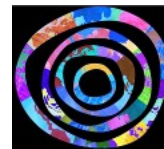


VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

MUNDOS SOCIAIS: SABERES E PRÁTICAS

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS



25 A 28 DE JUNHO DE 2008

ÁREA TEMÁTICA: Cidades, Campos e Territórios

Movimentos Sociais e Governo Local no processo de gestão da moradia: o caso do município de Teresina, capital do Piauí.

LIMA, Antônia Jesuíta de

Doutora em Ciências Sociais

Universidade Federal do Piauí/Brasil

a.je.l@uol.com.br

XIMENESNETO, Edmundo

Mestre em Políticas Públicas

Secretaria de Educação do Piauí

a.je.l@uol.com.br

Resumo

O presente artigo contém uma análise sobre as inovações, o alcance e os dilemas da intervenção do governo municipal, no âmbito da questão da moradia, ocorridas na vigência das administrações de Firmino Filho (1997-2004), em Teresina, Piauí, contexto caracterizado pelo agravamento dos conflitos urbanos nas grandes cidades e o surgimento de experiências de gestão urbana consideradas bem sucedidas. Tais iniciativas locais surgem na esteira das inovações trazidas pelo processo de descentralização das políticas públicas, e pelas gestões democráticas construídas em diversas cidades do país desde os anos de 1980, especialmente após a Constituição de 1988. Apesar do discurso e de medidas governamentais aparentemente novas sobre a gestão urbana, o estudo indica que governo municipal não foi capaz de equacionar a problemática da moradia, uma vez que, as ações previstas, 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.

Palavras-chave: governo municipal, movimentos sociais, política urbana, moradia.





INTRODUÇÃO

A partir das décadas de 1950 o Brasil sofreu um processo de urbanização acelerada e excludente. Incapazes de atender às crescentes demandas sociais, as grandes e médias cidades transformam-se em cenários de segregação socioespacial, plenas de conflitos, sendo a problemática da moradia a face mais visível da questão urbana. Destarte, tornou-se a questão habitacional o grande eixo de luta dos movimentos sociais urbanos¹, nas três últimas décadas do século XX, que se fizeram acompanhar de demandas por práticas mais democráticas.

Com efeito, ao contrário do modelo de gestão implantado no Brasil, entre 1964 e 1985, caracterizado pela crença de que o poder estatal, centralizado, ao intervir de forma tecnocrática sobre a cidade, traria soluções adequadas para os seus problemas, a Constituição Federativa de 1988 apontou para a ampliação do diálogo entre o Estado e a sociedade civil, o que contribuiu para a expansão de experiências democráticas inovadoras no campo da gestão pública.

Essas experiências, oriundas do processo de redemocratização do país, ensejaram a construção de um novo paradigma de gestão, marcado pela descentralização político-administrativa e financeira entre os entes federados, o que fortaleceu o papel dos municípios e lhes conferiu mais responsabilidades.

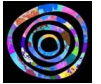
No contexto dessas mudanças, que se foram constituindo ao longo da década de 1990, as relações entre Estado e movimentos sociais urbanos tornaram-se um campo privilegiado de análise crítico-social, sobretudo quando em questão a construção de um novo padrão relacional, que se desdobra numa prática mais democrática de gerenciamento de questões urbanas.

Teresina, capital do Piauí, nesse aspecto, torna-se emblemática. O poder executivo, nesse novo cenário social, político e institucional, pretendeu 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 contribuíram, nas últimas décadas do século XX, para aprofundar a problemática da moradia e preservá-la como o centro dos conflitos na cidade.

Assim, num quadro ascendente de demandas por moradia, o governo municipal, a partir de 1997, renovou o compromisso de outros gestores de enfrentar essa problemática urbana, definindo-a como uma das suas cinco prioridades. Isso se traduziu em um conjunto de estratégias que foi incorporado num amplo programa de intervenção urbana, denominado de Vila-Bairro, que pretendia desenvolver ações integradas de urbanização em assentamentos precários².

Para materializar essas ações, instituiu o governo mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, destacando-se o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular. O seu surgimento gerou expectativa de mudanças na forma de tratamento dos problemas urbanos, uma vez que esses espaços institucionais se constituíram em campos privilegiados de legitimação dos conflitos e dos atores sociais como portadores de direitos. Aliás, tal formato de participação indicava a possibilidade de mudanças substanciais, em especial nas práticas autoritárias, hierárquicas e excludentes de condução das políticas públicas (DAGNINO, 1994).

Do vislumbre desse cenário, que presidiu a dinâmica urbana de Teresina na década de 1990, decorreu a motivação para a realização de uma investigação que buscou examinar se as práticas e ações implicadas nas relações entre Estado e movimentos sociais urbanos sinalizaram um novo perfil de gestão urbana, caracterizado por um padrão democrático e participativo, conforme os



pressupostos constitucionais e a agenda política do gestor municipal que passa a administrar a cidade a partir de 1997.

Como unidade empírica de análise, selecionaram-se duas áreas oriundas de conflitos por moradia, localizadas em regiões distintas da cidade: a Vila Alto da Ressurreição, na zona Sudeste, e a Vila Irmã Dulce, na zona Sul.

Ao longo do estudo, concebeu-se a cidade não apenas como um espaço geográfico delimitado, mas também 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, como o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os proprietários dos meios de produção, os grupos sociais excluídos, dentre outros (CORRÊA, 2003: 8-9).

No enfrentamento dessa questão e perante tais dilemas 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 se estende a todos os atores que formam o tecido social, estando, para isso, organizados pela causa da cidadania.

Adotando-se uma perspectiva não reducionista de Estado e tomando-se os movimentos sociais sob o prisma do aprofundamento democrático de suas relações, articulam-se os aportes teóricos de autores como Melucci (2002), Habermas (1990), Dagnino (1994, 2002), Gohn (2002, 2001) e Teixeira (2001), por permitirem o cotejo da diversidade de práticas, interesses e projetos desses atores sociais.

Tal fundamentação teórica anima este estudo, reafirmando-se, pois, como pressuposto, a idéia de que as respostas do Estado, no tocante às questões urbanas, passam a ser redefinidas pelo grau de pressão, estratégias, articulação e vínculos estabelecidos nas relações com outros atores sociais envolvidos que, ao integrarem um mesmo processo, definem a si mesmos e a seu relacionamento com outros interlocutores, visando à legitimação mútua das ações. Assim, os eixos investigativos deste estudo centram-se, de um lado, no modo como o Estado 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, 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 à questão da moradia, a partir de 1997.

1. A GESTÃO URBANA EM TERESINA E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A emergência de experiências municipais de políticas públicas no curso do processo de redemocratização do país durante os anos de 1980 contribuiu, sobretudo, para a consagração, na Constituição de 1988, de um novo paradigma de gestão, balizado nos princípios da descentralização e da participação democrática.

A nova institucionalidade, oriunda desse processo, ensejou o surgimento de condições para que os governos municipais, nos anos de 1990, se investissem de liberdade e autonomia política, administrativa e financeira para definir as próprias agendas e implementar políticas sociais, de forma a responder a demandas sociais urgentes, acumuladas em décadas, especialmente as concernentes à moradia. Ressalte-se que essa área foi altamente penalizada nas últimas décadas, em virtude da extinção, em 1986, do Banco Nacional de Habitação (BNH), que embora recebesse forte crítica



naquele momento, seja por ineficiência, seja por incapacidade de resposta às demandas, representava uma política habitacional, em âmbito federal.

Não obstante os avanços constitucionais em direção às esferas subnacionais, particularmente os municípios, pesquisas empíricas, como as de Biasoto Júnior e Oliveira (1999), Maricato (2001) e Cardoso (2001, 2002), identificaram não só virtudes, mas também dilemas e desafios ao processo de descentralização das políticas públicas, ressaltando, de um lado, os progressos relativos ao novo desenho federativo e ao arcabouço político-institucional que inauguraram uma nova concepção de gestão pública, e, de outro, as ambigüidades e constrangimentos verificados na distribuição e execução das competências políticas, administrativas e financeiras implicadas na dinâmica decisória. Sublinham ainda esses autores que a ausência de uma clara definição legal de distribuição de responsabilidades no âmbito da política urbana, a ausência dos governos federal e estadual nessa área, os inúmeros problemas e conflitos urbanos existentes, tudo isso contribuiu para que os municípios passassem a absorver tais encargos, sem dispor, na grande maioria, de recursos necessários.

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

Com efeito, traçou uma nova estratégia de enfrentamento da questão da moradia, delineada no Plano Municipal de Habitação e consubstanciada no Projeto Vila-Bairro, que visava promover uma ampla transformação na realidade socioeconômica do município. Concebido para ser o marco de sua gestão, o Projeto Vila-Bairro concernia a uma ampla intervenção urbana, tendo sido mesmo a iniciativa de maior ressonância por se tratar de uma ação de grande visibilidade nas favelas da cidade.

Ao apresentar o Vila-Bairro como a principal iniciativa de seu governo, o gestor justificava a necessidade de responder, com ações concretas e eficientes, ao profundo quadro de empobrecimento da população urbana, o que demandava uma ação pública de enfrentamento das grandes disparidades econômicas e sociais locais. Essa ação configurava-se como uma iniciativa abrangente voltada à melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos precários da cidade, pois visava tanto a uma atuação compartilhada de vários órgãos, quanto à integração de distintas intervenções no mesmo território.

Para a materialização, desse projeto, o governo municipal traçara como objetivos estratégicos a implantação de ações globais de infra-estrutura física e social, a parceria entre o poder público municipal e a sociedade civil, e o estímulo à geração de renda. Delineava-se, assim, a idéia de que, dotando desses serviços as áreas-foco, bem como ensejando as condições de geração de renda, a administração municipal realizaria, de forma objetiva, a integração delas à cidade.

A estratégia de execução do Projeto Vila-Bairro previa, inicialmente, a implantação dos componentes de infra-estrutura física, como suporte às demais ações seguintes (TERESINA, 1997a). 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, 1997b), além de preconizar a implantação de um Sistema Municipal de Habitação, constituía-se de um conjunto de estratégias que traçara o



governo municipal para enfrentar a questão da moradia na cidade. Entre os projetos previstos citem-se o **Minha Casa** (para assentamento familiar e construção de casas populares), o **Casa Melhor** (execução de melhorias habitacionais, através da substituição da taipa por alvenaria e telha), o **Morar Legal** (regularização de terrenos), e o **Lotes Urbanizados** (venda de lotes de terra). As ações de melhoria e de construção habitacional dever-se-iam realizar sob o regime de mutirão e de autoconstrução, um sistema que, se vinha ao encontro de reivindicações antigas dos movimentos sociais, que já lhe defendiam a adoção desde a década de 1970, respondia também às exigências de uma conjuntura política que preconizava a necessidade de sistemas e estratégias para a redução dos gastos sociais do Estado.

Delineados o Projeto Vila-Bairro e o Plano Municipal de Habitação, o discurso da administração local durante os primeiros anos do governo Firmino Filho, era o de resolver, definitivamente, a questão da moradia da população de baixa renda, na verdade um grande desafio, devido à fragilidade econômica do município. Ademais, no primeiro ano de governo, instituiu o Conselho Municipal de Habitação e o Orçamento Popular que, apesar das especificidades e abrangências, têm como base a discussão democrática dos problemas da cidade.

Esses instrumentos normativos de deliberação e controle social se constituíam em elementos determinantes para a democratização da gestão, à medida que garantiam a participação da sociedade civil nas decisões públicas, ensejando a efetivação de espaços públicos de negociação de interesses distintos, na verdade um campo de negociação onde esses setores sociais disputariam o fundo público.

Mas se é verdade que a criação de mecanismos de participação na gestão da cidade aponta para a possibilidade de negociação e atendimento de demandas, suscitando novas práticas no cotidiano dos próprios movimentos sociais, não é o menos que, a despeito da retórica participacionista e dos mecanismos criados, apresentarem-se como iniciativas inovadoras, houve limites na operacionalização dessa nova estratégia. Dentre eles, pôde-se observar que a nova política não foi capaz de enfrentar de forma efetiva a problemática urbana, uma vez que as ações previstas no Projeto Vila-Bairro, além de tratadas principalmente sob o ponto de vista físico-urbanístico, exigiram muitos recursos, faltando, nesse processo, um sistema nacional de financiamento que pudesse contribuir para o enfrentamento definitivo da questão fundiária e imobiliária.

Com efeito, as ocupações coletivas urbanas continuaram ao longo das duas gestões de Firmino Filho, especialmente pelo agravamento do desemprego e das dificuldades das condições de vida da população e pela concentração fundiária, constituindo-se em alternativas de solução e de defesa do direito à habitação. Conforme dados recentes, observa-se uma elevação dos assentamentos precários de 150, em 1999, para 194, em 2005 (TERESINA, 2005). A situação se torna mais grave quando se constata que esse aumento dos assentamentos precários se deu especialmente em áreas particulares, o que não se constituía *a priori* em áreas de intervenção da Prefeitura, segundo a determinação política do gestor.

A resistência do governo municipal em atuar sobre os conflitos envolvendo famílias sem-teto e proprietários fundiários tanto concorria para o seu agravamento, quanto os beneficiava, uma vez que respondia somente aos interesses governamentais e privados, preservando-se práticas tradicionais na história do planejamento urbano no Brasil, caracterizadas por Maricato (2001) como fuga do enfrentamento da questão fundiária. Ademais, o governo municipal não seguiu outras experiências que, criticando o modelo do BNH, buscaram priorizar o assentamento ou a construção de conjuntos habitacionais em áreas mais centrais e dotadas de infra-estrutura, aproveitando-se os vazios urbanos (CARDOSO, 2001), o que, aliás, não é a regra no Brasil.

Ao contrário, a gestão do Prefeito Firmino Filho adotou a estratégia de aquisição de terras em áreas destituídas de infra-estrutura urbana e distantes de regiões urbanizadas, promovendo



simultaneamente a segregação socioespacial e a valorização do imóvel dos proprietários fundiários em seu entorno, reproduzindo formas tradicionais de gestão urbana. Nesse sentido, a articulação entre ações que enfrentassem o problema fundiário e o déficit habitacional, considerada por Cymbalista (2005) como elemento fundamental de qualquer política de moradia bem sucedida, não se constituiu, em Teresina, como ação impactante, algo que atenuasse a crise urbana, sobretudo no que diz respeito à questão habitacional.

Pode-se então dizer que o Projeto Vila-Bairro e o Plano Municipal de Habitação representaram inovações e avanços na intenção do governo municipal de enfrentar a questão da moradia. Entretanto, a materialização dessas ações apontou impasses e limites que incorreram no seu comprometimento, à medida que experiências, como as Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, não só expuseram a natureza crítica da ocupação e do uso do solo urbano em Teresina, mas também puseram à prova a possibilidade de efetivação do modelo de gestão preconizado.

2. IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA GESTÃO URBANA EM TERESINA: O CASO DAS VILAS ALTO DA RESSURREIÇÃO E IRMÃ DULCE

A origem das vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce está diretamente vinculada à questão urbana de Teresina, à forma como o espaço urbano é reconfigurado, apropriado e administrado, sobretudo a partir da década de 1990, quando se constataram na cidade um grande crescimento horizontal 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 e destituída de infra-estrutura. O surgimento desses assentamentos coincidiu com a gestão de Firmino Filho, em que se implementaram iniciativas no âmbito da gestão urbana (Plano Municipal de Habitação e Projeto Vila-Bairro) e mecanismos cujo pressuposto era o da participação popular e a sustentabilidade da própria gestão (Conselho Municipal de Habitação e Orçamento Popular).

No processo de materialização dessas iniciativas, difundia-se oficialmente a mensagem de uma administração moderna e voltada para as demandas urgentes da cidade e da população pobre. Na questão da moradia, o discurso era o de que os sem-teto não mais necessitavam recorrer às ocupações de terras, pois as novas iniciativas governamentais e os canais institucionais de participação eram suficientes para responder às demandas e reivindicações. Todavia, as ações do governo municipal, no primeiro momento, foram marcadas pela resistência a desapropriações como meio de solução dos conflitos entre famílias sem teto e proprietários particulares, deixando-os ao arbítrio da Justiça. Apenas quando interpelado pelos movimentos sociais, o governo municipal passava a negociar e apresentar alternativas como, por exemplo, a remoção das famílias de áreas de conflito para assentamentos oficiais, sendo que, em caso de ocupações já consolidadas, desapropriava a área e a incorporava ao Projeto Vila-Bairro.

Mas as vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce guardavam peculiaridades que, de certo modo, colocavam em xeque a estratégia do governo Firmino Filho de solucionar os conflitos urbanos: a localização em áreas distantes e sem infra-estrutura urbana, a dimensão das áreas e o número de famílias, tudo isso exigia maiores investimentos, seja para possíveis remoções, seja para a materialização de ações urbanísticas nas próprias áreas.

Outro aspecto importante, e 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, com apoio jurídico e político, especialmente das Federações de Associações de Moradores (Federação de Associação de Moradores e Conselhos Comunitários – FAMCC e Federação de Associações de Moradores do Estado do Piauí – FAMEPI).



O estudo empírico demonstrou que o governo municipal ante essas duas experiências adotou tratamentos distintos, marcados por ambigüidades e contradições. Em outras palavras, a relação entre governo e movimentos de luta por moradia assumiu formatos diferenciados conforme o grau de pressão, articulação, organização e o perfil dos atores envolvidos. A princípio, a administração local não tomou para si a tarefa de solução do conflito, embora estivesse presente nas áreas, sob o argumento de realizar um perfil das famílias, de modo a caracterizar as que, de fato, necessitavam da atenção do poder público.

A atitude reativa do governo implicava a 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 de resistência aos processos de reintegração de posse. Contar, então, com a assessoria de instituições ou entidades associativas com poder de pressão e de interpelação perante os poderes públicos fazia-se imprescindível, pois, sem uma base organizativa, a solução do conflito poderia beneficiar os interessados na desocupação da área.

A postura inicial dos representantes do governo municipal era a 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, deveria ele ser tratado, parafraseando-se Cerqueira Filho (1982), como “caso de justiça” e não como “caso de política”, pois para o governo local já existiam iniciativas para atender às demandas dos sem teto, não sendo as ocupações o meio mais adequado ou legítimo de garantia do direito à moradia.

A análise encetada revelou também que essa prática de distanciamento inicial da Prefeitura dos conflitos entre famílias e proprietários fundiários não se restringia a esse período, remontando 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. Consoante Oliveira (1999), tal prática representa a reiteração de traços autoritários e senhoriais que a hegemonia neoliberal estimula em sociedades periféricas como a brasileira, marcada, dentre vários aspectos, pela *privatização do público, a falência do Estado e a negação do valor da própria noção de espaço de negociações e convivência democrática recíproca* como elemento fundamental para a discussão pública dos conflitos sociais.

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

2.1 Estratégias, espaços de articulação e negociação dos conflitos nas áreas

A resolução do conflito entre famílias ocupantes e proprietários pela posse das áreas onde se localizam as vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce, implicou a articulação e o confronto de estratégias entre os movimentos de luta por moradia e o governo municipal, colocando à prova, como já assinalado, 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 valeram-se de várias iniciativas que remontam a antigas práticas e incluem elementos de renovação. Dentre essas iniciativas podem-se destacar manifestações, 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.



O impacto de tais manifestações públicas contribuiu para que as reivindicações em pauta ganhassem publicidade e apoio da sociedade civil, adquirindo, assim, posições que capacitaram os respectivos movimentos de luta por moradia à mesa de negociações. Nesse sentido, foi sob forte pressão desses movimentos, que as audiências nas sedes do governo local e do governo estadual constituíram-se nos principais espaços em que se discutiram perspectivas de solução dos conflitos em pauta.

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 pelos representantes do governo municipal 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.

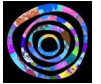
As manifestações realizadas pelos dois movimentos não se constituíram num ato isolado das comunidades engajadas, como em décadas anteriores. Traduziram-se, ao contrário, em práticas coletivas inovadoras na medida em que formularam ações compartilhadas entre outras ocupações e com outros atores, promovendo impacto nos momentos de negociação com os poderes públicos, em especial o governo municipal.

No contexto dessas novas frentes de ações compartilhadas dos movimentos de luta por moradia, a incorporação das demandas passava a oferecer maiores desafios à capacidade do governo municipal de oferecer respostas e de mobilizar meios políticos e recursos necessários para o seu enfrentamento (REIS, 2002). Isso se justifica pelo fato de que, os municípios, principalmente os do Nordeste, dependiam do apoio claro dos aportes federais para implementar as ações, os quais, naquele momento, além de pouco expressivos, eram freqüentemente restringidos, exigindo-se critérios técnicos e financeiros para a sua disponibilização (CARDOSO e RIBEIRO, 2002).

Entre as outras estratégias dos movimentos de luta por moradia para acionar o governo municipal e pressioná-lo a abrir canais de negociações ou, durante estas, fazê-lo assumir as reivindicações apresentadas, ganhou destaque a ocupação de prédios públicos, precedida de grandes manifestações. Nessa prática, o processo da Vila Irmã Dulce foi emblemático, pois, além dos vários acampamentos e manifestações em frente a Prefeitura, a organização de uma grande marcha das famílias da Vila para o Centro, foi realizada, ocorrendo a ocupação simultânea das sedes dos governos estadual e municipal (Palácio do Karnak e Palácio da Cidade).

Apesar de as famílias das duas áreas de conflito terem enfrentado dificuldades de legitimação de suas demandas pelo governo municipal, o que se depreende da análise é que a interlocução dos movimentos de luta por moradia com essa esfera foi mais tensa e conflituosa no caso da Vila Irmã Dulce. Um dos fatores para tal nuance constituía-se no fato de que a menor ou maior aproximação política do governo municipal com os interlocutores das Vilas examinadas dependia de sua vinculação ideológica e partidária.

Nesse sentido, a FAMEPI, dirigida por integrantes do PC do B que, na época, além de 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 mais abertura para o diálogo, mas dificultava uma posição mais crítica do Movimento, comprometendo, por vezes, a qualidade da colaboração entre as partes envolvidas. Já a FAMCC, ao congregar, na sua direção, lideranças do PT, partido de oposição ao governo municipal, mantinha na interlocução com o executivo um caráter mais conflituoso, o que rendia ao Movimento uma autonomia maior no processo, mas favorecia ações e posturas intransigentes entre as partes envolvidas, dificultando o processo dialógico e uma relação mais democrática no enfrentamento da questão da moradia.



Reafirma-se, assim, o pressuposto de que a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil não pode se basear apenas em determinações estruturais, nas quais se tem aquele de um lado e do outro. Deve-se, ao contrário, considerá-los partes de uma dinâmica que, analisada, possibilita a identificação de conflitos, articulações e padrões de relacionamentos diversos entre os atores sociais que a permeiam. Isso encontra respaldo na realidade estudada, uma vez que a maior ou menor aproximação de projetos políticos, 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 (DAGNINO, 2002).

Nas negociações entre o governo municipal e os movimentos de luta por moradia, a análise mostra que, devido à pressão e ao alto grau de conflitualidade, não pôde o governo negligenciar passando a propor respostas que, se não aceitas, serviam de base ao encaminhamento das discussões. Assim, além de avaliações e promessas, foram apresentadas, durante as mesas de negociação, algumas alternativas que correspondiam, em parte, às ações oficiais de enfrentamento da questão da moradia. Todavia, apontava a Prefeitura vários constrangimentos à solução imediata dos conflitos. Alegava-se que, nos casos das vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce devido ao número de famílias e à dimensão das áreas, havia restrição de recursos para promover a transferência imediata das famílias para outros locais ou mesmo para a desapropriação da área.

Na verdade, a luta das famílias para legitimar a área como de interesse social era demandada exatamente no momento em que os governos municipais, nos anos de 1990, comprometiam-se com a construção de gestões democráticas e com o enfrentamento dos problemas urbanos, mas 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 estudo dos dois casos demonstrou que a questão financeira e a fundiária se constituíram num 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 desenvolviam na cidade.

Apesar das premissas do Plano de Governo de Firmino Filho se orientarem pelos princípios constitucionais de democratização da gestão e de execução de uma política de parcelamento, uso e ocupação do solo, com base nas funções sociais da cidade e no bem-estar dos habitantes, entraves políticos e financeiros foram evidentes nos casos examinados, que apontaram para a grande distância entre a lei, o Plano de Governo e a realidade. A despeito disso, 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 em que o conflito deixaria de ser ignorado e tornaria a ser posto e repostado em pauta nas agendas de negociação.

Depreende-se, pois, que o governo municipal, ao resistir em administrar os conflitos por uso e ocupação do solo e tentar transferir para o âmbito da esfera privada a sua resolução, apresentando em seguida, um rol de dificuldades para o atendimento das reivindicações dos movimentos de luta por moradia, expõe a distância entre os avanços formais e os discursos oficiais e as práticas efetivadas, comprometendo a principal proposta da gestão, que era a sua democratização.



CONCLUSÃO

É possível dizer que o poder público municipal, quando assume o compromisso formal de seguir por uma gestão compartilhada dos problemas urbanos e definir como uma das prioridades o enfrentamento da questão da moradia, incorpora um discurso democrático e moderniza a própria estrutura burocrática, instituindo, assim, projetos urbanísticos e mecanismos de participação da sociedade civil no acompanhamento e execução da política de habitação do município. Nessa direção, apesar dos esforços do governo municipal em elaborar projetos com propostas inovadoras, no âmbito das políticas urbanas, a insuficiência das iniciativas locais, justificada pelos reduzidos recursos disponíveis ou disponibilizados por outras esferas, constitui ainda um desafio a ser superado para atenuar a crise nas cidades.

A análise das duas experiências (Alto da Ressurreição e Irmã Dulce) 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 confrontos, os avanços e impasses e o nível de comprometimento do governo na resolução da questão em que estavam envolvidos. Não obstante o discurso e as medidas governamentais sobre a gestão da moradia, aparentemente novas, levados a cabo nas administrações 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 anteriores. A superação dessas contradições entre os avanços formais e a preservação de práticas conservadoras adotadas pela administração local permanece como um desafio para a efetivação de uma gestão urbana que se aproxime de um perfil mais democrático e participativo.

A análise encetada permite, portanto, concluir que os avanços formais e a retórica não devem ser desconsiderados, pois assinalam o modo como as questões vêm sendo problematizadas e servem como referência de uma noção democrática do interesse e bem públicos, a ser construída. No entanto, para a materialização de um perfil de gestão realmente democrático, as práticas arcaicas se mostram ainda entaves, impedindo uma participação cidadã mais ativa em todo o processo de equacionamento de uma dada problemática social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIASOTO JUNIOR, Geraldo, OLIVEIRA, Fabrício A. de (1999), Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: AREETCHE, M., RODRIGUEZ, V. (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp; Brasília IPEA, p. 19-60.

CARDOSO, Adauto L. (2001), *Política habitacional e o novo papel dos governos subnacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento*. Rio de Janeiro: IPPUR, p. 81-102.

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

CARDOSO, A. L, RIBEIRO, L. C. de Q. (2002), *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996)*. Relatório final – Parte I. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE.

CORRÊA, Roberto L. (2003), *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.

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 30 jun. 2005.



DAGNINO, Evelina (1994), Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. DAGNINO, Evelina (Org). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, p. 103-15.

_____. (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio (1982), *A questão social no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,

GOHN, Maria da G. (2001), *Conselhos gestores e participação sócio-política*, São Paulo, Cortez.

_____. (2002), *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Loyola.

FISCHER, Tânia (1996), Poder local: um tema em análise. FISCHER, Tânia (Org.). *Poder local: governo e cidadania*, Salvador, Fundação Getúlio Vargas, p. 13-23.

HABERMAS, Jurgen (1990), Soberania popular como procedimento, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 26, p. 100-13.

MARICATO, Ermínia (2001), *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.

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

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

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

TERESINA. Prefeitura Municipal (1997), SEMPLAN, *Plano de Desenvolvimento Integrado (1997-2000)*, Teresina, PMT.

_____, _____ (1997a), SEMPLAN, *Projeto Vila-Bairro*.

_____, _____. 1997b, SEMHUR, *Plano Municipal de Habitação*.

_____, _____. (2005), SEMPLAN, *Teresina em Dados*.

- Movimento social urbano é aqui entendido, consoante Gohn (2002), como ação sócio-política construída por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais estruturadas a partir de temas, problemas e conflitos urbanos. Nesse sentido, as agendas são construídas principalmente ao redor de demandas sócio-econômicas, a exemplo dos movimentos em busca de solução ou criação de equipamentos coletivos: saúde, transportes, creches e escolas, habitação e/ou uso e ocupação do solo urbano, etc.
- Consideram-se assentamentos precários todos os núcleos situados no espaço urbano em que habitam populações pobres, geralmente constituídos a partir de ocupações coletivas ou da intervenção do poder público municipal. Esses núcleos recebem o nome oficial de favelas, vilas e parques e residenciais.