obstáculo importante à difícil questão da referida integração social das populações faveladas.

Entre moradores e representantes locais de duas comunidades pesquisadas, há um consenso de que o Projeto Vila-Bairro trouxe melhoras para a vida das famílias no tocante às condições urbanísticas, não obstante as críticas ao tamanho das casas e à proibição de alteração no seu desenho, as queixas pela ausência de outros equipamentos públicos e as reclamações contra a insuficiência dos já instalados e a má qualidade dos serviços prestados.

Quanto à premissa de a intervenção ser conduzida por um modelo co-responsável, com envolvimento direto da população, os dados sugerem que essa ficou restrita ao acompanhamento das obras e à frequência a reuniões de discussões dos projetos específicos de cada núcleo, conforme se deduz dos depoimentos de técnicos da prefeitura. A idéia de participação era associada a noção de co-responsabilidade, significando divisão de tarefas e empenho das entidades organizativas, as quais tinham um papel decisivo no sucesso das atividades na comunidade.

Assim, não obstante o efeito dinamizador sobre as entidades associativas, a forma de inserção da comunidade reportava-se mais a uma “participação restrita ou instrumental” (AZEVEDO, 1994) que a uma



estratégia de governança local e de empoderamento (AVRITZER, 2005), de sorte que a ênfase na mobilização, na sensibilização e na organização comunitária parece ter sido um recurso técnico de divulgação e convocação das populações para colaborar na implementação do Projeto.

Tais problemas não eliminam a importância do Vila-Bairro que, inegavelmente, exerceu um impacto importante em vários assentamentos de baixa renda, sendo uma das intervenções mais amplas nas favelas de Teresina. Todavia, há que se registrar que, dada à magnitude dos problemas urbanos nessas áreas e da situação das famílias que ali residem, o programa teve impacto reduzido no processo de segregação socioespacial, não somente porque não resolveu as carências de infra-estrutura urbana de todas as áreas, mas também porque essas ações não foram acompanhadas de outras políticas sociais integradoras.

Tudo isso leva à reafirmação de que as ações de urbanização de favelas se mostram indispensáveis no processo de reconhecimento da “cidade ilegal”, historicamente negada pelo poder público (MARICATO, 2001). É que a chegada do transporte público, da coleta de lixo e dos equipamentos e serviços coletivos, bem como o reconhecimento da territorialidade construída pelas populações pobres no espaço urbano, significa inseri-las numa lógica de uma cidade democrática e integrada, mas não se pode olvidar que esse processo, para além das alterações físicas nas favelas requer ações concretas que incidam sobre as condições de vida de suas populações, por meio de políticas sociais associadas às políticas urbanas. Na verdade, tem razão Maricato (2001) quando afirma que as políticas de inclusão social exigem abordagem integrada, porque a exclusão afeta todas as esferas da vida social e não pode ser atacada apenas em algumas dimensões, o que, como demonstrado, não é tarefa específica dos gestores locais, mas das diferentes esferas de governo, num empreendimento compartilhado.

Considerações Finais

Pretendeu-se, nesse artigo, trazer à cena breves reflexões sobre os desafios colocados para a gestão urbana nas grandes cidades brasileiras, que concernem tanto aos governos subnacionais quanto ao federal, sobre a complexidade dos novos fenômenos sociais que emergem e, especialmente, sobre como o Estado tem atuado no enfrentamento desses problemas. Realçou-se, assim, o debate em torno dos dilemas e constrangimentos institucionais gerados pela Constituição de 1988 no que tange às políticas urbanas, na medida em que deixou difusa a esfera competente para essa área, não obstante imprimir responsabilidade aos gestores locais pela produção e execução de políticas públicas.

Destacou-se também que, seja pela ausência de uma política urbana clara em nível federal, seja pela demanda descentralizadora, a partir dos anos de 1990 os governos locais tiveram que tomar iniciativas concretas em resposta às pressões urbanas, entre esses se inscrevendo o de Teresina, sob a gestão do prefeito Firmino Filho, que se distinguiu pela implementação do Projeto Vila-Bairro. Avaliando essa intervenção, deduz-se que o seu valor está, além da dotação (mesmo que parcial) de infra-estrutura urbana de vilas e favelas, na possibilidade de democratização do acesso aos bens públicos aos que sempre estiveram fora dos planos urbanos, das políticas públicas e do olhar do Estado e da sociedade.

Ao dar visibilidade à ação de urbanização de favelas, reconhece-se o caráter legítimo das ocupações de terras e da existência de outra cidade, a dos pobres, institucionalizando a responsabilidade do Estado para com esse segmento social. No entanto, em que pese a peculiaridade dessa intervenção em relação a práticas anteriores, a concepção multissetorial e integrada foi enormemente afetada por condicionais externas, implicando constrangimentos no atendimento das demandas, que não ocorriam no ritmo desejado pelas comunidades locais, sem mencionar que, no desempenho das ações, constatou-se uma focalização nos aspectos físico-urbanísticos que sobrepujou os de caráter social e ambiental, previstos como o suporte da proposta.

Trata-se, pois, o Vila-Bairro, de um projeto que acena com a possibilidade de enfrentar a problemática da moradia, da ocupação e uso do solo urbano, mas não atinge o conjunto das esferas da vida cotidiana das famílias. Atenua, é certo, a pobreza, porque melhora as condições de vida e moradia, mas



efetivamente não resolve o problema da exclusão urbana, que somente será enfrentada com políticas públicas de caráter universalizante e redistributivo.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria. H. T. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108.

ANDRADE, Sandra N. de; RODRIGUES, Julio (2001), A terceirização de projetos em políticas de urbanização de favelas – um olhar comparativo entre o Programa Favela-Bairro (Rio de Janeiro) e o Projeto Terra (Vitória). In: *ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX*, Rio de Janeiro, p. 1540 –1547. Disponível em: <<http://www.infohab.org.br>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas. v. 23, n. 80, p.25-48, 2002.

AVRITZER, Leonardo (2005), A ampliação da participação no Brasil: a dimensão estadual e a questão do empoderamento. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson B.; MELO, Marcus A.. *Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis (RJ): Vozes,. p. 7-9.

AZEVEDO, Sérgio de (1996), A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luis. C. Q.; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, p. 73-101.

_____. (1994). Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRANDI, Reginaldo (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: HUCITEC, p. 244-270.

BONDUKI, Nabil (Org.) (1996), *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel.

CARDOSO, Adauto L. (2001), Política habitacional e o novo papel dos governos subnacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento.. Disponível em: <<http://ippur.ufrj.br/observatorio>>. Acesso em: 21 fev. 2007.

_____. *O programa favela-bairro: uma avaliação* (2002), Rio de Janeiro, IPPUR/FASE.

FIRME, Denise. P. (2002), *Estudo de caso: Vila-Bairro: habitação, infra-estrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas*. Rio de Janeiro, IBAM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (2002). Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária. Relatório final, v. 1. Rio de Janeiro, IBAM.

IBGE. *Censo Demográfico* (1991), Rio de Janeiro, IBGE.

LIMA, Antônia Jesuíta de (1996), *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. Teresina, EdUFPI.

MARICATO, Ermínia. (2001), *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. (2000), As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes.

MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila (2005), As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: SENAC, p. 270-296.



GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia B. (1998), Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José. A.; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez.

OFERTA CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (2000). Relatório de avaliação do projeto vila-bairro. Documento II. Teresina, Oferta.

RIBEIRO, Luis. C. Q.; AZEVEDO, Sérgio. (1996) A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, Luis. C. Q.; AZEVEDO, Sérgio. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, UFRJ, p. 14-30.

SOARES, Francisca D. L. (2001). A construção do direito social à moradia em Teresina-Piuaí. Monografia (Especialização em Direitos Humanos). Teresina, Universidade Federal do Piauí (UFPI).

TERESINA. Prefeitura Municipal. (1993). Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes de Governo: 1993-1996*. Teresina, PMT.

_____. _____. _____. (1997). *Vila-Bairro*. Teresina, PMT.

_____. _____. _____. (2004) *Projeto Vila Bairro: demonstrativo de ações executadas e recursos aplicados por fonte*. Teresina, PMT.

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

_____. _____. (2000). Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. *Censo das vilas e favelas de Teresina. 1999*, Teresina, PMT.

□ O Vila-Bairro pretendia “[...] consolidar as vilas existentes em Teresina em verdadeiros bairros com padrão mínimo de urbanização, orientados para o desenvolvimento socioeconômico” (TERESINA, 1997) assim como o Favela-Bairro visava a “[...] dar condições **de** leitura da favela como um outro bairro qualquer da cidade, dotando-a de ruas, praças, serviço público, etc” (IPLANRIO, apud ANDRADE e RODRIGUES, 2001).