

Gestão urbana e Habitação de Interesse Social¹

Antônia Jesuíta de Lima²

***Resumo:** O presente artigo discute a ação dos governos municipais e as políticas de habitação de interesse social nas grandes cidades brasileiras, a partir da década de 1990. Analisa-se, em particular, um programa de urbanização de favelas partindo da realidade de Teresina, uma capital do nordeste do Brasil. Discute-se em que medida iniciativas dessa natureza tendem a produzir efeitos de largo alcance social e de longo prazo, considerando-se as restrições orçamentárias locais e a ausência de políticas sociais de caráter mais abrangente e de incentivos federais. Conclui-se que, não obstante o caráter inovador da proposta, os seus resultados ficaram distantes dos objetivos pretendidos de promover a melhoria das condições urbanas dos assentamentos precários e impactar a dinâmica socioespacial. Isso se deu não apenas pelo não cumprimento de metas físicas, mas também pelas fortes discrepâncias entre os propósitos formulados, a grade orçamentária estabelecida e a escala das demandas da população.*

***Palavras-chave:** Cidades. Segregação Socioespacial. Políticas Urbanas.*

Introdução

A gestão urbana e os governos locais ganharam centralidade na agenda pública a partir da década de 1990, quando a descentralização se inscreveu como princípio organizador do processo decisório e o município ganhou relevância no desenho federativo. Nesse ambiente, se difundiram

¹ Esse artigo é produto de pesquisa realizada, no período de 2004 a 2007, com auxílio financeiro do CNPq, que resultou na publicação do livro “GESTÃO URBANA E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL: análise de uma experiência de urbanização de favelas”.

² Prof^ª Dr^ª da UFPI - E-mail: a.je.l@uol.com.br Endereço: Rua Demerval Lobão, 1749/1002, bairro; Fátima, CEP: 64048-100, Te – Piauí

tentativas de práticas descentralizadas, sinalizando com um perfil inovador nas formas de condução da gestão local.

Entrementes, ao tempo em que tais iniciativas se expandiam, emergiram indagações sobre a capacidade dos municípios de responderem aos desafios urbanos. Noutros termos, se tais iniciativas tendiam a se consolidar como política pública ou se não passavam de casos isolados e pontuais. Tais ponderações ganharam sentido quando se evidenciaram impasses na institucionalização do processo de descentralização, especialmente no campo das políticas urbanas que, sem uma clara distribuição de atribuições entre os entes governamentais, ficaram praticamente sob a responsabilidade exclusiva dos municípios. Estes, ao repercutirem com maior intensidade o agravamento da crise urbana gerada, entre outras variáveis, pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a ausência de uma política de âmbito nacional para o setor, tiveram que apresentar respostas às demandas sociais.

Outro fator que reforçava as dúvidas era a vulnerabilidade financeira dos municípios que, apesar de instância federativa mais beneficiada na partilha do bolo tributário, mostravam-se ainda fortemente dependentes de recursos externos para implementarem a pauta local, sem os quais as ações tendiam a apresentar um caráter fragmentário e pontual (ALMEIDA, 1995). Mencione-se, ainda, a estratégia de recentralização operada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2003), a partir da segunda metade da década de 1990 pela qual recuperou o controle sobre o orçamento público através de um amplo processo de reforma constitucional, que incidiu na redução da capacidade fiscal das unidades subnacionais (MELO, 2005).

Situando-se nesse debate, este artigo discute a gestão pública no Brasil tomando como base empírica uma intervenção urbana em Teresina, no Piauí, que surge com o propósito de reduzir os elevados níveis de pobreza e segregação socioespacial pela melhoria das condições urbanas e sociais dos assentamentos precários. Trata-se, pois, de uma iniciativa de urbanização de

favelas, implementada pelo governo municipal a partir de 1997 que, devido ao porte, abrangência e volume de recursos investidos, constituiu-se a mais ampla intervenção pública em habitação popular na capital promovida pela administração pública local. Embora ainda vigente o programa, definiu-se como recorte temporal o período 1997 a 2004, por caracterizar-se como de maior densidade da intervenção.

1. Novas institucionalidades e desafios dos municípios brasileiros no desempenho das políticas urbanas

A sociedade brasileira, sob a égide da Constituição de 1988, e mercê de reformas na estrutura estatal, vem experimentando mudanças importantes no âmbito das relações intergovernamentais, que apontam para a solução de problemas históricos relativos a desigualdades regionais, fiscais e tributárias e para a consolidação de uma Federação, com descentralização de poder e recursos fiscais. Afinal, uma das reivindicações políticas das décadas de 1970 e 1980 era a descentralização das políticas públicas, considerando-se que a “[...] excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório” (ARRETCHE, 2004, p. 26).

Destarte, a partir da década de 1990, operaram-se esforços para a materialização dos dispositivos constitucionais que, no campo político, representaram a ruptura com o modelo de políticas centralizadas, tecnocráticas e autoritárias do Brasil recente e, no institucional, implicaram a transferência de atribuições e competências para as esferas municipais e estaduais. Os governos locais expandiram a autoridade sobre recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais automaticamente a eles transferida e começaram a gerir impostos de significativa importância (ARRETCHE, 2002).

Contudo, devido à heterogeneidade regional, socioeconômica e demográfica do país, as mudanças ressoaram

de forma desigual, ora favorecendo os pequenos municípios, ora os mais ricos, com repercussões variadas no desempenho da agenda social, e suscitaram a questão se a descentralização não se estaria constituindo em “[...] um mecanismo perverso de aprofundamento das disparidades regionais e municipais quanto ao acesso equitativo aos padrões mínimos de qualidade de vida” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 31).

Os dados atestam que houve, de fato, um amplo processo de valorização dos governos locais, haja vista a transferência para eles de fração significativa dos tributos nacionais, mas o processo de recentralização, iniciado na segunda metade da década de 1990, alterou substancialmente a autonomia fiscal e decisória dos municípios. Isto levou a se concluir que a descentralização estava longe de ser abrangente, concentrando-se ela no aumento dos recursos financeiros para os municípios, garantidos constitucionalmente, e na ampliação crescente de transferências federais para alguns programas sociais universais (SOUZA, 2004).

A despeito dos avanços do novo sistema, as limitações constitucionais logo emergiram, pois embora estabelecidas garantias legais e institucionais para a autonomização dos municípios, para algumas áreas específicas, como as de políticas urbanas, não ficaram claras as responsabilidades e competências dos entes federados.

Nesse contexto de conflitos de competências, diversas políticas públicas deixaram de efetivar-se, acarretando descontinuidades de ações e aumento da crise das grandes cidades, uma vez que a maior participação dos municípios no total de recursos tributários disponíveis não se mostrou suficiente para atender as demandas do acelerado processo de urbanização (VITTE, 2003). Nesse campo, em particular, a experiência é emblemática, pois várias iniciativas emergiram justamente no vácuo de uma definição de políticas urbanas de caráter nacional, após o fechamento do BNH, em 1986, e a completa desarticulação, nos anos subsequentes das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal.

Além disso, a crise econômica da década de 1980 reduziu drasticamente as possibilidades de financiamento de programas federais de desenvolvimento urbano, verificado na comparação da arrecadação líquida do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos anos de 1993 e 1984, com queda de mais de cinquenta por cento, fato revelador da ausência de condições institucionais e financeiras do governo federal para a formulação de uma nova política (ARRETCHE, 2000).

Em face do crítico quadro institucional e político do setor – conflitos interburocráticos, fragmentação de interesses, debilidade dos setores técnicos mediadores e desarticulação - as expectativas de grupos sociais e especialistas ligados à questão urbana voltaram-se para a Constituição de 1988, da qual se esperava que o impasse se resolvesse pela distribuição de responsabilidades, afinal essa tendência descentralizadora das políticas públicas de corte social ganhara vigor na agenda política da sociedade e nas discussões da reforma do Estado, a partir dos anos de 1980. Contudo,

[...] a Carta Constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte delas na área social. Nessas circunstâncias, a definição de atribuições específicas e de áreas de cooperação só pode resultar de políticas governamentais (ALMEIDA, 1995, p. 92-3).

Assim, diversamente das áreas de educação, saúde e seguridade social, não houve, no capítulo da política urbana, uma definição clara das competências e repartição de recursos entre as distintas unidades federadas. Esse quadro se aprofundou com o programa de desfinanciamento do Governo Fernando Henrique

Cardoso, que conduziu a política social no sentido da desresponsabilização do Estado e em direção à privatização, orientado pelo paradigma de descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços (ARRETCHE, 2002, p. 31).

Na realidade, diante das dificuldades de implantação do processo de descentralização das políticas sociais e dos constrangimentos fiscais, muitas administrações passaram a desenvolver, de forma autônoma, políticas que visavam a alterar as relações do governo com a sociedade e o setor privado e a melhorar, por meio de iniciativas diversas a qualidade de vida da população. Para alguns analistas, essas experiências representavam mudança, por ampliarem a capacidade administrativa dos municípios e pelo seu caráter democratizador, que aproximava governo e governados, enquanto outros alertavam para os limites institucionais e fiscais dos governos locais perante uma agenda urbana robusta, com problemas prementes e complexos, como o das desigualdades sociais e o da segregação socioespacial.

Estudiosos, como Almeida (1995), ressaltaram que tais inovações estavam menos associadas à nova dinâmica institucional que à incapacidade dos governos centrais de responder à multiplicidade de problemas, ao fracasso das políticas centralizadas e tecnocráticas e às condições da comunidade a que se destinavam. Lembrava a autora do colapso da política habitacional e as mudanças dramáticas no desempenho efetivo de papéis pelas distintas instâncias de governo, não sendo elas resultado de um marco legal que redefinisse as funções administrativas ou de políticas governamentais deliberadas, mas de uma progressiva desarticulação em âmbito nacional. É que,

[...] na medida em que o governo federal foi perdendo capacidade de ação, os estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo

de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento (ALMEIDA, 1995, p. 100).

Desta forma, multiplicaram-se pelo país iniciativas descentralizadoras, conformando certa hierarquização das ações em que cabia à esfera estadual a oferta de moradias e à local a execução, entre outros, de programas de urbanização de favelas e oferta e regularização de lotes urbanizados. Isso suscitava muitas indagações sobre as potencialidades municipais (poder de impacto no quadro urbano das cidades e abrangência e perspectiva de consolidação dessas experiências), pois, malgrado a nova dinâmica nas relações intergovernamentais (especificamente no campo tributário e fiscal), os municípios brasileiros, dependem, em geral, de recursos federais para implementar ações que, na sua ausência, apresentam limitado alcance social. Ressalta Almeida (1995) que, muitas vezes, a maioria das ações não assume feição de políticas institucionalizadas e não ultrapassa o período de um mandato, posto que as iniciativas vinculam-se fortemente à agenda política dos governantes de turno.

Argumentou-se ainda que várias das chamadas inovações nem eram tão originais, uma vez que resultavam da combinação de elementos existentes ou de soluções conhecidas, adaptadas a circunstâncias específicas em formas ou processos novos, como era o caso dos mutirões em projetos habitacionais ou projetos de autoconstrução. Largamente adotados por governos locais a partir dos anos de 1990, os programas de construção de moradia sob regime de mutirão e em cogestão com os movimentos sociais, foram considerados inovadores e apresentados como expressão do caráter democrático da gestão pública, recobrando, muitas vezes, a sua instrumentalização pelas agências financiadoras que condicionavam à liberação dos recursos a introdução de estratégias de participação popular na execução das ações.

Assim, nesse contexto de novas mediações institucionais e políticas, mas também de indefinições constitucionais e de limitações fiscais dos municípios, as ponderações acerca da municipalização das políticas urbanas convergiram para indagações sobre o potencial de tais iniciativas responderem aos graves problemas das desigualdades sociais que recortam a dinâmica urbana das grandes cidades brasileiras sem compor uma estratégia de articulação entre as distintas esferas governamentais. Dilemas observados na experiência do Projeto Vila-Bairro, desenvolvido em Teresina-Piauí, conforme veremos a seguir.

2. Gestão urbana e os impasses na política de habitação social em Teresina

2.1 Contexto urbano e a problemática habitacional: breves considerações

Teresina, capital do Piauí, localiza-se na mesorregião Centro-Norte piauiense, à margem direita do Rio Parnaíba, ocupando uma área de 1.756 km² (IBGE, 2010). Desde a década de 1940, cresce a índices superiores aos do estado. Em 1960, já registrava taxa de crescimento demográfico de 4,63% (142.691 habitantes), e atinge seu ápice em 1980, com 5,53%. Em franco processo de metropolização, Teresina tem atualmente uma população de 814.230 habitantes e uma taxa de urbanização de 94,3% (IBGE, 2010). O crescimento acelerado de Teresina a partir da década de 1970 se expressou não apenas na sua reconfiguração urbana, mas também no acirramento de contradições sociais geradas ao longo do processo. Ampliaram-se os espaços de localização dos setores pobres da população, constituindo uma nova periferia, não mais limitada às áreas tradicionais de moradia desse segmento, uma vez que se espraiava em novos polos de adensamento populacional. A nova estrutura urbana, reveladora das virtudes e vicissitudes da

urbanização refletia a imagem de uma cidade em expansão, porém eivada de contrastes e fortes traços segregadores e excludentes. Assim, a questão urbana se potencializa, tendo como um dos principais determinantes a problemática habitacional, pois, a despeito do grande volume de investimentos públicos nessa área, vira-se se aprofundar os contrastes sociais, detectáveis no baixo nível de qualidade de vida da maior parcela da população e no aumento dos conflitos urbanos, especialmente daqueles em torno do uso e ocupação do solo.

Conforme Lima (2003), a partir da segunda metade da década de 1980 o contexto urbano, que passara por profundas transformações nos anos de 1970, começa a se redefinir, devido ao aumento dos conflitos por ocupação de terra e a novas práticas relativas à questão urbana por parte das populações pobres e do Estado. O agravamento dos problemas sociais se manifesta, com clareza, no crescimento dos assentamentos precários. Assim, em princípios da década de 1990, a pauperização se redimensiona com a multiplicação dos assentamentos precários em todas as regiões da cidade, redefinindo, inclusive o conceito de periferia. Segundo dados oficiais, em 1993 existiam, na Capital, 141 assentamentos precários, em 1999, totalizavam 150 núcleos e, em 2010, eram aproximadamente 220 (LIMA, 2010).

O aumento da vulnerabilidade social das populações pobres estava associado não apenas às distorções do processo de urbanização e da ineficiência das políticas estatais no equacionamento da questão urbana, mas também ao fraco desempenho da economia do estado, baseada no setor terciário, notadamente no segmento informal. Embora contribuindo com a maior parcela na composição do PIB estadual, Teresina, com um PIB de apenas 8.700.461 milhões, reflete o baixo desempenho da economia piauiense. Entre 2005 e 2009 houve uma evolução anual desse indicador para o município, mas não o suficiente para colocá-la num patamar mais elevado no contexto nacional, já que se situa na 52ª lugar no país, sem mencionar que o PIB *per capita* apresenta situação igualmente desconfortável, pois

Teresina se acha no último lugar entre as capitais da Região Nordeste.

Na desagregação da variável renda por setores censitários, com base nos dados de 2000, observou-se o forte processo de segregação socioespacial experimentado por Teresina ao longo de sua história. Enquanto os chefes de famílias com renda média de zero a três salários mínimos se localizavam nas zonas periféricas, os que ganhavam de 10 a 20 ou mais de 20 residiam nas áreas centrais, historicamente identificadas com os setores de alto padrão.

Na verdade, esse quadro expressa a realidade histórica de Teresina, assim como de outros centros urbanos brasileiros em que os processos de exclusão social e negação da cidadania se reiteram, numa ambiência que mantém em predomínio as relações e práticas sociais patrimonialistas e clientelistas. Apesar das particularidades locais, há, assim, um traço comum entre a constituição do urbano em Teresina e a urbanização no Brasil: o fato de se desenvolverem *pari passu* com a pobreza. No caso brasileiro, a cidade, conforme diz Santos (1993) torna-se criadora da pobreza não apenas devido ao modelo socioeconômico, mas também em razão da estrutura física, que pauperiza ainda mais os habitantes da periferia.

2.2 Intervenções municipais em habitação social a partir da década de 1990

Até meados da década de 1980 as ações nas áreas de habitação e saneamento básico se desenvolveram, em todo o país, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e foram executadas por agências estaduais ou municipais. No Piauí, essa política era executada pela COHAB-PI, órgão vinculado ao governo estadual e um dos agentes responsáveis pela alteração do espaço urbano da Capital, com a construção de grandes conjuntos habitacionais.

Nesse contexto, a atuação do governo municipal na área de habitação limitava-se à contenção dos conflitos pela ocupação

e uso do solo urbano, com o atendimento individual na concessão de títulos de aforamento de terrenos municipais e a remoção de áreas ocupadas.

Assim, as soluções apresentadas, até a década de 1980 cingiam-se à equação *favela – conjunto habitacional*, um modelo também adotado nacionalmente e que, se mostraram insuficientes para enfrentar a problemática da moradia.

Embora nos anos de 1980 alguns municípios se destacassem com iniciativas inovadoras em assentamentos precários, como o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em Recife, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em Belo Horizonte (CARDOSO, 2007), em Teresina mantiveram-se as formas tradicionais de tratamento da questão da moradia popular – desapropriações e reassentamentos de famílias removidas de áreas consideradas inadequadas para habitação.

Na década de 1990, com a ausência do sistema nacional de financiamento de moradias populares, verifica-se a expansão dos assentamentos precários e do setor privado de produção de habitações para as classes média e alta, que diversificaram a forma de apropriação do espaço urbano. Assiste-se à hegemonia dos capitais imobiliários e de incorporação, que atuam na construção dos condomínios verticais para os segmentos de renda elevada, fenômeno que contrastava com a perda de dinamismo da empresa estadual de gestão da habitação popular (COHAB-PI), fortemente constrangida por medidas restritivas de acesso a empréstimos.

Na verdade, na segunda metade desse decênio, já sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e com um novo desenho para o setor de habitação, os investimentos estaduais no município refletiam não apenas os efeitos da orientação macroeconômica, com fortes restrições orçamentárias e cunho privatista da política de habitação, mas também a vulnerabilidade do sistema, especialmente no que respeita à produção de unidades residenciais para a população de baixa renda.

Diante do caótico perfil da política habitacional no cenário nacional, os governos municipais que, até os anos de 1980, faziam intervenções limitadas nessa área, viram-se instados a atuar no setor. Em Teresina, a gestão de Wall Ferraz (1993-1996) implementa ações de melhoria habitacional em assentamentos precários e inicia um programa de lotes urbanizados, em regime de autoconstrução ou mutirão, caracterizando-se como inovações em relação às práticas tradicionais de tratamento das favelas, mas com resultados tímidos em relação a escala de demandas, não enfrentando, portanto, o *déficit* habitacional, já que preservava o mesmo padrão de tratamento da questão fundiária e da moradia.

Em 1997, Firmino Filho implanta o Projeto Vila-Bairro, que, baseado no Favela-Bairro (RJ), propunha-se a alterar o perfil urbanístico de 155 assentamentos precários, com ações de melhoria habitacional e legalização da posse da terra, implantação de equipamentos coletivos, de projetos de geração de emprego e renda e de ação educativa. Pela abrangência e volume de recursos previstos, de R\$ 67.660.530,00, o Projeto era anunciado como a principal intervenção do governo na área de políticas urbanas. Inscrevia-se como uma proposta inovadora, porquanto com perspectiva de impacto sobre a exclusão urbanística, já que visava intervir em distintas dimensões da moradia popular (físico-territorial, social e jurídica).

Mas, sem uma matriz orçamentária própria, a execução do projeto dependia da mobilização de recursos externos, já se configurando, de início, um óbice à sua consolidação como uma política de efeito social mais amplo. Isto, além de refletir a vulnerabilidade financeira da proposta, revelava os impasses constitucionais, principalmente no campo das políticas urbanas, e as limitações do novo desenho federativo, pois, embora os municípios tivessem se beneficiado com a repartição dos tributos, na prática, isso não se mostrou à altura dos problemas das grandes cidades, especialmente aquelas com baixo desempenho da economia local, como Teresina.

2.3 O Vila-Bairro e seus impactos nos assentamentos precários

Com total dependência de recursos externos, a sua fase inicial representou mais uma estratégia política para capitalizar a credibilidade da população e dar visibilidade ao Projeto, num contexto de grande mobilização dos movimentos sociais e de pressões por respostas imediatas aos problemas urbanos, não se olvidando também as expectativas geradas pela perspectiva de democratização da gestão municipal e da agenda urbana, que sinalizava com o enfrentamento da dramática situação de pobreza de grande parte da população teresinense.

A intervenção ganhou forma em 1998 quando o município passou a dispor de recursos federais, o que garantiu, até 1999, a presença do Projeto em 88 assentamentos, ampliada para 143, em 2000, mediante o incremento de repasses do BNDES (OFERTA, 2000). Destarte, ao cabo de quatro anos após o início de sua execução (1997 – 2000), o Vila-Bairro estava presente na maioria das áreas previstas, mas com ações pontuais.

É que, apesar de, naquele contexto, ser expressivo o volume de recursos captados, os investimentos realizados foram pouco mais da metade do orçamento previsto, um resultado relevante para uma realidade com histórica ausência do poder público em favelas, mas ainda distante dos objetivos preestabelecidos e das demandas sociais efetivas. O fato é que ou decorrente de uma estratégia política ou de uma decisão técnica de atuar, ainda que de forma incipiente, em todas as áreas, o padrão de alocação dos recursos se mostrou bastante desigual, caracterizando-se, de um lado, por um reduzido volume de ações e inversões na maioria dos assentamentos e, de outro, pela concentração naqueles de grande porte.

Inconcluso em 2000, o Projeto manteve-se como a principal intervenção do segundo governo de Firmino Filho (2001-2004), mais com reduzido desempenho pelas mesmas razões de dependência de recursos externos. Na realidade, os impasses refletiam a vulnerabilidade do município para levar a cabo propostas de largo alcance social sem uma matriz financeira

própria (e vinculada), além das dificuldades para, num ambiente institucional de restrições orçamentárias e de rígidos critérios impostos pelas instituições financeiras, contrair dívidas.

Frise-se que, no curso desse processo, detectou-se uma rápida densificação dos assentamentos precários, o que expunha, de um lado, os efeitos das iniciativas de urbanização de favelas que, gerando expectativas de melhores condições de vida, atraíram novos moradores, de outro, a principal contradição da ação pública na área habitacional, num contexto de ausência de um programa de produção de moradias populares: o mercado informal como o único meio de acesso dos pobres à moradia, explicando o movimento migratório intraurbano para os assentamentos urbanizados e os novos.

É evidente que o substrato desse quadro residia nos baixos rendimentos dos segmentos pobres, nos elevados preços da terra urbana, na ausência de mecanismos de regulação e controle dos mercados fundiário e imobiliário e, em última instância, nas desigualdades sociais e no padrão de políticas públicas, historicamente regressivo.

Aliás, a combinação desses fatores tem levado a que as taxas de crescimento da população residente em assentamentos irregulares alcancem níveis superiores à média de crescimento populacional, principalmente nos grandes centros, provocando, além do surgimento contínuo de favelas em áreas mais periféricas, o adensamento mais forte daquelas já objetos da ação pública, com deterioração das condições de vida (CARDOSO, 2007). Desse modo, a despeito da política de habitação municipal executada na segunda metade da década de 1990, as práticas alternativas de apropriação do espaço urbano pelos setores de renda baixa se mantiveram crescentes e presidiram a agenda urbana.

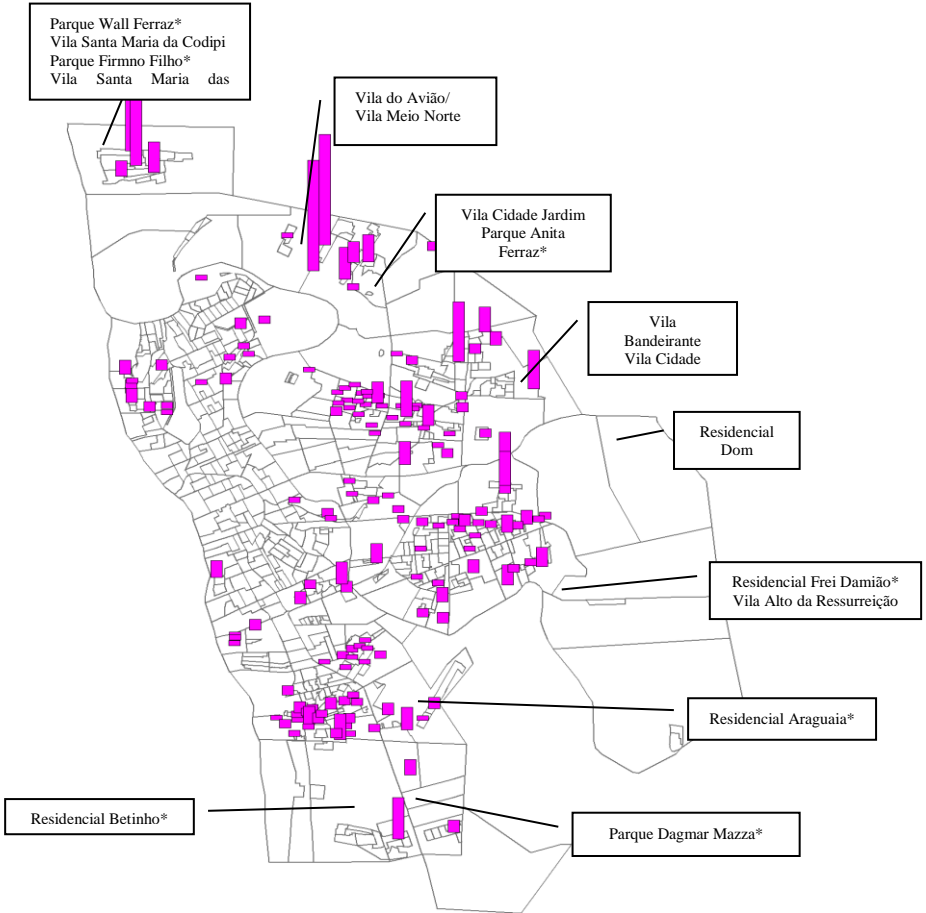
Durante os oito anos de execução do Projeto não se lograram atingir as metas orçamentárias, restringindo-se 82% do custo original, caracterizando-se a intervenção por grande instabilidade de execução financeira. Além dos constrangimentos orçamentários, a intervenção foi marcada por

uma forte assimetria nos gastos por obras e serviços, com predomínio das ações de infraestrutura física, (72,64%), em detrimento das de infraestrutura comunitária (22,16%), de geração de emprego e renda (3,49%) e ação educativa (1,71%).

Mantendo o mesmo padrão assimétrico da natureza das ações, houve igual distribuição desigual dos recursos aplicados, que, a princípio, poderia sinalizar para uma democratização no atendimento às demandas deslocando mais recursos para áreas mais vulneráveis, mas tal procedimento, ao contrário disso, respondeu a uma estratégia política do gestor.

Delineou-se, assim, uma lógica da intervenção com a concentração dos investimentos nos maiores aglomerados, predominantemente os localizados nas proximidades das franjas urbanas, que já contavam com um mínimo de presença da ação pública, bem como nos reassentamentos institucionais, configurando um padrão caracterizado por uma distribuição bastante desigual das ações e dos recursos, conforme se nota na Figura 1. Nela se nota que substancial parcela dos benefícios foi partilhada apenas por três grandes aglomerados, da mesma forma que outra parte, igualmente significativa, se destinou aos reassentamentos institucionais, enquanto a esmagadora maioria, constituída por pequenos núcleos, teve atendimento pontual.

Figura 1 - Distribuição espacial dos investimentos do Projeto Vila-Bairro. Teresina-Piauí. 1997-2004



Fontes: Teresina (2004); IBGE (2000, 2002).

*Reassentamentos institucionais

Destarte, o resultado mais concreto da intervenção, sob o ponto de vista da dinâmica socioespacial, foi a consolidação de grandes assentamentos, situados nas áreas de expansão urbana,

adensados, na primeira metade da década de 1990, pelos loteamentos municipais, obedecendo a uma lógica – urbanizar, condensar e consolidar aquelas áreas vitais e estratégicas para o processo de crescimento da cidade, de acordo com a visão do gestor. Tal configuração permite considerar que, apesar do potencial do Projeto, de direcionar políticas para aqueles sempre à parte dos benefícios urbanos, a intervenção engendrou uma lógica contraditória, de efeitos regressivos, ao suscitar o esvaziamento dos assentamentos precários, que resistem em áreas centrais dotadas de infraestrutura urbana e, ao mesmo tempo, o adensamento dos recém-urbanizados, localizados na periferia.

Na realidade, com orçamento insuficiente e o procedimento adotado para a hierarquização das prioridades e a distribuição espacial dos investimentos, foi-se definindo um padrão de intervenção com alterações nos aspectos físicoespaciais, mas sem impacto nos níveis de pobreza e na democratização do uso do espaço urbano.

Significa dizer que um programa de urbanização que priorize ações de infraestrutura física, secundando outras igualmente essenciais, pode incidir na integração espacial, mas tem limitado alcance social. Além disso, se isolado, sem a complementaridade de medidas de regulação do espaço urbano e do mercado imobiliário, de provisão de novas unidades habitacionais e da oferta e melhoria dos serviços sociais básicos, inclina-se a reproduzir a lógica perversa da segregação da pobreza.

Segundo Cardoso, Araújo e Coelho (2007, p. 77), a ausência ou os baixos investimentos na provisão de moradias podem levar “[...] à reprodução de problemas, gerando mais precariedade em áreas da cidade ocupadas pela população de baixa renda, excluída do acesso formal à moradia”. Na verdade, simetricamente aos ganhos produzidos pela urbanização e a valorização agregada aos assentamentos beneficiados, que lhe emprestam enorme potencial de expansão e atração de novos moradores, vai-se consolidando uma nova periferia, distinta da

que presidiu o cenário dos anos 1970 e 1980, a dos grandes conjuntos habitacionais, porém com as mesmas perspectivas de reprodução do padrão dual e periférico próprio do processo de urbanização brasileira.

Na ausência de uma política urbana consistente, reproduz-se a dinâmica de apropriação/exclusão do espaço urbano, realimentando o círculo perverso da migração intraurbana dos pobres, reiterando-se, assim, a segregação socioespacial, manifesta numa realidade em que os menos aquinhoados dos benefícios, ao depararem o mesmo quadro de precariedade e instabilidade do local de moradia, se obrigam a um deslocamento para a periferia, mais provavelmente para os novos espaços que se perfilam nas fronteiras dos assentamentos urbanizados.

A despeito das visíveis alterações nos aspectos físico-urbanísticos, sobretudo dos grandes assentamentos, a intervenção se norteou por um padrão fortemente restritivo, tanto na escala de atendimento quanto no conteúdo das ações, com resultados que atenuaram a precariedade das condições de moradia das populações pobres, mas não promoveram mudanças significativas na dinâmica urbana, pelas próprias limitações a ela inerentes. Destarte, em que pese a aproximação dos pressupostos do Projeto aos ideais de cidadania e da construção de urbes democráticas, por reconhecerem como legítimas as formas populares de ocupação do espaço urbano, tomarem as favelas como parte da cidade e evocarem o direito à moradia digna, na prática, os efeitos restaram insuficientes para uma efetiva integração social.

Não há dúvida sobre o fato de que iniciativas como as de urbanização de favelas são necessárias, uma vez que assentamentos precários expressam visivelmente as profundas distorções urbanas, no entanto, para seu enfrentamento, requerem medidas estruturais. Como realça Maricato (2008, p. 4), embora urgentes e inadiáveis, tais programas

[...] não atingem as raízes do processo de urbanização excludente, verdadeiro motor de produção contínua de favelas. Ele exige medidas mais amplas. O primeiro passo é criar consciência social sobre a dimensão e a importância do problema, trazendo para a luz do dia uma realidade que é oculta pelo desconhecimento.

Tal ignorância sustenta a ideia de que a pobreza se restringe às favelas, negando-se a presença de pobres em outros espaços da cidade. Isso também cristaliza preconceitos e estigmas sobre a pobreza urbana e reproduz a “pequena miséria” que, para Bourdieu (1997, p. 13), diz-se daqueles “[...] que têm por missão tratar a grande miséria ou falar dela, com todas as distorções ligadas à particularidade de seu ponto de vista”.

2.3.1 A dimensão participativa

A partir da década de 1980, quando os temas da redemocratização e da participação popular já dominavam a agenda pública, emergem tentativas de administrações locais que buscam torná-las permeáveis a controles democráticos, por meio da criação de instrumentos e desenhos institucionais propiciadores da inserção de distintos segmentos da sociedade na discussão sobre a condução das políticas públicas.

Evocando uma nova cidadania e a participação como forma de partilha de poder (DAGNINO, 2002), reproduziram-se, ao longo da década de 1990, por todo o país, experiências descentralizadoras que atingiram, em princípio do século XXI, alto grau de institucionalização, com a multiplicação dos conselhos de políticas públicas e outros instrumentos, como o orçamento participativo. Mediante a profusão de práticas descentralizadoras, gerou-se um consenso de que as instituições políticas passavam por importantes mudanças, que resultavam de compromissos forjados no processo de redemocratização, como o

de “[...] consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas” (SOUZA, 2004, p. 27), entendendo-se por empoderamento os meios institucionais que visam à promoção de “[...] mudança na assimetria de poder entre atores sociais locais” (p. 28).

Inúmeros também foram os estudos e pesquisas empíricas que analisaram os impactos das novas experiências na gestão pública em face mesmo da pluralidade de experimentos e das diversas realidades locais em que se materializaram. As avaliações não só apontaram para o potencial democrático dos conselhos e do orçamento participativo como espaços do exercício da democracia deliberativa (AVRITZER, 1994), mas também identificaram limites dos instrumentos de participação para conferir poder de decisão à sociedade civil.

Embora existisse a compreensão de que se tinha avançado nos desenhos institucionais participativos, questionava-se, por exemplo, se gestões inovadoras, ancoradas no princípio da eficiência e em mecanismos descentralizadores, apenas eximiam o setor público da sua responsabilidade ou implicavam o seu fortalecimento num contexto de reforma do Estado (do tipo burocrático para o empresarial) e de transição para uma ordem centrada no mercado. Chamava-se a atenção para o fato de que a difusão dessas experiências ocorria no momento em que agências multilaterais alteravam a estratégia política para as nações da América Latina e do Terceiro Mundo, reorientando a agenda de reformas macroestruturais do Estado.

Desse modo, à medida que a participação dos cidadãos se converteu em princípio organizativo da “boa prática” administrativa (MILANE, 2007, p. 215) e multiplicaram-se experiências descentralizadas de gestão, tornaram-se cada vez mais visíveis as ambiguidades e os distintos modos de inserção da sociedade no debate das políticas públicas e as concepções diferenciadas sobre as relações entre público e privado. Destarte, as experiências descentralizadas engendravam projetos políticos

diferentes, com concepções de Estado e da relação entre público e privado até contraditórios.

Decorridas duas décadas de mudanças político-institucionais, o perfil da gestão urbana se alterou substancialmente, consolidando-se a participação social como princípio básico. No entanto, há consenso entre os analistas de que as condições de efetividade da participação como exercício de deliberação das políticas públicas se mostraram pouco tangíveis. Conforme Souza (2004), o quadro recente da descentralização aponta para o desenvolvimento de estratégias de implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos.

Com efeito, embora muitos governos locais desenvolvam experiências participativas, a forma de inserção de novos atores sociais no processo decisório tem assumido desenhos diferenciados, expressando distintas formas de participação, desde as mais restritas, que se resumem a dar voz aos cidadãos, às que se convertem em mecanismo de empoderamento. Conforme Milane (2007), pesquisas empíricas revelam que a concentração geográfica desses arranjos democráticos (sobretudo no caso de orçamentos participativos) se dá em algumas regiões e que a institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea, apresentando as práticas da chamada participação cidadã variações importantes, segundo as particularidades regionais, políticas, sociais, culturais e locais.

Acrescente-se ainda que parte das experiências que se apresentam sob a rubrica do planejamento participativo se reveste de um tipo de participação “instrumental ou restrita”, definida por Azevedo (1994) como aquela 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. Do lado das organizações associativas de baixa renda, a participação nesse tipo de planejamento, normalmente vinculado a programas

alternativos, se motiva por interesses pragmáticos, 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).

Na experiência de Teresina, a administração local se inseriu nesse processo de descentralização ainda na gestão de Wall Ferraz, com a criação dos primeiros conselhos gestores, processo ampliado por Firmino Filho que, incluindo em sua plataforma política temas como modernização administrativa e descentralização democrática, propôs o chamado modelo de “intervenção corresponsável”, que deveria ter como balizas o desenvolvimento integrado do município, a inclusão social e a participação comunitária (OFERTA, 2001).

Tal ideário se tornou a palavra de ordem dos programas e projetos sociais desenvolvidos, mais destacadamente os diretamente voltados às populações da periferia, como o Vila-Bairro. No escopo dessa proposta, declarava-se que, em virtude de sua dimensão social, era imprescindível o desenvolvimento de ações que envolvessem a população-alvo, cuja configuração deveria nortear-se por uma “gestão corresponsável do poder público e sociedade organizada [...]” (TERESINA, 1998, p. 1).

Essa proposição não só se apoiava numa crítica à proposta neoliberal de redução da ação estatal no financiamento das políticas sociais, mas também na convicção da necessária redefinição das relações entre o público e o privado e do papel do Estado, sob o argumento de que este já não poderia cumprir as tarefas antes desempenhadas na provisão de serviços sociais públicos.

Mediante tais premissas, evocava-se a formação de uma consciência participativa, a converter-se em ação cidadã, que se produziria por meio da recusa ao assistencialismo e da adoção de

práticas cooperativas e de solidariedade, oriundas de uma outra visão da população sobre os problemas sociais a ela concernentes e das limitações estatais de responder aos novos requerimentos sociais. A ação cidadã também deveria contemplar a articulação em redes dos atores sociais locais, de forma a superar ações fragmentadas, próprias de “práticas isoladas e particularistas”. Assim, na mesma medida em que a participação se tornou palavra de ordem nas agendas locais, o termo parceria emergia como expressão dessa nova concepção da relação público-privado, ancorada nas ideias de colaboração e de “[...] participação da comunidade como co-executora e corresponsável pelas ações gerenciadas pelo poder público” (TERESINA, 1998, p. 7).

Evidenciava-se, dessa forma, uma percepção de cidadania e de participação relacionada à responsabilização da população na execução dos programas sociais, distanciando-se da noção de empoderamento das comunidades como mecanismo de capacitação para a partilha no processo decisório. Então, ao tempo em que a proposta contemplava elementos teóricos vinculados a uma ampliação da cidadania, como o preconizado fortalecimento do associativismo pelo estímulo à formação de redes sociais, reduzia a noção de participação à ideia de parceria público-privada, baseada no princípio da responsabilidade individual como substrato da ação cidadã. Com base nisso, a noção de governança se associava à de desenvolvimento de governos mais eficientes e de capacitação das comunidades para a ação cooperativa, como o voluntariado e o empreendedorismo.

Sob esse registro, conduziu-se a experiência do Vila-Bairro. Nela, o envolvimento da população restringiu-se à fase de execução, especialmente no que se referia à assunção de tarefas pelas famílias integradas aos projetos específicos (melhoria habitacional, construção de novas unidades residenciais, etc) e pela coordenação e gerenciamento das ações das lideranças, em parcerias com as equipes da Prefeitura. Constatou-se que, a despeito dos mecanismos de participação e gestão criados, em princípio de 1997, não houve uma discussão sobre as intenções

do governo e da proposta já formulada com os principais atores sociais interessados, no caso as entidades associativas locais, limitando-se as problematizações de sua viabilidade à decisão técnica do órgão coordenador e órgãos parceiros.

Sob esse ângulo, a noção de participação popular se intercambiava com a de divisão de responsabilidades, sem uma vinculação com o ideal de partilha de poder (DAGNINO, 2002). Os atores sociais locais, como associações de moradores, tinham um papel decisivo não só na coordenação das atividades na comunidade, mas também nos fóruns do Orçamento Popular, onde quem possuía grande capacidade de mobilização e mais poder de barganha e de intermediação de interesses auferia a maior fatia dos exíguos recursos disponibilizados pela Prefeitura para a decisão nesse fórum.

Outro elemento que aponta para a construção de um perfil restrito de participação nessa experiência diz respeito aos rígidos critérios impostos às famílias para se integrarem aos projetos habitacionais, pois, além de se submeterem a um pequeno módulo padronizado (casas-embrião de 24,83 m²), não podiam interferir no seu desenho, de modo a adequá-lo às suas necessidades. De outra parte, a contrapartida exigida (autoconstrução e mutirão), considerada uma inovação nas práticas participativas, ao invés de revelar o exercício da ação cidadã, conforme preconizado, constituiu-se fonte de constrangimentos para muitas famílias, uma vez que, não podendo contar com a própria mão de obra e com a colaboração de familiares ou vizinhos, nem dispendo de condições financeiras para contratar serviços de terceiros, obrigaram-se a buscar outros meios para manterem-se no Projeto.

Assim, em que pese à retórica e os mecanismos de participação criados, 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. Pode-se, pois, concluir que a concepção dominante de participação

popular era a que valorizava mais o caráter consultivo e colaborativo que o decisório.

Conclusões

Conforme a reflexão demonstrou, o Projeto Vila-Bairro se constituiu numa iniciativa de fundamental importância na área da habitação social em Teresina, em primeiro lugar pelo fato de até então não se ter registrado em nenhuma esfera de governo propostas ou ações concretas voltadas à regularização e urbanização de favelas, depois pelo reconhecimento do poder público da necessidade de enfrentar a questão dos assentamentos precários com práticas distintas das anteriores, compreendendo uma ação sistemática e ativa sobre as condições urbanas locais. O Projeto portava os ambiciosos objetivos de promover uma ampla intervenção nos assentamentos precários da Capital, por meio de uma abordagem integral, intensiva e simultânea em todas as áreas, com um escopo favorável à captação de financiamento externo, do qual dependia sua viabilidade, uma vez que o município participaria com apenas dez por cento dos investimentos.

A análise permitiu observar que, não obstante a capacidade do município de formular uma proposta consistente e para ela mobilizar recursos, a sua dependência financeira gerou fortes constrangimentos burocráticos e operacionais, afetando o cumprimento das metas. Concebido para execução nos quatro anos da primeira gestão do prefeito Firmino Filho (1997-2000), nem ao final da segunda (2001-2004) lograra alcançar o inicialmente programado.

Em que pese o caráter inovador e a relevância da iniciativa para a realidade local, os seus resultados ficaram distantes dos objetivos de promover a melhoria das condições urbanas dos assentamentos e impactar a dinâmica socioespacial. Isso se deu devido não apenas ao não cumprimento de metas, porém, em particular, às fortes discrepâncias entre os propósitos

formulados, a grade orçamentária estabelecida e a escala das demandas reais, sem esquecer a precedência das ações de infraestrutura básica sobre as de geração de emprego e renda e educação ambiental. Com isso, engendrou-se um padrão centrado nos aspectos físico-urbanísticos e uma hierarquização perversa, na qual se privilegiaram os grandes assentamentos, já consolidados, e os aglomerados localizados nas franjas urbanas.

Viu-se, assim, reiterar, a dinâmica de apropriação/exclusão do espaço urbano, com o deslocamento de pobres para a periferia, reforçando-se a migração intraurbana no sentido da segregação, sem desconsiderar a alta densificação dos assentamentos urbanizados e o surgimento de outras ocupações, além da especulação imobiliária.

É que, sem o acompanhamento de políticas de regulação do processo de apropriação e uso do espaço urbano, do mercado imobiliário e de provisão de novas unidades habitacionais, as iniciativas de urbanização de favelas, na mesma medida em que podem prover a melhoria das condições de vida locais tendem a promover um processo de valorização fundiária e, conseqüentemente, a expulsão dos mais pobres e sua substituição por outros de renda mais elevada. Intervenções parciais até solucionam pontualmente alguns problemas, mas não agem sobre os mecanismos segregadores, ainda que a ação continuada e a preservação dos equipamentos e da qualidade dos serviços sejam fundamentais para evitar a reprodução do quadro de precariedade anterior ou do padrão regressivo que alimentam a segregação socioespacial e aprofunda as desigualdades sociais.

Referências

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

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 302 p.

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

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. *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 (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPCOS/IPEA/HUCITEC, 1994. p. 244-270.

BOURDIEU, Pierre. O espaço dos pontos de vista. In: _____ (Coord.). *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1997. p. 11-13.

CARDOSO, Adauto L. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.

_____; ARAÚJO, Rosane L. de., COELHO, Will R. Habitação social na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no*

final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em:
<http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_8.pdf. Acesso: 11 nov. 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Base de informações por setor censitário. *Censo Demográfico 2000*, Rio de Janeiro, 2002. CD ROM.

_____. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro. 2010.

LIMA, Antônia J. de. Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. *As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos*. Teresina: Halley, 2003. 395 p.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, São Paulo, n. 6, v. 1, p. 67-78, 1998. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/deprojeto/Labhab/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

MELO, Marcus A. B. C. de. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 845-889.

MILANE, Carlos R. S. Participação social e ação pública na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 215-236.

OFERTA. *Relatório de avaliação do Projeto Vila-Bairro: habilitação para o programa Habitar Brasil-BID – diagnóstico integrado para urbanização de assentamentos subnormais em Teresina (Vilas Nova, do Avião e Meio Norte)*, doc. 12. Teresina, 2001.

_____. *Relatório de avaliação do Projeto Vila-Bairro: avaliação da implantação do Projeto Vila-Bairro e os primeiros resultados da intervenção (1997 - dez/1999)*, doc. 2. Teresina, 2000.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 246 p.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. 147 p.

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

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro: *Planilhas de Custos*. Teresina, 2004.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação geral. *Vila-Bairro: trabalho social*. Teresina, 1998.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. *Projeto Vila-Bairro*. Teresina, 1997.

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

Recebido em 11/12/2012
e aceito em 26/03/2013

Title: *Urban management and social interest housing*

Abstract: *This paper examines programs of municipal governments and the social interest housing policies in major Brazilian cities from the 1990s. It examines in particular a slum's urbanization program in Teresina, a capital city in the northeastern Brazil. Firstly, it analyses to what extent such initiatives tend to produce effects of long-range social and of long-term, considering budget constraints and the lack of more comprehensive social policies and of federal incentives. Despite the innovative nature of the proposal, the results did not achieve the intended goals of promoting the improvement of urban slums and of impacting the socio-spatial dynamic. The program failed not only by disregard of objective goals, but also by strong discrepancies between the aims formulated, the established budget and the needs of the population.*

Keywords: *City, Socio-spatial segregation, Urban policies.*
