

GOVERNO LOCAL E GOVERNANÇA URBANA: a participação em questão

Antônia Jesuíta de Lima

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

GOVERNO LOCAL E GOVERNANÇA URBANA: a participação em questão

Resumo: O artigo discute a atuação recente do Estado no espaço urbano, especialmente dos governos municipais, focalizando as chamadas propostas inovadoras de gestão que se destacaram a partir dos anos de 1990 por incluírem, em seu escopo, o compromisso com políticas sociais de caráter redistributivo e com a inclusão da participação popular no processo decisório. Põe também em relevo o conflito de agendas que permeia a discussão da gestão urbana e analisa uma iniciativa de gestão pública local tomando como referência empírica a cidade de Teresina, capital do Piauí.

Palavras-chave: gestão urbana, cidade, políticas sociais, participação, trabalho social, governos municipais.

LOCAL GOVERNMENT AND URBAN GOVERNABILITY: participation in question

Abstract: This article discusses the recent actions of the State considering the urban space, specially the actions in terms of the cities' government level, focusing on the so called innovative management proposals put into action since the early 1990's for having, among their goals, the commitment with social policies taking into consideration their redistributive character and including the participation of the civil society in the decision making process. This paper points out the contradictory agendas that permeate the discussion about urban management, taking into account the local public management initiative considering the city of Teresina as an empirical reference.

Key words: urban management, city, social policies, participation, social work, municipalities, government.

Recebido em 20.10.2008. Aprovado em 09.11.2008.

1 INTRODUÇÃO

A questão urbana brasileira no final do século XX foi marcada pelo agravamento da crise social (com efeitos perversos sobre as desigualdades e a segregação sócio-espacial), pela instabilidade econômica e política e o conseqüente esgotamento do ciclo autoritário militar (1964-1984), sem dizer da grande mobilização pela redemocratização do país. Nesse ambiente, tornaram-se crescentes as demandas por mudanças urgentes no padrão de gestão pública (historicamente centralizado, burocrático e autoritário), notadamente nas relações entre Estado e sociedade.

Tal requerimento se apoiava na idéia de que o enfrentamento da questão urbana passava inexoravelmente por mudanças radicais na forma de administração da coisa pública que, no caso da sociedade brasileira, recém-saída de um longo período de autoritarismo, pressupunha, além de mecanismos descentralizadores, transparência e permeabilidade de padrões normativos de gestão balizados em princípios democráticos e participativos pelos quais a sociedade assumiria um papel relevante nas decisões sobre as políticas públicas. Assim, a partir de meados dos anos de 1980, quando o tema da redemocratização já dominava o debate público, assistiu-se à tentativa de gestores locais de tornarem suas administrações permeáveis a controles democráticos por meio da criação de mecanismos institucionais que ensejariam a participação da sociedade na definição de prioridades e a incorporação da nova agenda urbana demandada pelos setores populares.

O vigoroso movimento pela democratização do Estado e o caráter inovador dessas experiências concorreram para que o tema da participação social se inserisse no debate sobre a descentralização das políticas públicas e ganhasse preeminência, na década de 1990, a partir do incentivo à implantação dos conselhos gestores e de iniciativas locais, como as do orçamento participativo (OP), que, em princípio do século XXI, já se apresentavam com alto grau de institucionalização, haja vista a sua multiplicação em todo o país. Conforme estudiosos como Boschi (1999), Azevedo e Mares Guia (2001) e Fernandes (2005), tais mecanismos, evocando a participação da sociedade na produção e no controle da execução das políticas públicas e o estabelecimento de relações simétricas entre Estado e sociedade civil, constituíram novas institucionalidades¹ que acenaram com a inversão da lógica autoritária da gestão pública e, ao mesmo tempo, com novos desenhos de administrações locais, identificados pela literatura como “experiências bem sucedidas” (SOARES; GONDIM, 1998) e “bom governo”. (BOSCHI, 1999)

Ressalte-se ainda que essas experiências se desenvolveram já num ambiente de profunda crise econômica para a qual o governo federal respondeu com medidas restritivas nas áreas fiscal e tributária

e com incentivos para a responsabilização dos governos municipais pelas agendas urbanas locais. Tais mudanças se acompanharam de um discurso em defesa da “boa governança”, do “empoderamento” da sociedade civil e do “fortalecimento do poder local”, retórica que se afinava com os preceitos neoliberais e com a nova agenda de agências multilaterais (Banco Mundial, ONU, etc.) para países do Terceiro Mundo e da América Latina em que tais termos fundamentavam o escopo das propostas de políticas urbanas. Destarte, a agenda pública e os programas sociais para as cidades, a partir dos anos de 1990, serão permeados por diferentes clivagens políticas, ideológicas e conceituais que confrontarão discursos, práticas e concepções sobre o modelo da nova ordem urbana constringendo expectativas das populações pelo equacionamento da problemática social.

Este texto busca, então, analisar o padrão de intervenção urbana no cenário brasileiro, a partir dos anos de 1990, partindo do pressuposto de que os fenômenos sociais que presidiram o cenário das cidades brasileiras desde meados da década de 1980, aliados à institucionalidade política produzida pelas mudanças constitucionais, impuseram tarefas desafiadoras às administrações municipais, exigindo-lhes revisão de suas práticas, inversão de agendas e novos mecanismos de produção das políticas públicas. Destaca-se, inicialmente, a agenda política de democratização da gestão local, em que a participação social se plasmou como um dos princípios organizativos da ação estatal, depois se analisa o conflito entre as agendas urbanas do governo federal e agências multilaterais e as da sociedade e dos governos locais. No terceiro momento explora-se o tema da participação a partir de uma intervenção urbanística desenvolvida em Teresina, Piauí: o Projeto Vila-Bairro.

2 DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA URBANA

Qualquer análise do padrão de intervenção pública no espaço urbano, no Brasil recente deve remontar, necessariamente, à segunda metade da década de 1980, pois, conforme indica a literatura, surgiram, ali, as primeiras iniciativas de gestão pública envolvendo a participação popular na produção de políticas urbanas. (SOARES; GONDIM, 1998; FERNANDES, 2004 e outros) Tais experiências originavam-se do processo de mobilização da sociedade civil pelo fim do autoritarismo e pela democratização do Estado, da emergência de novos atores sociais e do surgimento de práticas coletivas que sinalizavam a construção de uma nova cidadania e um novo padrão da gestão urbana. (DAGNINO, 1994)

Diversos fenômenos que marcaram essa década conferiram-lhe um caráter extremamente singular, pois, ao tempo em que se assiste à mobilização da

sociedade pela democratização, registra-se o ocaso do projeto desenvolvimentista refletido na *débacl*e econômica e fiscal, cujo ônus recai de forma dramática sobre as metrópoles e as grandes cidades. Essas, já com problemas sociais acumulados há décadas, constituíram-se o principal cenário da crise social refletida no aumento das favelas, da violência e da criminalidade urbana e no surgimento de novos fenômenos urbanos como a privatização de espaços públicos e o isolamento social de determinados segmentos da sociedade como forma de distanciamento dos setores populares. (CALDEIRA, 1997)²

Por outro lado, assiste-se também à importante inflexão política marcada pelo retorno, em 1985, de eleições diretas para as capitais e a conquista de prefeituras por grupos de esquerda e coalizões de centro-esquerda, o que abriu a possibilidade de os novos gestores introduzirem inovações na condução da administração local que implicavam não só alterações na estrutura do governo, mas também na criação de condições de a sociedade participar na definição da agenda do município. Contrapondo-se ao padrão anterior centralizado, burocratizado e marcado pelo predomínio de relações hierárquicas, clientelísticas e assimétricas de poder, as novas iniciativas, conforme Soares e Gondim (1998, p. 65), distinguiam-se pela

[...] valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais, a hegemonia de uma frente política democrática com um discurso que combinava a condenação ao autoritarismo com propostas de uma democracia substantiva que ultrapassasse os marcos da representação parlamentar, mudanças no comportamento de segmentos da esquerda quanto à validade de as organizações da sociedade civil abandonarem uma postura meramente contestatória, passando a combinar reivindicação com interlocução direta com as agências estatais.

A partir de pesquisa empírica sobre administrações locais, com recorte temporal da segunda metade da década de 1980, Soares e Gondim (1998) concluíram que Recife, Fortaleza, Salvador e Curitiba, mesmo com coalizões políticas diferenciadas e estratégias distintas de administração, apresentaram inovações na gestão local que implicavam a inversão da agenda política e dos investimentos públicos assumindo, estes, um perfil redistributivo. Recife, por exemplo, destacou-se pela combinação de práticas participativas e mecanismos de descentralização político-administrativa como a instituição de regiões administrativas, a realização de plenárias populares para discussão das prioridades, a presença nos bairros, a criação de Comissões de Acompanhamento de Obras e a implantação do Programa de Regularização das Áreas Especiais de Interesse Social

(PREZEIS), além de ações de estímulo à formação e funcionamento de Conselhos gestores.

No final da década, em 1988, a conquista de prefeituras pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ensejou outras iniciativas como a criação de espaços participativos de discussão do orçamento municipal – o Orçamento Participativo (OP) – que se apresentava com a possibilidade de interferir na lógica de deliberação sobre os gastos públicos restrita ao parlamento. Como largamente demonstrado pela literatura, esse mecanismo, pelo seu caráter inovador, projetou-se nacionalmente servindo de referência até para governos municipais de correntes político-ideológicas distintas e consagrou-se, ao lado de outras iniciativas, como expressão de um padrão democrático de gestão urbana. (AVRITZER, 2003)³

O legado dessas experiências e a mobilização social que ocorreu na década de 1980 contribuíram para se inscrever na Constituição de 1988 um novo desenho de gestão pública tendo como fundamento a participação da sociedade na formulação das políticas sociais. A Carta conferiu também outro diagrama ao sistema federativo redefinindo as relações intergovernamentais e redistribuindo competências entre as esferas administrativas com a distinta valorização dos municípios. Nesse novo padrão federativo os municípios adquiriram condições legais de autonomia política e administrativa, maior participação no bolo tributário e, em contrapartida, mais responsabilidade com as políticas públicas, mormente as relativas à área urbana que se mostravam urgentes pelo agravamento da questão social nas grandes cidades e a ausência do governo federal na formulação de políticas de desenvolvimento urbano após a extinção, em 1986, do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Destarte, num cenário de omissão da esfera nacional no enfrentamento da questão urbana e de regulamentação dos dispositivos constitucionais na década de 1990, dá-se um deslocamento das intervenções urbanas do pólo federal para os governos subnacionais. De fato, com maior aporte de transferências federais e novas competências constitucionais, recai, de maneira mais intensa sobre os municípios, a tarefa de responder pelos problemas urbanos.

Assim, seja por pressão das demandas populares e pelas obrigatoriedades constitucionais, seja por razões de decisão política local, os anos de 1990 ficaram marcados como a década dos experimentos participativos – dos de iniciativa autônoma dos municípios (OP, Congressos da Cidade) aos institucionais (Conselhos Municipais e Planos Diretores Participativos) – e de programas inovadores como os na área de habitação social (urbanização de favelas, regularização de loteamentos, intervenção em cortiços, recuperação de conjuntos habitacionais, criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, etc.). Entre os estudiosos gerou-se um consenso de que as

instituições políticas passavam por profundas mudanças, especialmente na esfera local, que resultavam de compromissos assumidos durante o processo de redemocratização como o de “[...] de consolidar a democracia por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas. (SOUZA, 2004, p. 27)

Sem embargo, práticas descentralizadas se difundiram no território brasileiro⁴ sinalizando com inovações nos processos políticos, num contexto de desgaste dos mecanismos tradicionais de representação do interesse público e de discussão da garantia de mecanismos de controle dos gastos estatais. Sob o signo da modernização administrativa e da democratização da gestão, governos municipais se destacaram, pois, além de instituírem tais mecanismos participativos de gestão, adotaram novos modelos de planejamento e intervenção urbana com repercussões positivas na melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse cenário de novas institucionalidades temas como descentralização, controle social, cidadania ativa, espaços públicos participativos e práticas de governança democrática passaram a compor o debate público, a se inserirem nas pautas dos movimentos sociais e a integrarem os discursos políticos nos quais se buscava traduzir essas formas inéditas de governar, identificadas como *gestão municipal democrática* (SOARES; GONDIM, 1998) por referência a um modelo de administração aberto à participação social na discussão e definição das políticas sociais e das prioridades locais. Simultaneamente, reproduziram-se, na esfera acadêmica, estudos e pesquisas empíricas sobre as características, os formatos, o conteúdo e os impactos dessas novas experiências na gestão pública. Tatagiba (2002), por exemplo, identificou um potencial democrático dos Conselhos de Políticas Públicas e Avritzer (1994, 2003), por seu turno, viu no OP um espaço para o exercício da democracia deliberativa (HABERMAS, 1997) ou ainda de formação de uma cultura cívica ou de fortalecimento do capital social. (PUTNAM, 2000)⁵

Soares e Gondim (1998) consideraram como “experiências bem-sucedidas” aquelas que apresentavam uma visão estratégica mais ampla em termos políticos, administrativos e econômicos, aquelas com capacidade de redefinir as funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo práticas clientelistas por atitudes mais modernas de legitimação e aquelas que se conduziam por uma nova concepção de democracia baseada na descentralização, na participação social e nas parcerias do poder público com diferentes agentes sociais. Azevedo e Anastasia (2002) examinaram o potencial de tais experiências de instituírem formas de governança gerando mecanismo de *accountability* e *responsiveness* e, nessa mesma linha interpretativa, Boschi (1999) explorou as condições que favorecem práticas de governança e de bons governos, isto é,

experiências de gestão descentralizada que visam à cooperação público/privado e à instauração de mecanismos de *accountability*.

Segundo essa compreensão, governança refere-se a “[...] formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tendem a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas” e bons governos são “[...] os que propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiem ou neutralizem a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos”. (BOSCHI, 1999, p. 1) O autor tinha particularmente uma preocupação com a difusão de tentativas descentralizadas de reforma institucional num contexto de reforma do Estado (do tipo burocrático para o empresarial) e de transição para uma ordem centrada no mercado. Animava-o verificar se as chamadas gestões inovadoras, ancoradas na eficiência e em mecanismos descentralizadores, apenas eximiam o setor público de sua responsabilidade ou se, realmente, implicavam o seu fortalecimento.

A questão era identificar nesse conjunto de experiências o que, de fato, qualificava-se como bom governo, uma vez que “[...] fazer participarem os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea”, sendo a participação dos cidadãos erigida a princípio político da ‘boa prática’ administrativa. (MILANE, 2006, p. 6)

Nesse ponto, importa ressaltar que a noção de participação dos cidadãos, por ser utilizada para qualificar experiências díspares, teve muito de seu conteúdo político esvaziado recobrando diferenças substantivas de práticas administrativas que se auto-identificaram como participativas. Nesse sentido, ressalta Souza (2004, p. 38) que há formatos diversos na inserção de novos atores sociais no processo decisório local variando das formas restritas de participação – dar voz ao cidadão – às que se constituem como mecanismos de “empoderamento”, entendidos como aqueles que visam à alterar a “assimetria de poder entre atores sociais locais”. Por outro lado, não se pode negligenciar o fato de que, nessa profusão de experiências, vários governos municipais se beneficiaram de avaliações favoráveis de agências nacionais e internacionais e se consagraram como “boas práticas” exatamente num momento em que ganhava corpo uma estratégia de indução de novos modelos de gestão, baseados em variáveis de eficácia e eficiência, para responder ao novo cenário econômico e social não apenas local e nacional, mas também mundial. Ademais, não se deve desconhecer que os conceitos de descentralização, governança e participação se utilizaram, muitas vezes, como artifícios retóricos para legitimar gestores e mobilizar recursos federais e de agências multilaterais que impunham como condicionalidades do financiamento a realização de parcerias com as

comunidades, com ONGs e com outros setores da sociedade civil. Isso indicava que, sob o mesmo guarda-chuva, repousavam formas distintas de condução das administrações locais e de projetos de cidade.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNANÇA URBANA: conflito de agendas

Conforme destacado, a expansão das chamadas experiências participativas e descentralizadas ocorreu num contexto de mudanças político-institucionais, sob a égide da reforma administrativa do Estado e da política macroeconômica adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Sob inspiração neoliberal, um severo ajuste fiscal⁶, medidas rígidas na liberação de recursos para a área de habitação e saneamento e a ausência de uma política urbana em âmbito nacional provocaram uma descentralização perversa, recaindo sobre os governos municipais o ônus de responderem a muitas demandas, embora com orçamento restrito. Como ressalta Arretche (2002), a política de desfinanciamento desse governo conduziu a política social no sentido da desresponsabilização do Estado e em direção à privatização orientada pelo paradigma de descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços.

Todo o foco voltou-se para os municípios. Esses, sob um viés político-ideológico, passaram a ser vistos, virtuosamente, como a esfera apropriada para a produção de políticas mais eficazes e passíveis de controle pela população. Assim, passaram a ser considerados o espaço, por excelência, da aproximação entre governo e povo, ideário fomentado por agências nacionais e internacionais e parte de uma estratégia de integração competitiva das cidades no mercado global.

A despeito do quadro adverso, alguns governos locais lograram desenvolver programas sociais que buscavam atenuar a problemática urbana, especialmente das capitais, projetando-as nacional e internacionalmente. Algumas dessas intervenções, consideradas inovadoras, foram aclamadas como *best practice* (melhores práticas) na Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – *Habitat II*, em Istambul, em 1996, por implantarem ações descentralizadas que envolveram a participação das comunidades e as parcerias com ONGs, o que sugeria ser o consenso de todos os países lá representados, passando desde então a constar como diretriz da agenda da ordem urbana mundial.

Já num ambiente de ampla difusão dessa agenda urbana era visível uma ambigüidade no discurso sobre a participação social deixando-se entrever que estava em curso uma estratégia de responsabilização

das administrações locais pelo equacionamento dos problemas urbanos e a destituição dos governos nacionais pelas políticas urbanas. Foi sob esse espírito que se travaram os debates na *Habitat II* que, segundo Maricato (2001), pautou-se pela generalização e sacralização das “melhores práticas” e pela ênfase no fortalecimento do poder local claramente associada a interesses de organismos internacionais como a ONU.

Na verdade, tal ênfase respondia não só à tentativa de demissão do Estado das tarefas de prover os serviços públicos, mas também refletia um momento de inflexão na agenda do Banco Mundial para as nações do Terceiro Mundo e da América Latina na década de 1990. Observava-se, então, um deslocamento das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para as reformas do Estado e da administração pública, atribuindo-se parte das razões de tais mudanças ao fracasso das experiências de ajuste macroeconômico impostas aos países com operações financeiras com o Banco. (BORGES, 2003)

No documento “Política Urbana e Desenvolvimento Econômico – uma agenda para os anos de 1990” (WORLD BANK, 1991) o Banco asseverava que estratégias para potencializar a capacidade das comunidades locais eram fundamentais ao desenvolvimento e definia como eixos de sua agenda urbana a *ênfase na produtividade da economia local*, o *combate à pobreza crescente* (com o aumento dessa produtividade pelos pobres das cidades) e o *investimento na reversão da deterioração do ambiente urbano*. Em 1992 lança a instituição outro documento no qual defendia o fortalecimento das instituições democráticas nos países em desenvolvimento com o envolvimento da iniciativa privada na provisão dos serviços públicos, a descentralização política e administrativa e a participação e o controle social (*accountability*) por meio do *empowerment* (empoderamento) da sociedade civil. O termo *governance* ganhava lugar de destaque definido “[...] como a maneira pela qual o poder era exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com vistas ao desenvolvimento. (WORLD BANK, 1992, p. 1) Com efeito, a “boa governança” (*good governance*) se caracterizava por quatro atributos (capacidade e eficiência do setor público, *accountability*, arcabouço legal para o desenvolvimento e informação e transparência) e o bom governo (*good government*) se conceituava como aquele que aspirava à eficiência econômica e equacionava problemas de burocracias ineficientes.

Sob tais orientações, propostas de planejamento e de gestão emergiram como novos desenhos de intervenção urbana e, entre essas, a mais célebre, o planejamento estratégico, difundido como modelo de excelência para se pensar o futuro das cidades. Divulgado de forma apologética como o modelo ideal para lidar com o contexto de globalização e de novos desafios, na verdade tratava-se, segundo Vainer

(2000), de uma articulação de diferentes agências multilaterais e de consultores internacionais (em especial, os catalães) que, sob inspiração do “planejamento empresarial”, defendiam a competitividade urbana como um destino inelutável do mundo contemporâneo.

Sob essa lógica, a questão urbana, que por longo tempo reportou aos temas do crescimento desordenado, dos movimentos sociais citadinos, da reprodução da força de trabalho e da produção de equipamentos de consumo coletivo, tem como nexo central a competitividade nas cidades. (VAINER, 2000) Nessa mesma direção, Davis (2006) destaca que o crescimento cada vez maior do Banco Mundial no Terceiro Mundo, com projetos para as cidades, vem conferindo-lhe mais poder de influência sobre as políticas urbanas nacionais e de imposição das próprias teorias, como a ortodoxia mundial de política urbana. Afirma ele que:

[...] enquanto as ONGs e os financiadores desenvolvimentistas brincam com a ‘boa governança’ e a melhoria incremental das favelas, forças de mercado incomparavelmente mais poderosas empurram ainda mais a maioria dos pobres para a margem da vida urbana. As realizações positivas da filantropia internacional e a intervenção residual do Estado são totalmente amesquinhas pelo impacto negativo da inflação da terra e da especulação imobiliária. (DAVIS, 2006, p. 90)

Do exposto, fica evidente a apropriação, pelas agências financiadoras e pelos governos nacionais, do escopo político e teórico que emergiu do processo de democratização da sociedade e da experiência de governos locais comprometidos com reformas políticas e com a mudança do padrão histórico de gestão pública no Brasil e na América Latina, oriundo de visões diferenciadas, e mesmo antagônicas, sobre a democracia e o papel do Estado. A suposta identidade nos discursos em verdade dissimula a disputa político-ideológica pela hegemonia de propostas e concepções de desenvolvimento e mascara a diversidade de experiências que, sob o selo da participação, utilizam-se dela como instrumento de legitimação política sem nenhum compromisso com a discussão pública dos problemas sociais e a gestão democrática que visa a instaurar novas relações entre o público e o privado, com efeito, uma renovada contratualidade. (RIBEIRO, 1995).

Deve-se enfatizar que, mesmo nas experiências de gestão participativa em que se generalizou o discurso, profetizou-se uma nova era e evidenciaram-se suas virtualidades; após duas décadas, os limites e as dificuldades, para torná-las efetivas, são visíveis. Conforme Milane (2006), pesquisas empíricas revelam que a concentração geográfica desses arranjos democráticos (sobretudo no caso do orçamento participativo) se

dá em algumas regiões e que a institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea, apresentando as práticas da chamada participação idadã variações importantes, conforme as particularidades regionais, políticas, sociais, culturais e locais.

Por outro lado, grande parte das experiências que se apresentam sob a rubrica do planejamento participativo na verdade reatualizam práticas anteriores e expressam um tipo de participação “instrumental ou restrita” (AZEVEDO, 1994) em que o agente público busca dividir responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas, ampliar e aumentar a eficácia dos recursos disponíveis pela substituição de parte do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada e elevar o nível de legitimação do governo ou das burocracias públicas. Da parte das organizações associativas de baixa renda, a participação nesse tipo de planejamento, normalmente vinculado a programas alternativos, é motivada por interesses pragmáticos, pois é vista como forma de conseguir do poder público recursos adicionais àqueles eventualmente obtidos pelas propostas tradicionais. No caso dos programas sociais em que se difundiram os modelos de mutirão e autoconstrução, em geral a participação da comunidade se restringe a projetos específicos com o fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e a definição de microprioridades e alocação de certos recursos e equipamentos públicos. (AZEVEDO, 1994)

4 O PROJETO VILA-BAIRRO EM TERESINA E A ESTRATÉGIA DE PARTICIPAÇÃO

O Projeto Vila-Bairro, implantado em Teresina, em 1997, surgiu no contexto de expansão das administrações locais descentralizadas. Era um momento em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) vencia, pela segunda vez, as eleições municipais adotando uma estratégia política que o tem mantido à frente da prefeitura há 16 anos. Sucedendo o governo Wall Ferraz/Francisco Gerardo (1993-1996), Firmino Filho iniciou sua gestão com a promessa de transformar Teresina numa *cidade moderna e competitiva* da mesma forma que declarava ser a *participação da sociedade civil* um dos pilares de sua gestão. Dizendo-se herdeiro de um novo modo de governar, conduziu os dois mandatos (1997-2000; 2001-2004) ancorado na proposta de uma “intervenção co-responsável entre poder público municipal e sociedade civil” baseada nas idéias de desenvolvimento integrado do município, inclusão social e participação comunitária da população. (OFERTA, 2001) Com base nesses pressupostos, implantou mecanismos que ensejavam a participação social, como Conselhos Gestores e o Orçamento Popular (OP).

Com efeito, em todas as postulações, programas e propostas esse ideal foi, reiteradamente, ressaltado como forma de fixar a imagem inovadora da administração logrando êxito por meio de premiações importantes em âmbito nacional e internacional como ocorreu com o Projeto Vila-Bairro, que recebeu avaliações positivas das instituições financiadoras (Caixa Econômica Federal – CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e da população local. Tratava-se de uma ação integrada multissetorial em todas as favelas da cidade e foi pensada como paradigma da gestão co-responsável, como se descrevia no texto original da proposta:

O Projeto Vila-Bairro Teresina é um marco na concepção de políticas voltadas para a valorização da cidadania e para o resgate de populações em estado de extrema pobreza, residentes em vilas e favelas. As ações aqui apresentadas têm características de integração e de integralidade que visam ao pleno alcance dos objetivos e garantem a integridade da cidade, respaldadas na defesa de interesses coletivos e do desenvolvimento do município. É com esse propósito que a Prefeitura Municipal de Teresina institui um modelo de intervenção co-responsável que possibilite o envolvimento da sociedade e dos poderes públicos diante da nova configuração a ser implantada na periferia da cidade. (TERESINA, 1997, p. 1)

Evocava-se, assim, a integração de esforços das distintas esferas de governo e da sociedade na tarefa de promover as transformações necessárias à superação dos problemas que afetavam especialmente as populações pobres, apresentados como uma prioridade da administração local. Mais do que isso, convocava-se a sociedade para a divisão de responsabilidades, invocando-se noções como parceria, participação e diálogo com a população. Contudo, a despeito dessas premissas, no esboço original da proposta tais noções se dissolvem e o envolvimento da comunidade é descrito sob a forma de procedimento operacional do trabalho da equipe social nas áreas-alvo segundo a seguinte sistemática:

Penetração nas vilas para apresentação de propostas e constatação do nível de aceitação e adesão; definição de papéis para implantação das ações estabelecendo-se o máximo de parceria com as comunidades; definição de participantes nas ações sócio-educativas e produtivas e instalação de processos de comunicação utilizando como instrumento seminários – para representantes comunitários; assembleias, rádios comunitárias – para moradores em geral e cartilhas ou folders – para vizinhança imediata. (TERESINA, 1997, p. 25)

Assim, numa primeira apreensão, a participação estava referida a expectativas de adesão das comunidades ao Projeto com a assunção de tarefas na execução das ações e na sua inserção em atividades sociais complementares. A confirmação dessa interpretação inicial se esboçou em documento que apresentava os pressupostos do trabalho social, no qual se enfatizava o propósito de adoção do “modelo de intervenção pautado na gestão co-responsável entre poder público e sociedade organizada” e a importância do trabalho social como seu alicerce. (TERESINA, 1998)

No escopo da proposta a participação se inseria como uma das categorias do marco referencial definido em dois eixos: *ação social e poder público e desenvolvimento de comunidade e participação*. O primeiro referia-se aos processos e agentes considerados centrais na promoção das mudanças requeridas, conferindo-se à *ação social* a tarefa de “influir positivamente num ambiente social visando resultados em massa” e ao *poder público* o papel de garantir os mínimos necessários à sobrevivência e cidadania da população com a universalização de direitos. (TERESINA, 1998, p. 7) O segundo eixo estabelecia os meios operacionais de inserção da população no processo de forma que ao *desenvolvimento de comunidade*, entendido como “processo lógico de intervenção externa”, atribuíam-se a tarefa de elevar o nível de vida da população pobre, só possível pela soma de esforços entre povo e governo, “[...] pela *participação* da população como co-executora e co-responsável pelas ações gerenciadas pelo poder público”. (TERESINA, 1998, p. 5, grifos nossos)

Mediante tais premissas, evocava-se a formação de uma “consciência participativa”, a converter-se em “ação cidadã”, com práticas de solidariedade e partilha de responsabilidades que deveriam emergir de uma nova visão da população sobre os problemas sociais a ela concernentes e as limitações estatais de responder aos novos requerimentos. Com tal pressuposto, afirmava-se que:

[...] a concepção de atribuir com exclusividade ao Estado a solução de todos os problemas é superada a partir da tomada de consciência dos limites e possibilidades da ação estatal diante dos graves e complexos desafios colocados no campo social, cultural, econômico e político. Além disso, uma nova sensibilidade desperta a solidariedade e a questão de que cada cidadão é, também, responsável pela solução dos problemas locais e de que alguns gestos concretos podem colaborar para resolvê-los. (TERESINA, 1998, p. 8)

Participação, nesse contexto, aparece como sinônimo de parceria público-privada e de capacitação das comunidades para a cooperação, o voluntariado e o empreendedorismo ancorado na

idéia de que não cabia mais ao poder público o papel de empreendedor, mas o de indutor de ações.

Assim, asseverava-se que

[...] sem a necessária participação do poder local é, quase sempre, difícil que o processo de desenvolvimento se inicie e tenha êxito. Essa afirmação não pressupõe o poder público como sendo o único provedor e empreendedor, entretanto a ele cabe o papel estratégico de promover e apoiar ações com vistas ao bem-estar social e crescimento econômico. (TERESINA, 1998, p. 8)

Tais pressupostos refletiam certa ambigüidade no modo como se concebia o envolvimento da sociedade, pois, ao tempo em que se evocava a participação e a formação de uma consciência cidadã, essa vinha atrelada à assunção de responsabilidades e não à ampliação da cidadania, o que a aproximava dos preceitos da agenda pública do governo federal e das agências multilaterais. Tal constatação ganha importância na medida em que, nos documentos assinalados, não se destacaram interfaces com os espaços de participação constitucionalmente garantidos, como o Conselho Municipal de Habitação (CMH), nem a criação de outros para o debate público do Projeto.

Na esfera do discurso a proposta de gestão co-responsável se apoiava em duas bases fundamentais: a inserção de diferentes segmentos da sociedade na execução das políticas sociais e a participação como um instrumento de fomento da adesão das comunidades às propostas do governo.

Em pesquisa de avaliação dessa intervenção, Lima (2007a, 2007b) afirma que, a despeito dos mecanismos de participação e gestão criados em princípio de 1997, o Projeto Vila-Bairro não foi submetido à deliberação da sociedade, limitando-se as problematizações de sua viabilidade à decisão técnica do órgão coordenador, a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPPLAN), e órgãos parceiros (co-executores). Poder-se-ia imaginar que os debates com as comunidades teriam sido reservados para o momento da implantação, no entanto não há registros de eventos ou de constituição de espaços de discussão e deliberação nessa fase inicial nem na continuidade da ação.

As declarações de técnicos da prefeitura⁷ revelam que as entidades representativas e as comunidades locais foram, de fato, convocadas e o CMH acionado, mas com tarefas específicas que não repercutiam no formato da proposta como a de discutir a condução do trabalho da equipe nas áreas e a definição dos critérios de seleção das famílias a serem integradas aos projetos específicos e correspondentes contrapartidas.

[...] a mobilização da população para nós era o carro-chefe porque nós teríamos que estar motivando essa população a aceitar, a aderir ao programa; assim, aderir nas condições que o município tinha a oferecer. (assistente social)

A gente tinha que estar mobilizando e buscando essa participação, essa contrapartida da família no Projeto [...]. Foi isso que no início foi difícil: a gente criar essa conscientização nas famílias, de que elas precisavam dar essa contrapartida, de entrar com a mão-de-obra. (assistente social)

Da mesma forma que as famílias eram responsabilizadas pela construção das moradias, no caso dos projetos habitacionais, as entidades representativas desempenhavam o papel de guardiãs do poder público nas comunidades, ou seja, como fiscalizadores das empreiteiras e das famílias beneficiadas.

As associações de moradores [...], elas são, na verdade, o órgão fiscalizador do projeto na comunidade. Eles se colocam como o órgão, a pessoa que vai estar ali em nome daquela comunidade, atenta pra que aquele projeto realmente seja executado conforme ele está sendo proposto. Então, eles se colocam numa postura, por exemplo, de fiscalizar a qualidade de material que a família está recebendo, a quantidade, envolve-se até mesmo, por exemplo, no contrato que a pessoa faz da mão-de-obra ou então se essa mão-de-obra está dentro da própria família. (assistente social)

Sob esse ângulo, a noção de participação popular se intercambiava com a de divisão de responsabilidades numa colaboração destituída de um conteúdo deliberativo que pressupõe o ideal de partilha de poder. (DAGNINO, 2002) Desse modo, os atores sociais locais, como associações de moradores, tinham um papel decisivo não só na coordenação das atividades na comunidade, mas também na luta pelos exíguos recursos do OP⁸, pois, nos fóruns zonais, quem tinha grande capacidade de mobilização, mais poder de barganha e melhor intermediação de interesses auferia a maior fatia.

Cumprido realçar que, na fase de implantação do Vila-Bairro (1997-1998), parte significativa dos recursos foi definida nos espaços do OP, o que foi tomado, em muitas ocasiões, como exemplo do caráter participativo da intervenção, conforme se depreende do depoimento do secretário de Planejamento do primeiro governo de Firmino Filho:

O Orçamento Popular inspirou, em boa parte, o Vila-Bairro porque, por meio

dele, nós conseguimos traduzir muitas dessas necessidades ouvindo as pessoas nos seus locais de residência. Quer dizer, nós renovamos, permanentemente, as informações relativas a essas áreas. O Vila-Bairro não foi uma ação de gabinete, fechada, elaborada por técnicos com capacidade superior; quer dizer, os técnicos, na verdade, fizeram, deram forma a informações, a sentimentos, à vontade, a anseios da população e os movimentos participaram de todas as formas disso aí⁹.

Urgem aqui duas ponderações. Em primeiro lugar, pressupor como exemplo de democratização das decisões e exercício da participação cidadã a disputa por uma minúscula fatia dos recursos destinados ao OP em que representantes em confronto buscam barganhar mais benefícios para suas comunidades; é tentar recobrir o caráter excludente e regressivo das políticas sociais distanciando-se, conforme já destacado, do sentido atribuído à noção de participação cidadã ou política. Uma segunda observação diz respeito à tentativa de se atribuir a processos de mera consulta uma conotação de planejamento participativo. Aliás, um dos principais óbices na execução do Projeto, apontado pelos técnicos da área social, foi o distanciamento entre a equipe de coordenação (SEMPPLAN) e a de campo demonstrando que a ação, ao contrário do afirmado pelo titular da pasta, orientava-se por um planejamento de base tecnocrática.

Os registros orais de técnicos e moradores recorrentemente remontam aos constrangimentos sofridos pelas famílias que aderiram aos projetos habitacionais executados em regime de mutirão e autoconstrução. Elas, além de se submeterem aos rígidos modelos de casas-embrião (24,83 m²), enfrentaram dificuldades de atenderem ao critério da contrapartida, uma vez que, não dispendo de condições financeiras para contratarem mão-de-obra nem de disponibilizarem a sua, tinham que encontrar alternativas para se manterem no Projeto. Afora essas imposições, outros fatores adensaram o quadro de dificuldades das famílias beneficiárias como, por exemplo, os problemas de interrupção da obra, em decorrência do atraso dos fornecedores, e a impossibilidade de fazerem alterações na planta da casa para que pudessem, minimamente, acomodar a todos.

No Projeto Vila-Bairro essas famílias não recebiam, elas eram até, assim, sacrificadas, muitas vezes. Elas se endividavam. A gente via, por exemplo, elas abrirem mão de bens materiais que elas haviam conseguido com dificuldade em troca do pagamento de uma mão-de-obra. Então, assim, comparando, por exemplo, com o projeto que nós temos hoje, com o Projeto do Vila-Bairro foi essa dificuldade porque você trabalhava as famílias carentes, né? Nós fazíamos todo um levantamento do perfil sócio-

econômico dessas famílias e estava lá caracterizado que elas assumiriam aquilo ali, elas assumiriam o quê? Acho que mais com a fé, acreditando que quando chegasse o momento de elas receberem esse material, essa rede de solidariedade funcionaria [...]. Conseguiríamos trabalhar, por exemplo, um mutirão de ajuda, junto a algumas famílias, porque pra muitas famílias mesmo foi muito sacrifício construir aquele modulozinho lá dentro do Projeto. (Assistente Social)¹⁰

Assim, em que pese a retórica e os mecanismos de participação criados durante essa gestão de Firmino Filho, a forma de inserção da comunidade na intervenção correspondeu mais a uma perspectiva de governança baseada na eficiência e na transferência de ônus para as localidades que a uma estratégia de empoderamento, entendido, consoante Avritzer (2005), como o fortalecimento dos recursos e da capacidade das comunidades pobres e excluídas. Na realidade, como enfatizado, o uso do termo participação, associado ao de parceria ou responsabilidade compartilhada, deita raízes no discurso neoliberal contra os sistemas de proteção social em países desenvolvidos, segundo os quais as políticas sociais promovem acomodação e passividade da sociedade perante um Estado ativo pelo que, diante de sua crise, impunha-se a inversão dessa lógica tornando as comunidades e o setor privado mais presentes no processo de decisão e responsabilização sobre tarefas antes desempenhadas apenas pelo setor público. (DRAIBE, 1993)

Não é aleatório, pois, o fato de muitos planejadores e gestores terem abraçado e passado a sacralizar o ideal da participação e as "virtudes comunitárias" como base ética do "bom governo", o que, muitas vezes, revelou-se mais um recurso de retórica para isentar o Estado de seu papel na regulação social ou mesmo para fomentar financiamento público ou privado, já que se adequava às orientações das agências nacionais e internacionais.

5 CONCLUSÃO

Com esta reflexão procurou-se destacar aspectos importantes para os estudos acerca dos chamados arranjos participativos e da gestão urbana contemporânea no Brasil.

Tentou-se mostrar que, a despeito das dificuldades encontradas no processo de democratização do Estado e do conflito de agendas urbanas, a sociedade tem logrado ampliar os espaços de participação na produção das políticas públicas, o que permite afirmar que o perfil da gestão urbana no contexto atual tem a participação social como princípio organizativo, não obstante a diversidade de modelos e de resultados.

Contudo, não se pode olvidar as críticas a uma supervalorização do papel de determinadas

coalizões de poder, à apologia a “boas práticas” que, ou por um recurso de *marketing* ou por um discurso modernizante, assim se projetaram, mas não se revelaram inovadoras nem ofereceram respostas significativas aos problemas urbanos. Na verdade, sob um viés ideológico, o discurso da participação serviu a práticas as mais diversas e a diferentes objetivos e projetos políticos eivados de uma visão própria de Estado, sociedade e democracia.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. v. 23, n.80, p. 25-48. Campinas: CEDES, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. A ampliação da participação no Brasil: a dimensão estadual e a questão do empoderamento. In: LUBANBO, Cátia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- _____. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRANDI, Reginaldo. **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Hucitec/ANPOCS/IPEA, 1994. p. 244-270.
- _____; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, 2002. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/85.5.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2007.
- _____; MARES GUIA, Virginia R. dos. Orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. **Cadernos CRH**, Salvador, n. 35, p. 179-197, 2001.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 52, v. 18, p. 125-138, jun. 2003.
- BOSCHI, Renato R. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. p. 1-19., 1999. Disponível em <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...> Acesso em: 26 mar. 2007.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 47, p. 155-176, 1997.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-118.
- _____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.
- FERNANDES, Antônio S. A democratização da gestão urbana no Brasil: teoria e empiria. **Anais... Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, XI, Salvador, p. 1-17, *Paper*, 2005.
- _____. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. II. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.
- LIMA, Antônia J. **O impacto de iniciativas locais de políticas urbanas sobre as condições de vida de populações pobres: análise da experiência do projeto vila-bairro em Teresina – Piauí**. Relatório final de pesquisa. Teresina: UFPI, 2007a.
- _____. Políticas urbanas, governos locais e segregação socioespacial: alcance e limites das novas intervenções públicas. In: LIMA, Antônia J. (Org.). **Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b.

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

MILANI, Carlos R. S. Governo local e cidadania: análise sobre a participação política na Bahia contemporânea. **Anais...Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política**, 3. Campinas: 2006. p. 1-25.

OFERTA CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. **Relatório de Avaliação do Projeto Vila-Bairro.** Habilitação para o Programa Habitar Brasil BID. Documento XII. Teresina, Oferta, 2001.

PITANGA, Joseane de C. L. **Os efeitos do orçamento popular de Teresina para a promoção de práticas democráticas na gestão pública municipal, 1998 e 2004.** 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Teresina: Universidade Federal do Piauí (UFPI). 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

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

SOARES, José A; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; CACCIA BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo, Cortez, 1998. p. 61-96.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas públicas universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 2, v. 18, p. 27-41, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TERESINA. Prefeitura Municipal. SEMPLAM. **Vila-Bairro.** Teresina: PMT, 1997.

_____. Prefeitura Municipal. SEMPLAM. **Vila-Bairro - trabalho social.** Teresina: PMT, 1998.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 75-104.

WORLD BANK. **Urban policy and economic development - an agenda for the 1990s.** A World Bank Policy Paper. Washington: World Bank, 1991.

WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington: World Bank, 1992.

NOTAS

1. Novas institucionalidades ou desenho institucional foram conceitos adotados por autores, como Boschi (1999), que, apoiando-se na corrente neo-institucionaliza, buscaram explicar tais experiências da mesma forma em que se introduziram os termos arranjos participativos, novas esferas públicas e espaços deliberativos fundados nas reflexões de Habermas (1997) em torno da idéia de democracia deliberativa.
2. Conforme Caldeira (1997, p. 155-6), tais "[...] espaços encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os 'marginais' e os sem-teto [...]. Conseqüentemente, nessas cidades o caráter do espaço público e da participação dos cidadãos na vida pública vem sendo drasticamente modificado".
3. Segundo Avritzer (2003), em 2003 o OP já estava implantado em 103 municípios e inspirara experiências de participação em nível internacional, a exemplo das de Montevidéu, no Uruguai, Córdoba, na Argentina e Saint-Dennis, na França.
4. Conforme dados do IBGE (apud SOUZA, 2004), existiam no país, em 2001, mais de 22.000 conselhos municipais com predominância na área da saúde (5.426), assistência social (5.178), direitos das crianças e dos adolescentes (4.306) e educação (4.072).
5. O conceito de capital social (PUTNAM, 2000) tem sido invocado por diversos estudiosos para qualificar o sucesso ou fracasso dessas experiências brasileiras, de modo que variáveis como associativismo, acúmulos históricos de experiências associativas e cultura cívica seriam, segundo esses analistas, condicionantes do resultado de determinadas apostas de governança.
6. Como já amplamente demonstrado pela literatura, as décadas de 1970 e 1980 assistiram à mudança no padrão de intervenção estatal nos países de capitalismo avançado, cuja dinâmica estava associada à crise do Estado de Bem Estar Social e se representava pelo redimensionamento do seu papel Estado. Já nos anos de 1990 esse mesmo movimento ocorreu na América Latina, surgindo, como resultado, uma agenda de reformas que visava à redução da capacidade regulatória do Estado, a retirada de suas funções produtivas e, no plano das políticas públicas, apontava para a descentralização e privatização de atividades sob controle estatal.
7. Entrevistas concedidas em outubro de 2006.
8. Conforme Pitanga (2006), no período de 1998 a 2004 somente 3% das receitas do município de Teresina foram disponibilizados ao OP.
9. Entrevista concedida a Edmundo Ximenes Rodrigues Neto em novembro de 2004.
10. Entrevista concedida em outubro de 2006.

Antônia Jesuíta de Lima

Professora Associada do Departamento de Serviço Social da UFPI; Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Integrante do Grupo de Pesquisa Cidade, Tempo e Espaço (UFPI).
E-mail: a.je.l@uol.com.br

Universidade Federal do Piauí - UFPI

Campus Universitário Ministro Petrônio Portela, s/n
Bairro Ininga - Teresina - Piauí
CEP: 64049-550