

PARA "ALÉM" DO ESTADO: TENDÊNCIAS, LIMITES E ALCANCE DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL

SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

CAMPINAS, SETEMBRO DE 1994

*o exemplar corresponde ao original
tese defendida por Suely Maria Ribeiro
em 27/09/94 e orientada pelo
Dr. Carlos Alencar Barbosa de Oliveira
CPGE 23/09/94
C:*

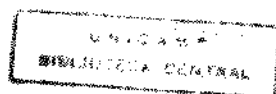
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**PARA "ALÉM" DO ESTADO: TENDÊNCIAS, LIMITES E ALCANCE
DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL.**

SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO CURSO DE
DOUTORADO EM ECONOMIA DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE CAMPINAS COMO REQUISITO À
OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM ECONOMIA.
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. CARLOS ALONSO
BARBOSA DE OLIVEIRA

CAMPINAS, SETEMBRO DE 1994



Suely Maria Ribeiro Leal

**Para Além do Estado; Tendências, Limites e Alcance das Novas
Formas de Gestão Urbana a Nível Local**

**Universidade Estadual de Campinas
Doutor em Economia**

Campinas, setembro de 1994

Banca Examinadora:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Sônia Miriam Draibe

Pedro Jacobi

Breno Augusto Souto Maior Fontes

Geraldo Giovani

*A Jorge e Alzira, meus amados pais, pela
presença e ajuda constante.*

*Aos meus filhos Paulo Henrique, Ana Paula e
Eduardo pela irreparável distância e horas de
carinhos não dadas.*

*A Marcos, companheiro em todas as horas
doces e amargas.*

*A meus alunos, de quem espero a reflexão e o
aprendizado.*

AGRADECIMENTOS

Sou grata a todos aqueles que de uma forma ou de outra, favoreceram o aprofundamento desse estudo temático. Agradeço em especial aos entrevistados: Amélia Bezerra Leite, Antônio Bonfim, Antônio Lauretino dos Santos, Edla Soares, Paulo Dantas, Jaime Boer, José Arlindo Soares, José Carlos Melo, Jaime Gusmão, Luiz Carlos Silva, Maria do Céu César, Rosalira Oliveira, Severino Manoel de Araújo, José Roberto do Nascimento.

Agradeço também o apoio imprescindível das seguintes instituições: Associação do Moradores do Pina (UMP), Centro de Estudos de Ação Social (CEAS), Centro de Pesquisa Josué de Castro, Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS), Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), Prefeitura da Cidade do Recife. Foi fundamental à pesquisa documental empreendida neste trabalho, o auxílio financeiro da Fundação de Amparo a Ciência e Tecnologia-FACEPE e o apoio logístico do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE e do Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

Gostaria de registrar meu agradecimento ao apoio dado na pesquisa de campo pelos mestrandos: Ana Maria de Oliveira Maciel, Demóstenes Andrade de Moraes, Heleniza Ávila Campos, Ivo José Vanderley da Silva e Ruskin Marinho de Freitas, e aos bolsistas: Ana Elizabete de A. Medeiros, João Gilberto de F. Silva Filho, Natália Miranda Vieira, Sandra de A. Wanderley.

Por fim, devo minha gratidão ao meu orientador, professor Carlos Alonso Barbosa de Oliveira do Instituto de Economia da UNICAMP.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	8
LISTA DE CRUZAMENTOS	10
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	12
LISTA DE MAPAS	15
LISTA DE TABELAS	16
LISTA DE ANEXOS	17
RESUMO	18
ABSTRACT	19
1 <u>INTRODUÇÃO</u>	20
2 <u>QUADRO TEMÁTICO:</u>	26
2.1 AS NOVAS FORMAS DE EXPRESSÃO DO PODER LOCAL.....	26
2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PERSPECTIVA.....	30
2.3 PRESSUPOSTOS PARA CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DO OBJETO.....	33
3 <u>CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO</u>	44
3.1 O PADRÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA: CRISE E ESGOTAMENTO	44
3.2 A NOVA REPÚBLICA: DAS REFORMAS ESTRUTURAIS AO "PACTO" CLIENTELISTA/ASSISTENCIALISTA.....	49
3.3 A EMERGÊNCIA DE ESPAÇOS ALTERNATIVOS NA GESTÃO MUNICIPAL	53
3.4 TENDÊNCIAS RECENTES DA GESTÃO MUNICIPAL: DESCENTRALIZAÇÃO / MUNICIPALIZAÇÃO / PARTICIPAÇÃO POPULAR	55
3.5 PODER LOCAL E OS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CASO DO MUNICÍPIO DE RECIFE (1955/1985).....	63
4 <u>A GESTÃO JARBAS VASCONCELOS NO CONTEXTO DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR (1986/88)</u>	79
4.1 ANTECEDENTES, CONTEXTO POLÍTICO E PAUTA DE REIVINDICAÇÃO COMUNITÁRIA	79

4.2 A NATUREZA DA COMPOSIÇÃO DO PODER LOCAL E OS IMPASSES DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA.....	91
4.3 A CONCEPÇÃO DO IDEÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO JARBAS: A PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	102
4.4 OS "MODELOS" DE PARTICIPAÇÃO.....	116
4.4.1 <u>O Modelo de descentralização político-administrativa: o "Programa Prefeitura nos Bairros"</u>	117
4.4.2 <u>Os Modelos setoriais e a diversidade dos mecanismos de participação</u>	126
1 - O Modelo de Descentralização/Municipalização da Saúde.....	127
2 - O Modelo de Gestão em Educação.....	133
3 - Modelos de Gestão em Urbanização.....	138
4.5 A EXPERIÊNCIA CO-GESTIONÁRIA NO BAIRRO DO PINA: O PROJETO PINA....	152
1 - Característica do Assentamento Urbano.....	154
2 - Formação da Organização Popular.....	157
3 - Origem do Projeto.....	158
4 - A Concepção do Projeto.....	159
5 - O Processo de Formulação do Projeto.....	159
4.5.1 <u>O Modelo de gestão do Projeto Pina</u>	161
1 - A Estrutura de Gerenciamento do Projeto.....	166
2 - Os Fóruns de Participação Popular.....	169
3 - A Dinâmica do Processo de Gestão do Projeto.....	170
4 - Os Conflitos nas Relações de Poder.....	188
5 <u>QUADRO AVALIATIVO DA GESTÃO</u>	198
5.1 ANÁLISE DO "MODELO DE CO-GESTÃO GERENCIAL DO PROJETO PINA"	198
5.1.1 <u>Resultados da pesquisa de campo:</u>	199
1 - Representação / Representatividade da Liderança.....	202
2 - Participação da Comunidade.....	210
3 - Efeitos do Projeto.....	219
5.1.2 <u>Elementos para uma avaliação do modelo de gestão do Projeto Pina:</u>	226
1- AS POSSIBILIDADES E LIMITES DO MODELO CO-GERENCIAL:.....	230
- Os Avanços na Nova Relação Setor Público / Comunidade.....	236
- O Papel da Participação da Comunidade.....	237
- As Restrições à Experiência.....	239
- Nova Relação com "Velhas" Dificuldades.....	240
- Nova Relação com "Novas" Dificuldades.....	241

2- CRISE DE LEGITIMAÇÃO OU PERDA DE HEGEMONIA DOS SETORES POPULARES:.....	246
5.2 CONFLITOS EMERGENTES DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL: O CASO DO RECIFE (1986/1988).....	252
5.2.1 <u>Contraponto entre ideário e prática nas administrações democráticas</u>	266
6 <u>TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS RUMO ÀS NOVAS FORMAS DE GESTÃO</u> <u>URBANA A NÍVEL LOCAL</u>	289
6.1 GESTÃO URBANA, PODER LOCAL E CIDADANIA	289
6.2 CRISE DOS MOVIMENTOS x CRISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS PERSPECTIVAS DE REDEFINIÇÃO DA AGENDA DEMOCRÁTICA	295
CONCLUSÕES.....	299
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	302
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	312

LISTA DE ABREVIATURAS

ARRUAR - ASSESSORIA DE URBANIZAÇÃO POPULAR
BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CEAS - CENTRO DE ESTUDOS DE AÇÃO SOCIAL
COMUL - COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO E LEGALIZAÇÃO
COPAG - COMISSÃO DO PLANO DE AÇÃO DO GOVERNO
DEP - DIVISÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS/URB-RE
DPE - DIRETORIA DE PROGRAMAS ESPECIAIS/URB-RE
DPU - DIVISÃO DE PLANEJAMENTO URBANO
DICON - DEPARTAMENTO DE CONTROLE URBANÍSTICO
ETAPAS - EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA E AÇÃO SOCIAL
FASE - FEDERAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL
FEACA - FEDERAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DE CASA AMARELA
FECOPE - FEDERAÇÃO COMUNITÁRIA DE PERNAMBUCO
FEMOCOHAB - FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DA COHAB
FEMEB - FEDERAÇÃO METROPOLITANA DE BAIRROS
GRACO - GRUPO DE AÇÃO COMUNITÁRIA
MCP - MOVIMENTO DE CULTURA POPULAR
MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
MDF - MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS
OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ONGS - ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
PCB - PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO
PC do B - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PCR - PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PND/NR - PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA REPÚBLICA
PPB - PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS
PPS - PROGRAMA PRIORIDADES SOCIAIS DA NOVA REPÚBLICA
PREZEIS - PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE
SOCIAL
PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
RMR - REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE
RPA - REGIÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA
SAC - SERVIÇO DE AÇÃO COMUNITÁRIA
SAJ - SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
SAS - SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL
SEAC - SECRETARIA DE AÇÃO COMUNITÁRIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.
SEPLAN/PR - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.
SOS - PROGRAMA SOS SANEAMENTO
UMP - UNIÃO DOS MORADORES DO PINA
URB - EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE
ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

LISTA DE CRUZAMENTOS:

- A1: RELAÇÃO ENTRE O EXERCÍCIO DE CARGO DO REPRESENTANTE E O INÍCIO DA SUA PARTICIPAÇÃO
- A2: RELAÇÃO ENTRE O EXERCÍCIO DE CARGO E A ÉPOCA EM QUE EXERCEU
- A3: RELAÇÃO ENTRE O INÍCIO DO EXERCÍCIO DO CARGO DE REPRESENTANTE E SUA ATIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO
- A4: RELAÇÃO ENTRE O GRAU DE INSTRUÇÃO E O CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DO PROJETO
- A5: RELAÇÃO ENTRE O CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO E OS SEUS OBJETIVOS
- A6: RELAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO REPRESENTANTE E A TAREFA QUE EXECUTOU
- A7a: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS REIVINDICAÇÕES E OS FÓRUNS DECISÓRIOS
- A7b: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E OS FÓRUNS DECISÓRIOS
- A7c: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO ACOMPANHAMENTO DO PROJETO E OS FÓRUNS DECISÓRIOS
- A7d: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA FISCALIZAÇÃO DO PROJETO E OS FÓRUNS DECISÓRIOS
- A8a: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA PAUTA DE REIVINDICAÇÕES E A INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO
- A8b: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA DECISÃO DE PRIORIDADES E A INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO
- A8c: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO ACOMPANHAMENTO DO PROJETO E A INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO
- A8d: RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA FISCALIZAÇÃO DO PROJETO E A INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO
- A9: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS DO PROJETO E AS MUDANÇAS OCORRIDAS NO BAIRRO
- A10: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS DO PROJETO E A SUA INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO POPULAR
- A11: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS E OS RESULTADOS DO PROJETO

- A12: RELAÇÃO ENTRE O CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO E OS FATORES QUE MAIS CONTRIBUÍRAM PARA OS RESULTADOS ALCANÇADOS
- A13: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS E OS EFEITOS MAIS IMPORTANTES DO PROJETO PARA A COMUNIDADE
- A14: RELAÇÃO ENTRE O QUE O PROJETO MUDOU NO BAIRRO E O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA A COMUNIDADE
- A15: RELAÇÃO ENTRE RESULTADOS DO PROJETO E O FATO DE A COMUNIDADE CONSIDERAR A GESTÃO BOA
- A16: RELAÇÃO ENTRE O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA A COMUNIDADE E O FATO DE CONSIDERAR A GESTÃO BOA

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: "RESUMO DAS PROPOSTAS DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS"	61
QUADRO 2 : "CARACTERÍSTICAS DO PADRÃO DE GESTÃO DO MUNICÍPIO DO RECIFE NO PERÍODO (1955/1985).....	65
QUADRO 3 : "SÍNTESE DAS PROPOSTAS DA FRENTE POPULAR, PARA GESTÃO DA CIDADE (1985)"	85
QUADRO 4: "SÍNTESE DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO PREFEITO JARBAS VASCONCELOS COM AS INTERENTIDADES-RECIFE EM 21/09/85"	87
QUADRO 5: "SÍNTESE DAS REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO POPULAR AOS CANDIDATOS À PREFEITO DO RECIFE (1985)"	88
QUADRO 6: "SÍNTESE DAS PROPOSTAS DOS CANDIDATOS A PREFEITO DO RECIFE"	89
GRÁFICO 1: "ATORES QUE INTEGRAM O PODER LOCAL".....	92
GRÁFICO 2: "O PODER LOCAL E A DISTRIBUIÇÃO DO CONJUNTO DE FORÇAS CONFORME ÁREAS DE INTERESSE, NO MUNICÍPIO DO RECIFE (1985/1988)"	97
GRÁFICO 3: "PAPEL DO PODER LOCAL NA GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RECIFE (1985/1988)"	100
GRÁFICO 4:"ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE NA GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986/88)"	103
QUADRO 7: "CANALIS DE PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE - GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986/88)"	122
ILUSTRAÇÃO 1: "CARTILHA DO PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS"	124
ILUSTRAÇÃO 2: "CARTILHA DO PROGRAMA DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS-MORROS DO RECIFE"	141
QUADRO 8: "SÍNTESE DA PROPOSTA DO PROJETO PINA AÇÕES IMEDIATAS"	162
QUADRO 9: "SÍNTESE DA PROPOSTA DO PROJETO PINA GLOBAL"	164
GRÁFICO 5: "ESTRUTURA GERAL DE GERENCIAMENTO DO PROJETO PINA"	167
QUADRO 10: "ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROJETO PINA".....	168

QUADRO 11: "CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO PROJETO PINA. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE - GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986/88)"	171
GRÁFICO 6: "FLUXOGRAMA GERENCIAMENTO DO PROJETO PINA"	173
ILUSTRAÇÕES 3A, 3B, 3C, 3D: "CARTILHAS DO PROJETO PINA (ZÉ DO PINA)"	175
QUADRO 12: "TOTAL DE REUNIÕES REALIZADAS PELA EQUIPE DE OPERACIONALIZAÇÃO"	180
GRÁFICOS 7A, 7B, 7C 7D, 7E, 7F: "TOTAIS DE REUNIÕES: COM GRUPOS LOCAIS, OMUNIDADE, OUTRAS ENTIDADES, CONSELHO DE REPRESENTANTES, ASSESSORIAS E OUTROS SETORES DO MOVIMENTO"	181
QUADRO 13: "ATRIBUIÇÕES DA EQUIPE DE OPERACIONALIZAÇÃO POR ÁREAS DO PROJETO"	187
QUADRO 14: "CRONOLOGIA DO PROJETO PINA"	189
GRÁFICO 8: "FLUXOS DE ARTICULAÇÃO DO PROJETO PINA"	195
QUADRO 15: "CATEGORIAS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO"	200
QUADRO 16: "SÍNTESE DAS REUNIÕES DE RUA"	212
GRÁFICO 9: "PERFIL DO REPRESENTANTE"	203
GRÁFICO 10: "PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO"	205
GRÁFICO 11: "REUNIÕES DE RUA"	213
GRÁFICO 12: "REUNIÕES DO CONSELHO"	218
GRÁFICO 13A, 13B, 13C, 13D: "FREQÜÊNCIA PARTICIPANTES, REUNIÕES DE RUA"	220
GRÁFICO 14: "RELAÇÃO ENTRE REIVINDICAÇÕES/PRIORIDADES/ ATENDIMENTO"	227
GRÁFICO 15: "OPINIÃO SOBRE A GESTÃO JARBAS"	227
GRÁFICO 16: "ASPECTOS POSITIVOS DA GESTÃO"	227
GRÁFICO 17: "ASPECTOS NEGATIVOS DA GESTÃO"	227
GRÁFICO 18: "TOTAL DE REUNIÕES COM A COMUNIDADE"	232
GRÁFICO 19: "TOTAL DE REUNIÕES POR TIPO E PERÍODOS"	232
GRÁFICO 20: "TOTAL GERAL DE REUNIÕES POR TIPO"	232
GRÁFICO 21: "TOTAIS GERAIS POR PERÍODO"	232
GRÁFICO 22A, 22B: "FREQÜÊNCIA PARTICIPANTES, REUNIÕES DO CONSELHO DE REPRESENTANTES"	233
GRÁFICO 23: "NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROJETO"	235

GRÁFICO 24: "REUNIÕES UMP".....	249
GRÁFICO 25: "REUNIÕES EQUIPE/CEAS"	249
GRÁFICO 26: "ASSEMBLÉIAS"	249
GRÁFICO 27A, 27B: "PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS: RELAÇÃO PLEITOS ATENDIDOS E NÃO ATENDIDOS"	273
GRÁFICO 28: TOTAL DE GASTOS SETORES SOCIAIS - GESTÕES JOAQUIM FRANCISCO E JARBAS VASCONCELOS	274
GRÁFICO 29: GASTOS POR SETORES SOCIAIS POR PERÍODO - GESTÕES JOAQUIM E JARBAS (1936/88).....	274
GRÁFICO 30: GASTOS SETORES SOCIAIS DESAGREGADOS: COMPARATIVO POR FUNÇÕES.....	274
GRÁFICO 31: TOTAL DE DESPESAS COM OBRAS URBANAS: EXPANSÃO - MANUTENÇÃO	275
GRÁFICO 32: DESPESAS SETORIAIS COM EXPANSÃO DE OBRAS URBANAS	275
GRÁFICO 33: DESPESAS SETORIAIS COM MANUTENÇÃO DE OBRAS URBANAS	275
QUADRO 17: COMPARATIVO REALIZAÇÕES DE METAS FÍSICAS - GESTÃO JOAQUIM (1983/85) - GESTÃO JARBAS (1986/88)	277
QUADRO 18: GESTÃO JARBAS VASCONCELOS: QUADRO DE REALIZAÇÕES DE METAS	278
QUADRO 19: MUNICÍPIO DO RECIFE: DISCRIMINAÇÃO DE ATIVIDADES COM DESPESAS DE EXPANSÃO E MANUTENÇÃO: HABITAÇÃO/ URBANISMO; SAÚDE/SANEAMENTO E TRANSPORTES (1986/88) ...	282

LISTA DE MAPAS

MAPA B1 - "REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO RECIFE: GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986/88)"

MAPA B2 - "REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO RECIFE: ADMINISTRAÇÃO JARBAS VASCONCELOS (1993)"

MAPA B3 - "ZEIS - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DO RECIFE"

MAPA B4 - "DELIMITAÇÃO DA ÁREA EM ESTUDO: BAIRRO DO PINA-RE"

MAPA B5 - "TIPOLOGIA HABITACIONAL DO BAIRRO DO PINA-RE"

MAPA B6 - "INTERVENÇÕES REALIZADAS PELO PROJETO PINA"

LISTA DE TABELAS

TABELA C1: PARTICIPAÇÃO NO MOVIMENTO POPULAR
TABELA C2: CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO
TABELA C3: CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DO PROJETO
TABELA C4: CONHECIMENTO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO
TABELA C5: CONHECIMENTO DAS REIVINDICAÇÕES DA COMUNIDADE
TABELA C6: ATUAÇÃO NAS ÁREAS DE REIVINDICAÇÃO
TABELA C7: NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROJETO
TABELA C8: ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
TABELA C9: CANAL DE MAIOR INFLUÊNCIA DECISÓRIA
TABELA C10: PRINCIPAIS FÓRUMS DECISÓRIOS
TABELA C11: PRIORIDADES DECIDIDAS PELA COMUNIDADE
TABELA C12: CANAIS DE MOBILIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO
TABELA C13: INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO
TABELA C14: MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO DO PROJETO
TABELA C15: RELAÇÃO TÉCNICO/COMUNIDADE (CONHECIMENTO DOS TÉCNICOS)
TABELA C16: VISÃO SOBRE A ATUAÇÃO DOS TÉCNICOS
TABELA C17: CONHECIMENTO DAS ASSESSORIAS
TABELA C18: PRIORIDADES ATENDIDAS
TABELA C19: QUALIDADE DO ATENDIMENTO DAS OBRAS
TABELA C20: PRINCIPAIS PROBLEMAS DAS OBRAS EXECUTADAS
TABELA C21: PRINCIPAIS CAUSAS DOS PROBLEMAS
TABELA C22: PRINCIPAIS MUDANÇAS PROVOCADAS NO BAIRRO
TABELA C23: INFLUÊNCIA DO PROJETO NA ORGANIZAÇÃO POPULAR
TABELA C24: IDENTIFICAÇÃO DOS CONFLITOS
TABELA C25: DISTINÇÃO DO PROJETO EM RELAÇÃO À OUTROS
TABELA C26: FATORES MAIS IMPORTANTES PARA O RESULTADO ALCANÇADO
TABELA C27: RESULTADOS DE MAIOR IMPORTÂNCIA PARA A COMUNIDADE
TABELA C28: CONTINUIDADE DAS OBRAS NA NOVA GESTÃO
TABELA C29: OBRAS EXECUTADAS
TABELA C30: RAZÃO DE NÃO TER SIDO EXECUTADA
TABELA C31: OPINIÃO SOBRE A GESTÃO
TABELA C32: ASPECTOS POSITIVOS DA GESTÃO
TABELA C33: ASPECTOS NEGATIVOS DA GESTÃO

ANEXOS

A - Cruzamentos

B - Mapas

C- Tabelas

D- Detalhamento do quadro metodológico da pesquisa de campo, quadro de amostra, modelo dos questionários, relação de códigos.

E- Roteiro entrevistas

F - Roteiro do banco de informações do Projeto Pina

G- Resumo entrevistas agentes institucionais

H - Resumo entrevistas agentes do movimento popular

I - Resumo entrevistas agentes políticos

J - Resumo entrevistas agentes técnicos

L - Resumo entrevistas com os atores sociais do Projeto Pina

M - Fotos da Área do Pina

RESUMO

A década de oitenta marcou a emergência de inovações no padrão de gestão municipal no Brasil, trazendo à tona a afirmação de um novo ideário de gestão pública. As diversas experiências instauradas por administrações de caráter progressista guiaram-se por práticas de participação popular e iniciativas de descentralização político-administrativa. Embora embrionárias e com limitações estruturais, tendencialmente apontaram para um novo papel do espaço municipal brasileiro, na consolidação da democracia e no reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania.

A experiência vivenciada pela primeira administração Jarbas Vasconcelos (1986/88) foi, sem sombra de dúvidas, um dos marcos nesta prática de gestão pública local. Além de representar um avanço em termos do debate político, incorporando ideologicamente concepções diferenciadas da esquerda como orientação na ação pública local, ela pautou-se, na sua praxis, pela renovação dos instrumentos tradicionais na relação setor público/sociedade. Introduzindo na agenda pública os interesses dos setores populares, mantendo uma parceria na definição de prioridades com relação aos interesses coletivos da cidade, recolocou o planejamento como instrumento de negociação e de gestão pública.

Este trabalho procurou resgatar esta experiência, reconstituindo o processo político-ideológico que favoreceu a sua viabilização, fazendo uma releitura dos modelos de gestão adotados e de suas implicações em termos da ação pública. Em particular, buscou perceber, através da análise do estudo de caso de um experimento de co-gestão gerencial levada a efeito pela administração, os limites e possibilidades das novas formas de gestão local. Contrapondo-se o ideário à praxis dessa experiência, foi possível refletir sobre tendências na adoção de parâmetros na gestão pública municipal.

ABSTRACT

The 80's marked the beginning of change in the way municipalities were administered. This decade ushered in a new concept of public management. The efforts of progressive administrations were based on popular participation and attempts to decentralize administrative and political decision making. Though in embryo and with structural limitations, they have pointed towards a new role for the municipalities in Brazil, in the consolidation of democracy and in the recognition of social rights and citizenship.

The first Jarbas Vasconcelos' administration (1986/88) was, undoubtedly, one of the first experiences of this new concept. Besides being an advance in terms of political debate, basing the local administration on left wing conceptions, it was also characterized by the renewal of the traditional instruments in the relation between the public sector and the society. By including the interests of the population in the political agenda and sharing the definition of priorities, planning was reestablished as an instrument of negotiation and public management.

The present study reports this experience, tracing the political and ideological process which made it possible and going through the models of management adopted and their implications in terms of public action. In particular, it tries to perceive the limits and possibilities of this new kind of municipal administration. This is done through the analysis of an experience of co-management carried out by this administration. Through comparing theory to practice it was possible to reflect on the tendencies in the adoption of parameters in the municipal management.

1. INTRODUÇÃO

A idéia de aprofundar o conhecimento sobre a experiência local de gestão democrática da cidade do Recife no período 1986/88 foi fruto de inquietações pessoais acerca da importância do momento histórico vivenciado pelo Estado brasileiro, quando da democratização do país. Após o longo período de vigência do autoritarismo e da repressão política, os chamados setores da esquerda tiveram a chance histórica de colocar em prática visões estratégicas diferenciadas acerca do seu projeto de Estado e de Sociedade.

Costurar uma proposta alternativa para a gestão da cidade não aparecia como uma tarefa difícil a militantes, em grande parte vinculados à área acadêmica e comprometidos com um projeto democrático de sociedade. Teses as mais diversificadas haviam sido elaboradas durante as décadas de sessenta e setenta, sob a influência do paradigma "marxista-leninista" e dos modelos social-democrata e socialista. A experiência da social democracia européia (em pleno apogeu), as práticas socialistas de autogestão seriam traduzidas, de forma diferenciada, em linhas estratégicas pelos partidos de esquerda, agora saídos da clandestinidade.

A luta pela democracia e pelo socialismo no Brasil havia sido até então pensada por grande parte da esquerda brasileira (particularmente por aqueles setores vinculados ao PCB) como um movimento em dois tempos:

(...) tratava-se, num primeiro momento, de realizar uma "revolução democrático-burguesa", cujo conteúdo era essencialmente definido em termos econômicos sociais, (...); só num segundo momento, após a realização dessa "etapa democrática", é que seria possível pensar na luta pelo socialismo, cuja implantação, ademais, era concebida como resultado de uma "ruptura revolucionária" com as instituições políticas da democracia burguesa" (Coutinho, 1992, p. 47).

As teses do modelo etapista economicista (falido teórico e politicamente) e do "Estado instrumento" foram alvo de revisão, cedendo lugar no ideário de grande parte da esquerda brasileira à emergência da questão da democracia enquanto valor fundamental. Uma revisão necessária sobre a teoria do Estado negativo e da questão democrática é elaborada na tese 19 (dezenove) do IX congresso do PCB:

"(...) A este respeito faz-se uma veemente crítica ao Manifesto Comunista, quando se diz que o Estado não pode ser mais pensado como mero instrumento de dominação de uma classe sobre a outra; mas que deve ser apreendido como um instrumento de disputa pela hegemonia" (Zaidan Filho 1992, p. 107).

A disputa pela hegemonia deve-se dar como "radicalidade democrática", com a plena vigência dos seus pressupostos, havendo um vínculo indissolúvel entre socialismo e democracia como "valor universal" (Coutinho, 1992, p. 18-27) ⁽¹⁾.

Guardadas as especificidades das experiências de gestão democrática a nível local (cada uma delas composta por um conjunto de forças heterogêneas), o paradigma da "relação indissolúvel entre socialismo e democracia" parece ter tido uma influência ideológica predominante no ideário de grande parte das administrações progressistas que se instalaram na década de 1980. Por outro lado, a conquista dos aparelhos locais era parte de uma nova estratégia dos setores progressistas quer no campo eleitoral, quer no ideológico. Um modelo que combinasse descentralização político-administrativa com participação popular, deveria se contrapor ao padrão anterior, autoritário e excludente. Nada mais afeito a esse tipo de projeto, que os aparelhos locais.

Na maior parte dessas experiências, podem ser identificados alguns princípios norteadores de caráter bastante inovador. O aspecto maior e mais freqüente deu-se no plano da democratização da relação Poder Público/Sociedade, através da instauração de práticas de participação popular na gestão das políticas públicas. Por influência no campo teórico da construção de novos paradigmas emergentes como resposta à crise do Estado, as iniciativas participativas foram em geral associadas ao uso de mecanismos de descentralização político-administrativa. Um outro elemento do discurso baseou-se na mudança da pauta do investimento público, através da inversão de prioridades, para o atendimento das demandas populares, privilegiando-se os programas sociais.

De fato, as iniciativas e experimentos apontaram mudanças significativas de sentido democratizante, nas relações e práticas do governo local, indicando tentativas de rompimento com os traços até então predominantes. Embora o sentido de ruptura não tenha implicado a superação do padrão tradicional, o grau de avanço pode ser considerado expressivo. Cada uma dessas experiências, de características heterogêneas, obteve um grau de avanço maior ou menor de conformidade com a conjuntura, com as

⁽¹⁾ O conceito de "democracia como valor universal" é rediscutido por Coutinho (1992, p. 18-27). A respeito da revisão dos paradigmas da esquerda brasileira, ver Zaidan Filho, 1992 p. 104-113.

alianças específicas, com a densidade organizativa do tecido social e a capacidade destas administrações de viabilizar investimentos no atendimento das demandas sociais ⁽²⁾.

No que diz respeito à relação Governo Local/ Sociedade, a abertura deu-se no sentido da implementação de mecanismos e processos que, por sua natureza, restringiam-se até então aos mecanismos de representação tradicionais. Canais de diálogo, consulta ou de negociação passaram a servir de guia para a resolução de problemas e para a formulação de políticas, a exemplo de plenárias, fóruns populares, comissões, conselhos etc. A instauração destes mecanismos institucionais possibilitou, através da participação dos setores sociais, a abertura de um espaço de discussão na formulação de peças-chaves da política urbana, tais como: orçamento municipal, planos diretores, prestação de serviços de natureza coletiva.

Os critérios de tomada de decisão, com respeito à alocação de recursos, com vistas à inclusão das demandas sociais na agenda pública, passaram a ser alvo do crivo do conjunto dos segmentos sociais envolvidos. Esse tipo de postura, embora não tenha rompido com as práticas tradicionais, serviu para atenuar comportamentos de tipo clientelista/assistencialista. Uma outra inovação importante, surgida a partir das administrações democráticas, tratou do resgate da autonomia e da identidade local. A antiga relação de subordinação e de dependência em relação às demais esferas do governo foi substituída pela tentativa de afirmação dos interesses e da cultura política local.

Outra alteração fundamental colocada pelas administrações democráticas foi a postura de inversão de prioridades do investimento público. A formulação de políticas e programas voltados às classes populares, no sentido do atendimento coletivo, bem como o reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania surgiram como elementos imprescindíveis à democratização do poder público. Não obstante as ações resultantes tenham tido caráter reduzido e insuficiente no que diz respeito ao conjunto ilimitado das demandas dos setores populares urbanos, estas redundaram em melhorias significativas das condições de vida destes setores.

Apesar dos avanços mencionados, as administrações locais tem tido enormes dificuldades em dar continuidade aos processos instaurados e em conseguir um grau de

⁽²⁾ Entre estas experiências destacam-se além da de Recife, as de Fortaleza, Salvador, Diadema, Santo André, entre outras.

legitimação dos seus projetos. A crise econômica, o refluxo do processo de mobilização popular, a ruptura de alianças que lhes deram sustentação são alguns dos constrangimentos identificados.

A reconstituição da experiência de gestão democrática da cidade do Recife, realizada neste estudo, é justificada pela importância que vem adquirindo na atualidade a temática das novas formas de expressão do poder local. No capítulo que se segue, traça-se um quadro sucinto do movimento de redescoberta da "Esfera Local" nos contextos dos países europeus e latino-americanos e seus rebatimentos no espaço brasileiro. Compõe também o capítulo a construção metodológica do objeto de estudo à qual foi dada especial atenção, face aos requisitos qualitativos do tipo de estudo.

O capítulo terceiro constou basicamente de dar conta do contexto onde as experiências de gestão local foram instauradas, havendo a preocupação principal de analisar o padrão de política pública brasileira, sua crise e esgotamento no período da Nova República. Ainda como parte do mesmo capítulo, procurou-se buscar os antecedentes à proposta participativa da gestão Jarbas Vasconcelos (1986/88), fazendo uma reconstituição dos movimentos de descentralização e participação ocorridos no final dos anos cinquenta e início da década de sessenta, bem como desenhando as características do padrão de gestão municipal que sucede o golpe militar, até o fim dos anos setenta.

Em seguida, no capítulo quatro, desenvolve-se o estudo propriamente dito da experiência da gestão democrática da cidade do Recife na primeira administração Jarbas Vasconcelos, objeto central de interesse deste trabalho. Ao se reconstituir os antecedentes do processo que viabiliza a vitória da Frente Popular do Recife nas eleições de 1985, procurou-se descer a fundo na natureza da composição do poder local e do conjunto de forças que integraram a administração; a sua distribuição por áreas setoriais de interesse e o rebatimento dos projetos específicos dos grupos político-partidários na concepção do ideário da administração. Coerentemente com os pressupostos metodológicos adotados, procurou-se recompor a concepção do ideário da administração com base na visão dos diversos atores envolvidos no processo: quadros de direção, técnicos, dirigentes do movimento popular e militantes. As entrevistas dos atores sociais favoreceram a identificação de concepções heterogêneas que se rebateram nos "modelos" de participação adotados. Em vista disso, foi realizada, a partir de uma leitura do discurso, a recomposição dos principais modelos de gestão adotados pela

administração. Selecionaram-se, pela importância conceitual e pela característica de inovação que tiveram, os modelos de saúde, educação, urbanização e saneamento.

Na busca de identificar uma configuração empírica de parâmetros indicadores do modelo participativo, selecionou-se como objeto de análise e avaliação o estudo de caso da experiência co-gerencial levada a efeito pela administração, no bairro do Pina - o chamado Projeto Pina. Esse projeto teve um caráter gestor bastante inovador. De um lado, foi fruto da luta da própria comunidade local frente ao poder público, incorporando no seu gerenciamento lideranças e mobilizando grande parte da população. De outro, representou para o setor público a oportunidade de por em prática uma experiência piloto de co-gestão gerencial, levando a máquina pública a adequar-se às pressões e à realidade sócio-econômica dos setores populares.

A fim de conhecer as características específicas do modelo adotado na gestão do referido projeto, o perfil da comunidade envolvida, bem como a avaliação da mesma sobre os seus resultados, realizou-se uma pesquisa na área junto aos representantes de rua e procedeu-se a entrevistas com membros da equipe que gerenciou o projeto. Contou-se, além disso, com a revisão completa da documentação institucional, a partir da qual foi composto um banco de informações relativas ao processo, o que permitiu a reconstituição o mais aproximada possível do modelo estudado.

A análise e a avaliação do referido modelo estão incluídas no quinto capítulo, onde se destaca um questionamento acerca de uma crise de legitimação do espaço ocupado pelos setores populares. Com apoio na reconstituição dos modelos e, particularmente, no estudo empírico, levantou-se a discussão sobre os conflitos emergentes das novas formas de gestão urbana a nível local, procurando-se fazer um contraponto entre o ideário e a prática das administrações democráticas, o que finalizou a avaliação da experiência da gestão Jarbas Vasconcelos (1986/88), objetivo central desta tese.

Finalmente, no último capítulo, buscou-se apontar as tendências e perspectivas das novas formas de gestão urbana a nível local, num quadro difuso, onde estão presentes na cena política brasileira dois cenários alternativos: de um lado o projeto neoliberal conservador e de outro um modelo de democracia. Posta esta circunstância, procurou-se indagar sobre as lições deixadas pelas experiências de gestão democrática a nível local e em que medida elas contribuíram para a consolidação do projeto democrático.

Este estudo não esgota a lacuna existente, deixando em aberto um amplo espaço no campo da pesquisa acadêmica, para a reelaboração crítica das experiências de gestão democrática. Constituem-se campos férteis de investigação o estudo sobre as tendências e os novos contornos que assumem os movimentos mais recentes na década

de 1990. A construção de referências mais sólidas sobre os novos processos de gestão a nível local permitiria indicar novas iniciativas com vistas à sua reelaboração, no sentido da ampliação dos direitos sociais e da cidadania do conjunto da sociedade.

2. QUADRO TEMÁTICO

2.1 AS NOVAS FORMAS DE EXPRESSÃO DO PODER LOCAL

A "redescoberta" da "Esfera local", enquanto instância de representação do Poder, tem-se apresentado como uma tendência, seja no campo da legitimação da atuação do Estado, seja no campo da luta pela conquista dos direitos sociais e da cidadania. Essa ênfase ao "local" não é propriedade do debate teórico atual. Segundo Borja (1988, p.26), desde Toqueville, a relação entre governo local, participação e democracia vem sendo defendida como corolário fundamental do aprofundamento do reconhecimento democrático.

A partir da década de setenta, esse "movimento" de "reconhecimento" e de "redescoberta", em direção aos espaços locais, municipais, foi acentuado, particularmente nos "países de democracias estáveis", como resposta à crise dos modelos de centralização do Estado. Os processos de reorganização do Estado nestes países tiveram, grosso modo, uma tendência principal de caráter descentralizador, motivada, principalmente, pelos estrangulamentos de ordem fiscal do Estado. As experiências da Espanha e Itália podem ser consideradas as mais consolidadas em termos da participação cidadã e da autonomia alcançada pelo poder local, sem dúvida, fatores responsáveis pelos resultados em termos de eficácia social, destas experiências.⁽¹⁾

Com o fim das ditaduras e a crise econômica e financeira nos países da América Latina, a complexa transição democrática tornou o "local" o ponto de convergência das contradições e demandas sociais, por parte das "classes populares". Baseados num passado centralista, verticalista e autoritário em termos de poder, esses países defrontaram-se com um novo cenário, no qual a democracia deveria se consolidar, harmonizando-se com a autonomia e a presença do poder local (Calderon, 1990, p.7)

⁽¹⁾ Servem de exemplos dessas tendências: a desconcentração administrativa promovida pelo governo Mitterrand na França, as reformas das políticas sociais de saúde e educação na Itália, a descentralização, de corte privatizante, das políticas sociais, levada a cabo pelo governo Thatcher. Ainda a experiência marcante do caso espanhol, na qual a proposta de descentralização participativa se fundamenta na defesa da ampla autonomia dos poderes locais na formulação e gestão das políticas de governo.

No caso brasileiro, essa tendência descentralizante foi fortemente marcada e articulada, pelo processo de democratização do país, associando-se à necessidade do Estado em dar resposta à crise e às novas pressões dos movimentos sociais. Ganharam expressão, no período de transição democrática, as revisões teóricas das concepções programáticas de setores da esquerda, sobre o enfoque da natureza da democracia, do Estado e do Poder. Essas reflexões, embora de caráter estratégico diferenciado, tinham como ponto comum um questionamento acerca das formas tradicionais de representação política e dos padrões até então dominantes, na relação Estado/Sociedade. A democratização e modernização das instituições do Estado, a participação da sociedade, a afirmação do direito à cidadania surgiam como requisitos essenciais para a superação da excessiva centralização levada a cabo pelo regime autoritário.

No centro desta polêmica, colocava-se a discussão acerca da necessidade de construção de visões teóricas vinculadas à realidade concreta, que permitissem elaborar teorias de "médio alcance", ante a inadequação das "teorias globais" ou "mega teorias" e seu caráter dogmático. Colocava-se em "cheque" o "planejamento" das grandes metas dissociadas da realidade concreta. Discutia-se a possibilidade de se definir um modelo de administração que combinasse as formas de representação tradicionais (eleições legislativas) com a participação direta da população.

Aventava-se concretamente, naquele momento, a possibilidade de romper com os padrões anteriores e incorporar novas formas de relacionamento Estado/Sociedade. Nessa direção, tomava relevância o papel do governo municipal enquanto espaço político-institucional no qual se expressam a representação, a aliança, o confronto e a disputa de interesses. A descentralização política e a participação cidadã nas instâncias do Estado emergiam como elementos estratégicos essenciais, para viabilizar a combinação de instrumentos de democracia representativa com a democracia participativa.

É no contexto desse duplo movimento que, a partir das eleições municipais em 1985, abriu-se um espaço mais propício à articulação dos diversos setores da sociedade. Instalaram-se experiências mais consolidadas de gestões participativas a nível local, no Brasil, cujos modelos tinham como principal viés teórico a descentralização administrativa associada à participação popular. Em termos gerais, estas propostas instauradas pelas administrações democráticas foram forjadas no bojo de um projeto político, fruto de alianças entre setores mais progressistas, onde se faziam presentes as organizações do Movimento Popular. Estavam inspiradas, quase sempre, na noção de direitos dos cidadãos ou na cultura política dos direitos, tendo como requisitos duas premissas fundamentais: em primeiro lugar, que a participação popular seria a forma mais adequada

para o atendimento dos interesses e necessidades da população; em segundo, que o estímulo ao exercício da cidadania permitiria uma relação mais estreita entre o poder público e o cidadão, levando, conseqüentemente, à democratização política. Além disso, a abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local seria um instrumento de racionalização da gestão pública. Os espaços de participação abertos à sociedade civil organizada possibilitariam uma contínua fiscalização sobre os serviços ofertados, levando a um direcionamento mais eficiente dos recursos públicos e a um controle mais amplo e efetivo da população sobre a sua aplicação. (Mello, 1991, p.199-215; Ficher, 1987, p.18-35)

A maior parte das experiências de descentralização político-administrativa versus participação popular por parte do poder local, no caso brasileiro, têm-se apresentado como inacabadas, transitórias e descontínuas, por fatores de natureza política e mesmo pela incapacidade de os movimentos sociais organizados formularem uma proposta de sua inserção nesse processo e definirem com clareza qual o seu papel na relação com o Estado. Têm sido interrompidas e mesmo "esquecidas", quando, por falta de legitimação política, o conjunto de forças que lhes dá sustentação é afastado do poder.

Embora demarcadas por limitações de ordem estrutural e política, essas experiências têm-se constituído numa importante alternativa de gestão urbana a nível local, apresentando resultados bastante interessantes em termos pedagógicos e de solucionamento de problemas emergenciais que afetam os espaços "periféricos" das cidades. Pelo seu caráter ainda experimental e pelo peso que tendem a assumir na definição de políticas públicas voltadas para os segmentos das "classes populares", merecem uma avaliação quanto aos seus limites e estrangulamentos, e averiguação dos aspectos de sua viabilidade, para servir de parâmetro para as administrações locais. Uma avaliação de seus resultados possibilitaria, além disso, aferir os seus efeitos sobre áreas e populações-objeto da intervenção pública, seja no que diz respeito à melhoria de vida das comunidades, seja na interferência nos processos de organização popular. O seu conhecimento seria indispensável para poder se aferir o que pode funcionar ou o que termina em laços antagônicos com a construção de novos sujeitos sociais e da democracia.⁽²⁾

Diante desse quadro, tornou-se oportuno abrir a possibilidade de reconstituir uma destas experiências, tendo como objeto um estudo de caso, cujo "modelo de

⁽²⁾ Diversos Municípios brasileiros foram alvo de experiências participativas diferenciadas a exemplo de Curitiba, Fortaleza, Salvador, São Paulo, Santo André, Diadema entre outros.

gestão" guardasse aproximação com os moldes de descentralização e da participação. É nessa perspectiva que o objetivo mais geral desta pesquisa é avaliar o "modelo de gestão" da primeira administração Jarbas Vasconcelos. Espera-se contribuir, a partir dos resultados desse estudo, para uma concepção mais geral e referências mais sólidas sobre os limites e possibilidades dessas experiências.

A descentralização político-administrativa associada à participação, levada a efeito no município do Recife, veio aliar-se à tendência histórica de descentralização do poder local nas administrações democráticas, apresentando especificidade e diversidade quanto aos modelos e formas de participação. Pretende-se reconstituir o perfil dessa experiência no que se refere aos modelos adotados, verificando-se qual a sua contribuição no sentido da introdução de avanços na relação Estado/Sociedade. A necessidade de dar uma forma mais consolidada à análise e avaliação desses modelos de descentralização abre, inclusive, possibilidades para reflexão sobre a sua consistência com relação à proposta de uma sociedade democrática, no campo da valorização da cidadania e dos direitos sociais. Esse tipo de estudo permite suprir um fosso ainda existente no campo das análises concretas, territorialmente localizadas, que só recentemente voltam a ser objeto temático de interesse do estudo acadêmico.

Incorporam-se ao desenvolvimento dessa pesquisa algumas questões centrais. Primeiramente, em que medida há uma articulação da política municipal posta em prática pelas administrações democráticas, com o atendimento das demandas sociais? De que modo a participação política e a descentralização administrativa contribuem para a consolidação da democracia? Qual o alcance das alianças instauradas por esse tipo de proposta em termos da criação de um espaço de hegemonia por parte dos setores populares? Em que medida a abertura de canais de participação popular na gestão pública torna possível uma organicidade maior dos grupos sociais envolvidos? Qual o papel efetivo dos setores organizados na definição e controle das políticas públicas locais? Que tipo de conflitos acompanham estas experiências, e em que medida eles se constituem em empecilhos à sua viabilização? Qual o grau de legitimação política atingido por essas administrações?

Tais questões materializam um conjunto de hipóteses preliminares. Um primeiro pressuposto básico dessas experiências é a inversão de prioridades no sentido de privilegiamento das "classes populares". Um segundo elemento é o não rompimento com as estruturas tradicionais herdadas, particularmente no que diz respeito ao aparato administrativo. Com a finalidade de "driblar" os

estrangulamentos da máquina administrativa, são criadas estruturas paralelas e informais, sem que sejam alteradas significativamente as práticas anteriores. À manutenção de práticas clientelistas favorecidas pelos espaços de micro-política alia-se a um clientelismo de "novo tipo", surgido em vista dos laços de estreiteza, propiciado pela abertura de canais de articulação entre o Estado e as organizações sociais. O projeto participativo nem sempre é acompanhado de um processo de legitimação política, do conjunto de forças que lhe dão sustentação.

Essas são algumas das hipóteses que orientarão a investigação proposta. Essas proposições preliminares terão uma fundamentação mais acurada, quando se proceder à avaliação empírica do estudo. A expectativa para a afirmação dessas e de outras hipóteses surgidas ao longo do conhecimento do objeto é a de construir o quadro avaliativo pretendido, com base em três tipos de instrumentos: "a Memória Institucional da Gestão", "a Visão dos Atores Sociais" e a "Pesquisa de Campo junto à Comunidade". Esta última constou de um estudo de caso da experiência do modelo co-gerencial adotado em um dos projetos executados pela administração Jarbas: o "Projeto Pina". O objetivo principal da pesquisa foi verificar o grau de representação/representatividade das lideranças no processo de co-gestão, o nível de participação da comunidade e a avaliação dos resultados da experiência vivenciada, tendo como base a visão dos próprios atores envolvidos. Essa avaliação permitiu relacionar o contexto mais amplo da experiência com a prática concreta, dando subsídios para uma reflexão mais completa sobre a avaliação realizada. VER ANEXO D.

2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PERSPECTIVA

É desnecessário insistir na polêmica relacionada ao esgotamento do padrão centralizado de gestão estatal, particularmente da sua inadequação para servir de parâmetro para as administrações locais. A incompatibilidade entre democracia e Estado centralizado vem sendo comprovada, quando se observa a crise do modelo de intervenção Keynesiano adotado no pós 2a guerra e a crise dos paradigmas "Marxistas" e "Leninistas" de construção do Socialismo. ⁽³⁾

⁽³⁾ Na literatura internacional, a discussão sobre a Crise do "Welfare State" é abordada por uma grande quantidade de autores, que estão referenciados na bibliografia consultada. Entre eles destacam-se: OFFE (1984) (1989), ROSANVALLON (1981), HABERMAS (1987), PRZEWORSKI (1989) e autores nacionais, como DRAIBE (1988), FARIAS (1989) e outros. Uma discussão mais voltada para a questão das novas tendências da Crise do "Welfare State" encontra-se em LEAL (1990).

A questão da crise dos modelos tradicionais de intervenção estatal expressa, de um lado, na sua incapacidade em viabilizar o processo de desenvolvimento econômico e, de outro, em permitir o atendimento das demandas sociais, leva à necessidade de se refletir sobre um novo parâmetro de gestão da política pública, sobre a necessidade de redirecionamento, do modo de concepção do espaço público brasileiro e das formas de gestão tradicionais, comprovadamente inaptas à mudança qualitativa das condições sociais da população e à construção dos requisitos necessários à cidadania e à consolidação democrática. A construção do espaço público brasileiro se deu na base da formação de grandes estruturas corporativas com a conseqüente exclusão de grande parte da população, tanto do controle quanto do acesso aos bens e serviços produzidos. As novas tendências têm apontado para uma forma de intervenção estatal de caráter descentralizante e participativo, onde a presença do Poder local torna-se requisito fundamental.

As atenções dos estudos mais recentes em gestão urbana têm-se dirigido para os processos de planejamento de cunho participativo vistos como uma importante alternativa aos modelos tradicionais. Argumenta-se freqüentemente que estas práticas constituem-se em um poderoso instrumento contrabalanceador das tendências corporativas e de cunho clientelista existentes nos modelos tradicionais de representação política. Têm-se apontado os modelos de gestão participativos como instrumento de aperfeiçoamento democrático, complementando, de certa forma, o sistema de representação política. A transparência administrativa, ao lado da possibilidade de intervenção concreta das camadas populares nos processos decisórios, seriam os principais aspectos dessa prática participativa (Borja, 1988, p.14-25).

Por outro lado, coloca-se como questão bastante pertinente o revigorecimento de redes de solidariedade social fundadas na sociedade civil, criando mecanismos de prestação de serviços públicos não necessariamente controlados pelo Estado, mas sim pela comunidade beneficiária desses serviços. São práticas articuladas pelas organizações populares que se configuram principalmente em fórmulas cooperativas para o estabelecimento de serviços e instalação de equipamentos urbanos. Essas formas se apresentam como uma espécie de "publicização do público", ou de "substituição" do poder público quando esse se omite em fornecer o serviço (Rosanvallon, 1993, p.109-138 e Fontes, 1993, p.3-4).

As experiências de descentralização e participação popular na gestão urbana podem resultar, entretanto, em efeitos diversos daqueles esperados. De fato, há que se levar em conta o nível de organização diverso da sociedade civil, as fórmulas tradicionais

de fazer política - fundadas no clientelismo e em esquemas corporativistas - ainda bastante disseminadas, e a estrutura organizacional da administração pública sem a agilidade necessária e com vícios diversos que obstaculizam as tentativas de mudança.

A experiência da Prefeitura da Cidade do Recife na primeira gestão Jarbas Vasconcelos (1986/88) guarda traços de similaridade com os projetos de gestão democrática instaurados no período da Nova República. Naquele momento, a realização de eleições diretas para prefeitos e governadores tornou possível a abertura de espaço para uma articulação mais estreita entre Estado e Sociedade. Surgiram movimentos em direção à democratização do Poder Local, calcados na noção dos direitos, da cidadania e da democratização.

O ponto de partida para a elaboração da proposta de governo para o município teve como antecedente um amplo envolvimento de representações da sociedade civil, das elites técnicas e intelectuais de esquerda e dos setores populares. O contexto no qual se deu a eleição para prefeito foi caracterizado pelo apoio da maior parte dos partidos de esquerda e mesmo de alguns segmentos de centro. O caráter dessa aliança configurou, a nível de organização administrativa da prefeitura, uma extrema heterogeneidade na linha de condução, levando à instauração de diversos tipos de concepções acerca de como se daria o processo de participação na gestão pública. Essas visões diferenciadas se coadunavam com a própria percepção ideológica dos diversos segmentos que compuseram a Frente Popular do Recife, particularmente os setores mais à esquerda, o que resultou em frequentes conflitos internos. Do lado dos movimentos organizados, observava-se uma forte diferenciação e segmentação no sistema de organização popular, o que se refletiu em intensa disputa no que diz respeito ao atendimento de reivindicações.

Este quadro político contraditório teve inúmeras repercussões na relação poder local/segmentos organizados, influenciando na própria dinâmica de participação instaurada por esses programas. A participação foi informalmente institucionalizada, através da constituição de inúmeros canais, nos quais os segmentos organizados se faziam presentes. Essas estruturas, embora permitissem um acompanhamento permanente das ações implementadas por parte das comunidades, ao mesmo tempo tendiam a se multiplicar, influenciando no próprio processo organizativo da população.

A ênfase desta pesquisa empírica voltou-se não apenas para uma avaliação do modelo global de gestão, mas dirigiu-se também aos modelos setoriais, nas suas especificidades particularmente, centrou-se no estudo de caso de uma experiência piloto da administração conhecida como Projeto Pina.

2.3 PRESSUPOSTOS PARA CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DO OBJETO

A orientação metodológica privilegiada nesta pesquisa fundamenta-se na dinâmica do processo de conhecimento do objeto de estudo, ou seja, os elementos analíticos serão formulados à medida que o conhecimento sucessivo e cumulativo da realidade possibilite a adoção de parâmetros que permitam uma aproximação paulatina do objeto. Assim, o procedimento metodológico não pretende ter uma sistematização lógica acabada, mas deve abrir possibilidades para a introdução e a construção, ao longo do estudo, de conceitos de natureza teórica, de categorias e variáveis analíticas ou de interpretação do processo real. Esta perspectiva metodológica é a que mais se adapta ao tipo de estudo proposto, seja pelo grau de complexidade do próprio objeto, seja pelo sistema de relações que se estabelece a nível dos diversos componentes que envolve.

O objeto do processo de gestão da política social urbana pressupõe uma intrincada rede de intercâmbios da qual fazem parte desde o território até os atores sociais a ele articulados. De um lado, as relações que se concretizam num determinado espaço sócio-econômico e cultural, o espaço da cidade, cuja diversidade e heterogeneidade não podem ser compreendidas dentro dos limites físicos territoriais estritos, mas envolvem uma complexa rede de intercâmbios de natureza econômica, social, política e cultural que estão estreitamente articulados com o processo histórico e com a dinâmica específica da formação social e, ao mesmo tempo, mantêm uma permanente interação com fatores exógenos. De outro, os diversos atores sociais e o intrincado jogo de relações que se concretizam materialmente de forma conflituada, quando se procede a um determinado tipo de intervenção no espaço da cidade. Avaliar um processo de gestão municipal específico, no caso do Recife, mais particularmente, uma gestão cuja estratégia política principal foi a participação da sociedade no processo decisório e a prioridade ao atendimento das demandas sociais dos segmentos mais carentes implica uma visão integrada do espaço da cidade e das relações de poder que nela se concretizam.

Essa visão de natureza mais teórico-conceitual será trabalhada posteriormente, dentro de uma abordagem articulada com a análise empírica, na medida em que for sendo elaborada a contextualização do próprio objeto de estudo, evitando-se uma separação dicotômica entre o quadro teórico de análise e o quadro empírico. Dentro desta perspectiva analítica, buscou-se neste trabalho encontrar um caminho metodológico

que pudesse ser mais apropriado à compreensão, de modo mais abrangente, do objeto estudado, evitando-se a formulação de um modelo de análise rígido e previamente acabado.

O ponto de partida foi eleger os vetores chaves para dar procedimento ao processo de avaliação aqui proposto. O primeiro instrumento analítico seria a interpretação, feita pelos atores sociais envolvidos, do processo de gestão, e a sua avaliação da experiência prática da administração, do ponto de vista das implicações e resultados dos modelos adotados, em termos funcionais e políticos. O segundo, a busca do conhecimento empírico fornecido através de pesquisa de campo, em uma área da cidade, objeto de intervenção do poder local, cujas características de gerenciamento mais se aproximassem do modelo de descentralização/participação, no sentido da efetiva inserção da comunidade no processo decisório. A escolha do objeto do estudo empírico recaiu sobre o modelo de co-gestão gerencial do "Projeto Pina", onde a ingerência de setores da população se deu de forma extremamente criativa e inovadora. O elemento de referência para a análise e a avaliação desse modelo seria a comunidade local que expressaria a sua opinião sobre a gestão e seus impactos sobre a população. Um terceiro meio de aproximação do objeto de estudo seria a de reconstrução da memória do processo, por intermédio de documentação e bibliografia pertinentes.

1º)- A interpretação dos atores acerca da gestão:

Face ao caráter qualitativo da pesquisa e tendo em vista as características do próprio objeto, optou-se por considerar os atores sociais como interlocutores-chaves, para se proceder à análise e à avaliação do processo de gestão. Estes atores foram selecionados, por conta da sua inserção no processo gerencial, institucional e político. Procurou-se apreender, da representação do discurso expresso na fala desses atores, o seu conhecimento crítico pessoal sobre a gestão, levando em conta desde o seu referencial conceitual e ideológico, até a percepção dos conflitos e estrangulamentos vivenciados.

Este método analítico traz algumas implicações de natureza operacional, desde que envolve um certo grau de subjetividade quanto aos parâmetros de análise, exigindo por parte do pesquisador bastante acuidade no registro e tratamento da informação. Ao se proceder à passagem do que é expressão do discurso do indivíduo entrevistado, não foram desqualificados aspectos relativos ao conhecimento mútuo-

entrevistado/entrevistador, a questão dos conflitos decorrentes de idéias contraditórias, nem o contexto no qual foram registradas as idéias. Para facilitar o processo analítico das diversas entrevistas, estas foram orientadas segundo um roteiro uniforme, o que permitiu congregiar os discursos em algumas variáveis-chaves, o que será visto posteriormente. **VER ANEXO E.**

Como objeto das entrevistas, foram definidas as representações do **Poder Executivo e Legislativo e do Movimento Popular**. A visão desses atores é de extrema relevância para este estudo, na medida da influência e do papel que exerceram e da relação conflituosa que se costuma estabelecer entre aqueles canais de poder. Para simplificação metodológica, são aqui denominados de quadros de direção: "**os agentes institucionais**", "**os agentes políticos**", e "**os agentes de representação do Movimento Popular**".

a) **Agentes institucionais**: referem-se àqueles vinculados aos quadros de direção da Prefeitura, sendo privilegiados, para efeito desta pesquisa, os dirigentes diretamente responsáveis por setores que tiveram influência na definição da proposta participativa, desde sua concepção até sua implantação; num segundo momento, consideraram-se os técnicos que tiveram papel de coordenar e dirigir a ação política.

b) **Agentes políticos**: os quadros de direção político-partidária que exerciam um papel de articulação mais amplo a nível do conjunto da sociedade, dos partidos e das entidades de representação parlamentar.

c) **Agentes do Movimento Popular**: definem-se como sendo o interlocutor, a entidade de representação do movimento através de liderança legitimamente indicada pelo voto comunitário. Foram consideradas as chamadas entidades de articulação do movimento popular a nível local e as entidades de representação de bairros ou áreas que foram objeto da intervenção da Prefeitura.

Não houve preocupação em estabelecer uma seleção rígida dos entrevistados. Esta escolha teve como prerrogativa as indicações fornecidas pelo contato com a documentação institucional e com alguns indivíduos envolvidos no processo. Foram, no entanto, definidos alguns critérios: uma exigência de ordem mais geral seria a adequação do perfil do entrevistado à área de interesse do objeto, ou seja, atores que tivessem uma vinculação com as áreas direcionadas para a política social/urbana; outro critério foi o do exercício de cargo de direção, tanto na Prefeitura, quanto no Movimento Popular. No caso do agente institucional, foram selecionados os dirigentes que ocuparam cargos de secretários de governo, nas áreas que foram objeto de propostas de modelos de gestão

participativa, ou seja, as Secretarias de: Assuntos Extraordinários, de Educação, de Saúde e a Empresa de Urbanização do Recife - Urb-Re. Quanto ao agente técnico, serviu como critério de escolha a sua participação na coordenação de programas e projetos com as mesmas características.

Com relação ao agente do movimento popular, o critério principal situou-se na sua representatividade junto às organizações populares. A escolha recaiu sobre a liderança pertencente a entidades de articulação do movimento.⁽⁴⁾

Os agentes políticos selecionados foram os representantes da Câmara de vereadores. A partir da percepção desses atores, pôde-se apreender a relação da Câmara com o Executivo e com os Movimentos Sociais. Neste caso não houve preocupação em estabelecer uma amostra, o critério que vigorou foi o de participação do entrevistado na presidência ou na mesa diretora.

2º)-A Pesquisa de Campo:

A pesquisa de campo cumpriu dois objetivos principais:

a) - avaliar a experiência concreta de intervenção da administração, numa área urbana de interesse social cujo processo de gestão apresentasse como características a descentralização administrativa e a participação popular;

b) - considerar como ator principal desta avaliação a comunidade-alvo da intervenção da prefeitura. Esse momento de análise não se confunde com a etapa anterior, pois o foco de interesse não se dirige ao discurso, mas à concepção e avaliação da comunidade sobre os efeitos da intervenção. Os atores selecionados foram os representantes da comunidade. A perspectiva de confrontar a opinião da população com o que estava expresso no discurso dos quadros de direção pretendeu balizar, de um lado, o papel da comunidade no processo de gestão a nível da participação popular, o atendimento de suas necessidades e reivindicações, e, de outro, os efeitos gerados pela atuação de ambos os atores, seja no que diz respeito aos conflitos vivenciados, seja no que se refere aos resultados efetivos.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho de campo, através da aplicação de questionários junto à comunidade, traz implicações de ordem semelhante à do

⁽⁴⁾ As entidades de articulação do Movimento Popular do Recife congregam o conjunto de organizações de representação por área, por bairro e outras. (FEACA, FEMEB, MDF, SETOR SUL, etc.)

procedimento anteriormente mencionado nas entrevistas, isto é, o grau de subjetividade permanece, embora as questões sejam mais fechadas, com o adendo dos problemas relacionados à linguagem popular e à expressividade da amostra, questões tratadas posteriormente no momento da delimitação da pesquisa de campo.

3º)-A Reconstrução da Memória Institucional:

A reconstrução da memória institucional da gestão tem o propósito de trazer à tona o conhecimento de concepções diferenciadas dos agentes de direção, dos técnicos e do Movimento acerca das linhas estratégicas contidas nos principais instrumentos programáticos. Tratou-se de tentar resgatar a experiência através de pesquisa documental em instituições públicas, ONGs e arquivos privados.

O trabalho de recuperar o passado da ação estatal é extremamente exaustivo e complicado, pois envolve problemas de diferentes ordens, que vão desde a acessibilidade à documentação, a sua diversidade, até a própria inexistência da mesma. No caso do município do Recife, no período analisado (1986/1988), existiram alguns complicadores, como por exemplo o fato de a gestão posterior não pertencer à mesma linha política, o que provocou uma certa dispersão da documentação em arquivos particulares ou de entidades não governamentais. Essas razões levaram a uma triagem do material que seria essencial e estritamente dirigido à análise. Selecionou-se a documentação referente aos principais eixos de ação da Prefeitura - estratégias, programas, projetos, etc. - os relatórios dos fóruns de participação popular mais importantes, onde constavam as reivindicações das organizações populares e o processo de discussão levado a cabo com vista à definição de prioridades de intervenção; as avaliações realizadas pela Prefeitura, Movimento Popular e entidades não governamentais, de forma conjunta ou individual; veículos de comunicação, jornais, panfletos, cartilhas, vídeos e outros, que se encontram referenciados na bibliografia.

A partir da leitura e posterior síntese da documentação, foi composto um banco de informações, estruturado de conformidade com os eixos analíticos da pesquisa. Esta forma de arquivamento apresentou a vantagem de homogeneizar a informação em tópicos e assuntos agregados, facilitando o procedimento de análise conforme consta do roteiro. **VER ANEXO F.**

Partindo-se da interrelação da visão dos agentes, construída a partir dos três instrumentos analíticos mencionados, procedeu-se à definição dos eixos que orientariam a construção do quadro avaliativo da gestão. Essa avaliação foi realizada tendo como base a explicitação no campo metodológico das questões consideradas mais relevantes para a análise do objeto de estudo, e a forma como deveriam ser estruturadas as grandes linhas da pesquisa, de modo a permitir uma interpretação o mais aproximada possível da realidade estudada e do processo de gestão posto em prática na administração em foco.

A partir da explicitação das premissas de natureza conceitual que serviram como base para a análise do objeto de estudo, foram definidos três eixos para se proceder à avaliação:

1) A "Concepção de Participação"

Em primeiro lugar, qual o discurso dos atores sobre o "Conceito de Gestão Participativa" e qual a percepção dos mesmos sobre o "Modelo Institucional de Participação Popular" que norteou a proposta da Prefeitura do Recife no período aqui analisado? Neste sentido, foi definida como categoria para análise a questão da "Descentralização Administrativa", da "Transparência das Decisões das Ações do Governo", e da "Participação Popular Direta e Indireta na Administração", slogans principais do discurso político, incorporados como linha estratégica da administração.

2) A "Prática do Processo de Gestão"

Em segundo lugar, verificou-se a avaliação da experiência concreta da ação pública do poder local, com base na participação popular. Esta avaliação deu-se em dois níveis: a interpretação e a avaliação da estratégia e das diretrizes de ação global da Prefeitura da Cidade do Recife, no período analisado, e a intervenção propriamente dita, no espaço urbano, em áreas ditas de interesse social. Neste sentido, buscou-se selecionar dentro de um contexto mais amplo de intervenção, os programas e projetos que melhor expressaram a proposta participativa, desde sua concepção, implementação e execução. Esta seleção foi realizada tendo por apoio a análise da documentação, memória existente nos arquivos da Prefeitura do Recife, do Centro Josué de Castro, da Etapas, do Ceas, da Fase. Além disso, foram realizadas entrevistas preliminares com

alguns agentes que participaram da administração no período. A partir dessas indicações, teve-se como critério final a escolha de programas e projetos que pudessem fornecer a visão mais completa do processo participativo, bem como um exemplo mais "acabado", significativo e próximo do que se conceituou como sendo a prática co-gestionária.

A **co-gestão** é aqui entendida como um processo no qual tenha havido uma gerência administrativa conjunta, envolvendo prefeitura e comunidade, na execução de uma determinada ação, tendo esta última não apenas um papel participativo, mas principalmente uma função decisória na definição de prioridades, na alocação dos recursos, na coordenação e fiscalização.⁽⁵⁾

Com apoio nessas referências, foram selecionados para servir de base para a análise global do modelo de gestão, o **PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS** e, no que diz respeito à ação setorial, as **experiências nas áreas de Saúde, Educação e Urbanização (em morros e baixadas)**. Essa avaliação tem como base o discurso dos atores, expressos nas entrevistas e na memória institucional.

O que se pretendeu foi traçar o perfil geral desses programas, verificando-se o seu formato institucional, a forma específica de gerenciamento, se descentralizada ou não e o grau de participação popular, avaliado através da constituição de fóruns institucionais de participação. Além disso, buscou-se verificar a compatibilidade entre o modelo global e as propostas setoriais, aspectos relativos à adequação da estrutura administrativa e os conflitos inerentes à relação Estado/Movimentos Sociais. Selecionou-se para efeito dessa análise:

a) o programa "PREFEITURA NOS BAIRROS", considerado a linha mestra da administração, pois foi a partir do mesmo que se definiu a estratégia mais importante de atuação da prefeitura junto às camadas populares. O programa seria o canal principal do sistema de descentralização político-administrativa adotado, fundamentalmente caracterizado pela participação popular no processo decisório. Sua importância deveu-se, sobretudo, ao fato de ter abrangido toda a cidade do Recife por intermédio da criação de fóruns populares nas 12 regiões político-administrativas, de acordo com as quais foi feita a regionalização da cidade. Esses fóruns tinham como premissa a descentralização da administração do poder municipal e a incorporação dos setores populares através das suas entidades de representação.

b) as áreas de **SAÚDE, EDUCAÇÃO e URBANIZAÇÃO** (Morros e Baixadas), por se tratarem de setores diretamente voltados para o atendimento da

⁽⁵⁾ Sobre o conceito de co-gestão ver: GOHN, 1988, p.28.

questão social e pelas especificidades dos modelos de gestão adotados, que guardavam uma identidade própria, independente do modelo mais global.

c) Para a análise específica da prática de gestão, a escolha recaiu sobre a experiência realizada no bairro do Pina, por intermédio do **"PROJETO PINA AÇÕES IMEDIATAS"**. Este projeto representou uma nova estratégia de atuação do município, nas chamadas áreas de baixadas da cidade. O bairro do Pina foi alvo de uma experiência-piloto que deveria suceder-se em outras áreas da cidade com características similares. O marco de sua concepção foi o princípio da "co-gestão do projeto" por parte da prefeitura e da comunidade, numa tentativa de descentralização administrativa associada à participação popular.

3) Os "Resultados da Experiência de Gestão"

Em terceiro lugar, realizou-se um balizamento mais amplo do processo de gestão, particularmente no que concerne ao seu resultado final, ao cumprimento dos seus objetivos iniciais e aos seus efeitos sobre as áreas e populações que foram alvo da intervenção. Esta avaliação foi realizada a partir do quadro de interrelação da visão dos diversos atores, consubstanciado pelas entrevistas, pelos subsídios fornecidos pelo estudo empírico e pelos elementos extraídos do banco de informações secundárias relativo à memória institucional da administração.

Para o desenvolvimento da pesquisa procedeu-se ao detalhamento do quadro metodológico conforme os passos lógicos seguintes:

a) A Concepção do Discurso de Participação Popular:

Através deste eixo de análise, pretendeu-se identificar os princípios e conceitos ideológicos sobre a questão da participação, predominantes na visão dos diversos agentes; o discurso político, os antecedentes de natureza política que contribuíram para legitimar a proposta de gestão, o quadro eleitoral e o conjunto das forças políticas; sua posterior inserção nos quadros de direção; o modelo institucional de gestão proposto e sua compatibilidade ou não com a estrutura administrativa; expectativas e reivindicações dos setores populares organizados;

b) O Processo de Gestão, Implementação e Execução:

Pretendeu-se identificar como se viabiliza de fato o modelo de gestão e a armadura político/institucional do "aparelho de estado", com ênfase na questão da estrutura administrativa, sua adequação para gerir o processo participativo, os seus principais entraves, as prioridades de ação, as estruturas gestonárias e seus espaços de participação, formas principais de práticas participativas utilizadas, a questão da representação versus participação popular, o envolvimento dos grupos organizados no processo, os conflitos nas relações poder público/comunidade, os mecanismos financeiros/instituições e recursos alocados, a pauta de reivindicações da comunidade e sua compatibilidade com as prioridades estabelecidas nas ações do governo municipal.

c) A Avaliação da Experiência de Gestão Participativa:

Tendo como referência os subsídios fornecidos pelas entrevistas com os diversos agentes envolvidos, pelos resultados da análise do estudo de caso, da pesquisa de campo e pelo banco de informações secundárias relativo à memória, procurou-se identificar os elementos centrais que possibilitem avaliar os principais resultados do processo de gestão analisado, no que diz respeito aos seus objetivos iniciais, particularmente quanto aos aspectos da descentralização administrativa, da transparência das ações governamentais e da participação, aos papéis exercidos pelas partes, poder público e comunidade, e aos seus efeitos mais gerais no que se refere ao atendimento das demandas e necessidades da população-alvo da intervenção.

Este quadro avaliativo pretende revelar quais as implicações que podem advir de um modelo de gestão participativo e/ou co-gestonário, seus aspectos positivos e negativos em termos político-institucionais, a sua adequação a espaços sociais de pobreza e a sua eficácia relativamente à formas de intervenção mais clássicas do tipo centralizada, cujo padrão tem sido predominante na ação municipal brasileira. VER ANEXO D.

Para o desenvolvimento dos passos metodológicos mencionados, procedeu-se às seguintes etapas de trabalho:

1a ETAPA: Montagem do Banco de Informações

Esta etapa constou basicamente da busca de subsídios junto a organismos estatais e não-governamentais, com vistas à construção da memória institucional do processo de gestão objeto desta pesquisa, tendo-se realizado as seguintes atividades: levantamento da documentação nos arquivos: CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, FASE, ETAPAS, URB RECIFE, UNIÃO DOS MORADORES DO PINA, onde se concentra a maior parte do acervo. Todo o material foi previamente selecionado e sintetizado e, posteriormente, transformado em arquivos sistematizados em computador, compondo o banco de informações.

2a ETAPA: Pesquisa de Campo

O estudo de caso da experiência da gestão constou de uma pesquisa de campo na área do Pina. Para o desenvolvimento desta pesquisa foram realizadas as seguintes atividades: contatos preliminares com a ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO PINA, para expor à comunidade os propósitos do estudo; visitas de reconhecimento à área e identificação das lideranças locais; foram feitas cerca de 06 (seis) visitas acompanhadas de liderança comunitária; e 5 (cinco) entrevistas com membros da Equipe de Operacionalização, que coordenou o projeto.

Num segundo momento, procedeu-se à construção da metodologia da pesquisa, seguida da elaboração do modelo de questionário e da seleção da amostra, após volta ao campo, para contato com os representantes comunitários, a fim de discutir a metodologia adotada e confirmar a amostragem; a definição dos procedimentos de campo com a equipe de entrevistadores. A equipe foi composta por 4 (quatro) auxiliares, alunos do MDU (03) e do Mestrado de Geografia (01).

Foram realizados testes preliminares e a revisão dos questionários e, posteriormente, a sua aplicação a um conjunto de 59 (cinquenta e nove) indivíduos, o que correspondeu à amostra definida.

Como de rotina, procedeu-se ao mapeamento dos dados e à inserção dos mesmos no computador, através do uso de pacote estatístico SPSS, através do qual foi

realizada agregação e apuração em sistema de frequências. Posteriormente à análise preliminar dos resultados, foram realizados cruzamentos, com vistas à análise final dos resultados.

3a ETAPA: Elaboração do Quadro Avaliativo da Gestão

O quadro avaliativo foi construído a partir da interrelação da visão dos atores, fornecida pelas entrevistas, pela pesquisa de campo e pela análise da memória documental. Foi realizado um total de 30(trinta) entrevistas, em seguida feita a sistematização e a análise de conteúdo das mesmas. Paulatinamente, foram trabalhadas as informações da memória institucional. Tendo em vista a necessidade de uma melhor aferição da análise, como também de ampliar a leitura do estudo do objeto, foi processada uma interrelação comparativa das informações. Com base em todas essas etapas, foi construído o quadro avaliativo e as conclusões preliminares.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

3.1 O PADRÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA: CRISE E ESGOTAMENTO (1964/1984)

Em seus traços mais gerais, o padrão global de política inaugurado pelo regime autoritário, embora tenha apresentado especificidades em determinados momentos da intervenção estatal, se manteve sem alterações significativas em seus fundamentos, em todo o período de 1964/1984.

A crise financeira nos inícios dos anos 80 e o posterior esgotamento dos mecanismos de financiamento irão provocar um impacto sobre toda a estrutura de proteção social, levando o governo da Nova República a instaurar novos arranjos institucionais e financeiros para fazer face às demandas sociais.

A consolidação política que deu sustentação ao executivo federal condicionou a forma de intervenção estatal na área social nos moldes assistencialista e clientelista, que serviram de eixo para a atuação do Governo Federal através da criação da SEAC.

Por outra parte, pode-se atestar também a emergência no período de algumas "inovações" na forma de gestão da política social utilizada, sobretudo a nível de alguns municípios de oposição ao governo Sarney. Essas inovações na forma de gestão, com bases participativas, pretenderam dar conta das pressões sociais advindas dos movimentos sociais organizados nas invasões urbanas e nos assentamentos consolidados da periferia.

Até que ponto pode-se afirmar a existência de um padrão de proteção social, de um sistema efetivo de políticas sociais que pudesse servir de resposta às necessidades e carências que vêm atingindo grande parte da população brasileira? Quais foram as bases de concepção em termos políticos e ideológicos e de que modo este padrão esteve atrelado à promoção do processo de acumulação capitalista? Por que nele estava implícito o caráter de exclusão social? Quais os princípios e eixos básicos de ação do sistema? (A quem protege, quem paga, quais os graus internos de transferência que abriga?) De que

forma a sociedade participa e qual o grau de proteção com que convive a sociedade brasileira (Draibe, 1986, p.13-19).

É inquestionável o grau de transformação por que passou o Estado e a Sociedade brasileira no período: altos índices de crescimento econômico, a ampliação sem precedentes do papel do Estado em todos os setores da vida econômica, social e política do país. É inegável também que esse crescimento rápido não teve sua correspondência no que diz respeito à distribuição da riqueza nacional e à mudança efetiva de qualidade de vida da população brasileira. Ao contrário, crescimento rápido foi sinônimo de exclusão da classe trabalhadora e de grande parte dos segmentos médios.

Isso não significa, no entanto, que a questão social tenha ficado fora da agenda dos governos autoritários. Na verdade, o período assinalou o momento mesmo da consolidação da estrutura de proteção social brasileira. É somente aí que se identifica uma radical transformação na armação institucional e financeira do sistema de política social. Nesse momento, organizam-se de fato os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, previdência, assistência social e habitação) (Draibe, 1990, p.8-17).

O alto grau de centralidade política da intervenção estatal na área social pode ser comprovado pela montagem de um complexo aparato institucional e financeiro paralelo e, de certo modo, independente das estruturas tradicionais do Estado. Houve centralidade política, na medida em que se pretendeu, através da política social, dar uma direção ideológica consonante com os interesses da coalizão política que deu sustentação e legitimação ao regime autoritário.

A intervenção estatal no campo social ganhou, desse modo, dimensão sem precedentes e pautou-se por características bastante coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico. Esteve sempre, na verdade, atrelada ao modelo mais global de desenvolvimento econômico e orientada por princípios de organização institucional, política e financeira coerentes e adequados à reprodução do sistema.

Esses princípios podem ser identificados na extrema centralização política e financeira, no âmbito do governo federal das ações no campo social, aliada a uma imensa fragmentação institucional; na exclusão da sociedade civil do processo de decisão, gestão e controle da política social, resultando na privatização das políticas governamentais através da maximização dos interesses burocráticos e particularistas (Draibe, 1988, p.18-28).

Essa base de concepção configurou-se na exclusão e na reduzida efetividade social das políticas, cujos resultados podem ser considerados inócuos do ponto de vista do atendimento das necessidades reais da população.

A centralização política e financeira foi expressa no enfraquecimento dos instrumentos de ação social dos estados e municípios, na redução de sua capacidade financeira e na correlata federalização das políticas setoriais. Os parâmetros de centralização dos instrumentos de intervenção social podem ser percebidos na concentração crescente de recursos financeiros na União e na subordinação da aplicação de fundos federais às decisões do governo federal.

Paulatinamente são substituídas as ações a cargo da administração direta e intensificadas as funções dos grandes complexos organizacionais que passaram a atuar a nível nacional, regional e local, com base nos princípios de auto-sustentação financeira. De acordo com Draibe (1988):

"Há uma redução relativa da ação social da administração direta e sua substituição por grandes complexos organizacionais (BNH, SIMPAS) ou então por organismos da administração indireta - empresas estatais, fundações e autarquias" (Draibe, 1988, p.25).

A centralização institucional e política foi acompanhada por um processo acentuado de fragmentação institucional, um tipo de "descentralização" caracterizado pela multiplicação de autarquias, fundações e empresas estatais, que longe de significar uma harmonização das ações sociais, dando-lhes uma linha global de implementação, provocou uma série de distorções, pautando-se pela disfuncionalidade e desintegração do "aparelho social" e pela correlata superposição de atribuições. Além da incapacidade na formulação de uma política global, tal tipo de fragmentação institucional caracterizou-se pela ausência de controle político pela sociedade, dando brechas para o atendimento de interesses particulares, para a inoperância administrativa, para a corrupção, acentuando o caráter autoritário e tecnocrático da política governamental.

A ausência de participação da sociedade estava evidenciada na repressão ao sistema de organização social e no impedimento a qualquer movimento que objetivasse interferir no controle desta política.

Não apenas se pode questionar o grau de legitimidade, na base de concepção e formulação dessas políticas, como também seus resultados junto aos grupos sociais para quem foi dirigida a ação estatal. Ao invés de se pautarem na inclusão social, os

princípios de orientação da política social foram assentados nas regras do auto-financiamento e da rentabilidade e na conseqüente privatização.

O auto-financiamento, sustentado pela criação de fundos financeiros específicos relativos a cada setor, passou a moldar o gasto social a critérios econômicos financeiros de rentabilidade privada para a alocação dos recursos. A visão gerencial da auto-sustentação financeira acarretou inúmeras distorções na aplicação do gasto social, tais como a utilização de recursos para os grandes projetos, os desvios para a aplicação no sistema financeiro, entre outras. O eixo de sustentação do auto-financiamento, baseado no pagamento dos usuários e nas receitas dos fundos compulsórios, teve sua eficiência garantida nos moldes de aceleração econômica, sofrendo intensos abalos na desaceleração e esgotando-se na crise.

Além disso, foram reduzidos drasticamente os aportes fiscais, acentuando-se a progressiva privatização dos serviços. Os investimentos em grandes obras de infraestrutura atenderam sobretudo aos interesses privados, sem que houvesse em contrapartida capacidade por parte dos estados e municípios para fazer frente ao crescente endividamento gerado por tal tipo de investimento e ao reduzido efeito social que na prática eles tiveram. Ainda segundo Draibe (1988), "a abertura do espaço para interesses privados no aparelho do Estado, se processa através de grupos de pressão, de lobbies, etc."

A privatização da política social em setores fundamentais tais como: saúde, educação, habitação efetivou-se via articulação do aparelho estatal com os setores privados produtores de bens e serviços, estabelecendo-se uma certa divisão de funções na qual o Estado deveria definir as regras e o repasse de recursos, enquanto o setor privado se encarregava da produção e distribuição de serviços. Uma forma de articulação bastante estruturada entre o aparelho de Estado e o setor privado produtor de serviços pode ser identificada, por exemplo, no setor de saúde (rede privada) e nas empresas de construção civil (no fornecimento de serviços: lixo, construção de equipamentos, etc.).

Os efeitos da privatização eram percebidos na diminuição progressiva do papel estatal em setores básicos e na apropriação, pelo setor privado, da prestação desses serviços. A lógica de organização de todo o sistema e dos princípios que o orientaram permitiu o uso crescente da máquina estatal para objetivos clientelísticos, além de graves conseqüências sobre as condições de vida dos setores mais pobres da sociedade.

Vale mencionar algumas das principais distorções que se acumularam no período autoritário e que se mantêm até hoje na estrutura de proteção do sistema social brasileiro.

Primeiramente, observou-se a natureza cada vez mais regressiva do financiamento do gasto social. Os recursos de natureza propriamente fiscal foram cada vez mais reduzidos na sua dotação para a área social, isso significa que tanto o Estado tornou residual a parcela de dotação tributária para a área social, quanto o próprio gasto reduziu-se paulatinamente.

As demais formas de recursos, do tipo contribuições sociais, fundos patrimoniais e fundos na base de contribuições da empresa, ou recaíam de forma direta sobre os estratos de renda mais baixas, ou oneravam indiretamente a população, através do repasse de custos a preços. Este era o caso específico das contribuições das empresas que passaram a operar com tributos indiretos imediatamente repassados aos preços, fazendo com que o conjunto dos consumidores arcassem com os custos.

Uma outra distorção diz respeito aos vínculos existentes entre a contribuição, o emprego e o acesso ao benefício, fazendo com que a proteção social cessasse em caso de desemprego. Além do que, ao se estabelecer a relação salário/contribuição/benefício, estavam sendo reproduzidas as condições de desigualdades embutidas no salário e renda do trabalhador.

Se houve uma extrema distorção do ponto de vista da equidade, ela se agravou mais ainda desde que a maioria das fontes de recursos para gastos sociais estiveram vinculadas às contribuições incidentes sobre a folha de salário. Nos momentos de instabilidade cíclica da economia, repetia-se a tendência de queda do salário e do emprego, fazendo com que as receitas fossem reduzidas, justamente nos momentos em que os problemas sociais se agravavam.

Esta seria, em linhas gerais, a forma como a sociedade brasileira arcou com os custos e teve acesso aos serviços sociais, ou seja, a um padrão crescente de ineficácia quanto às suas necessidades.

O pano de fundo que deu origem a todas estas distorções foi, sem dúvida, o modelo conservador de crescimento adotado pelo regime. Se é verdade que o crescimento econômico rápido trouxe profundas transformações sociais e econômicas, também é verdade que, apesar das mudanças na estrutura do emprego, da intensa mobilidade social, isso se verificou na prática através da queda dos salários, do emprego e do aumento do desemprego de grande parte da força de trabalho. Tudo isso, associado a

uma intensa precariedade na oferta dos serviços urbanos essenciais e à conseqüente deterioração dos padrões de vida.

O resultado do progresso econômico assumiu a face de uma desigualdade sem precedentes e da miséria social. Construiu-se, no mesmo espaço social, o espaço da acumulação e o espaço da miséria.

3.2 A NOVA REPÚBLICA: DAS REFORMAS ESTRUTURAIS AO PACTO CLIENTELISTA/ASSISTENCIALISTA

Em termos estruturais, o padrão de política social no governo da Nova República manteve uma forte solução de continuidade com o modelo implantado pelo regime autoritário. Embora esta constatação possa ser generalizada em relação ao perfil global da política social, setorialmente, podem-se identificar algumas alterações ou mesmo inovações em determinados aspectos desse padrão. Isto vai ser percebido, mais particularmente, naquelas áreas onde os estrangulamentos de ordem financeira e política impediram a realização de reformas estruturais em profundidade, como nos casos da reforma agrária, financeira, tributária, do Sistema Financeiro de Habitação etc. Alguns desses pontos foram delegados à Constituinte de 1988, outros, foram de fato inviabilizados pelas pressões sociais dos setores conservadores que detinham a direção política, ou redirecionados no sentido do atendimento dos interesses clientelistas daquelas frações.

Para perceber esse aparente desvio na condução política das ações do governo da Nova República, é necessário, antes de mais nada, entender o próprio caráter da transição política, a moldagem da coalizão de forças e o encaminhamento do projeto de unificação do conjunto de interesses que teria como objetivo suposto a tarefa de levar adiante a redemocratização do país, ou seja, a natureza da "Aliança Democrática", o seu caráter heterogêneo, abrigando um leque de forças, desde a extrema esquerda aos liberais de direita, cuja suposta unidade se assentava na figura de Tancredo Neves.

O pacto que se estabeleceu com a derrota do projeto das "diretas já" significou, por seu lado, o afastamento dos setores médios e populares que apoiavam as diretas e o estreitamento dos laços entre as forças conservadoras, que passaram a dar direção política ao projeto do governo, a partir da eleição presidencial no Colégio Eleitoral.

Os limites às reformas estruturais precederam, desse modo, o projeto reformista da Nova República, na medida em que a transição se moldou pela incorporação dos setores conservadores, dando continuidade ao "modelo burguês modernizante" que serviu de sustentação ao regime militar.

É preciso reconhecer, no entanto, que a Nova República expressava naquele momento o resultado de um movimento nacional reformista, cuja base era a proposta de um novo Estado e de uma nova relação entre este e a Sociedade Civil. Nos seus primeiros momentos, procurou legitimar-se afirmando seus compromissos com a democracia e com a justiça social, apresentando programas de intervenção nas diferentes áreas das políticas sociais. Endossando propostas emanadas das bases mais progressistas, os novos projetos externavam uma preocupação com as condições de pobreza e exclusão social da maior parte da população (Farias e Castro, 1989, p.194-214).

Esta era a tônica do discurso dos setores progressistas do PMDB, o compromisso com as reformas estruturais moldadas sobre medidas de natureza social que visassem a recompor as relações Estado/Sociedade. Mas se as reformas já se mostraram inviabilizadas, desde o momento em que se estabeleceu a ruptura com o conjunto de forças que defendia o avanço democrático, num segundo momento, quando do afastamento dos setores progressistas, elas se interromperam, cedendo lugar ao padrão clientelista/assistencialista que daria sustentação aos setores conservadores, agora hegemônicos.

A questão social, embora tivesse centralidade na agenda governamental, já não se incorporava ao projeto reformista, mas aparecia como parte de interesses particularistas, dirigidos a cada segmento que conformava a nova coalizão de forças. Nesse sentido, é importante chamar a atenção para a estrutura do aparelho estatal, segmentado e rateado pelos vários setores da Aliança Democrática, onde cada área imprimia seu projeto próprio, caracterizando-se pela desagregação das ações e pela crescente clientelização. Embora parecesse haver um consenso sobre a natureza reformista e, por conseguinte, sobre a necessidade de medidas corretivas no campo social, que possibilitassem a gradualidade necessária para as mudanças econômicas principais, isso não se materializou em estratégias e projetos concretos. As tentativas no sentido da elaboração de diagnósticos aprofundados sobre a questão social e sobre metas constantes nos documentos elaborados pelos diversos grupos e comissões criadas, foram quase que totalmente frustradas (Fagnani, 1988).

A questão social não saiu da retórica do discurso para se viabilizar na prática, mas, ao contrário, adquiriu a mesma feição de paralisia, que lhe vinha sendo peculiar e a tendência foi a sua manipulação clientelista. Vale salientar porém que algumas áreas adquiriram um certo nível de autonomia, como é o caso da Previdência Social (na administração Valdir Pires), face à estreita relação com o grupo de direção política da área econômica (Ex-Ministro Dilson Funaro) e um certo grau de independência financeira, o que permitiu levar à frente uma reforma mais ampla do sistema.

Os demais setores, sujeitos a estrangulamentos críticos, a nível financeiro e político, tiveram suas propostas esvaziadas, passando a reproduzir os mesmos vícios que já haviam sido incorporados nas ações no campo social, tais como: a centralização e fragmentação institucional, a ausência de participação da sociedade na definição política, a privatização dos interesses burocráticos e clientelistas.

A proposta inicial pretendia dar conta do quadro social produzido pelo regime autoritário, cujo ponto de estrangulamento mais crítico era a crise econômica marcada pelos elevados índices inflacionários e as dívidas externa e interna. A questão social passou à agenda da Nova República tendo sido objeto de diagnósticos aprofundados e de propostas de intervenção. Em 1985, é criada a COPAG - Comissão de Plano de Ação do Governo; em 1986, é elaborado o Plano de Prioridades Sociais - PPS e o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República II PND-NR (Fagnani, 1988).

Além do enfrentamento das questões mais gerais da política econômica, duas linhas de ação pretendiam dar conta da intervenção social, numa estratégia de curto prazo, da qual faziam parte os planos emergenciais com ênfase nos programas de alimentação e nutrição, visando a atender aos segmentos carentes e nas ações pontuais nos campos da saúde, abastecimento, educação e construção de assentamentos agrários, objetivando aumentar a oferta de emprego e estimular a pequena produção de alimentos. No que diz respeito às reformas estruturais, metas de médio e longo prazos foram definidas com vistas à completa reestruturação do Sistema de Proteção Social. Outros itens foram delegados, em boa parte, à Assembléia Nacional Constituinte, tais como: as reformas tributária, administrativa, financeira, urbana, e agrária (Fagnani, 1988).

Os estrangulamentos provocados pela crise econômica posteriormente à implantação do Plano Cruzado, bem como o afastamento dos setores mais progressistas da Aliança Democrática levaram ao esvaziamento, por parte do Governo Federal e do grupo de forças que lhe davam sustentação política, das estratégias anteriormente formuladas. Em seu lugar assistiu-se à montagem de um aparato estatal de caráter

assistencialista/clientelista, paralelo à estrutura existente e centralizado nas mãos do governo Federal. A base assistencialista/clientelista foi transmutada a nível do discurso, na concepção da Ação Comunitária, tendo como justificativa a necessidade de superar os estrangulamentos existentes na máquina estatal. A sua ineficiência, a centralização das decisões e a ineficácia na liberação dos recursos eram argumentos suficientemente fortes para justificar a criação de um espaço alternativo, gozando de certa autonomia, o que foi expresso na criação da "Secretaria Comunitária", órgão vinculado à Seplan/PR, à qual caberia a coordenação das ações do governo.

Com a criação da SEAC, o governo afastou-se definitivamente das mudanças estruturais. Em vez de se atacar as causas básicas do estrangulamento da estrutura estatal - a ineficiência da máquina administrativa, os entraves no sistema financeiro, a centralização e a burocratização excessivas - partiu-se para uma "opção" de caráter "filantrópico" através do funcionamento de uma estrutura paralela ao aparato tradicional, cujas características básicas foram as ações de curtíssimo prazo, sem que se levassem em conta critérios de planejamento, controle das ações e prioridades. Abriu-se, por outro lado, espaço para o fisiologismo, para a corrupção e a manipulação dos grupos comunitários, através de suas lideranças organizadas, sintomas próprios do estilo clientelista.

Em termos gerais, pode-se afirmar que o "social" na Nova República se limitou às ações pontuais não apenas no que diz respeito à alocação de novos recursos, quanto no que se refere à insuficiência dos programas, metas e estratégias de ação.

O que se verificou é que a questão social, apesar de ter conquistado alguns avanços no campo político, continuou sujeita às flutuações da área econômica, na medida em que o gasto social manteve-se sob influência dos ciclos econômicos, da forte centralização política institucional, dos graus de privatização e da ausência de uma efetiva participação da sociedade.

3.3 A EMERGÊNCIA DE ESPAÇOS ALTERNATIVOS NA GESTÃO MUNICIPAL

A Nova República assinala historicamente uma mudança, embora sem rupturas, no regime político, com implicações na definição da estratégia da política estatal. O jogo das forças políticas que selaria o pacto da Aliança Democrática de caráter extremamente heterogêneo dificultou e impossibilitou em muitos aspectos a redefinição das normas de democratização do país, a exemplo do processo de retaliação que deu origem à atual Constituição. O reflexo dessa instabilidade política sobre a definição dos rumos estratégicos da política econômica do país, numa conjuntura de crise, marcou a intensa descontinuidade na trajetória do governo.

Assistiu-se, paulatinamente, ao afastamento do comando político do núcleo até então hegemônico composto pelos setores mais progressistas da Frente Democrática, cujo compromisso selado desde o antigo MDB consistia numa estratégia de mudanças estruturais mais profundas para o país. Em seu lugar, tomou corpo a coalizão de centro-direita, que assumiu a direção política do governo, levando adiante um projeto de "acomodação" assentado sobretudo no atendimento dos interesses de grupos financeiros do grande capital e de parcelas de grupos do capital agrário regional, acrescidas das burocracias locais.

A nível das políticas de corte social, o projeto de reestruturação mais amplo das políticas setoriais, contidos no programa de ação do PMDB, cedeu lugar a um conjunto de ações pontuais de caráter reativo e assistencial. O padrão emergente que se desenhou foi o atendimento das demandas locais, conforme alianças instáveis, voltado para objetivos de curto prazo do executivo federal, envolvendo, nesse processo em particular, os governos estaduais e municipais. Além do seu caráter "compensatório" e da forma descontínua e pontual com que foi implementada, a política social do governo da Nova República nem se revelou como um conjunto unificado, nem tampouco modificou a forma excludente, inerente ao padrão anterior. Nesse sentido, a política não daria conta dos requisitos necessários à reprodução da força de trabalho, requeridos pelo processo de acumulação.

A instabilidade política manifestada na descontinuidade administrativa e das normas legais sistematicamente alteradas, conforme o "iluminamento" dos dirigentes, vinculados ora a um grupo de interesses, ora a outro, levou o país ao caos e inviabilizou o processo de transição democrática da Nova República.

A partir de um contexto de crise global e do correlato esgotamento do padrão de financiamento da política social no país, os programas alternativos pouco institucionalizados e de mais fácil manejo político passaram a adquirir relevo nas ações governamentais. Tal tipo de "inovação" na intervenção estatal pode ser identificado como um "padrão reativo", com predominância absoluta das ações vinculadas às esferas locais de poder. A característica nova desse padrão, pautado, de um lado, pela ausência de critérios de planejamento de médio e longo prazos e, de outro, por ações pontuais de curtíssimo prazo, era a gestão participativa e democratizada.

É nesse sentido que as agências governamentais e, em particular, as suas representações locais parecem ter assumido um padrão de intervenção de gestão "democrática reativa", onde as ações que se diziam prioritárias passaram a ser concentradas basicamente na administração dos conflitos. Esse tipo de intervenção, além de requerer um menor número de recursos no curto prazo, possibilita maiores dividendos políticos, seja para os representantes do poder local - prefeitos, vereadores, tecnocratas aspirantes - seja para as lideranças das organizações populares.

O fato "inovador" e aparentemente positivo da participação organizada dos segmentos populares na gestão política desses programas alternativos precisa, no entanto, ser questionado, não apenas pelo lado de sua feição democrática, mas também pelas formas de cooptação que tendeu a gerar.

Se a emergência dessas formas alternativas se deu no bojo de uma estrutura de crise econômica, financeira e política, ela pode ter tido um caráter muito mais reativo do que intrinsecamente democrático, embora não se possa negar que se tratava de um processo que surgia, principalmente, em decorrência da mobilização dos setores populares. Na verdade, a necessidade de participação dos segmentos organizados tornou-se um requisito imprescindível à administração dos conflitos por parte do poder local, em face da força de pressão exercida pela capacidade de mobilização desses movimentos.

Por outra parte, o processo de formação dos movimentos populares havia sido caracterizado por uma série de fatores que terminariam por se configurar numa estrutura organizativa extremamente débil. As condições de pobreza, a falta de uma consciência cidadã e a precária incorporação da população no sistema de organização levaram a que se formassem lideranças que, muitas vezes, não representavam o conjunto social, sendo muito mais atreladas, nas relações de poder, ao Estado. Daí, a facilidade de cooptação dessas lideranças quando da sua inserção institucional em programas sociais.

Mesmo com estas distorções, a "inovação" propiciada pela Nova República possibilitou um avanço no papel que esses movimentos desempenharam na sua relação com o Estado. O período foi rico em experiências municipais que se caracterizaram pela participação desses setores, ora pressionados pela melhoria da oferta de serviços coletivos, ora tendo uma maior influência no processo decisório. Naturalmente, essas experiências não tiveram um caráter homogêneo, mas, em geral, avançaram, no que diz respeito ao reconhecimento das lideranças e das organizações populares na criação de formas de representação a nível local, tais como conselhos comunitários ou administrações regionais. De um certo modo, houve espaço para que os movimentos influenciassem a definição de prioridades relativas a seus interesses, e se tornassem peça fundamental na gestão do poder local.

3.4 TENDÊNCIAS RECENTES DA GESTÃO MUNICIPAL: DESCENTRALIZAÇÃO/ MUNICIPALIZAÇÃO/PARTICIPAÇÃO POPULAR

A descentralização político-administrativa tem-se apresentado como uma tendência recente tanto na Europa quanto na América Latina. Embora com características bastante distintas, esse "movimento descentralizador" tem também, a necessidade de o Estado buscar novas formas de legitimação frente à crise econômica e financeira do final da década de 1970, quando passou a ser questionado o seu próprio papel enquanto produtor e interventor. Enquanto na Europa esse movimento se inscreveu num contexto onde o processo democrático já se encontrava bastante consolidado, o mesmo não ocorreu a nível da América Latina onde algumas experiências descentralizadas de gestão vigoraram em plena vigência do regime autoritário, como foi o caso do Chile e do Brasil.

"Na Europa, o movimento descentralizador foi principalmente promovido nos países latinos, de forte tradição centralizadora. Nestes países, a questão principal era de aproximar os políticos locais de suas comunidades de origem, dando mais autonomia às instâncias locais de administração. O objetivo dessa ação descentralizadora é a busca de eficiência a partir do desenvolvimento de políticas locais, mais adaptadas às particularidades de cada comunidade urbana. A situação dos países anglo-saxões é diferente, pois não existe uma tradição mais forte de autonomia dos governos locais" (Fontes, 1990, p.186).

No caso do Chile, por exemplo, a proposta de descentralização e participação foi parte integrante da própria estratégia de segurança nacional e de controle social do governo autoritário, como afirma Pozo:

"Sin trabas legislativas, el gobierno militar, el 12 de Julio de 1974, dicta el Decreto Ley 573, conocido como "Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado", fruto de la labor de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), creada en diciembre de 1973. Bajo el gran lema de la "integración nacional", la regionalización busca: el equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y seguridad nacional; una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino: a igualdad de oportunidades para recibir los beneficios del proceso de desarrollo. La nueva división político-administrativa que se propone permitiría planificar el desarrollo e incorporar el concepto mismo de desarrollo al régimen de administración interior, "como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país (...) la regionalización gira en torno de tres ejes claves: la seguridad interna y externa, la economía de libre mercado y la participación de la ciudadanía en el desarrollo nacional." (Pozo, 1990, p.325-331)

Embora se confirme a presença desse "movimento" nos períodos em que vigoraram as ditaduras, a regra mais comum foi, no entanto, a coincidência desse movimento descentralizador com a crise de legitimação política dos modelos autoritários latino-americanos e a busca da democratização do Estado como resposta às questões sociais. Uma outra particularidade implícita no discurso da descentralização era o reforçamento do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como um ator legítimo desse processo. Desse modo, o município passou a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular, cabendo a ele o papel de mediador dos conflitos, de interlocutor principal e provedor das demandas sociais.

No caso brasileiro, a presença de movimentos descentralizadores e participativos na gestão urbana a nível do poder local pode ser identificada no período que antecede o golpe militar de 1964, sendo mais conhecidas as experiências levadas a cabo nas administrações Pelópidas Silveira (55 e 63) e Miguel Arraes em Recife (59) e na descentralização administrativa do governo Carlos Lacerda (61) no Rio de Janeiro. No final da década de 70, com a "Abertura Política", deu-se a emergência do discurso participativo, e algumas experiências de participação popular na gestão urbana são concretizadas, a

exemplo dos municípios de Lages e Piracicaba ou da administração Gustavo Krause, em Recife. A marca comum dessas experiências foi a institucionalização pelo Estado de canais de participação popular e a sua influência direta na formação das estruturas de organização do movimento popular.

Em 1986, essas experiências, particularmente aquelas vivenciadas por administrações de perfil progressista, foram resgatadas no bojo da reconquista da autonomia das capitais e diante das dificuldades impostas pela crise econômica e pela concentração tributária dos recursos na União, herdada do modelo autoritário. O princípio basilar que homogenizou o discurso era a gestão democrática, como alternativa mais avançada para enfrentar as inúmeras intempéries com que se deparavam os municípios.

O resgate dessas experiências era um novo desafio, num momento histórico em que o escopo dos problemas sociais urbanos era crítico e o nível de organização da população era, de certo, modo avançado. A complexidade do tecido social dos grandes centros urbanos e a heterogeneidade e fragmentação das forças políticas tornavam difícil a tarefa de colocar em prática um processo de democratização, sem a exclusão dos interesses diferenciados que tomavam a direção do poder local. As estruturas tradicionais de representação política, bem como os setores da sociedade civil eram, conjuntamente com o Estado, parte integrante do conjunto de forças que disputavam a hegemonia do espaço das cidades. O processo de democratização da gestão a nível local defrontava-se, além disso, com a perspectiva de uma relação conflituada entre o governo municipal e o federal, decorrente da própria conjuntura política propiciada pelas eleições. Do lado da sociedade civil, percebia-se um nível de organicidade amplo, mas ainda débil e desordenado por parte dos movimentos populares, e os setores médios, de certa forma, viam-se desmobilizados após a derrota das "Diretas Já".

O padrão de gestão que irá moldar essas experiências só poderá ser entendido a partir do contexto mencionado e das especificidades que configurarão cada processo. O marco do discurso participativo (que dava uniformidade a todas elas) era o reconhecimento da população como melhor representante de seus interesses e o exercício da cidadania através da participação nas decisões, como forma de estabelecer uma relação mais estreita entre o poder público e o cidadão. Além de possuírem essa aparente unidade no discurso, as novas práticas democráticas sofriam as limitações do próprio sistema político, com a manutenção da concentração dos recursos e do poder decisório na União, fator impeditivo, a priori, do atendimento das demandas populares e do resgate da dívida social.

Apesar de partirem de pressupostos semelhantes, estas experiências assumiram, a nível de cada município, traços fortemente diferenciadores na sua concepção e implementação, mas, ao mesmo tempo, apresentaram características comuns, no que diz respeito aos resultados e conflitos por ela disseminados, como informa uma breve leitura das exposições realizada pelos diversos representantes municipais, no Seminário Gestão Democrática da Cidade, realizado pela Prefeitura do Recife em 1987 (Seminário Gestão Democrática da Cidade, 1988, p.16-52).

A leitura do discurso político dos atores presentes neste Seminário permitiu extrair alguns aspectos de identidade destas experiências:

- a ênfase à participação popular, relegando-se a segundo plano o papel dos demais setores sociais;

- os processos de descentralização administrativa mostraram-se inacabados e diferenciados;

- os modelos foram informalmente institucionalizados, ou seja, eram criados canais alternativos de participação, sem que as estruturas formais da administração fossem alteradas;

- as ações voltadas para o atendimento das demandas sociais foram, do ponto de vista do investimento de recursos financeiros, reduzidas, passando a ser consideradas pelos setores sociais como paliativas;

- houve um carácter de improvisação na sistemática de implantação do processo participativo, tendo em vista tratar-se de um experimento novo, na relação que se processava entre o Estado e os movimentos;

- o processo de participação pressupunha, em geral, a abertura de canais de participação por parte do poder público e a existência de um certo nível de organização popular;

- a institucionalização dos canais de participação partiu, via de regra, da iniciativa do poder público, com influência reduzida dos setores populares na formulação do modelo proposto;

- os canais institucionais mais comuns eram de dois tipos; os que congregavam a representação conjunta, a exemplo dos conselhos, e aqueles que incorporavam a representação individual, a nível do bairro ou da unidade de referência organizativa;

- os movimentos populares através de suas lideranças foram vistos pelo poder público como legítimos representantes dos interesses globais da população;

- a representação desses movimentos deu-se de forma individual, por intermédio do relacionamento entre a organização do bairro e o poder local, ou de forma conjunta, havendo, neste caso, duas sistemáticas mais comuns: na primeira, o movimento se fez representar por intermédio de entidades de articulação (entidades que congregam um conjunto de organizações); na segunda, as entidades se associaram politicamente a estruturas de organização partidárias ou ainda para-estatais (como é o caso das ONGS), para fazer face a conquistas mais amplas frente ao Estado;

- a participação da sociedade civil era efêmera e residual;

- existiu uma dissociação entre a representação partidária e os movimentos: as Câmaras de Vereadores eram em geral resistentes à participação;

- a participação não pressupôs a supressão das práticas clientelistas;

- as experiências apresentaram-se como inacabadas e possuíam o caráter de descontinuidade;

Como aspectos diferenciadores dessas experiências, conforme o contexto local de cada uma delas, identificaram-se:

- a participação popular nem sempre pressupunha a descentralização administrativa, ou vice-versa; algumas dessas experiências efetivaram o processo de regionalização e de desconcentração de alguns serviços, sem que houvesse a participação da população;

- as práticas de participação nem sempre eram sistemáticas, sendo os contatos do poder local com a população eventuais. Este foi, por exemplo, o caso do município de Fortaleza, onde a Prefeitura se limitou a estar presente nos bairros, participando de assembléias promovidas pelas associações de moradores, ou senão, a receber comissões nem sempre representativas dos interesses coletivos (Fontes, 1990).

- a descentralização podia-se dar através de processos de autonomia política e de recursos, ou não; no município de Salvador o processo de organização de regiões político-administrativas foi levado a efeito através da institucionalização por lei e aprovado pelo Conselho Municipal. Embora se identifique a presença de representação das Associações de Bairro nos canais institucionais da Prefeitura, essas regiões não gozavam

de autonomia administrativa. O processo assemelhou-se mais a uma desconcentração de serviços, que passaram a ser executados pela municipalidade a nível da região, mas essa tinha a função, tão somente, de órgão auxiliar da administração central.

Já nos municípios do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, configurou-se uma situação onde as regiões político-administrativas gozavam de autonomia administrativo-financeira para executar determinados serviços. O processo de participação guardou, no entanto, a prática do clientelismo e da cooptação de lideranças por intermédio de sua inserção no aparelho estatal. Essa incorporação, embora fosse um meio facilitador para o encaminhamento das demandas populares, teve como consequência a desarticulação do movimento popular e sua desmobilização (Seminário, 1988, 16-52).

- existiram também experiências localizadas, onde a participação era limitada ao controle por parte da comunidade de serviços, tais como: diretorias de postos de saúde e de escolas, sendo os representantes eleitos diretamente pela população como no município de Florianópolis (Fontes, 1990).

- outra ótica adotada foi o caso do município de Curitiba, onde a proposta de descentralização e participação popular estava articulada ao planejamento global da cidade. A descentralização e a participação deviam transcender o nível local e imediato e se guiar pelo processo de democratização do espaço urbano. A cidade foi dividida em regiões político administrativas configuradas nas "freguesias" e que pressupunham a participação popular através da formação de conselhos comunitários, assembléias etc. Esses conselhos tinham por atribuição identificar os problemas, definir as prioridades, estabelecer um programa mínimo de intervenção, promover a fiscalização sobre a sua execução e avaliar os resultados (Seminário Gestão Democrática, 1988, p.16-52) **VER QUADRO 1.**

Com base nessas breves considerações, pôde-se chegar à constatação do caráter inacabado e instável dessas experiências, sujeitas que foram aos ciclos eleitorais e à "boa vontade" de um ou outro administrador carismático que possuísse compromissos explícitos com os setores populares. Essa instabilidade por sua vez está relacionada, sobretudo, com a fragilidade organizativa do tecido social no Brasil, onde o exercício da democracia e da cidadania foi pouco vivenciado.

Uma avaliação mais criteriosa sobre o perfil dessas experiências será realizada a partir do estudo de caso sobre a experiência levada a cabo em Recife, (1986/1988), objeto empírico deste trabalho.

QUADRO 1: RESUMO DAS PROPOSTAS DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

MUNICÍPIO DE CURITIBA

CONCEPÇÃO:

- Descentralização funcional da cidade sob todos os aspectos relacionados ao planejamento global (aldeamento, polinucleação);
 - Vinculação orgânica entre a população e a Prefeitura;
 - Participação no Planejamento Local e intervenção da população nos grandes problemas da cidade.
- 1) Descentralização dos serviços e de acesso aos bens pela população (Saúde, Educação, Assistência Jurídica e Atividades Próprias, como guichê de informação).
 - 2) Divisão em Regiões Político-Administrativas em "Freguesias" pressupõe a Participação Popular. As "Freguesias" foram criadas para institucionalizar a Participação Popular.

Composição da R.P.A - FREGUESIAS:

Administrador indicado pelo prefeito;

Técnicos do IPUR (3);

Núcleo da Secretaria de Desenvolvimento Social (anima o processo social e recebe as reivindicações).

Participação Popular:

Conselhos Comunitários

Assembléias dos Moradores

Assembléia das Associações

Prática dos Conselhos:

Os Movimentos organizados e as "Freguesias" levantam problemas, priorizam, hierarquizam, com vistas à elaboração de um programa mínimo local, cuja execução deve ser fiscalizada e avaliada.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:

Concepção

- Tradição histórica de descentralização (governo Lacerda em 1961 cria 21 RPAs).
- Intensificar a participação organizada no planejamento da cidade;
- Equilíbrio entre a democracia representativa e a democracia participativa;
- Descentralização da máquina administrativa e redirecionamento de sua utilidade em benefício da população e não apenas de seu segmentos privilegiados;
- Otimização dos serviços, o que pressupõe a possibilidade de aliar democracia ao saber técnico;
- Descentralização do Orçamento a nível das RPAs.

Participação:

- Adequar a máquina pressupõe submetê-la a dois tipos de tensões: da cúpula dirigente do governo, e do Conselho Governo/Comunidade;
- Além do Conselho, outro instrumento de democratização está contemplado no projeto "Mobilização dos Bairros";

MUNICÍPIO DE SALVADOR

Concepção:

- Regionalização baseada no Plano Diretor que criou unidades espaciais de Planejamento (17 - dezessete regiões administrativas). A cada região corresponde uma administração regional.

Composição da RPA:

- A administração regional é composta por tres subgrupos:
 - a) Grupo de Informações (coleta o perfil da Região);
 - b) Grupo de Formação dos Conselhos Regionais (mantém contato com o movimento);
 - c) Grupo de Elaboração de Propostas (trabalha com a montagem da estrutura).
- administrador nomeado pelo prefeito.

Serviços da Unidade:

- unidade de fiscalização;
- unidade de licenciamento;
- unidade de serviços diversos;
- unidade de manutenção e conservação;
- unidade de articulação comunitária;
- unidade de informação.

Participação Popular:

- Conselho Comunitário (incorpora o movimento popular);
- Participação no Conselho, restrita às entidades cadastradas.

3.5 PODER LOCAL E OS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CASO DO MUNICÍPIO DO RECIFE (1955/85)

O município de Recife tem sido marcado por um padrão de gestão, a nível local, de caráter centralizado e técnico-burocrático, com viés fortemente clientelista, característica que guarda similaridade com o padrão nacional, fruto da própria tradição do Estado brasileiro. O período analisado (1955/85) representou historicamente momentos diversificados da vida política nacional, que vão desde a presença marcante das instituições democráticas (1955/63), até a vigência do regime autoritário (1964/79), que irá desembocar na "abertura política" e na transição democrática instaurada com a Nova República (1980/85). A periodização aqui realizada não tem o intuito de analisar as características do regime político, trabalho já exaustivamente realizado por diversos autores, mas de traçar um perfil do padrão de gestão das políticas urbanas a nível local, demarcando as suas especificidades.

Embora o período possa ser considerado de certo modo homogêneo no que diz respeito à presença forte e centralizada do padrão de intervenção estatal, um traço distintivo desse padrão pode ser percebido na presença, em alguns momentos, de "movimentos descentralizadores e participativos", ora identificados apenas a nível do discurso, não chegando a ser incorporado institucionalmente a não ser de forma residual, ora tomando a forma institucionalizada através da criação de mecanismos de descentralização administrativa e de participação popular no processo de gestão. Outra peculiaridade é a de que essa característica não se tratou de uma marca própria das administrações de perfil progressista, mas também de administrações cujo exercício coincidiu com os períodos autoritários. A presença desses "movimentos" pode ser atribuída à formação histórica da cidade do Recife e à cultura política local; em vista disso, esses movimentos descentralizadores foram mais ou menos consolidados, na medida em que a estrutura organizativa dos setores populares permitiu a legitimação como atores sociais e exerceram um maior poder de pressão sobre o Estado.

A forma como a cidade foi historicamente apropriada pelas elites proprietárias locais propiciou uma estrutura de ocupação espacial de grande heterogeneidade social, o que, acrescido às condições de pobreza da população, levou à ocupação, cada vez mais intensa, dos espaços "disponíveis" por invasões que consolidaram a população pobre em áreas de favelas. As demandas sociais sobre o poder

local sempre foram intensas e tendem hoje a ser ampliadas por conta de uma relativa organização dos movimentos sociais.

"A partir da luta pela garantia de direitos básicos, das reivindicações de melhorias urbanas e equipamentos sociais a população começa a se organizar em Associações/Conselhos de moradores. Este foi o fator estimulante da criação de 95,56% das entidades de bairro do Recife. Estas reivindicações dizem respeito a questões como: luta para garantir a própria moradia, defesa dos terrenos já ocupados, falta de luz, água, coleta de lixo, esgoto etc... O Estado, através dos seus diversos órgãos, torna-se o interlocutor permanente e o palco privilegiado onde se digladiam os interesses diversos e diferenciados do movimento popular urbano". (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1988, p.25)

Por outra parte, a tradição política local teve sempre a marca da polarização entre "direita" x "esquerda", a primeira sendo identificada com os interesses das elites locais e a segunda, arraigada à condição de defensora dos pobres. As administrações locais, guardadas as suas especificidades, têm sido o reflexo do jogo de forças políticas que configuraram as alianças concretizadas com objetivos nitidamente eleitorais, e, nessa correlação de forças, se por acaso se vêem "contemplados" os setores populares, é por conta da sua inserção eleitoral e de sua afirmação enquanto atores sociais.

As administrações que se instalaram a partir da década de 1950 apresentaram processos diferenciados de um padrão de gestão, que se foi moldando conforme o contexto político nacional e a conjuntura própria das forças políticas que marcaram a cena local. Os diagnósticos e as políticas dirigidas à cidade refletem os interesses do conjunto de forças que dão perfil político a cada administração, ora mais voltadas à dotação de uma infra-estrutura urbana para as áreas privilegiadas da cidade, ora priorizando as ações no campo social. Uma característica comum a todas elas é, no entanto, um lamentável ciclo de descontinuidade das ações, particularmente daquelas relativas ao planejamento estratégico da urbanização da cidade e às políticas de natureza social, o que tem trazido consequências graves sobre a organização do espaço e sobre a estrutura sócio-econômica local. VER QUADRO 2.

QUADRO 2: CARACTERÍSTICAS DO PADRÃO DE GESTÃO NO MUNICÍPIO DO RECIFE NO PERÍODO 1955/1985

1955	64	79	85
PADRÃO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO DESCENTRALIZANTE	PADRÃO AUTORITÁRIO EXCLUDENTE CENTRALIZADO	PADRÃO POPULISTA PARTICIPATIVO/ DESCENTRALIZANTE	
Autonomia Política	Falta de Autonomia	Falta de Autonomia	
Centralização de Recursos na União	Centralização de Recursos na União	Centralização de Recursos na União	
Movimentos de Descentralização/ Participação	Ausência de Participação da Sociedade Civil	Movimentos de Descentralização/ Participação	
Ausência de Planejamento	Planejamento Centralizado e Verticalizado	Planejamento Fragmentação Institucional	
Democratização da Máquina Administ.	Tecnocracia e Burocracia	Tecnocracia e Burocracia	
Clientelismo	Clientelismo	Clientelismo	
Continuidade nas Ações do Governo	Continuidade nas Ações do Governo	Descontinuidade nas Ações do Governo	

O período de 1950 a 1964 foi demarcado por crescente participação do movimento de esquerda no cenário nacional, o que permitiu, a nível local, a conformação de uma aliança entre comunistas, socialistas, nacionalistas (PTB), setores da burguesia industrial e esquerda independente que se consubstanciariam na Frente do Recife. O discurso da Frente estava articulado às teses desenvolvimentistas e à defesa da unidade das forças populares e, localmente, colocava-se em oposição às forças conservadoras (UDN e PSD) que detinham a hegemonia política no Estado de Pernambuco. Embora marcada por forte conotação ideológica à esquerda, na sua prática, a Frente do Recife teve um caráter mais eleitoral, pois, de fato, não se consolidou propriamente como um instrumento programático.

A disputa para a prefeitura do Recife na verdade se constitui um teste fácil para Frente recém-formada. A tradição eleitoral do Recife, realimentada agora pela união PC, PS e PTB e pela euforia do quadro político nacional indicava com certeza no sentido da vitória do líder socialista Pelópidas Silveira, candidato escolhido pela Frente... "O programa do candidato da Frente do Recife articula-se com as teses desenvolvimentistas e com a campanha política travada nacionalmente contra a "tentativa de golpe de Estado em defesa da Constituição". Ainda no plano político, o candidato socialista se propunha a lutar pelo cumprimento de todas as resoluções do Congresso de Salvação do Nordeste. A proposta de resolução dos problemas municipais tinha como argumento "a necessidade de participação popular através das organizações de base". Vários sindicatos de trabalhadores e associações de bairros apoiaram, publicamente, a candidatura de Pelópidas e pela primeira vez envolveram-se diretamente em uma campanha política (Soares, 1982, p.47).

Em 1955, foi eleito prefeito pela Frente do Recife o engenheiro Pelópidas da Silveira, num momento de reconquista da autonomia política do município de Recife. Apesar de expressiva vitória, 67% dos votos, o que indicava uma certa hegemonia dos setores de esquerda, a administração não obteve maioria na Câmara, mantendo com a mesma uma relação difícil e conflituosa, tendo-se apoiado substancialmente nos segmentos populares e nos setores que lhe deram sustentação eleitoral.

O expressivo apoio popular nas eleições e o componente progressista dos setores da Frente viabilizaram um projeto inovador de democratização da gestão que teve como eixo central do discurso a participação popular. Esta concepção se pautava pelos princípios de que o povo deveria ter participação ativa nas ações da prefeitura; a criação de associações de bairros deveria ser incentivada, cada bairro deveria se organizar para

defender os seus direitos; a população deveria ter maior conhecimento e conscientização, com relação a problemas comuns da cidade (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.19-22).

Com relação à **estrutura organizacional** da máquina administrativa, não se percebia por parte da administração Pelópidas uma preocupação com reformas estruturais objetivando eliminar possíveis estrangulamentos. As ações seriam mais no sentido da democratização e do controle urbanístico da cidade, tendo sido criados com estes objetivos o Conselho de Finanças, que incorporou a participação de industriais e comerciantes; o Estatuto dos Funcionários; o Código de Obras e o Código Tributário.

Do ponto de vista programático foram previstas ações em alguns setores considerados básicos (Recife, Prefeitura. Secretaria de Planejamento, 1983, p.22):

- no campo relativo à **infra-estrutura urbana**, a prioridade foi dada às áreas pobres da cidade, através da criação de acesso aos morros e subúrbios ocupados pela população pobre; da drenagem e construção de canais nas áreas inundáveis onde se localizava esta população; da abertura e pavimentação de vias de acesso aos bairros periféricos;

- com relação aos **transportes coletivos**, uma das reivindicações das associações de bairros, a proposta principal era a ampliação do sistema, por intermédio da criação de uma companhia municipal de transportes urbanos, a CTU, e da implantação de ônibus elétricos. Estes seriam passos importantes no sentido da estatização do setor e de um maior controle, por parte do município, dos problemas relativos às tarifas. Do ponto de vista do conjunto da cidade, a proposta era descongestionar o tráfego nas áreas de maior estrangulamento, por meio do alargamento de ruas e avenidas na área central;

- não se percebeu, nas ações programáticas da administração, ênfase na **problemática habitacional**, no sentido de uma intervenção propriamente dita. O que se previa era o disciplinamento das questões relativas à posse da terra, nas áreas ocupadas por "mocambos". O **abastecimento alimentar** também foi alvo de preocupação da administração, estando prevista a criação de "cinturão verde" no entorno da cidade.

Houve de fato, por parte da administração Pelópidas Silveira, uma clara opção pelo lado pobre da cidade, na medida em que as ações se dirigiram prioritariamente para as reivindicações mais expressivas dos segmentos populares, no que dizia respeito à questão da habitação, da posse da terra e dos transportes coletivos. Foi por conta disso que a relação entre o poder local e os movimentos sociais deu-se de forma estreita, chegando, em certa medida, a haver uma interferência direta da prefeitura e do próprio

prefeito na criação de associações de bairros. A inovação mais importante foi, sem dúvida, a introdução das "audiências populares" nos bairros, que tinham como objetivo aproximar o poder público da população, possibilitando a priorização do atendimento coletivo sobre o individual, e quebrando os problemas enfrentados com a Câmara de Vereadores. O relacionamento da Câmara com as Associações de Bairro passou a ser extremamente conflituado, pois havia um entendimento por parte dos vereadores de que as lideranças estariam retirando-lhes o papel de "porta-voz do povo", passando a agir como um canal intermediário de pressão contra o executivo (Cézar, 1985). Essa reação era um sintoma claro da defesa das práticas clientelistas, presentes nesse tipo de relação e que passaram a ser arrefecidas quando a participação popular se fez expressar. Segundo Soares (1992)

"Para se contrapor à presença das organizações populares, a Câmara Municipal deflagrou uma verdadeira guerra ideológica contra a "ameaça subversiva" representada pelas Associações de Moradores. Por seu lado Pelópidas não cedeu às pressões conservadoras, e depois de instituir as Assembléias Populares que se realizavam no próprio prédio da Prefeitura, estendeu o processo participativo, promovendo audiências públicas nos bairros populares. Nestas audiências com Associações de Moradores, os vereadores das áreas também eram convidados (Soares & Soler, 1992, p.16).

Apesar de não haver quebrado estruturalmente a centralização da máquina, no sentido da democratização a nível interno e de sua adequação ao planejamento da cidade, a gestão pode ser caracterizada pela presença de um "movimento descentralizador" expresso nas "assembléias e audiências populares". Este "movimento" foi identificado a partir da presença de dois componentes básicos: a participação popular e os deslocamentos da administração, por intermédio da presença do prefeito e do secretariado nos bairros, onde era realizado o "despacho" com a população. Não se tratou da adoção de mecanismos institucionalizados de descentralização, desde que as "audiências" funcionavam apenas como canal de aproximação da prefeitura à população, não constituindo propriamente uma estrutura política de descentralização das ações.

A gestão deixou um saldo extremamente positivo do ponto de vista democrático e pode ser considerada como pioneira no sentido do reconhecimento e da incorporação dos setores populares.

A gestão posterior de Miguel Arraes, eleito prefeito em 1959 (coligação PST, PSB, PCB), deu continuidade à linha política adotada pelo seu antecessor. Por conta das alianças estabelecidas durante a sua campanha, a administração de Arraes manteve um relacionamento mais estreito com a Câmara Municipal, o que possibilitou uma maior facilidade na implantação das ações do governo.

"Mobilizando a população através das associações de bairros e do movimento de cultura popular, Arraes prossegue no ritmo de trabalho imprimido pelo seu antecessor, e ataca os problemas considerados básicos no município: ampliação dos transportes coletivos, urbanização dos mocambos e alargamento de avenidas". Assim, aumenta o seu prestígio junto as classes populares e ganha a confiança das camadas médias Barros apud Soares, 1982, p.80).

A diretriz principal da proposta de governo era a de articular as soluções dos problemas locais com a questão nacional e regional. A problemática econômica e social local era desse modo enfatizada, a nível de diagnóstico, como decorrente da concentração fundiária propiciada pela cultura canavieira e pela conseqüente distribuição desigual da renda. A reforma agrária emergia como sendo o caminho mais adequado para a contenção dos fluxos migratórios campo x cidade, para otimizar o sistema de produção por intermédio de uma maior produtividade agrícola e para ampliar o emprego e a renda.

Do programa de ação constavam como pontos estratégicos principais: (Recife Prefeitura, 1983, p.8)

- a criação de condições para **fixação do homem no campo;**
- **condições de emprego e habitação** no Recife e municípios vizinhos;
- **no contexto urbano, o uso e a ocupação da terra** deveriam ser rigorosamente controlados por intermédio do Código de Obras e da elaboração de um Plano Diretor para a cidade;
- **a questão habitacional** deveria ser atacada sob dois ângulos: o da oferta de habitação, através da criação da Companhia de Habitação e Urbanização do Recife, e o da recuperação dos assentamentos "subnormais", identificados nas áreas de mocambos, baixadas e morros. A definição de uma política habitacional que possibilitasse capacitar o município para executar programas de interesse social e a criação de uma companhia de habitação pretendiam ser os instrumentos, através dos quais seria possível captar recursos para financiamento junto ao governo federal.

- **no setor saneamento**, a ênfase era dada à ampliação dos mananciais de abastecimento d'água, do sistema de esgotos e da drenagem, através da construção e limpeza dos canais da cidade;

- um dos pontos prioritários da gestão dizia respeito aos **transportes coletivos urbanos**. A elaboração do Plano de Transportes Coletivos e a estatização do serviço através da Companhia De Transportes Urbanos - CTU apareciam como alternativas principais;

- como ponto fundamental apontava-se também a **educação e a cultura**, cujo marco seria a criação do Movimento de Cultura Popular.

A proposta relativa à **reforma da estrutura organizacional da prefeitura** visava sobretudo ao segmento do planejamento, visto como atividade descontínua e desarticulada. Na proposta estava prevista a criação de três tipos de órgãos: os **Órgãos de Assessoramento** (Conselho de Planejamento, as Assessorias de Planejamento e de Organização do Orçamento e o Gabinete do Prefeito), os **Órgãos Auxiliares** (Secretarias de Administração, Finanças e de Assuntos Jurídicos) e os **Órgãos de Linha** (as Secretarias de Educação e Cultura, de Viação e Obras, de Saúde e Higiene e de Economia).

Apesar da reforma proposta, a administração Arraes não apresentou, na sua linha global, uma ruptura com a estrutura centralizada. O que se percebeu, do mesmo modo que na gestão Pelópidas, foi um certo "movimento". no sentido da descentralização e da democratização. A institucionalização do Conselho de Planejamento representou um passo no sentido da democratização das decisões, e o Movimento de Cultura Popular manteve como linha básica a participação popular. Exercendo atuação marcante nos bairros populares, o MCP chegou a manter em algumas áreas uma ação conjunta com os próprios movimentos, funcionando nas sedes das associações (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.27-30).

"...a proposta de educação que emerge do programa das forças populares contempla tanto o quantitativo quanto o qualitativo. Qualitativamente a mudança de concepção que o novo projeto pretende, aponta para uma educação instrumento de organização para o equacionamento dos problemas das camadas populares" (Batista Neto, 1987 p.238).

A forte influência do MCP no movimento popular estimulou o processo organizativo da população, mas, por outro lado, permitiu também que diversas lideranças se inserissem

na administração, interferindo no processo de autonomia dos movimentos. O funcionamento permanente de unidades do MCP nos bairros populares possibilitando a participação popular, de certo modo, deu um sentido descentralizante às ações da prefeitura.

A eleição de Arraes para governador em 1962 procedeu-se através de intensa mobilização popular, levando os setores conservadores, que faziam oposição a sua candidatura, a procurar uma proximidade com os movimentos de bairros. Ainda em 62, é criada a UNIÃO DOS BAIRROS DO RECIFE, que fazia oposição a Arraes e era mais próxima de seu opositor, Cid Sampaio.

No período posterior, em 1963, Pelópidas da Silveira concorreu novamente ao pleito municipal, sendo eleito por uma pequena margem de votos para o então candidato, Lael Sampaio, da UDN. No mesmo ano, foi criada a FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS BAIRROS DO ESTADO DE PE (FABEPE), com a finalidade de manter uma articulação política das entidades de bairros com outros movimentos, numa relação estreita com o Partido Comunista e com a FRENTE DO RECIFE.

A preocupação com a participação e organização popular foi outra vez a tônica da administração. Como resposta a reivindicações do movimento em relação à participação popular nas decisões políticas, Pelópidas criou o "Conselho das Associações de Bairros". Com o golpe militar teve seu mandato cassado pela Câmara Municipal. O curto período da gestão não permitiu que se faça uma avaliação criteriosa da administração (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.27-30).

O período que se seguiu, do golpe militar até 1978, foi marcado por uma forte ação autoritária, tendo resultado na perda de autonomia dos municípios e na repressão às liberdades democráticas. Os prefeitos passaram a ser indicados de forma indireta, e a tônica à centralização era o marco geral de todas as administrações. O investimento em grandes obras, os baixos investimentos em equipamentos sociais para as áreas populares, o agravamento dos problemas sociais, com a ampliação do número de favelas e da concentração da população carente na periferia urbana e o crescimento da especulação imobiliária passaram a marcar a feição das cidades brasileiras.

A perda de autonomia dos municípios era caracterizada pela concentração dos recursos no governo federal, o que, associado à repressão política à manifestação dos setores da sociedade civil, levou ao completo distanciamento das administrações municipais dos interesses da população carente.

No contexto local, os prefeitos nomeados (em 64 Augusto Lucena, em 69 Geraldo Magalhães, em 71 Augusto Lucena, em 75 Antônio Farias) pautaram-se por incorporar o discurso do governo federal e, com o seu suporte, deram prioridade às grandes obras de infra-estrutura urbana. A opção fortemente autoritária leva as administrações a não estimularem a participação popular e privilegiar com intervenções as áreas de classe média e alta. VER QUADRO 2.

O destaque foi a elaboração, em 1970, do Plano de Desenvolvimento Local Integrado-PDLI, consonante com os princípios da política do governo federal de que cada cidade deveria desenvolver seus planos locais. O plano, como instrumento de planejamento, emergia como uma inovação administrativa e pretendia ser uma forma de utilizar métodos e técnicas modernas com vistas ao desenvolvimento da cidade. Tinha como principal objetivo a solução dos problemas da infra-estrutura urbana da cidade, particularmente as questões do transportes e da drenagem, não havendo projetos específicos destinados à população carente. A política habitacional para essa população partia de uma visão "higienista" na qual o suprimento de habitação se deveria dirigir às áreas de ocupação de favelas através da construção de conjuntos habitacionais na periferia da cidade.

A administração Antonio Farias (1975-79) também mereceu destaque por conta da sua atuação em termos da adoção do planejamento como instrumento de intervenção, sobretudo tendo em vista o contexto nacional, pois foi no período que se consolidou o Sistema Nacional de Planejamento através da institucionalização, em 1973, das Regiões Metropolitanas-RMs e da criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Transportes. Esse fator contribuiu sobremaneira para viabilizar investimentos em infra-estrutura, abrindo espaço para a construção de grandes obras, instaurando definitivamente o processo de modernização da cidade.

Foi definido um planejamento global para a cidade, cujo objetivo era dar solução aos problemas decorrentes da má localização das atividades e da urbanização intensiva. Partindo da identificação da cidade do Recife como pólo econômico regional, o plano tinha como grandes linhas (Recife. Prefeitura, 1983, p.48).

1- a reestruturação urbana, cuja ação seria concentrada na questão da habitação e dos serviços conexos, prevendo-se em algumas regiões da cidade a instalação de equipamentos e a realocação das atividades não conformes;

2- a revitalização das áreas históricas e da área central, tendo por objetivo a recuperação e criação de parques e centros de lazer e a reorganização do centro, através

da regulamentação do comércio de ambulantes e do disciplinamento do uso de automóveis;

3- a **política habitacional** por intermédio da remoção da população das áreas de favelas e sua relocação em conjuntos habitacionais na periferia da cidade;

4- o **fortalecimento organizacional da prefeitura**, visando à modernização administrativa e à adequação da estrutura existente ao novo ritmo implantado pela administração;

A avaliação que se faz da gestão é de que a sua concepção dirigiu-se prioritariamente para as áreas privilegiadas, onde se concentrou grande parte dos investimentos. Os bairros populares não foram objeto da atenção da administração, a não ser quando se tratasse de assentamentos populares, propondo-se a remoção da população para os conjuntos habitacionais em áreas da periferia. Do ponto de vista da estrutura organizacional da máquina administrativa, o que se destacou foi a ênfase à modernização, vigorando os aspectos técnicos e a centralização requerida pelo modelo de planejamento proposto. Não houve tampouco referência à institucionalização de mecanismos de democratização e de participação dos segmentos sociais, identificando-se esta gestão com o modelo puro de planejamento técnico- burocrático e centralizado.

A cidade sofreu um processo de modernização sem precedentes, cuja contrapartida foi a ampliação dos níveis de pobreza e de miséria na periferia. O surto crescente de especulação imobiliária levando à valorização das áreas centrais e a política habitacional do governo federal estimularam a expulsão de populações carentes das áreas ocupadas, provocando o confronto permanente dos setores populares com o poder público.

O paternalismo e a repressão contra os movimentos da sociedade civil estimularam a mobilização da população através de passeatas, atos públicos etc., quase sempre reprimidos pela polícia. Entre 1966 e 1977, foram criadas somente 13,35% das entidades do Movimento de Bairros, com o apoio da Igreja. Os movimentos sociais de bairros se expressavam basicamente por intermédio de grupos de mulheres, de saúde, de jovens e comissões voltadas para problemas específicos de cada região (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1988, p.31-41).

As primeiras articulações dentro do Movimento de Bairro começaram a se fazer presentes através da criação do Movimento de Defesa dos Favelados em São Paulo, em 1975, fruto de uma intensa mobilização em torno de questões relativas à expulsão.

Em Recife as manifestações desses movimentos só tomaram maior vulto com a criação do Movimento Terras de Ninguém em 1975, na luta pela posse de terra de 18.000 moradores ameaçados e agredidos pela imobiliária Rosa Borges há mais de 45 anos. Em 1978 foi criada a Pró-Federação de Casa Amarela FEACA, posteriormente transformada em Federação, em 1982, que visava à unificação das propostas e lutas dos 400.000 moradores do bairro. (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.41)

O período que vai de 1979 a 1985 foi caracterizado ainda pela presença de prefeitos biônicos, mas o contexto nacional permitiu espaço a algumas inovações. O modelo econômico dava sinais claros de esgotamento no final da década de setenta, o que estava aliado à insatisfação de amplos setores da sociedade. Os problemas urbanos já eram então palco das lutas sociais e do ressurgimento dos Movimentos de Bairro. A crise de legitimação do Estado autoritário teve como consequência a abertura política, levando o governo Geisel a propor um projeto nacional de "Desenvolvimento com Participação", o que possibilitou a construção de um espaço mais amplo de negociação entre o governo e as organizações sociais que àquela altura possuíam um razoável nível de organização e uma relativa autonomia em relação aos partidos políticos.

Indicado para prefeito do Recife em 1979/1982, Gustavo Krause daria à sua administração um cunho nitidamente populista. Auxiliado pelo quadro político nacional, vai buscar a base do seu discurso nas plataformas do próprio movimento popular; o slogan era agora: **"participação com compromisso com as camadas populares"**. Além de ter essa característica, a administração pode ser considerada aquela que dentro do período autoritário apresentou em sua estrutura um "movimento" de caráter descentralizador, através da criação de unidades desconcentradas, cujo objetivo era o atendimento aos bairros. Além disso, fazia parte da estratégia de atuação da prefeitura o planejamento com participação popular, o que significava a inserção da população no processo decisório.

VER QUADRO 2.

O Plano de Desenvolvimento do Recife-PDR, instrumento principal da administração, tinha como proposta a participação popular como forma de democratização das decisões do governo:

"A participação torna as decisões políticas mais democráticas. Ela garante o enriquecimento das experiências de planejamento, incorporando as sugestões ou soluções propostas, e assegurando assim, a adequação das ações do setor público aos problemas da comunidade". (Recife. Prefeitura, 1983 p.22)

Com o objetivo de pôr em prática a sua proposta de planejamento participativo, a administração criou 2 (dois) mecanismos: o "**Sistema de Ação Comunitária (SAC)**" e o "**Grupo de Ação Comunitária (GRACO)**". O SAC tinha como objetivo a coordenação das ações do setor público nas comunidades de "baixa renda", sendo seu principal instrumento os "**Núcleos de Planejamento Comunitários**", popularmente cognominados de "**barracões**". Os "**barracões**" tinham como função desenvolver atividades de apoio social à população carente, tais como: emissão de documentos, assistência jurídica e médico-odontológica; teria também a finalidade de funcionar como balcão de emprego, executando trabalhos de recrutamento, seleção e admissão. Com relação à participação, deveriam servir como local para estimular o trabalho de recrutamento voluntário dos moradores na execução das obras. Era portanto o canal principal de relacionamento da prefeitura com os bairros, instâncias primeiras de recolhimento das reivindicações da comunidade e de contenção dos conflitos. O "**GRACO**" seria responsável pela articulação direta entre as associações de bairros e a prefeitura e era constituído de lideranças comunitárias que surgissem nesse processo. (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.48-51)

O sistema de participação posto em prática pela gestão Krause era considerado pelo movimento popular como uma tentativa de cooptação. Os "**barracões**" foram instalados nas áreas de maior mobilização e organização popular, exercendo na prática a função de cooptação de lideranças. A partir deles foram institucionalizadas associações e indicadas lideranças como representantes oficiais da prefeitura. Estas passaram a ter o papel de fazer a articulação não apenas da prefeitura com as comunidades, mas de fazer a própria articulação de entidades, ligando-as ao poder municipal. O incentivo à criação de entidades paralelas deu-se nas áreas populares de maior densidade, tendo sido criadas, no período, 45% das entidades de bairro que existiam até 1985. Por outro lado, a política de atendimento às reivindicações populares, através dos "**barracões**", possibilitava um maior conhecimento por parte da administração das áreas e o controle de possíveis protestos. (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.48-50)

"Incorporar a população de "baixa renda" tem um duplo sentido. Primeiro, institucionaliza o novo momento de organização e mobilização das "camadas urbanas", transformando o imaginário de luta que se cria em algo reconhecido e assimilado pelo poder público; esse reconhecimento tem o efeito de diminuir a pressão popular, desde que o "poder público" passa a demonstrar ou evidenciar uma certa transparência. O que a Prefeitura tem ou pode dispor para atendimento das reivindicações populares passa a ser

discutido com lideranças e comissões de bairro. Esse canal, por si, não desnuda nem evidencia a amplitude, a complexidade, as contradições e os compromissos de um Estado sempre nas mãos da classe dominante. Entretanto a conquista do novo nível de discussão e luta alcançado tende a se estabilizar. O poder público se apresenta como transparente, atendendo às reivindicações em um quadro afirmado como possível e viável. A institucionalização e estabilização, desse quadro tem como extensão a reificação das novas lideranças. O reconhecimento público do líder comunitário remete-o a um plano distinto do conjunto da população, tornando-o muitas vezes, porta-voz do discurso do Estado". (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1988, p.19)

Os conflitos decorrentes da institucionalização da participação popular no processo decisório não constituem uma especificidade da gestão em foco, mas são inerentes à própria relação Estado x Movimento e serão objeto de posterior aprofundamento. O que vale salientar é o fato da formalização a nível institucional de alguns mecanismos de descentralização e participação, postos em prática pela administração Krause, terem sido instaurados num momento em que as instituições autoritárias permaneciam intactas no seu aparato jurídico político, evidenciando o caráter nitidamente populista da proposta da gestão. Assim é que ao criar instâncias decisórias, como o **"Instituto da Cidade do Recife"** e o **"Conselho de Desenvolvimento Urbano"**, desconsiderou-se por completo o papel dos segmentos populares. A composição do "Conselho" possuía uma feição claramente elitista, nele estavam representados os interesses dos grupos dominantes locais, excluindo-se a representação popular. Sua dinâmica de funcionamento, em que eram tomadas as decisões políticas de obras de importância para a cidade, tinha influência determinante dos lobbies, alijando-se a população do processo decisório.

Em resposta às ações corporativas do município, o movimento popular passou a se organizar. No período de 1983 a 1985, foram criadas 36% das entidades de bairros do Recife.

O prefeito eleito Joaquim Francisco (83-85) reorientou o trabalho iniciado junto aos bairros pelo seu antecessor, substituindo o estreito relacionamento político com as algumas lideranças comunitárias por uma articulação com a classe política. A atenção agora se voltava para as reivindicações e proposições advindas de grupos formadores de opinião, atendendo às comunidades credenciadas e estabelecendo uma sistemática de participação da classe empresarial. A cidade passou a ser observada em termos da ação política, a nível globalizante, centrando-se a atenção da administração nas questões urbanísticas, sem uma determinação mais clara de privilegiamento dos bairros populares.

As organizações populares não eram atores fundamentais na negociação, só sendo reconhecidas a partir das pressões da população; ao mesmo tempo não se percebia um tipo de estratégia que visasse a conquistar o movimento para o campo da negociação política. Não se identificou tampouco a presença de mecanismos institucionais que pudesse caracterizar algum tipo de movimento em direção à descentralização e de participação popular. (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1988, p.15-20)

As administrações Krause e Joaquim Francisco marcaram o período de maior mobilização e resistência do movimento contra a política do governo local. No período de 7 (sete) anos, correspondente às duas administrações, foram criadas, segundo pesquisa da ETAPAS, cerca de 80% das entidades de bairros existentes no Recife até 1986. Muitas destas entidades podem ser consideradas "pelegas", pois estavam atreladas aos programas da prefeitura, outras representaram, no entanto, o símbolo da resistência à própria administração, destacando-se pelo seu caráter combativo e pela legitimidade junto às comunidades. Duas entidades tiveram presença marcante nesse processo, chegando a influir diretamente na redefinição das ações programáticas da prefeitura: a FEACA, criada em 1978, posicionou-se contra a linha de trabalho no bairro de Casa Amarela, modificando vários projetos relativos à urbanização do bairro, assim também ocorreu com o Conselho de Moradores de Brasília Teimosa que, através de um intenso processo de mobilização da população, elaborou a sua própria proposta de urbanização, conhecida pelo nome de "Projeto Teimosinho". (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.41)

O quadro de mobilização não se restringiu à atuação destas duas entidades, o período representou também uma nova fase de consolidação das organizações que passaram a ter um leque de atuação que extrapolava o bairro, dirigindo-se a problemas de interesse mais amplo do conjunto do movimento. Questões relativas à saúde, educação e serviços de infra-estrutura nas áreas dos morros da cidade motivaram a criação, em 1980, da ASSEMBLÉIA DOS BAIRROS, como estrutura principal de articulação do conjunto das entidades de bairro do Recife. Ainda em 1980 foi criada a REUNIÃO DOS CONSELHOS E ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DO SETOR SUL, motivada pela mobilização em torno da questão do abastecimento d'água dos bairros afins. Em 1982, fruto da resistência da população do bairro do Ibura contra a instalação de um aterro sanitário, nasceu a COMISSÃO DE LUTA DO IBURA, que se viu reconhecida pelas conquistas adquiridas no que se referia às questões do abastecimento d'água, contenção de barreiras e melhorias relativas aos transportes. No âmbito de atuação mais amplo do Estado, surgiram a FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DOS NÚCLEOS HABITACIONAIS

de COHABS-FEMOCOHAB, em 1980, objetivando dar apoio às associações criadas pelo Estado e a FEDERAÇÃO COMUNITÁRIA DE PERNAMBUCO - FECOPE (1983) que congregava associações, conselhos de moradores, clubes esportivos, interclubes, grupos de mães e outros. (Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social, 1989, p.56-61)

A atuação dos movimentos de bairros mais articulados não se limitou ao trabalho reivindicativo, observando-se a sua inserção em atividades relativas à promoção de eventos, atos políticos, participação em grupos de trabalho, militância partidária etc... É dessa forma que em 1984 foi promovida, com a liderança da ASSEMBLÉIA DOS BAIRROS, uma grande passeata em protesto pelo preço das passagens e em 1985 o MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS realizou em Recife o seu congresso nacional.

Com a aproximação das eleições diretas para prefeito das capitais, a mobilização se intensificou e um certo clima de euforia tomou conta dos movimentos, dada a expectativa de sua inserção institucional no novo governo. Nesse momento o Movimento Popular do Recife já se havia legitimado frente ao conjunto de forças que perfilava as alianças locais, sendo intensamente disputada a sua participação no processo eleitoral.

Apesar do relativo grau de organização e mobilização, o movimento, não possuía uma proposta mais consolidada do seu papel em termos de possíveis alianças e de sua relação com o Estado, o que se iria configurar numa inserção dirigida, de certo modo, pela relação das lideranças com os partidos e, mais particularmente, com a ala progressista da Igreja. É nesse contexto que se dá a sua participação nas eleições de 1985, através do apoio expressivo ao candidato Jarbas Vasconcelos.

4. A GESTÃO JARBAS VASCONCELOS NO CONTEXTO DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA/PARTICIPAÇÃO POPULAR (1986/1988).

4.1 ANTECEDENTES, CONTEXTO POLÍTICO E PAUTA DE REIVINDICAÇÃO COMUNITÁRIA.

A eleição do Prefeito Jarbas Vasconcelos, em 1985, inseriu-se num momento de grande importância no processo de democratização do país, na medida em que foram as primeiras eleições para as capitais, depois do golpe militar de 1964. Abria-se a possibilidade de inserção no processo eleitoral de um leque amplo de setores partidários, antes aliçados da vida política nacional. O processo de transição democrática, instaurado a partir da eleição pelo Colégio Eleitoral de Tancredo Neves, e a efervescência propiciada pela mobilização em torno das "Diretas Já" vieram afirmar a presença marcante dos setores de esquerda, expressa na emergência de novos partidos como o PT e no reaparecimento na cena política do PCB e PC do B, que haviam passado por um longo período de clandestinidade. Os partidos tradicionais como PMDB, PDT, PTB passaram a se configurar como força expressiva no campo da disputa eleitoral, enquanto os pequenos partidos apareciam pulverizados e disseminados de forma fragmentada em todo território nacional.

No caso do Recife, o processo eleitoral foi marcado pelo rompimento do bloco formado pela Aliança Democrática, a nível nacional, consubstanciado pela saída do PMDB dos setores mais radicais, liderados pelo candidato Jarbas Vasconcelos que perdeu a Convenção Municipal para a ala conservadora do partido, indo se abrigar na sigla do PSB de pouca expressão eleitoral. A sua saída foi apoiada por alguns integrantes do partido em Pernambuco, pela grande parte da militância e por lideranças de expressão como Miguel Arraes e Pelópidas da Silveira. Essa ruptura e a necessidade de alianças para fazer face às forças conservadoras levou à recuperação de uma antiga estratégia política utilizada pelos setores de esquerda em Pernambuco, que é a formação de "Frente" partidária. Vale salientar, no entanto, que a tentativa de ressuscitar a "Frente do Recife" de 1955 foi expressa em alianças bastante distintas, excluindo-se dela um segmento historicamente catalizador, como o PCB, que optou em lançar sua própria candidatura,

com vistas, inclusive, a obter uma maior consolidação do partido e uma identidade própria em nível nacional. Além disso, a chamada "Frente Popular do Recife" incorporou setores conservadores abrigados no PTB e no PRC, tendo a representação ainda da ala progressista do PMDB, do PSB, do PC do B e adesões isoladas de lideranças dissidentes do PCB (grupo prestista), do PDT e do PT, estes últimos, por não concordarem com o lançamento de candidaturas independentes por parte destes partidos.

Com esse tipo de correlação de forças, o processo eleitoral iria ser marcado por uma disputa acirrada e pela presença de um leque muito grande de candidatos. A polarização, no entanto, deu-se efetivamente entre os candidatos do PMDB (Sérgio Murilo) e do PSB (Jarbas Vasconcelos), que detinham a hegemonia das forças políticas locais e maior peso eleitoral. Essa condição de hegemonia propiciaria a construção de uma estrutura financeira para o embate, que teria nos meios de comunicação o seu veículo principal. As divergências e querelas entre estes dois candidatos tinham como pano de fundo um projeto político de médio prazo que era a eleição para governador do Estado em 1986.⁽¹⁾

Apesar de as postulações dos setores da esquerda estarem disseminadas nas candidaturas do PT, do PCB e do PDT, a candidatura de Jarbas Vasconcelos afirmou-se como força eleitoral mais expressiva, particularmente pelo engajamento na campanha de diversas lideranças da sociedade civil, setores técnicos independentes, ligados a segmentos das elites intelectuais de esquerda, da Igreja e do movimento popular. A presença do movimento popular em apoio à candidatura Jarbas Vasconcelos aparecia como elemento inovador, embora não se contrapusesse à sua tradição histórica, como ocorreu no passado em relação às candidaturas Pelópidas (55) e Arraes (59/62):

"Como já mencionamos, para o movimento popular em Pernambuco, romper os preconceitos e articular a participação e o apoio a uma candidatura homogeneizada pela esquerda não constituía uma negação de sua história. Mesmo que a direção política de parte desse movimento estivesse em mãos de tendências teoricamente refratárias a este tipo de alianças, os referenciais históricos assimilados tanto pelas lideranças quanto pela população conferiam legitimidade a políticas de Frente Popular, envolvendo partidos e personalidades progressistas, sindicalistas, lideranças de classe média e movimentos sociais de base." (Soares, 1992, p.22)

⁽¹⁾ O processo relativo ao conteúdo da campanha eleitoral para a Prefeitura do Recife em 1985 não é objeto específico de interesse do estudo em foco. O assunto é longamente tratado em Fontes (1990, p.297-322).

Uma outra característica importante nesse processo foi a formulação das propostas de governo que envolveu não apenas grupos estritamente técnicos, mas uma militância extremamente engajada. No Centro de Estudos e Debates, comitê do candidato que tinha a incumbência de organizar a campanha eleitoral, foram instalados 13 (treze) grupos técnicos e de organização popular, com o objetivo de elaborar a proposta de um programa de governo, tendo como premissa básica não possuir apenas o caráter de formulação técnica, mas um sentido de integração do saber popular e das reivindicações dos movimentos. Entre estes grupos estavam os de: educação, saúde, transportes, habitação, saneamento, meio ambiente, etc., e o de gestão democrática, intitulado "administração pública e canais de participação popular", que se incumbiu da formulação da proposta de gestão municipal. Uma das bases da equipe de governo de Jarbas veio desses grupos técnicos de assessoria popular, particularmente os segundos escalões da prefeitura foram compostos por militantes que estavam integrados nesses grupos. Face ao seu engajamento político, esses quadros técnicos já possuíam uma estratégia programática para cada uma dessas áreas, anterior à administração, o que facilitou a implementação das políticas com a integração das várias secretarias.

Destacou-se também o próprio processo de mobilização da campanha eleitoral, em que se procurou estabelecer uma relação direta do candidato com a população, através de visitas realizadas aos bairros, o que tornou possível à população levar ao candidato as suas reivindicações. Além disso, foi utilizada a sistemática do "porta a porta", como uma tentativa de repasse das propostas elaboradas pelos grupos de trabalho, e do sistema de cadastramento de todas as reivindicações dos setores organizados ou não, com vistas a subsidiar a elaboração da proposta do programa de governo.

Estes fatores contribuíram para o surgimento, ainda durante a campanha eleitoral, da gênese de uma proposta política democrática, assentada na participação dos setores organizados da sociedade e incorporada como eixo central do discurso do candidato. A abertura propiciada pelo processo democrático de discussão das propostas de governo (através dos grupos de trabalho) certamente funcionou como elemento motivador para que o candidato Jarbas Vasconcelos tivesse ampliado o seu leque de apoio nos setores médios da sociedade. A sua base política mais importante viria, entretanto, dos grupos organizados do Movimento Popular, de onde recebeu a ajuda decisiva da militância dos setores mais engajados, que já possuíam uma tradição de luta e de resistência.

A importância destes grupos de apoio na definição dos compromissos de governo pode ser percebida a partir da leitura do discurso da Frente Popular, em dois momentos distintos: num primeiro, o candidato se norteava por um discurso de natureza mais política, centrando-se em questões gerais e priorizando a problemática social, não havendo ainda uma referência explícita aos princípios que iriam nortear a proposta de gestão.

"Sou candidato a Prefeito do Recife porque fui convocado por mais de 70% das lideranças do PMDB. O PMDB que eu fundei, de que fui o primeiro presidente e organizei mais de 150 diretórios em todo o Estado;

Sou candidato de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes, os únicos prefeitos eleitos pelo povo do Recife;

Sou candidato do PMDB na Frente Popular do Recife para enfrentar e resolver o problema do transporte coletivo; para enfrentar e resolver o problema de esgotos e galerias; para enfrentar e resolver o problema da limpeza urbana.

Sou candidato a Prefeito do Recife porque sou homem de aceitar e vencer desafios". (Frente Popular do Recife, 1985c)

Num segundo momento, a influência das entidades civis na formulação dos compromissos da Frente Popular já podia ser sentida no **"Programa de Emergência da Cidade do Recife"**. Nesse documento, lançado durante a campanha eleitoral, havia uma referência aos princípios que iriam nortear, posteriormente, a proposta de gestão democrática do governo e que vinham sendo objeto de discussão entre os grupos organizados. A proposta continha premissas de orientação mais geral e incorporava como compromissos de campanha aspectos temáticos já priorizados e contemplados pelo grupo de trabalho, administração pública e canais de participação popular, como se pode observar na leitura do texto do item referente à Gestão Democrática: (Frente Popular do Recife, 1985b)

"Proposta de um processo permanente de discussão com a comunidade recifense, sem discriminação social; As organizações da sociedade decidirão, junto ao Governo, as

prioridades; O que diferencia a Frente Popular do Recife das demais propostas participativas é o lastro histórico, os compromissos democráticos e as administrações de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes. Os compromissos começam a ser postos em prática ainda na campanha, a partir de discussões com as entidades civis representativas;

Os compromissos programáticos apontam para um Governo Municipal:

- democrático (as comunidades co-participam das decisões e fiscalizam os trabalhos);

- transparente (a população acompanhará a prestação de contas da Prefeitura);

- abrangente (ações em todo o espaço da cidade, desencadeando um processo permanente de atendimento às carências da população);

- popular (integração dos necessitados ao processo e aos serviços urbanos, resgatando-lhes a cidadania)".

A confirmação desses compromissos ocorreu num encontro promovido pela Frente Popular do Recife, com cerca de 120 (cento e vinte) lideranças do movimento popular ligadas a 40 (quarenta) entidades, em setembro de 1985. Na ocasião foram discutidas as propostas elaboradas pelo grupo de trabalho Administração Pública e Canais de Participação Popular, sedimentadas no documento " **Canais de Participação Popular Para Uma Gestão Democrática: proposta para discussão**". Como resultado desse debate, foram firmados os princípios básicos do que deveria ser o perfil de uma gestão democrática para a cidade: (Frente Popular do Recife, 1985a) **VER QUADRO 3.**

A proposta se fundamentava em três princípios básicos: (a) a transparência das decisões e ações dos órgãos governamentais; (b) a descentralização administrativa de modo a permitir uma maior aproximação da administração da população; (c) a participação popular, seja de forma direta ou indireta nas decisões governamentais.

A questão da descentralização contemplava não apenas o aspecto de racionalização e modernização da administração, mas também o aspecto político. A descentralização era vista como uma forma de aproximar a administração da cidade dos cidadãos, quer dizer, levando-a a conhecer de perto e de forma mais direta os problemas de cada bairro da cidade e negociar diretamente com as entidades representativas de cada uma das áreas. Dentro desse documento se colocavam as questões básicas dos mecanismos de democratização da sociedade, principalmente aquelas ligadas à

democracia direta e participativa (referendum popular e plebiscito), confirmando-se o compromisso de se lutar para que esses dispositivos fossem incluídos na nova Constituição. Estavam contempladas também a questão da relação do executivo local com o legislativo e, a nível da administração, a democratização dos órgãos de administração direta e indireta, principalmente os mecanismos de articulação com a sociedade, que eram os **Conselhos Municipais**, que já existiam na época, e a formação de novos conselhos. Previa-se também a criação de regiões político-administrativas, que funcionariam como fóruns de participação das entidades populares, através dos quais se daria a definição das prioridades que iriam orientar as ações do governo municipal.

Foram também aspectos relevantes no processo eleitoral os debates entre setores da sociedade civil e os diversos candidatos. Em encontro realizado com as interentidades (CEAS, GAJOP, ETAPAS, FASE, COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ e ASPE), firmaram-se os compromissos assumidos pelos candidatos com respeito às suas ações programáticas de governo. (Interentidades, 1985) **VER QUADRO 4.**

Na pauta política dos candidatos de linha progressista, havia um senso comum com relação à questão da participação popular na gestão pública. Essa era também uma tônica dada pelos movimentos organizados nas suas reivindicações. O mesmo não ocorria com respeito à questão da descentralização, priorizada apenas na agenda de alguns candidatos e enfocada de forma distinta.

As reivindicações do movimento popular atinham-se à questão da participação popular no processo decisório, mas possuíam uma natureza muito geral e segmentada, reproduzindo o próprio caráter do movimento. **VER QUADRO 5.**

A criação do "**Conselho Popular**" era uma reivindicação comum e antiga dos segmentos organizados, mas não se percebia por parte dos mesmos uma referência explícita ao conteúdo desses Conselhos, sua composição, seu papel, se consultivo ou deliberativo, sua função no processo decisório e a relação deste com o poder municipal.

Outro ponto de identidade dessas reivindicações era a "**Preservação da Autonomia dos Movimentos**", colocada de forma difusa e contraditória, na medida em que paralelamente se solicitava "**Subvenção às Entidades Organizadas**."

A participação também era vista por algumas organizações como um direito exclusivo das entidades "**Autênticas e Organizadas**", relegando-se as demais, ou seja, a grande maioria, à condição de não-representatividade no processo.

QUADRO 3: SÍNTESE DAS PROPOSTAS DA FRENTE POPULAR PARA GESTÃO DA CIDADE-1985

FRENTE POPULAR DO RECIFE: CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

1 - REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A proposta deste documento é uma mudança de estilo da filosofia do Governo de Recife, aproximando a administração do cotidiano da população, enfatizando o seu direito à participação nas decisões políticas.

2 - GESTÃO DEMOCRÁTICA

É urgente transformarmos a massa populacional residente no Recife em cidadãos de fato. Para isso é fundamental:

- incorporar as classes populares de maneira autônoma ao processo de decisão e execução de ações político-administrativas;
- redirecionar o Executivo, através de Alianças feitas com amplos setores da população, mobilizando os interesses das classes majoritárias a quem se quer beneficiar;
- aproximar o Poder Público e a Sociedade, valorizando a organização popular;
- trazer reivindicações populares para o campo político;
- possibilitar a democratização do planejamento e da informação.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

A - Deve assegurar a transparência das decisões e ações dos órgãos governamentais. A população deve conhecer as contas do Município para que possa acompanhar e fiscalizar a administração. Independentemente de renda ou posição social, todos devem ser respeitados e tratados como cidadãos.

B - Deve estar estruturada de forma mais descentralizada, aproximando-se da população, não se restringindo apenas a questões técnicas ou geográficas. A efetiva gestão democrática não coloca uma administração nos bairros, apenas cria canais institucionais de participação, preservando a autonomia das organizações populares.

C - Deve promover e institucionalizar a participação popular, direta e indiretamente, no cotidiano da administração, através de alguns mecanismos de democracia direta:

- a) direito de iniciativa para encaminhar propostas à Câmara Municipal;
- b) consulta popular ou referendo sobre certas questões importantes para a comunidade;
- c) no campo da democracia representativa algumas providências poderão ser tomadas:
 - revalorização da Câmara Municipal, recuperando o papel dos vereadores de porta-vozes dos cidadãos;
 - democratização e revitalização dos Conselhos Municipais já existentes e criação de novos, reavaliando os seus objetivos e atribuições, garantindo representação de todos os segmentos sociais;
 - democratização das Empresas e Secretarias Municipais, promovendo maior participação e responsabilidade dos funcionários e criando canais para acolher a participação da sociedade;
 - criação da Câmara Metropolitana, onde as populações se façam representar e possam expressar sua vontade política;
 - criação das regiões político-administrativas (RPAs), aproximando a estrutura do Governo ao dia-a-dia da população. Cada RPA coincidirá com as zonas eleitorais. Seriam integradas aos Diretórios Zonais dos Partidos e às lideranças comunitárias. Decidiriam sobre as prioridades dos Projetos de suas áreas e deliberariam sobre o orçamento de cada área. O prefeito e secretários despachariam com frequência nas RPAs, que teriam dois conselhos e uma assessoria técnica regularizados e regulamentados. O Conselho Popular contaria com representantes da sociedade e organizações locais. O Conselho Político contaria com representantes dos diretórios zonais dos partidos e parlamentares da área. A Assessoria Técnica, composta pelos responsáveis dos vários órgãos técnicos, subsidiaria os conselhos.

3 UM PREFEITO ELEITO: CONTEUDO DO MANDATO

Não haverá espaço para planejamento tecnocrático. A ação pública será expressão da vontade política baseada no cálculo social. O prefeito será um procurador político da população recifense, que terá nele uma poderosa voz a reclamar, a nível federal e estadual, pelas mudanças necessárias. A agenda de mudanças inclui: Reforma Agrária, Reforma Tributária, Reforma Fiscal, Legislação sobre o Solo Urbano, entre outros itens.

QUADRO 4: SÍNTESE DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELO PREFEITO JARBAS VASCONCELOS COM AS INTERENTIDADES RECIFE, EM 21/09/85

O "slogan" Gestão Democrática de Cidade criou uma expectativa junto aos recifenses de que o Recife iria mudar. E, também, já era tempo de cobrar os compromissos assumidos pelo então candidato Jarbas Vasconcelos.

PARTICIPAÇÃO POPULAR:

As comunidades vão estabelecer a rotina da reunião e da discussão dos problemas da Prefeitura e da Cidade.

E considerada prática incorreta afirmar que tem uma fórmula perfeita e acabada sobre a participação do movimento popular.

As formas de participação vão ser definidas junto com as comunidades.

A gestão democrática estará voltada para as áreas carentes (80% do Recife). Irá governar a cidade junto com as comunidades, aproveitando suas experiências e fazendo-as escolher suas prioridades. Irá incentivar o que está sendo feito automaticamente e discutir prioridades de execução de trabalhos na URB, CTU, Empresa de Obras.

REPRESENTATIVIDADE:

A administração observará a prática correta, funcionamento e identidade com a comunidade, não o fato de as entidades estarem legalizadas ou não.

URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS:

A Prefeitura deve-se empenhar para conseguir o título de propriedade e lutar para incluir novas áreas entre as Zonas Especiais de Interesse Social. As favelas existentes ou que possam vir a existir serão urbanizadas, não haverá remoção de favelas.

COMBATE AO DESEMPREGO:

Todos os projetos da administração serão feitos para absorver a mão de obra local. As empreiteiras contratadas não vão trazer operários de fora para executar trabalhos nas favelas do Recife.

TRANSPORTE:

Pretende recuperar e ampliar a CTU e acelerar o processo de estatização do serviço.

- Criação de passe gratuito para desempregados, trabalhadores (salário-mínimo), idosos, deficientes, crianças até 14 anos;
- Retirada das borboletas dos ônibus.

URB - EMPRESA DE OBRAS:

Não pretende extingui-las. A comunidade irá decidir sobre o que deve ser feito com elas. A URB não irá derrubar casa, será a casa do povo para ali se discutir as coisas.

FRENTES DE TRABALHO NAS COMUNIDADES:

As frentes de trabalho, autogestionadas pela comunidade, são consideradas uma experiência muito rica: sopa comunitária, horta, padaria, projeto de saneamento, saúde, etc. Estas iniciativas serão apoiadas pela Prefeitura.

EDUCAÇÃO:

- Manutenção de escolas comunitárias existentes com administração das comunidades e criação de novas;

- Criação do Conselho Comunitário de Educação;

- Eleição direta para diretores das escolas da Fundação Guararapes.

SECRETARIAS EXTRAORDINÁRIAS - BARRACÕES:

Sua função será discutir com todo o Movimento Popular a reorientação da existência dos barracões que hoje representam uma profunda deformação. Não vamos derrubar os barracões, vamos construir junto com a comunidade a que eles servirão.

QUADRO 5: SÍNTESE DAS REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO POPULAR AOS CANDIDATOS À PREFEITO DO RECIFE-1985

REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO POPULAR RELATIVAS A PARTICIPAÇÃO
ASSEMBLEIA DE BAIRROS DA RMR
- Criação de um Conselho Popular e de Comissões constituídas pelas comunidades, membros das entidades de bairro; - Informação sobre o Orçamento com direito a opinar sobre a aplicação de recursos e fiscalizá-la; - Direito para Administrar os Equipamentos Sociais (creches, postos de saúde, escolas etc.); - Tratamento diferenciado para as Entidades Combativas e Autênticas.
FEDERAÇÃO COMUNITÁRIA DE PERNAMBUCO (FECOPE)
- Criação de uma "Secretaria Comunitária" com titular indicado pela comunidade; - Subvenção para os Conselhos e Associações; - Criação de um Conselho Fiscal para controlar a aplicação de recursos; - Realização de Audiências do Prefeito com as comunidades.
MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS (MDF)
- Participação da Prefeitura na Luta pela Posse da Terra; - Incentivo aos Grupos Comunitários; - Incentivo aos Programas Populares; - Criação do Conselho de Educação e Eleições Diretas dos diretores de escolas.
INTERENTIDADES (CONJUNTO DE ENTIDADES DE ASSESSORIA AO MOVIMENTO POPULAR)
- Rotina de Reunião e Discussão dos problemas da Prefeitura; - Formas de Participação devem ser discutidas com as comunidades; - A Gestão Democrática deverá ser voltada para as áreas carentes; - A Prefeitura deverá governar a cidade junto com as comunidades, aproveitando suas experiências e fazendo-as escolher as prioridades; - Reconhecimento de entidades legalizadas ou não.

A questão do "orçamento" era tida pelo movimento como um elemento importante no que diz respeito à "transparência" das ações do governo. O direito de fiscalizar a aplicação de recursos passava a ser um requisito importante da participação popular, mas não se estabelecia concretamente como se daria na prática o controle sobre o processo orçamentário.

A maioria dessas reivindicações foram incorporadas pelos candidatos nas suas propostas programáticas, a partir de perspectivas diferenciadas. **VER QUADRO 6.**

A participação popular foi ponto unânime do discurso dos candidatos, sem que, no entanto, se desse ênfase à representação da sociedade civil. O reconhecimento das organizações populares como representantes legítimas dos interesses comunitários demonstrava a "opção" dos setores progressistas pela administração do lado pobre da cidade, composto pela maioria absoluta da população.

A questão mais polêmica dizia respeito às propostas de descentralização administrativa através da regionalização do espaço territorial da cidade, tendo como canal de gestão principal os Conselhos Regionais. Nesse aspecto havia por parte do programa dos candidatos divergência quanto ao papel a ser desempenhado pelas unidades administrativas: se simplesmente exerceriam a função de subprefeituras, com a presença de Conselhos, mas sem gozar de autonomia financeira, ou se se tratariam de regiões político-administrativas, delimitadas territorialmente a partir de critérios pré-estabelecidos e com funções autônomas. Esses pontos não estavam explícitos, havendo uma preocupação maior por parte dos candidatos em determinar o papel dos "conselhos", se consultivos ou deliberativos, sua função na definição das prioridades orçamentárias do município e a sua composição política enfatizando a inserção da representação popular. Essa postura durante a campanha eleitoral teve um significado de apropriação das reivindicações do movimento, pois a viabilização dos conselhos significava uma velha bandeira de luta a nível nacional. Nada mais natural, portanto, do que a emergência da questão, no discurso político, e a forma enfática como foi tratada pelos candidatos.

Após uma campanha extremamente conflituada, pautada pelo clima de hostilidade entre os candidatos, pela baixa taxa de interesse da população, pela personalização e pelo reduzido nível ideológico, o candidato Jarbas Vasconcelos foi eleito com 33% dos votos. Sua vitória significou concretamente um avanço dos setores populares e viabilizou a eleição de Arraes para o governo do Estado em 1986 (Fontes, 1990, p.297-322).

QUADRO 6: SÍNTESE DAS PROPOSTAS DOS CANDIDATOS A PREFEITO DO RECIFE-1985

PROPOSTAS DOS CANDIDATOS RELATIVAS A PARTICIPAÇÃO/ DESCENTRALIZAÇÃO

ROBERTO FREIRE (PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO-PCB)

- Reconhece a representação de todos os segmentos organizados;
- Propõe a divisão da cidade em Regiões Político-Administrativas (12 RPAs). Cada região deverá possuir um Conselho Consultivo, formado por todas as entidades e movimentos organizados da região;
- Papel dos Conselhos:
 - a) - devem ser eleitos por toda a coletividade da região administrativa;
 - b) - terão a tarefa de definir as prioridades a nível do Orçamento municipal, tendo por objetivo descentralizar e regionalizar;
- O Conselho Municipal como instituição política terá o poder de decisão, na aprovação do Orçamento.

BRUNO MARANHÃO (PT)

- Dispõe-se a ajudar a organização da população;
- Propõe a criação de Conselho Popular;
- Papel do Conselho:
 - a) - determinar com a Prefeitura o Orçamento: a comunidade discutirá e estabelecerá prioridades entre diferentes setores;
 - b) - terá um caráter deliberativo e não apenas consultivo, com poderes efetivos de deliberação sobre as políticas executadas pela Prefeitura;
- Dará subsídio às entidades de Bairro.

JOÃO COELHO (PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA)

- Tem como proposição a criação de Subprefeituras (15), e de Conselhos de Gestão Popular nas unidades administrativas;
- Papel dos Conselhos:
 - a)- definir as prioridades do Orçamento para aplicação de recursos;
 - b)- os representantes serão eleitos pela sociedade;
 - c)- após a definição de prioridades, elas serão encaminhadas para o Conselho Municipal como projeto, e sua aprovação será facilitada pela pressão popular frente ao Poder Legislativo;
- Pretende a moralização da Máquina Administrativa;
- Dará subvensão às entidades.

JARBAS VASCONCELOS (FRENTE POPULAR)

- Considera a Participação Popular condição necessária e fundamental à administração democrática da cidade;
- Tem como compromisso democratizar a Gestão;
- As formas de Participação serão definidas junto com a comunidade;
- Considera o direito da comunidade de interferir nos órgãos da administração, sobretudo na elaboração e execução de projetos;
- A comunidade exercerá o controle dos serviços da Prefeitura;

- Implantará a **administração democrática e popular** junto com o movimento;
 - A Prefeitura **criará canais de comunicação permanentes** junto às comunidades;
 - Construirá uma **prática constante de Audiências nos Bairros** para consultar o movimento sobre as prioridades e decisões da Prefeitura;
 - Discutirá com o movimento a possibilidade de **criação de uma Secretaria Extraordinária para conduzir o processo de participação da comunidade**;
 - A gestão democrática da cidade será voltada para as **áreas carentes**;
 - Irá governar com as comunidades **aproveitando as suas experiências e fazendo-as escolher as prioridades**;
 - Assume o compromisso de uma **administração transparente**; criará para tanto mecanismos para informar ao povo os gastos em obras dos bairros populares;
 - Criará **Frentes de Trabalho** autogestionadas pela comunidade e apoiadas pela Prefeitura.
-

O resultado eleitoral foi o seguinte: Roberto Freire (PCB) obteve 2%; João Coelho (PDT), o grande fenômeno eleitoral, ficou com 22%; Sérgio Murilo (PMDB) foi o segundo colocado com 28%; Jarbas Vasconcelos (PSB) ganhou a eleição com 33% dos votos (um terço do eleitorado). Os outros candidatos, no caso, Bruno Maranhão (PT) obteve 1% e Augusto Lucena (PDS) 4% dos votos (Fontes, 1990, p.322)

4.2 A NATUREZA DA COMPOSIÇÃO DO PODER LOCAL E OS IMPASSES DO APARELHO ESTATAL: O MUNICÍPIO DO RECIFE (1986/1988)

O ideário das novas práticas de gestão democráticas a nível local só pode ser apreendido a partir da identificação da natureza da composição do poder local e de seu reflexo sobre a formulação da política pública. Isso remete a duas ordens de questões: a lógica do poder local e do conjunto dos atores presentes na sua configuração e a questão da participação enquanto pressuposto da cidadania e da democratização do Estado.

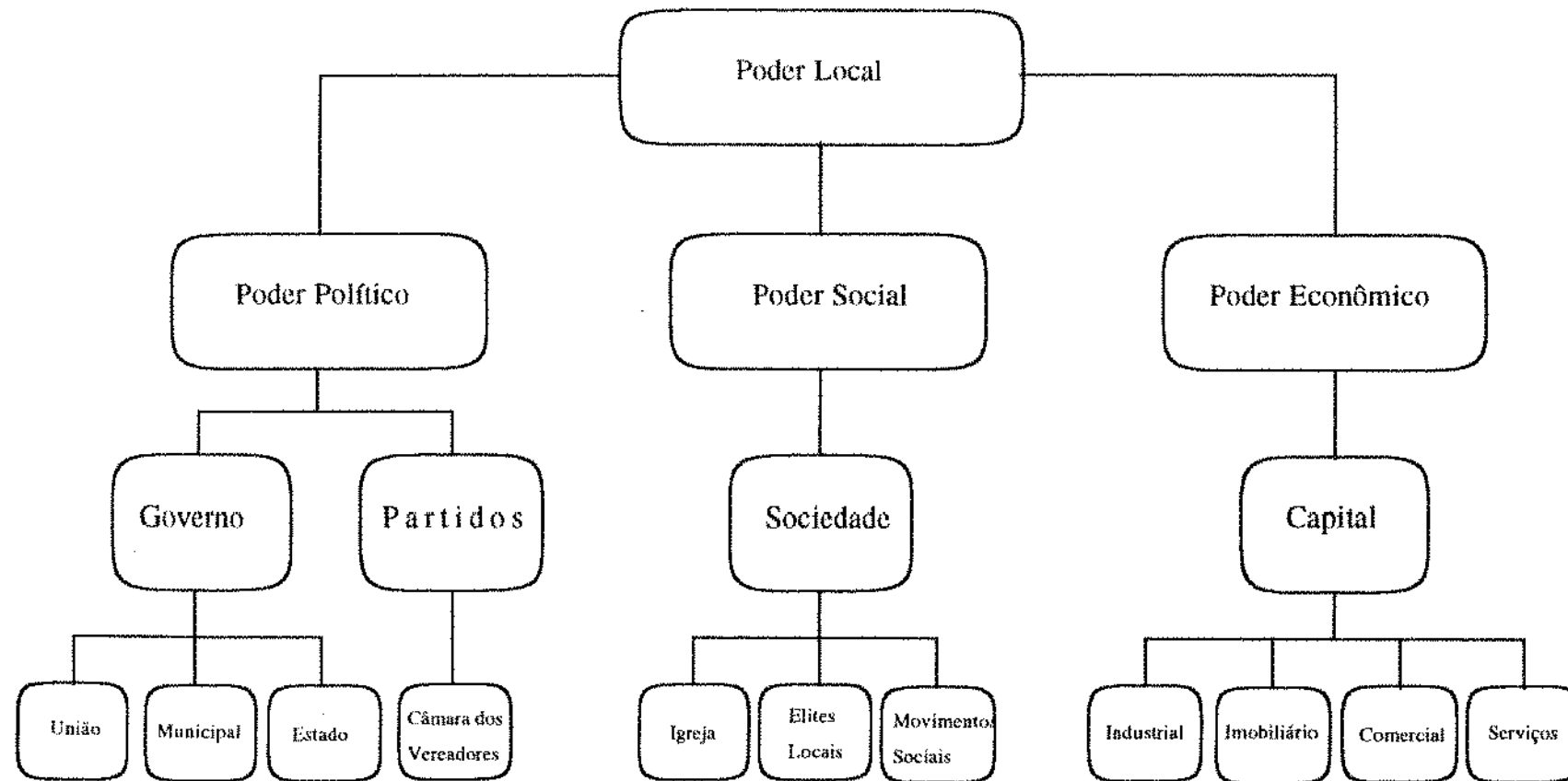
Segundo a classificação realizada por Celso Daniel, (1988), pode-se conceituar o poder local como sendo o conjunto das diferentes modalidades de poder, que se configuram a nível do espaço urbano. Distingue-se, assim, o poder político local - e o governo local - do poder local enquanto tal, este último sendo constituído por três modalidades de poder: o "poder político", o "poder econômico" e o "poder social".
VER GRÁFICO 1. ⁽²⁾

"O poder político local - cujos lugares de exercício consistem no governo e administração local e câmara municipal - corresponde a uma esfera do Estado capitalista. Este desempenha suas funções de acumulação e dominação através de diversos aparelhos e também por meio de distintas esferas: federal (União), regional (Estados), municipal (Municípios). Existe uma divisão de tarefas entre essas esferas do Estado que delimita os papéis de cada um com respeito à acumulação e à dominação" (...)

(...) "O poder político local, no âmbito de sua autonomia relativa, exerce suas atribuições tendo em conta as relações estabelecidas com a sociedade e, em especial, com outras modalidades de poder disseminadas na sociedade. Ressalta, por um lado, a nível material, o poder econômico e, por outro, o poder social oriundo das elites e dos movimentos sociais locais (Daniel, 1988, p.26/p.28-29)

⁽²⁾ A distribuição das modalidades de poder utilizada no organograma foi adaptada da conceituação dada por Daniel Celso, 1988.

Atores que Integram o Poder Local



De acordo com essa conceituação, identifica-se um sistema próprio de relações que se estabelecem no espaço urbano local, retratadas a nível das diversas modalidades que conformam o "poder local".

Tendo por base o contexto particular do processo de redemocratização do país, onde ocorreram as primeiras eleições municipais após o regime militar e a presença marcante dos setores populares no processo eleitoral, a administração Jarbas Vasconcelos iria expressar, na sua estratégia programática e na composição do poder, a presença dos diversos interesses e do fluxo de articulações que entre eles se estabelece. A estrutura do "poder político local"-configurada nos papéis exercidos pelas três esferas de poder: a União, o Estado e o Município como níveis da federação, e pelos Partidos (Legislativo), cuja representação local é a Câmara de Vereadores - desempenhou uma função essencial na determinação da política pública a nível local.

A herança do regime autoritário trouxe dois problemas básicos; primeiro, embora tenha sido reconquistada a autonomia política dos municípios, o mesmo não ocorreu em relação à autonomia financeira, ou seja, o município continuou padecendo de recursos, (apesar de estar prevista na Constituição de 1988 uma reformulação tributária) e tem mantido a dependência de recursos da União.

"(...) Como não poderia deixar de ser, a maior ou menor autonomia financeira do poder político local - dadas as características do sistema tributário- depende do lugar ocupado pelo município na divisão espacial do trabalho social, ou seja, de sua posição e função no sistema de cidades no Brasil. Assim, municípios mais industrializados costumam ser mais bem aquinhoados com recursos tributários, possuindo maior autonomia financeira e, portanto, menor grau de dependência em relação à União e aos estados. Por oposição, municípios economicamente menos desenvolvidos - mesmo os muito urbanizados -, obtendo menor volume de recursos tributários, apresentam maior dependência dos empréstimos ou benefícios provenientes dos estados e da União" (Daniel, 1988, p.28)

Um segundo tipo de problema referia-se ao papel do município no atendimento das demandas locais, intensificadas com a crise urbana e pelas pressões dos movimentos sociais. A partir do final da década de 1970, o modelo de desenvolvimento econômico do regime começou a dar claros sinais de esgotamento, refletindo-se no desemprego e na desagregação das áreas urbanas. O aumento dos níveis de pobreza e a ausência de serviços básicos como habitação, saneamento, saúde e educação foram expressos na

deterioração das condições de vida da população, o que, associado à crise de legitimidade do regime, estimulou a ascensão dos movimentos sociais urbanos. A pauta reivindicatória desses movimentos iria além do atendimento das demandas sociais, alargando-se o seu escopo de interesses para o campo da sua inserção na política pública. Foi para o município que se dirigiram as reivindicações sociais por serviços de natureza social e também pela conquista do direito à cidadania. O exercício da cidadania não se limitaria mais ao direito formal instaurado pela democracia, mas deveria ultrapassá-lo pela via da representação e da participação.

O município do Recife padecia como os demais desses problemas mencionados, com alguns agravantes: a oposição ao governo Sarney, por conta do rompimento da Aliança Democrática nas eleições locais, acarretando restrições no que concerne à concessão de recursos financeiros por parte do governo federal e os níveis extremos de pobreza da região, ampliando sobremaneira o leque de demandas sociais. Além do mais, verificava-se uma relação conflituada com a Câmara Municipal, eleita em outra conjuntura política e possuindo a hegemonia dos representantes das elites conservadoras locais, fator que impedia a aprovação de propostas de natureza mais progressista.

Outra modalidade de poder é a do "poder econômico local", expressa nas suas instituições específicas: o capital imobiliário, o capital comercial e o segmento de serviços, onde se integra grande parte das empresas prestadoras. A presença desses segmentos pode ser detectada no papel que eles vêm exercendo na apropriação do espaço da cidade, influenciando de forma decisiva sobre a regulamentação da propriedade, sobre o uso e ocupação do solo e demais normas estabelecidas pelo poder público. Como consequência, têm detido um forte poder de pressão sobre a administração, através da Câmara Municipal e de sua representação nos canais institucionais, como o próprio Conselho Municipal e, mais particularmente, sobre a execução dos serviços e obras do município.

Esses segmentos, até então detentores de um espaço de influência decisivo a nível do poder e da apropriação do espaço da cidade do Recife, não poderiam certamente ser excluídos da formulação política e das suas articulações com o poder local, mesmo partindo-se do pressuposto de que se tratava de uma administração de cunho progressista. As alianças eleitorais consolidadas na "Frente Popular do Recife" incorporaram esses interesses, legitimados, posteriormente, na própria composição da equipe de governo, através da participação institucional em algumas instâncias de direção

e na contratação de grupos empresariais na prestação de serviços de infra-estrutura urbana.

Finalmente, havia o "poder social local", constituído pelas elites locais e pelos movimentos sociais.

"Ao contrário do poder econômico local - de dimensão basicamente material, econômica -, o poder social local, em suas diferentes modalidades, alcança eficácia no plano simbólico, ainda que sempre acompanhado de um substrato material. Na realidade, não se trata de apenas um poder social, mas de múltiplas expressões sociais de poder, a que correspondem outras tantas culturas políticas, referências para legitimação do poder político e da própria sociedade (Daniel, 1988, p.30)

As elites locais podem ser identificadas nas suas frações burguesa e pequeno-burguesa, sendo representadas pelos segmentos técnicos e culturais, tanto de cunho conservador, quanto progressista. Em oposição às elites contrapõem-se os movimentos sociais, cujo suporte material de veiculação dos seus interesses está representado nos movimentos populares, sindicatos e outras entidades de representação. Tanto as elites quanto os movimentos sociais desempenham um papel importante na sua relação com o poder político local. A fragilidade do sistema partidário brasileiro permitiu que as elites locais viessem exercendo um papel de evidência na vida política e social do país, assumindo funções que por sua natureza deveriam ser delegadas aos partidos. As evidências mais comuns de sua presença estão nos "lobbies" - dos quais participam as elites integrantes do poder econômico nas organizações não-governamentais e entidades de classes médias - técnicos, profissionais liberais, militantes de partidos, etc. Os movimentos populares, por sua vez, têm representado uma fração importante na negociação e formulação das políticas públicas, particularmente a partir da década de setenta, quando passaram a incorporar, na sua prática cotidiana, valores que em última instância indicavam as carências como sendo parte dos direitos sociais.

No caso do município do Recife, tanto frações das elites de esquerda (técnicas e culturais) quanto os movimentos populares tiveram, por conta das alianças veiculadas pelo processo eleitoral, papel determinante na formulação da proposta de governo. É necessário verificar, no entanto, com maior precisão os argumentos colocados por alguns autores de que "o governo formado a partir de uma coalizão de forças haja se situado ideologicamente mais a esquerda no spectrum político" (Fontes, 1990, p.327) ou que

" as "áreas-fins permaneceram sob o comando dos setores mais progressistas, com hegemonia, nitidamente, da esquerda..." (Baltar, 1992, p.72)

Examinando a composição do poder após a vitória de Jarbas Vasconcelos, tornou-se possível identificar como foram incorporadas as representações dos interesses das três modalidades do Poder Local a nível do quadro de direção da Prefeitura. VER GRÁFICO 2.⁽³⁾

A hipótese adotada para montagem do organograma foi a de que a escolha do secretariado obedeceu, em primeiro lugar, às imposições estabelecidas pelas alianças eleitorais; em segundo, visou a atender aos interesses dos diversos grupos que compunham o poder local na cidade e, em terceiro, a hegemonia de um determinado grupo sobre o outro alterou-se conforme o momento político e a correlação de forças. A representação partidária na composição do poder local foi resultado das alianças eleitorais em que estavam incorporados, num primeiro momento (eleição para prefeito em 85): o PMDB (grupo dos autênticos); o PTB (representando os setores conservadores); o PC do B; o PCB (grupo prestista); o PDT (dissidência) e o PSB (legenda de aluguel utilizada na eleição). Num segundo momento (eleição para governador em 86), alterou-se o leque de forças, sendo integrados o PCB e o PDT, evadindo-se para compor o governo do Estado parte do PMDB (do grupo autêntico ligado a Arraes).

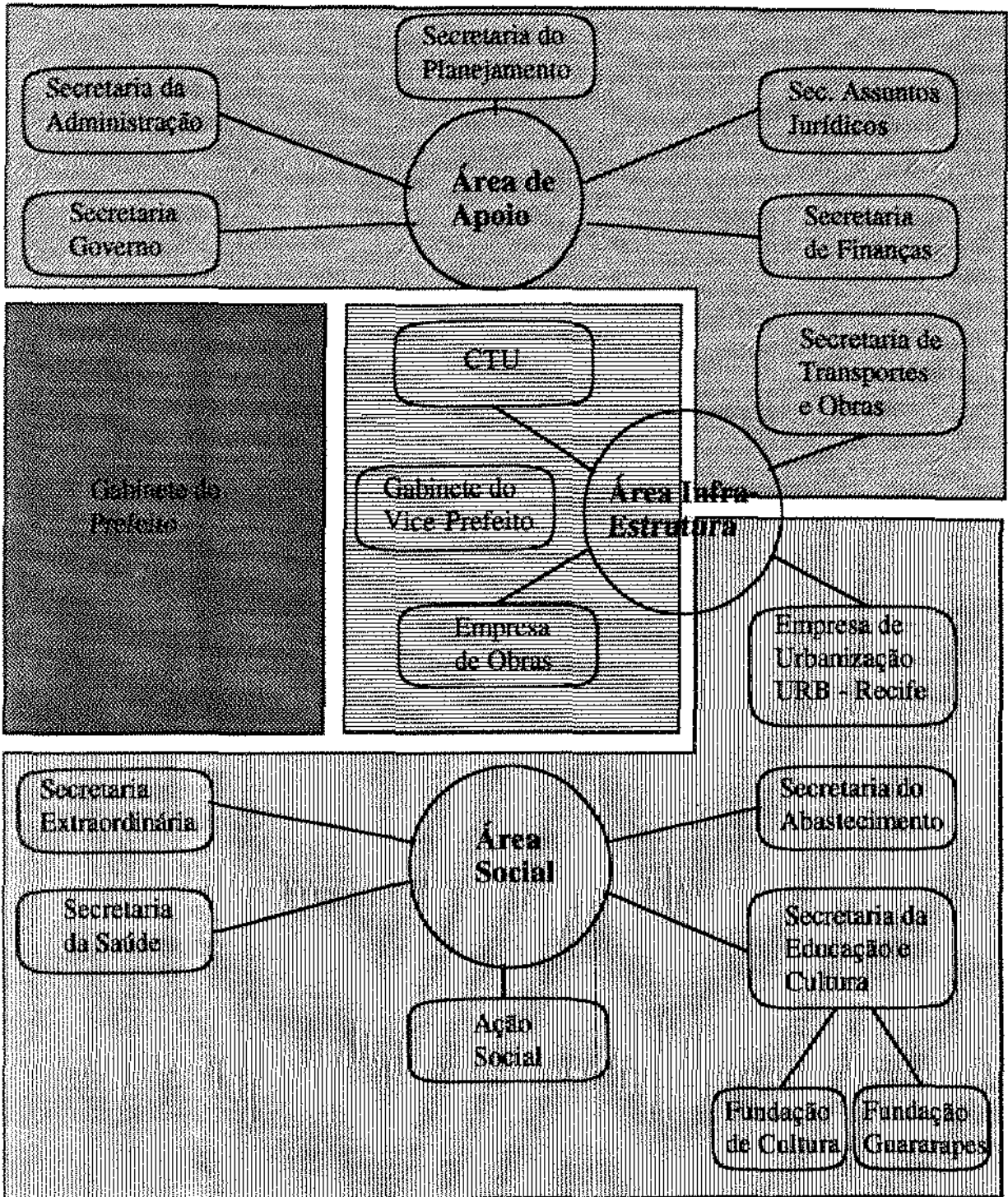
A representação social, também caracterizada como de cunho eleitoral, deu-se através da participação no poder de setores das elites técnicas e culturais de perfil mais à esquerda e dos movimentos populares. Essa participação das elites técnicas e culturais procedeu-se sobretudo a nível da formulação da proposta de governo e menos em termos de força política, embora se configurasse como de grande relevância nas articulações com o movimento popular. O próprio movimento teve uma participação indireta na escolha do secretariado, através do seu apoio a alguns quadros técnico e políticos, tidos como representantes dos seus interesses. A presença de lideranças no segundo e no terceiro escalões da administração também denotou um certo grau de influência desses setores sobre a administração.

Além da representação política propriamente dita, foi importante verificar como se processou a distribuição das diversas modalidades do poder local, conforme as áreas

⁽³⁾ Os critérios adotados para montagem do organograma relativo a Composição do Poder Local na administração Jarbas Vasconcelos foram:
a) Representação partidária fruto das alianças;
b) Modalidades de poder conforme áreas de interesse;
c) Fluxos de articulação dos interesses entre estas modalidades.

GRÁFICO 2

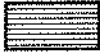
**O Poder Local e a Distribuição Conjunto de Forças Conforme
Áreas de Interesse no Município do Recife - 1985 - 1988**



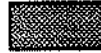
Poder Político:
PMDB(autênticos)
PC do B
PCB
PT(dissidência)
PDT(dissidência)
Poder Social:
Elites Intelectuais de Esquerda
Igreja
Movimento Popular



Poder Político:
PMDB(autênticos)
PDT
PTB
Poder Econômico:
Grupo Capital;
Imobiliário, Comercial, Serviço



Poder Político:
PMDB(autênticos)
Poder Social:
Elites Técnicas



Poder Local:
Articulação com todas
as Esferas de Poder

de interesse. Estes setores dariam conta do atendimento aos diversos grupos de interesses que faziam parte do conjunto da cidade, para os quais se dirigiu a política pública. A "área de apoio" formada pelas secretarias de Governo, Administração, Planejamento, Finanças e Assuntos Jurídicos foi estrategicamente rateada com o "poder político", com setores componentes dos grupos partidários (PMDB, PTB, e PDT) e com representantes do poder econômico local (elite conservadora). A "área social", composta pelas secretarias de Saúde, Educação, Ação Social, Extraordinária, Abastecimento e ainda pela Empresa de Urbanização do Recife - URB foi ocupada em bloco pelo "poder social" (elite técnico-cultural de caráter progressista e representações do movimento popular) e por quadros dirigentes de partidos de esquerda: PC do B e PCB; num segundo momento pela Secretaria Extraordinária e ainda pelo PDT (dissidência), no caso da Secretaria de Abastecimento.

A "área de infra-estrutura" formou um campo um tanto difuso na composição de poder. A Secretaria de Transportes e Obras, num primeiro momento integrada por quadros ligados à ala "progressista" do PMDB (grupo de Arraes), passou a ser dirigida (com as alianças seladas visando às eleições para governo estadual) por representante do PDT, vinculados a grupos do poder econômico local. Ainda integraram essa área quadros técnicos de caráter progressista representados na figura do vice-prefeito que manteve uma certa ascendência sobre a Empresa de Obras.

Essa composição política descrita, extremamente hábil, permitiu ao governo local, na figura do prefeito, manter um fluxo permanente e de certo modo equilibrado com todos os grupos de interesses, arrefecendo inclusive os atritos com a Câmara Municipal. A "área de apoio" representava o canal através do qual o prefeito mantinha articulações com o "poder político" (Câmara de Vereadores, partidos, Governo Estadual e Federal) e com o poder econômico local" (elites e grupos econômicos do capital). Através da "área social", era mantido um canal estreito com o "poder social" (Movimento Popular e elites de esquerda) e, finalmente, a "área de infra-estrutura" possibilitava uma articulação tanto com setores ligados ao poder econômico, quanto com as elites técnicas; seja a nível local ou nacional. **VER GRÁFICO 2.**

Apesar desse aparente equilíbrio na sua composição, a estrutura do aparelho local padecia de uma extrema heterogeneidade na formulação política. Cada área setorial imprimiu um caráter personalizado, tentando-se sobrepor às demais em termos de espaço junto ao prefeito e aos grupos de interesse, alguns secretários tinham inclusive projetos políticos pessoais. De todo modo, procedeu-se a uma certa divisão de funções entre as três áreas: a formulação e coordenação do modelo de gestão, tanto a nível global quanto

setorial, coube efetivamente à "área social" - às elites técnicas e culturais e aos partidos de esquerda, com a influência também de setores do movimento popular. A "área de apoio" incumbiu-se da negociação com os setores políticos, particularmente com a Câmara de Vereadores e com os grupos econômicos, sendo a coordenação de programas especiais e a execução de obra uma tarefa da "área de infra-estrutura". **VER GRÁFICO 3.**

Não houve um grupo hegemônico no sentido de dar direção política à prefeitura, mas a ascensão de um determinado grupo sobre o outro, dependendo da conjuntura política, da pressão externa e dos resultados da ação. O que se mostrou evidente, devido ao fato de a administração ter um período curto de duração (de apenas três anos) atropelado pelas eleições para governador, foi uma influência determinante do poder político na política de governo.

Podem-se identificar alguns destes momentos de inflexão, que tendiam a imprimir a supremacia de um grupo sobre o outro. Um primeiro momento pode ser situado no início da administração quando se instalou o governo e se estabeleceu a concepção estratégica da gestão. Esse foi o instante em que, de fato, os setores mais à esquerda (elite técnica e cultural e movimento popular) tiveram um papel determinante. Sua participação se efetivou na formulação da proposta de governo, dando o eixo geral de condução de todo o processo, através da coordenação da Secretaria Extraordinária e, posteriormente, da Secretaria de Ação Social. Particularmente, o movimento popular teve uma influência direta junto ao prefeito, exercendo pressão para o atendimento de suas reivindicações, mobilizando a comunidade para a inserção efetiva de suas demandas na proposta de governo. Este foi, sem dúvida, o momento mais rico e de maior avanço político em todo o processo.

Um segundo momento coincidiu com a eleição para o governo estadual, quando parte dos quadros ligados aos setores mais progressistas do PMDB migraram para formar o primeiro e o segundo escalões. O rearranjo de forças possibilitou a inserção do PCB e do PDT, criando uma certa resistência interna por parte de alguns setores; essa foi também a hora em que a administração começou a dar os primeiros passos para a implantação e a execução de alguns programas e projetos. Até aquele momento, os conflitos permaneciam de certo modo latentes, mas já se iniciava uma certa disputa pelos espaços. Por conta das atribuições dos órgãos executores, particularmente as áreas ligadas à infra-estrutura - a URB e a EMPRESA DE OBRAS, começaram a gozar de maior espaço junto ao prefeito, aos vereadores e à comunidade. As pressões clientelistas eram fortes, delegando-se à Secretaria de Governo um papel de negociação mais direta junto aos vereadores e às lideranças populares.

Papel do Poder Local na Gestão da Política Pública no
Município do Recife (1985 - 1988)

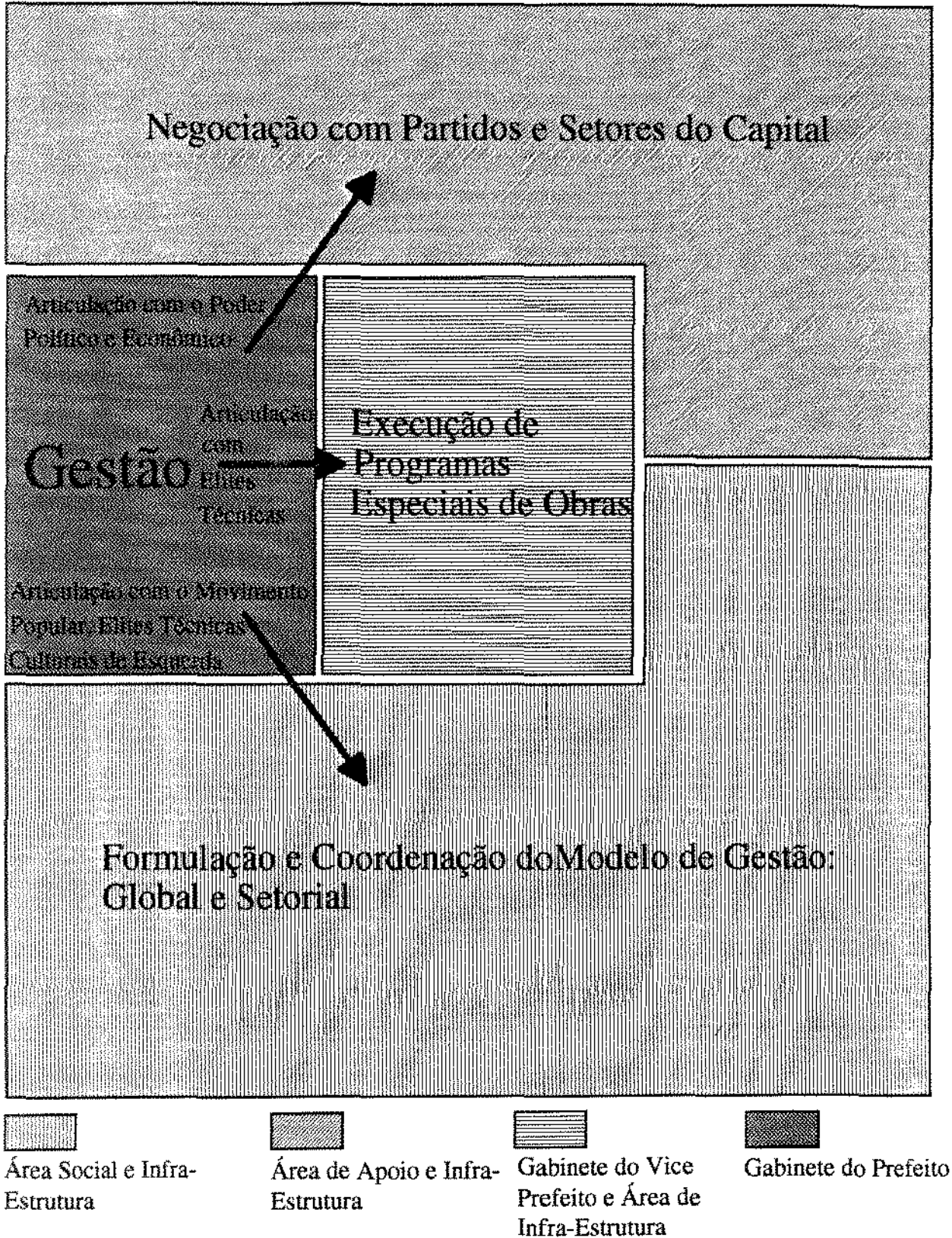


GRÁFICO 3

Um terceiro momento aproximou-se do período da metade do governo, onde aí sim, os conflitos foram evidentes por todos os lados. As áreas setoriais procuraram afirmar sua própria estratégia política, afastando-se do eixo mais geral. O prefeito se viu pressionado pelo funcionalismo e pelos movimentos, pois àquela altura as inúmeras demandas da comunidade deixavam de ser atendidas pela falta de recursos e de problemas decorrentes da própria máquina administrativa. Finalmente ao término da gestão, quando já havia uma avaliação mais definitiva da administração por parte de todos os setores, certamente o grupo político voltou a ter ascendência, inclusive porque já era certa a candidatura de Jarbas para governador em 1990.

Em todo o período da administração, estabeleceu-se uma relação entre as ações políticas efetivadas, para a composição de forças e os interesses a ela vinculados, confirmando a simbiose entre a política pública e as relações de poder.

Outro elemento de influência decisiva na política pública da gestão Jarbas foi o aparelho administrativo, "locus" da reprodução das relações de poder e dos conflitos de interesses a ele inerentes. Inevitavelmente, o projeto político e a nova filosofia de governo exigiram a reordenação da forma de inserção, expressão e materialização dos interesses sociais na ossatura estatal. A questão da inadequação do aparelho estatal às tarefas emergentes era um problema a ser enfrentado pela administração, particularmente pela herança deixada pelo regime autoritário de uma estrutura cujo perfil estava moldado para atender a outros requisitos e interesses, como o elitismo, o clientelismo, o empreguismo etc. Além desses vícios, a aparelhagem estatal apresentava sinais de envelhecimento e ineficácia e os estrangulamentos comuns a todo Aparelho de Estado no Brasil. São notórias na administração pública brasileira as freqüentes duplicações de funções, os paralelismos, os conflitos de competências, e a burocratização excessiva, problemas estes decorrentes da extrema centralização e da fragmentação institucional.

A necessidade de um projeto de reforma administrativa, com vistas à harmonização da administração, foi apontada pela equipe de governo logo no início da gestão, só tendo sido efetivada uma iniciativa mais concreta nesse sentido no segundo ano de governo, mas foi fadada ao fracasso. Pensada mas não resolvida, a questão da inadequação da estrutura administrativa permaneceu como sendo um problema nevrálgico durante todo o período da gestão. As razões apontadas para a sua inviabilidade foram inúmeras: o curto período da administração que não permitiu alterações mais profundas, pois inviabilizaria a efetivação de medidas rápidas exigidas tanto pelo contexto social quanto político; a heterogeneidade da composição de forças que compunham a

administração que decerto tornava mais "cômodo" deixar o aparelho intocado etc. VER GRÁFICO 4.

Na medida em que permaneceu inalterado, o desaparelhamento da organização administrativa era um obstáculo que teria de ser enfrentado. Para superar o elemento de rigidez da máquina, a alternativa foi criar uma estrutura paralela e informal que se foi moldando de acordo com as inovações propostas. Esse seria o ponto de partida para a criação da linha mestra do programa de governo da administração.

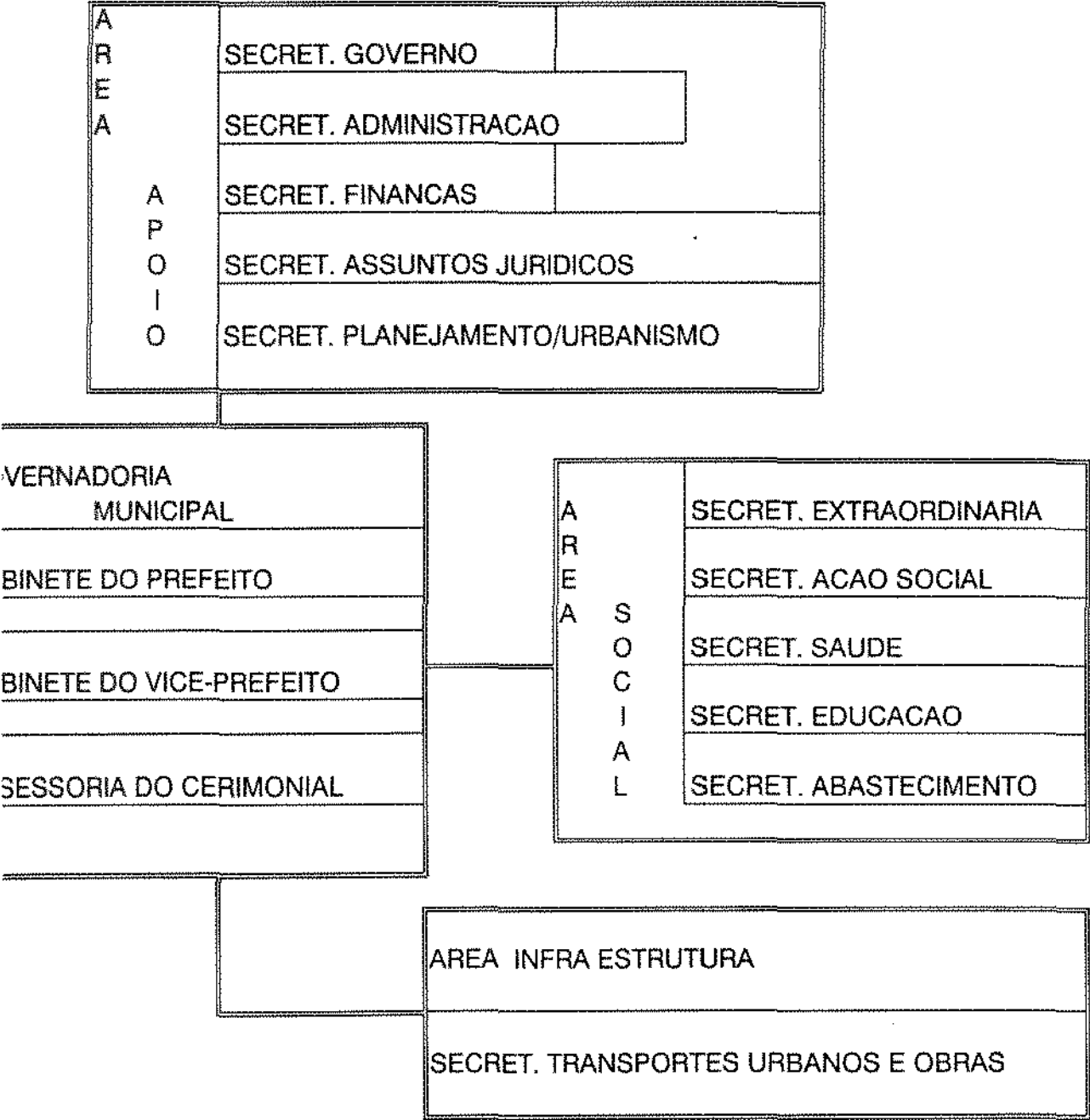
4.3 A CONCEPÇÃO DO IDEÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO: A PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR.

A formulação da política pública tem como requisito de determinação principal as relações de poder e a natureza do conjunto de forças políticas. Isso significa dizer que a política pública não está restrita ao nível do Estado, mas é influenciada por todo o tecido social, sendo o seu desenvolvimento sujeito a interações conflitivas sobre cujo resultado incidem relações sociais estruturais e constelações de interesses ambivalentes. O processo decisional resulta, assim, da forma como os diversos grupos de interesses interagem entre si e se imiscuem no aparelho estatal, de forma a permitir a incorporação de suas expectativas. Não se quer afirmar com isso que a política estatal está "a serviço" das necessidades ou exigências de qualquer grupo de classe social, mas sim que a sua constituição está na dependência da forma como se dá a conciliação desses interesses na estrutura do aparelho estatal.

Dentro desta perspectiva conceitual, uma pesquisa sociológica sobre a política pública não pode se ater aos aspectos restritos da formulação ou do alcance de metas físicas. Prioritariamente, deve-se guiar pela elucidação das condições sociais e políticas, bem como dos padrões e conflitos que acompanharam o processo de decisão da política e sua implementação, verificando-se os "efeitos" das estratégias de solução, no favorecimento ou não de determinados grupos de representação social. Esse seria um ponto de partida para avaliar as inovações introduzidas do ponto de vista da utilização de práticas participativas na gestão pública brasileira a nível local, alertando para o fato de que elas carregaram a marca da experimentação, da descontinuidade e dos estrangulamentos estruturais decorrentes da crise econômica.

AFICO 4

TRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
STAO JARBAS VASCONCELO



A moldagem do padrão de gestão em análise foi resultante, como foi visto anteriormente, de um conjunto de interações de ordem política, expresso na lógica de composição da estrutura do poder local, nas suas respectivas instâncias de representação: o "poder político", o "poder econômico" e o "poder social". Para compreender essa lógica, foi necessário caracterizar a natureza do poder político local, base sob a qual se assentaram o governo local e seu aparelho administrativo, verificando-se como se deu concretamente o exercício desse poder e os laços ambivalentes que se construíram no cotidiano desse exercício, através dos quais as demais esferas de poder influenciaram a construção do processo de decisão política. ⁽⁴⁾ VER GRÁFICOS 1,2,3.

Um ponto de partida foi identificar a base de concepção em que se moldou o projeto político do governo local - a sua ideologia - em função desse conjunto de interações conflitivas, situando-a no contexto que condicionou uma influência maior ou menor de determinado grupo de interesse. Outra perspectiva foi a de avaliar os resultados alcançados por esse projeto político, o que incluiu verificar a sua legitimidade do ponto de vista do atendimento do grupo de interesses por ele privilegiado. A função de legitimação do poder local irá depender da direção dada ao projeto político do governo local e do tipo de relação estabelecida por ele, com as diversas formas de representação dos interesses, o que se manifesta concretamente no resultado final de sua ação programática.

No caso do governo Jarbas Vasconcelos, tudo levou a crer, tanto em vista da conjuntura política, como da inserção efetiva dos setores populares na campanha eleitoral, que o seu projeto político teve como base conceitual principal, pelo menos em termos do discurso, o princípio do compromisso com os setores sociais mais carentes da cidade. O "slogan" do governo, "É Povo de Novo", era expressão significativa do compromisso assumido junto às classes populares, numa espécie de resgate de antigas bandeiras dos setores de esquerda da Cidade e do Estado. Nesse sentido, a idéia central da concepção de gestão passava pelos princípios da valorização à cultura política dos direitos; do direito à participação nas decisões; da aproximação do cidadão ao cotidiano da administração; da transformação do habitante da cidade em cidadão; do atendimento das reivindicações populares sob um plano político, através do exercício da cidadania e do estímulo à auto-organização; e da democratização do planejamento e da informação. (Frente Popular do Recife, 1985a)

Do ponto de vista da conjuntura política nacional, aquele também era um momento propício à construção de novos espaços alternativos de gestão pública, em face

⁽⁴⁾ Conceituação utilizada por Daniel Celso, (1988). Ver também organogramas (1) (2) e (3), em anexo no item 4.2.

mesmo do esgotamento do padrão de intervenção estatal adotado pelo regime autoritário, colocando-se em pauta a adoção de novas formas de relacionamento Estado/Sociedade.⁽⁵⁾

"Os processos de participação nas instâncias do Estado, eram o reflexo do esgotamento do chamado modelo clássico de democracia, e ao mesmo tempo do autoritarismo... A gestão de Jarbas, é o resultado desse processo de questionamento das formas tradicionais de representação política(...) Com o rompimento do autoritarismo, o que viabiliza as primeiras eleições, havia uma grande expectativa de se definir um modelo de administração que combinasse as formas tradicionais de representação, com a participação direta da população."

.....

"...os espaços conquistados pelo povo, viabilizados através do processo de democratização, devem ser alargados, garantindo-se a incorporação de seus interesses na agenda da política pública. O que implica a criação de canais institucionais através dos quais a sociedade possa participar do processo decisório, privilegiando-se os setores organizados da população"⁽⁶⁾.

Para perceber a direção tomada por esse projeto político, tornou-se importante especular sobre o sentido da composição do aparelho administrativo, pois ele não era apenas suporte do poder administrativo, mas nele estavam veiculados também os interesses ligados ao poder político, econômico e social, a nível local. A prova disso foi que o seu "rateamento" expressou as alianças com os partidos, com os setores de representação das elites locais e dos movimentos sociais. Do mesmo modo, o ideário da proposta de governo e os resultados de sua implementação política foram determinados pela própria natureza da configuração do poder local naquele momento, coadunando-se com os diversos interesses em jogo. E essa natureza tinha um caráter extremamente heterogêneo e fragmentado, isso era tanto mais verdadeiro quando se passou a observar o papel dos principais atores sociais envolvidos: os Poderes Executivo e Legislativo e os Movimentos Sociais. Para se perceber esse caráter de heterogeneidade e de fragmentação, não bastou apenas identificar a inserção dos atores enquanto canais de

⁽⁵⁾ Ver Capítulo II

⁽⁶⁾ Trecho da entrevista concedida por agente institucional da 1a Gestão Jarbas Vasconcelos. (VER ANEXO G)

representação política dos diversos interesses, mas o seu papel na concepção e execução da política.⁽⁷⁾

Um primeiro sintoma dessa fragmentação e heterogeneidade era a própria concepção dos atores acerca do conceito de participação e do modelo de gestão participativo adotado ⁽⁸⁾. Diga-se de passagem que a administração Jarbas caracterizou-se pela ausência de um planejamento global para a cidade, atendo-se, na sua intervenção, a questões isoladas e setorializadas no contexto de suas ações programáticas. Uma explicação para essa "falta" de instrumentos normativos de caráter estratégico, tanto em termos do uso e ocupação do solo e do crescimento urbano, como também dos problemas sócio-econômicos estruturais da cidade, pode ser encontrada na reorientação do estilo administrativo dirigido para o atendimento das demandas populares, o que exigiu ações de curtíssimo prazo. Junto com isso, vinha uma concepção de rompimento com as formas tradicionais de gestão pública, a partir da assimilação de novos padrões de relacionamento Estado/Sociedade. Isso supunha uma concepção mais pragmática de planejamento, cuja base era a incorporação dos setores populares no processo de administração dos problemas da cidade. Segundo a visão de um dos atores dirigentes:

"Tratava-se em primeiro lugar de romper com o planejamento centralizado, em segundo, colar o planejamento à necessidade real da população, e em terceiro, criar mecanismos de transparência administrativa, em que a maior parte de informações fossem do conhecimento da população, e finalmente, incorporar os setores organizados no processo decisório, relativo as prioridades, a partir de uma negociação com o município"⁽⁹⁾.

Esse argumento por si só não justificava essa aparente despreocupação da administração com o planejamento estratégico da cidade, já que a sua utilização não implicava a centralização e o seu descolamento em relação à Sociedade. Um outro motivo colocado era a do curto período da administração: "em 3 (três) anos de mandato, só seria possível tratar das ações emergenciais". Tal argumentação pareceu incoerente com o discurso colocado no documento da "Frente Popular" de que o governo Jarbas não se omitiria das questões estruturais:

⁽⁷⁾ Com essa perspectiva, a análise e a avaliação da gestão em foco serão realizadas com base na visão dos próprios atores envolvidos, cuja contraposição dos diversos discursos expressará, certamente, de forma mais clara, os elementos determinantes de todo processo. Ver quadro metodológico - Cap.I

⁽⁸⁾ Entrevistas com os atores. (VER ANEXO G)

⁽⁹⁾ Trecho da entrevista concedida por um agente institucional. (VER ANEXO G)

"Não haverá espaço para o planejamento tecnocrático. A ação pública será expressão da vontade política baseada no cálculo social. O Prefeito será um procurador político da população recifense, que terá nele uma poderosa voz a reclamar, a nível federal e estadual, pelas mudanças necessárias. A agenda de mudanças inclui: Reforma Agrária, Reforma Tributária, Reforma Fiscal, Legislação sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano entre outros itens". (Frente Popular do Recife, 1985a₁)

De fato, o curto período da administração, face aos compromissos assumidos de atender às demandas dos setores organizados do movimento popular e à escassez de recursos financeiros, levou a priorização das questões de curto prazo. Fora isso, nada motivaria a ausência de uma visão globalizante e de mais longo prazo acerca da cidade, a não ser a própria necessidade de legitimação dos interesses.

Conforme hipótese aventada anteriormente, há na formulação da política pública uma lógica de determinação, cuja base está na correlação de forças dos grupos de interesses. No caso da administração Jarbas, a fragmentação e setorialização estiveram relacionadas à própria composição de poder, em que cada área incorporou os interesses de grupos específicos. Sendo o formato do secretariado reflexo de alianças heterogêneas, cada secretaria ou empresa trazia uma concepção distinta a respeito do modelo participativo, cada secretário possuía um projeto político pessoal e representava uma fração política diferenciada, o que se refletia na praxis administrativa.

Pode-se afirmar que foi a disputa pela hegemonia dos diversos grupos e a sua necessidade de afirmação política que dificultou a adoção de uma estratégia mais global e integrada das ações, que viesse a compatibilizar os interesses em jogo. Para que houvesse essa integração, seria necessário que o prefeito exercesse uma forte coordenação política a nível interno, ou que alguma secretaria, pela sua posição de hegemonia no processo, assumisse esse papel de articulação. O prefeito Jarbas possuía um estilo particular de administrar, envolvia-se muito pouco com as questões técnicas, muito com as articulações políticas a nível externo e, quando necessário, servia como mediador dos conflitos a nível interno. As rédeas da administração funcionavam mais ou menos soltas, cada qual se sentia à vontade para direcionar politicamente a sua proposta. O papel de neutralização dos conflitos exercido pelo prefeito não influía necessariamente na linha programática dada por uma ou outra secretaria. O que determinava a sua importância maior ou menor era a capacidade momentânea que cada grupo de forças possuía na corporificação e materialização dos interesses.

Foi a partir desse tipo de contexto que no início da administração emergiu a principal linha estratégica da Prefeitura da Cidade do Recife, representada pelo Programa Prefeitura nos Bairros. A coordenação desse programa coube inicialmente à Secretaria Extraordinária e, posteriormente, à Secretaria de Ação Social, tendo contado na sua formulação com a participação de quadros técnicos ligados à área acadêmica e aos movimentos populares. Tratava-se de elites intelectuais de esquerda comprometidas com um projeto de mudança social e motivadas para colocar em prática novos experimentos em termos de uma gestão democrática. Foi na área social em que se concentrou um tipo de coalizão de forças mais à esquerda, da qual faziam parte partidos como o PCB, PCdoB, setores dissidentes do PT, do PDT e do grupo progressista do PMDB, além da ala progressista da Igreja ligada ao movimento popular. Os quadros políticos dirigentes das principais secretarias na área social originavam-se dessas frações, cada qual com uma concepção ideológica distinta acerca do modelo de gestão ⁽¹⁰⁾.

A aparente hegemonia destes setores pode ser no entanto relativizada. Supõe-se que o seu momento de maior ascensão, no início da administração, deveu-se ao papel que eles exerceram na eleição de Jarbas. Embora considerada a fração responsável pelo principal eixo filosófico da administração, sua importância política decaiu posteriormente. Esse declínio foi causado não apenas pela ascensão de outros grupos de interesses, mas também face aos conflitos gerados pela própria estrutura do principal programa da administração. Entre outros fatores, o fórum de participação criado pelo programa gerou uma expectativa muito grande em termos de atendimento das demandas populares.

Outras ações programáticas a nível setorial também exerceram papel importante como canal de mobilização e participação popular: os programas nas áreas das secretarias de Educação e Saúde, os programas e projetos na área de urbanização coordenados pela URB-RE, a exemplo do "Comunidades Pobres do Recife" e "Morros e Baixadas" e o SOS Saneamento, dirigido pela Empresa de Obras. Do mesmo modo que o programa Prefeitura nos Bairros, a importância dessas áreas setoriais foi conjuntural e estava diretamente relacionada com atendimento dos interesses específicos.

Será realizada no próximo item uma tentativa de reconstituição das principais linhas conceptivas dos modelos de gestão adotados, tendo como eixos:

a) a concepção dos atores sobre o conceito de participação e sobre os modelos de gestão global e setorial;

⁽¹⁰⁾ Ver organogramas 1, 2 e 3, em anexo ao item 3.1.2.

b) a visão dos atores sobre o processo de gestão, estratégias de ação, perfil dos programas, formato institucional fóruns, canais e grau de participação popular, formas de gestão;

c) a avaliação dos atores sobre os conflitos nas relações: Estado/Movimento, Governo Local/Câmara de Vereadores, Movimento/Lideranças/ Comunidade; sobre a Máquina Administrativa; e ainda sobre os resultados da gestão.

1- A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES E O MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO ⁽¹¹⁾.

É incontestável que o princípio fundamental sob o qual se assentou o modelo de gestão proposto pela primeira administração Jarbas Vasconcelos foi o de rompimento com as opções autoritárias dominantes até então na cultura política brasileira, cuja base era de subordinação da sociedade ao Estado. O processo de democratização exigia naquele momento, a inversão dos termos dessa relação, eliminando-se o conjunto de procedimentos que implicavam essa subordinação: a centralização do poder, o clientelismo e assistencialismo da máquina pública e a exclusão social. No seu lugar, os novos requisitos da democratização do país passavam pela exigência de um maior controle da sociedade sobre o Estado, ganhando relevância as propostas alternativas de valorização da cultura política dos direitos, cuja inclinação predominante era a adoção de práticas participativas.

No entanto, contradições mais de fundo estavam implícitas no novo tipo de relação que emergia. Trazia-se como desafio às administrações democráticas a necessidade de alterar o próprio modo de legitimação do poder político local, impondo-lhe limites sem os quais não seria possível vencer as práticas tradicionais. Esses limites passavam efetivamente pelas dificuldades em estabelecer esse novo tipo de relação entre o poder local e a população e que se calcava na implementação de ações políticas de valorização dos direitos sociais, cujo desdobramento indispensável seria a criação de canais de participação popular.

⁽¹¹⁾ Foram realizadas entrevistas com agentes institucionais do movimento popular e políticos. Para melhor detalhamento, ver quadro metodológico Capítulo I e ANEXOS (G, H, I).

O direito à participação supunha a combinação de elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, o que conferia aos procedimentos políticos um caráter e uma qualidade inteiramente novos. Tratava-se, em primeiro plano, de caminhar no sentido da divisão de poder, aprofundando-se as formas de controle da sociedade sobre o Estado. Num segundo plano, de uma inversão de prioridades, estimulando-se a apropriação pública dos espaços públicos e a priorização na distribuição dos investimentos para a maioria, dando-lhes um significado efetivo de justiça social. No entanto, essa inversão colocava um outro desafio para as administrações democráticas que era o de garantir a visibilidade social, o que significava a eficácia política e social da proposta participativa.

Um projeto de tal envergadura pressupunha uma dupla ruptura: de um lado, o desmonte da estrutura já obsoleta do aparelho estatal moldada de acordo com os valores da política tradicional; de outro, uma mudança radical nos valores políticos e da organização social. Todos os elementos da estrutura deveriam passar por profundas transformações incluindo-se nestas a reforma administrativa cujo conteúdo deveria atender aos requisitos da democracia e da eficiência, alterando-se de forma radical as estruturas e valores dominantes. A mudança de mentalidade seria um outro requerimento do projeto das administrações democráticas, devendo ser incorporados por parte dos principais atores (o executivo local, o legislativo e os movimentos sociais) novos valores acerca dos direitos, da cidadania e nas formas de organização social.

É necessário alertar para o fato das limitações decorrentes da temporalidade dessas experiências, pois as transformações em estruturas e na cultura política requeridas por esse tipo de projeto transcendem os limites de uma gestão, sendo a sua continuidade temporal e sua articulação a nível mais amplo do governo estadual e da União fatores imprescindíveis à sua viabilização.

Levando-se em conta essas ressalvas, procurou-se reconstituir, a partir de uma percepção crítica, as dificuldades que acompanharam a implementação do modelo de gestão proposto pela administração Jarbas, verificando-se, na arena concreta do cotidiano, como se reproduziram os conflitos estabelecidos por esta nova forma de relação.

Um primeiro elemento a ser destacado, e que certamente pode ser generalizado para outras experiências de mesmo tipo, é o próprio sentido dado conceitualmente pelos atores sociais à questão da participação. Depois de longos anos de autoritarismo seria naturalmente difícil ter-se uma discussão efetivamente amadurecida

acerca da questão. Nem os quadros políticos, nem as lideranças do próprio movimento popular haviam elaborado uma referência conceitual mais sólida acerca do que seria a participação e implícita nela a visão de uma nova relação Estado/Sociedade. Além disso, o que existia, e permanece em termos de uma formulação teórica mais acabada, partia de princípios e entendimentos diferenciados, em vista mesmo de estratégias heterogêneas que acompanharam as visões dos setores da esquerda brasileira. Essa questão, embora pareça distante, em termos de uma influência mais direta sobre a concepção do modelo de gestão, terminou refletindo-se diretamente na sua formulação e no próprio resultado das experiências participativas.

No caso da gestão em análise, o entendimento acerca do conceito de participação por parte dos atores partia de um leque amplo que incluía desde a visão puramente instrumental, consultiva, até um tipo de conceito que buscava afirmar a construção do Estado Democrático, ou chegava ao limite de uma percepção de contraposição ao próprio Estado, cujo pressuposto era a auto-organização social.

Para uma melhor sistematização metodológica, na reconstituição do discurso, será feita uma distinção entre as diversas concepções formuladas pelos agentes institucionais vinculados ao Aparelho de Estado (dos dirigentes), e a visão dos quadros de direção do Movimento Popular (líderanças). Neste último se identificaram com frequência percepções acerca do Estado ora como tutor, protetor, ora como adversário.

A CONCEPÇÃO DO AGENTE INSTITUCIONAL:

A leitura do discurso de alguns agentes institucionais que tiveram influência decisiva na formulação da proposta de governo confirmou a presença de concepções distintas, cujo núcleo de divergência principal eram as visões diferenciadas sobre o papel do Estado no seu conceito mais amplo e, conseqüentemente, da relação deste com a sociedade. A relação Estado/Sociedade era interpretada a partir do modo como cada ator, por conta de sua posição ideológica, da sua vivência pessoal e da sua praxis política, adotou para si uma "utopia" como "bandeira de luta".

Percebeu-se em alguns atores uma visão que se aproxima da concepção do "Estado Instrumento" na qual a organização e participação dos setores populares no Estado toma o sentido da construção de um "contra-poder". A participação era entendida como mecanismo de fortalecimento da organização popular e de construção de

um nível de consciência crítica por parte das classes populares. Dentro dessa visão de como "o Estado se acha reduzido a instrumento da classe dominante, na consolidação de sua dominação política de exploração econômica", a participação popular permitiria criar espaços para discussão de um contra-poder, objetivando gerar força política dentro do próprio Aparelho de Estado.⁽¹²⁾

Uma outra tendência visualizada no discurso foi a da "auto-organização". A sociedade autônoma em relação ao Estado enfatizada, por exemplo, por um desses atores, era vista no sentido da abertura do Estado para a sociedade, da "supremacia" da sociedade sobre o Estado. Há dentro desse princípio a perspectiva de construção de um modelo de autogestão, onde o Estado não representa o ator primordial, mas cuja base é a auto-organização da sociedade. A "auto-organização" e a "autogestão" são uma antiga utopia da esquerda, sempre referendada no discurso político. Os modelos clássicos de autogestão foram parte do debate entre trotskistas e marxistas, sendo mais enfaticamente apropriados pelos teóricos anarquistas. Recentemente, as discussões sobre autogestão têm tomado um sentido distinto do que tinham na teoria clássica. Rosanvallon (1981) afirma, ao se referir à crise do "Welfare State", que: "...o espaço pós-social-democrata repousa sobre a redução do papel do modelo keynesiano de Estado e sobre a combinação de modos de regulação autogestionárias e intro-social" (Rosanvallon, 1981, p.183)

O termo autogestão é utilizado pelo autor no sentido da defesa das formas sociais "autônomas" como expressão de um maior poder organizativo da sociedade perante o Estado.

Dentro de uma outra perspectiva ideológica, apareceu a polêmica da questão entre democracia clássica/democracia representativa. Argumenta-se que os modelos tradicionais de representação política têm-se apresentado tendencialmente como corporativistas e clientelistas. Havendo uma crise da democracia representativa, as práticas de gestão participativas constituem-se em poderoso instrumento de aperfeiçoamento democrático. A participação passa a ser vista, portanto, no sentido da crítica ao autoritarismo e à democracia liberal. Em seu lugar, sugere-se a definição de um modelo de administração que permita a combinação das formas de representação tradicionais com a participação direta da população, visando à democratização do Estado.

⁽¹²⁾ Essas visões se aproximam, na maior parte, da concepção Marxista de Estado cuja tese é de que o Estado é expressão da sociedade civil, das relações de produção que se dão nela. Para uma interpretação das matrizes do conceito, Fleury (1992) e Tapia (1991).

Essa visão se aproxima da concepção teórica acerca da cultura aos direitos sociais e da cidadania como requisitos imprescindíveis ao Estado Democrático ⁽¹³⁾.

Uma outra vertente foi aquela que considerou a participação como meio para o desenvolvimento social e político da população e, conseqüentemente, de seu processo organizativo. Participando da solução dos seus problemas, a população se educa e submete-se a algum processo de agrupamento. "Quanto mais se participa, mais se educa, mais se organiza". O Estado, nesta perspectiva, pode servir como elemento estimulador da participação, como "parceiro" no solucionamento dos problemas sociais. A "parceria" Poder Público/Comunidade passa a servir de canal estimulador à organização social.

Uma outra linha distinta situou a participação como mecanismo de interferência dos setores populares organizados, num nível mais amplo de poder. A partir da abertura de canais institucionais, abre-se a possibilidade de elevar a capacidade de reflexão da população acerca do significado do papel do Estado como expressão de uma correlação de forças que perpassam a arena política - "o Estado como expressão da luta de classes". A participação implicaria a ampliação da organização popular e a transformação do próprio Estado.

A VISÃO DO MOVIMENTO POPULAR:

A principal visão conceitual dada pelo Movimento Popular foi aquela que fazia referência aos "Conselhos Populares". A idéia prevalecente era a de que a participação popular no processo decisório se viabilizaria pela via da criação de "Conselhos Populares", através dos quais os setores organizados poderiam exercer o controle decisório na gestão das políticas públicas. Apesar de essa, ser considerada uma tradicional "bandeira de luta" do movimento, não se percebeu na fala dos entrevistados uma visão clara acerca do significado político desses conselhos. O que pareceu subsistir foi a concepção utilizada pelos marxistas clássicos, na qual os "órgãos de duplo poder" podem significar na sua prática um mecanismo de acumulação de forças com vistas ao "assalto definitivo ao aparelho do Estado". (Díma, 1991; Gohn, 1991, p.76-89)

⁽¹³⁾ A discussão sobre democracia representativa/democracia participativa pode ser aprofundada BENEVIDES (1991).

Não se pode generalizar, entretanto, esse tipo de reflexão conceitual para o conjunto do Movimento Popular do Recife. Em face mesmo da sua própria heterogeneidade, o movimento possui visões das mais "revolucionárias" às mais "reacionárias". Todas elas trazem como ingrediente comum a necessidade que a população tem de mostrar algum grau de envolvimento com o Estado. Poucas representações se apercebem de que forma essa relação, esse envolvimento possa vir a permitir questionar o próprio Estado. Dai pode-se identificar, por parte das lideranças, mesmo as mais combativas, uma concepção de participação e do papel dos movimentos sociais em relação ao Estado, muito fragmentada em termos ideológicos.

As raízes da questão da participação popular na gestão pública remontam à própria estruturação dos movimentos sociais organizados, no período do autoritarismo. As demandas, inicialmente de natureza fragmentada e setorializada, até então dirigidas sobretudo para a dotação de infra-estrutura e melhoria das condições de vida, unificam-se com a crise de legitimação do regime, em torno de novos requisitos: a luta pela ampliação da cidadania e pela democratização do Estado.

A ausência de uma institucionalidade democrática levava ao desenvolvimento de uma certa solidariedade entre os diversos grupos sociais, cujos interesses confluíam para a derrubada do Estado ditatorial. O Estado repressivo, com o predomínio dos aparelhos de coersão e o cerceamento dos direitos dos cidadãos, unificava interesses sociais e projetos políticos contraditórios. Uma concepção dual e dicotômica resultou dessa idéia de Estado: de um lado, trabalhadores e "classes populares"; de outro, a burguesia e o Estado. Essa interpretação reducionista, espelhada no Estado "adversário", trazia implícita a exclusão da interlocução dos movimentos com o poder público.

Com a crise e posterior ampliação dos espaços democráticos, teve início um processo de ruptura do "bloco antiditatorial", particularmente com as eleições municipais em 1985, quando foram legitimados alguns projetos político-partidários, particularmente os do PMDB. O início desse processo de ruptura, que começou a se instalar com a derrota da campanha pelas "diretas", consolidou-se com a Nova República. O "racha" na sociedade civil se estendeu também às organizações de massas que se dividiram de forma subordinada nos diversos projetos políticos. Dissolveu-se o consenso "ético-político" em torno das lutas "populares urbanas" e das lutas democráticas. Essa dissolução, se por um lado pulverizou os diversos interesses das frações políticas com as quais se articulava o Movimento Popular, por outro, foi dirigida pelas diferentes tendências de esquerda para o "aparelhismo", ao defender a exclusividade de seus espaços de representação como os "únicos representativos e combativos". Em função dessa lógica, ocorreu uma

desarticulação do Movimento Popular em relação à Sociedade Civil, não se formulando projetos de unificação das demandas nem de tradução das demandas em políticas consensuais.

A ampliação do Estado democrático, consolidada a partir das eleições municipais e estaduais, abriu uma perspectiva de inserção dos interesses populares na agenda da política pública, pegando de surpresa a maior parte das organizações populares que não conseguiram formular um projeto concreto de participação. Por conta disso, recuperou-se a velha bandeira de luta dos "Conselhos Populares", sem nenhuma consistência a respeito do seu papel político.

Apesar de todas as transformações por que passou a sociedade brasileira nas duas últimas décadas, ainda permanece latente em diversas tendências do Movimento Popular a visão do Estado coersor - "simples comitê executivo dos negócios comuns da burguesia" - e inimigo das "classes populares". Também subsistiram visões de participação por parte de grupos do Movimento considerados de "direita" e não "combativos", que traziam implícito o sentido de "cooptação" e "aceitação" do Estado. A natureza de "clientela" presente nesse tipo de concepção nem sempre esteve explícita, emergindo muitas das vezes como um argumento de "colaboração" da população em relação ao poder público.

Por fim, uma terceira alternativa, e talvez a mais comum, efetivou-se quando o poder público se constituiu a partir das premissas de democratização, abrindo canais institucionais nos quais a população iria exercer algum grau de influência em relação ao processo decisório. Embora o aparelho estatal não estivesse imune às intervenções hegemônicas das classes dominantes, foi nessa perspectiva que incorreram as concepções mais comuns do "Estado Parceiro", do Estado como elemento de constituição dos direitos e da cidadania. Mas nem sempre essa possibilidade de incorporação dos interesses populares na esfera pública é percebida com clareza pelo movimento. Ora ocorre um certo grau de identidade com a máquina, com todas as distorções a ela inerentes, ora a sua liderança se situa como representante dos interesses do Estado junto à população.

Essas visões divergentes, tanto por parte dos agentes institucionais, pertencentes aos quadros de direção da PCR, quanto do Movimento Popular, de suas lideranças, tiveram como pano de fundo a polêmica da relação: Estado/Sociedade. Em ambas as concepções, não se percebeu uma idéia homogênea e acabada acerca da

participação. Houve no entanto um senso comum que pode ser situado na concordância dos atores acerca da abertura do Estado à participação popular.

Foi em decorrência dessa heterogeneidade de percepções que se implementaram na experiência prática da administração Jarbas "modelos" inacabados de estruturas de participação, que trouxeram à tona formas de conflitos distintos na relação Estado/Movimentos Sociais. Não foi sem razão que a principal linha de ação programática da prefeitura, visando à participação popular e à descentralização administrativa, expressa no programa Prefeitura nos Bairros, distoava, em termos conceptivos, das propostas setoriais nas áreas de Educação, Saúde e Urbanização, onde surgiram espaços de participação próprios a alguns projetos, como os dos Morros, do SOS Saneamento e Projeto Pina. O mais interessante foi que ao mesmo tempo que essa heterogeneidade de concepções trouxe aspectos negativos à implementação da política da administração, ela gerou uma experiência pedagógica extremamente rica. Ou seja, se de um lado dificultou a construção de uma proposta participativa integrada, criando inclusive sérios obstáculos à participação popular, particularmente pela quantidade de canais que gerou, de outro, possibilitou a vivência de um conjunto de alternativas de caráter participativo que iriam desde a participação de tipo consultivo até a co-gestão e a autogestão.

4.4 OS "MODELOS" DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO

Face à heterogeneidade que permeou a concepção dos diversos grupos de interesses, não se identificou a priori um modelo único e homogêneo acerca do que seria a proposta participativa da gestão em análise, mas percebeu-se a presença de formas inacabadas de modelos de participação quer em termos globais quer setoriais. Foi possível, no entanto, encontrar um ponto comum a todos as visões, que era o reconhecimento dos setores populares como interlocutor privilegiado para servir de canal de comunicação com a administração. Embora o entendimento a nível do discurso fosse a inclusão de todos os setores da sociedade na proposta participativa, caberia ao Movimento Popular o papel de interlocução principal com o setor público. Por conta desse aparente "privilegiamento", a formulação desses "modelos" foi dirigida essencialmente à participação popular, no sentido dos segmentos organizados do conjunto da cidade.

4.4.1 O Modelo de Descentralização Político Administrativa: O Programa Prefeitura nos Bairros.

As principais linhas estratégicas deste Programa tiveram sua fundamentação no documento **"Gestão Democrática da Cidade"** (1986), elaborado pelo grupo de trabalho **"Administração Pública e Canais de Participação Popular"**(1985). Este documento serviu de referência para o então candidato Jarbas Vasconcelos selar seus compromissos com o leque de forças que lhe deu sustentação eleitoral. A sua proposta remontava em termos conceptivos às experiências já vivenciadas na cidade do Recife, nas gestões Pelópidas (1955) e Arraes (1964), pretendendo avançar em relação ao passado, no sentido da construção de novas formas de relacionamento Poder Público/Sociedade Civil, tendo como princípio a **"Descentralização e Democratização da Gestão"**⁽¹⁴⁾.

Embora tenha havido referência explícita por parte dos entrevistados à presença importante de lideranças do movimento em todo o processo de discussão a que se procedeu durante a campanha e após a eleição do Prefeito Jarbas, a formulação final do Programa Prefeitura nos Bairros teria sua base de concepção no núcleo dirigente da Secretaria de Ação Social. Os quadros de direção desta Secretaria, composto por representantes das elites intelectuais de esquerda e por militantes, com grande proximidade aos movimentos, mantiveram durante todo o período da administração uma estreita relação com as lideranças populares. Mesmo considerando essa estreita relação, pode-se afirmar que não houve uma inserção efetiva do Movimento Popular na construção ideológica da principal linha programática da administração. Esse foi um dado importante para se perceber todo o caminho percorrido pelo programa e para a compreensão posterior dos conflitos vivenciados na relação Estado/Movimentos Sociais. (Soares & Soler, 1992, p.27-35)

Diversas foram as razões apontadas pelos entrevistados para essa "ausência" de influência do movimento. Para os agentes institucionais de direção, o fato de não ter sido consolidada a proposta dos Conselhos Populares por parte dos setores organizados do Movimento foi o principal motivo para que a Prefeitura avançasse com uma estratégia própria de participação popular.

⁽¹⁴⁾ A confirmação dos compromissos do candidato ocorreu em um encontro realizado com cerca de 120 (cento e vinte) lideranças ligadas a mais de 40 (quarenta) entidades do Movimento Popular em setembro de 1985. Ver item 3.1.2.

"...após dois meses de administração, o Movimento não tinha desenhado ainda nenhuma proposta, porque ele tinha a idéia dos Conselhos como consigna, como utopia..."

"A participação do Movimento em Conselhos Populares, com papel consultivo ou deliberativo, como se colocou na gestão Jarbas, era um fato novo, e terminou não sendo conquistada pelo Movimento. Por outro lado, os setores mais à esquerda que participavam da administração, começavam a ficar preocupados, porque não se podia esperar que o Movimento definisse a forma, através da qual, deveria participar e definir prioridades. A administração tinha que andar, porque se ela não andasse rapidamente, perderia o respaldo da opinião pública. Não era suficiente apenas ter o Movimento Popular organizado, contemplado. Era importante também não se perder o respaldo da opinião pública, pois é ela que garante uma base social difusa, mas de sustentação política".

"...E foi aí que no lugar dos Conselhos, que eram muito difíceis de serem estruturados, e até para garantir a participação nos critérios de representatividade, que nós propusemos as Plenárias."⁽¹⁵⁾

Para as lideranças entrevistadas, o movimento não chegou a construir uma idéia mais acabada dos conselhos pois, devido à sua heterogeneidade, vigoravam nas diversas entidades concepções divergentes acerca de como se daria a participação na gestão:

"...existiam duas visões dentro da Assembléia de Bairros: a primeira, que achava que a própria Assembléia deveria se transformar num Conselho Popular e a outra, que esse Conselho deveria estar ligado ao poder público. Foi essa última, a proposta majoritária que se levou para Jarbas assumir"⁽¹⁶⁾.

Segundo a visão de uma outra liderança, o Movimento não chegou a consolidar uma proposta de participação por dois fatores:

"...primeiro, porque a forma de participação popular na gestão pública significava mais uma bandeira de luta contra a ditadura do que uma proposta de participação; segundo, durante a campanha eleitoral não houve tempo suficiente para formular uma proposta. No momento em que o Movimento estava tentando se arrumar, nas suas diversas tendências e

⁽¹⁵⁾ Trechos de entrevista com agente institucional. (VER ANEXO G)

⁽¹⁶⁾ Trechos de entrevista com uma das lideranças do Movimento. (VER ANEXO H)

segmentos, a Prefeitura apresentou uma proposta que estonteou um pouco o Movimento e só mais tarde ele pode ter uma concepção própria de participação".

"...apesar de ter havido desentendimentos entre as lideranças, no que se refere a como se daria a participação na gestão, julgamos a proposta da Prefeitura avançada, e nos comprometemos em acompanhar às deliberações posteriores do processo" ⁽¹⁷⁾.

A proposta das "Plenárias Populares" adotada pela administração pretendia ter uma característica mais ampla do que os Conselhos sugeridos pelo Movimento. Elas "não teriam caráter deliberativo institucionalizado" pois seriam "espaços abertos" à participação. Não exigiam a definição de critérios rígidos para a participação; em princípio todos os setores organizados poderiam fazer-se representar. O "requisito principal era o mínimo de organização dos grupos organizados" e a não-individualização das demandas, por intermédio da "discussão coletiva das ações nos fóruns das Plenárias".

As plenárias teriam o papel de definir as prioridades de governo, negociar essas prioridades e elaborar um planejamento das ações de forma descentralizada, através da formulação de um programa mínimo para cada região da cidade, estabelecendo mecanismos permanentes de controle e fiscalização das ações municipais.

"pretendia ser o elemento indutor das ações necessárias à consolidação do processo de democratização da gestão municipal, através da articulação entre os movimentos sociais organizados e os diversos órgãos da Prefeitura da Cidade do Recife, de modo a criar um sistema descentralizado e fundamentalmente caracterizado pela participação popular nas decisões e ações do governo".

"É a partir desse canal de comunicação entre a Prefeitura e a população, através de seus representantes, que a administração pretende fazer valer a vontade de seus cidadãos para indicação das ações prioritárias". (Soares & Soler, 1992, p.27-35)

No seu desdobramento, o programa tinha como objetivos específicos:

a) "Viabilizar a participação popular no processo de tomada de decisões do governo municipal, através da criação de fóruns institucionais de entidades representativas dos movimentos sociais de bairro e que tinham como funções propor,

⁽¹⁷⁾ Idem.

acompanhar e fiscalizar as ações do poder público no nível dos bairros, das Regiões Político-Administrativas (RPAs) e do município";

b) "Estimular a organização popular através da legitimação de suas entidades, como interlocutoras da comunidade na articulação com o governo e sociedade";

c) "Garantir que o processo de institucionalização, de mecanismos e canais de participação popular, se consolidasse a partir de uma prática democrática de atribuição direta entre governo e movimentos sociais organizados";

d) "Possibilitar a formulação de um Programa Mínimo de Ação do governo municipal por RPAs para atendimento às prioridades estabelecidas pela população, implantando uma nova forma de planejamento participativo e ampliando a descentralização dos serviços municipais";

e) "Estimular a integração dos diversos órgãos da administração municipal, tomando como elemento básico de referência as reivindicações dirigidas pela população da Cidade do Recife, através de suas entidades representativas grupadas por RPAs";

f) "Tornar transparentes para a população as ações desenvolvidas pela Prefeitura em cada Região Político Administrativa".

A partir da delimitação desses objetivos, o programa tornou-se o instrumento estratégico da administração para a viabilização de projetos de caráter global e/ou setorial, com vistas ao atendimento das demandas prioritárias da população. Objetivando superar os tradicionais estrangulamentos da máquina administrativa e dar início ao processo de descentralização político-administrativa pretendido, foi criado um canal de gestão paralelo à estrutura formal pré-existente. O programa iria apoiar-se numa estrutura informal não regulamentada institucionalmente, que envolveria todas as instâncias da administração (Secretarias e Empresas), além do Movimento Popular.

A estrutura de gerenciamento do Programa tinha como núcleo a **Secretaria de Ação Social**, que mantinha a articulação institucional com as demais instâncias da administração. A coordenação e a articulação com os movimentos sociais organizados era realizada através do **Departamento de Descentralização Político-Administrativa**. O gerenciamento político se processava por intermédio das **Plenárias por RPAs** e, no campo da operação e controle, estava prevista a formação de **Comissões Setoriais**. As plenárias eram constituídas a partir da representação de todas as entidades organizadas em cada uma das 12 (doze) regiões administrativas nas quais foi dividida a cidade.

Os critérios estabelecidos para se proceder à divisão territorial por intermédio das -RPAs, com vistas à descentralização política, foram: **VER MAPA B1.**

- a) Considerar as divisões urbanísticas pré-existent: os 6 (seis) distritos regionais da URB-RE;
- b) As 9 (nove) zonas eleitorais da cidade;
- c) A distribuição espacial dos Movimentos organizados nos bairros, adequando-se a geografia dos movimentos às suas reivindicações.

As Plenárias constituíam-se num "Fórum Político" periódico, amplo e aberto, onde o governo local através dos seus representantes - o Prefeito, o secretariado e os técnicos - reuniam-se ("despachavam com a população") com os representantes das diversas organizações do Movimento Popular da cidade, em cada RPA. Cada entidade tinha direito a um voto e as Federações podiam representar o conjunto de suas filiadas. As reuniões pretendiam ter um caráter pedagógico no sentido de possibilitar um conhecimento maior a respeito dos mecanismos de funcionamento da Prefeitura, dos problemas e dificuldades no encaminhamento de soluções relativas ao contexto da cidade. Essas características supunham o rompimento com o autoritarismo da máquina administrativa e a superação do papel reivindicativo da população: era a concepção do Estado visto não mais como adversário, mas como parceiro". Por outro lado, a dinâmica de funcionamento das plenárias tornar-se-ia um meio de incentivo à organização da população, a partir do momento em que se estabeleciam como interlocutores prioritários as entidades de moradores. **VER QUADRO 7** ⁽¹⁸⁾.

Para melhor gerenciamento previa-se a implantação do Programa em fases sucessivas e articuladas ⁽¹⁹⁾:

- a) Estudos para implementação do Programa (etapa 1 - preliminar); levantamento das entidades - grupos organizados em cada RPA (Secretaria de Ação Social).

⁽¹⁸⁾ Entrevistas com agente institucional. (VER ANEXO G)

⁽¹⁹⁾ Ver para melhor detalhamento destas etapas e fases o documento: Recife/Secretaria de Coordenação. "Programa Prefeitura Nos Bairros" Recife, 1986.

QUADRO 7: CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DO PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE: GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986-1988)

CANAL	VINCULAÇÃO	COMPOSIÇÃO	PAPEL
Plenárias: Programa Prefeitura nos Bairros-RPAs;	Secretaria de Ação Social Gabinete do Prefeito	Representantes de todas as Entidades/Grupos organizados de cada RPA Vereadores	Definir ações prioritárias da PCR em cada RPA Negociar com a PCR um programa mínimo de curto, médio e longo prazos para cada RPA
		Prefeito Secretários e Dirigentes de Empresas Municipais	Acompanhar e fiscalizar as ações de cada órgão municipal nas RPAs

b) Encontro com as lideranças da RPA a ser objeto do Fórum para explicação processual e metodológica do programa (etapa 2 - preparatória). Eram distribuídos na ocasião instrumentos ilustrativos (**cartilhas**) para melhor compreensão da população. **VER ILUSTRAÇÃO 1** ⁽²⁰⁾.

Nesta etapa os representantes das entidades voltavam às suas bases para discussão coletiva e elaboração da listagem das reivindicações a serem encaminhadas ao Fórum: (equipe técnica do Departamento de Descentralização e lideranças do Movimento na RPA).

c) Plenárias por RPA, com a presença de lideranças e Secretários, para a discussão das reivindicações e definição das prioridades, (etapa 3 de implantação do programa). Esta etapa cumpria-se em duas fases diferenciadas: a exposição do programa, o recolhimento das reivindicações e a divulgação do dia da instalação propriamente dita da Prefeitura na região político-administrativa (RPA), constando da visita do Prefeito, de Secretários e dirigentes das Empresas às áreas. Em momento posterior, fazia-se a reunião plenária com todas as entidades, mensalmente, em cada RPA, em local público pré-definido e em espaço aberto a toda a população. O "despacho" era acompanhado pela equipe técnica de cada órgão (Secretarias, Empresas e Entidades do Movimento) **VER ILUSTRAÇÃO 1**.

d) Preparação do Plano de Ação (regionalizado e setorializado) e previsão de inclusão das demandas no Orçamento Municipal (etapa 4 de avaliação e acompanhamento). As demandas priorizadas pela comunidade por cada RPA eram selecionadas e sistematizadas através da implantação de um "**Sistema de Controle das Reivindicações**", que servia de alimentação à base de dados do programa. A sistematização das demandas por setores e áreas de intervenção era encaminhada inicialmente às secretarias de Planejamento e Finanças, para que pudessem ser realizados a previsão orçamentária e o estudo de viabilização de disponibilidade e fontes de recursos. Posteriormente, essa seleção das prioridades era enviada às secretarias, de acordo com as áreas setoriais de responsabilidade, para a elaboração de um "**Programa Mínimo**".

Objetivando dar maior transparência à administração, foi prevista a instalação de um fluxo de informações entre a Prefeitura e a população, através da criação de instrumentos de propaganda e marketing e de estruturas de apoio ao conjunto da cidade.

⁽²⁰⁾ O Programa Prefeitura nos Bairros utilizou um sistema pedagógico para repassar o conteúdo e processo metodológico da proposta: cartilhas, jornais etc.



PREFEITURA NOS BAIRROS



DESCENTRALIZANDO E DECIDINDO JUNTOS

Como funciona o Programa

1 A Secretaria de Ação Social entra em contato com as entidades e grupos organizados de cada Região. Convoca então os representantes da mesma para uma reunião na Prefeitura onde são discutidos os objetivos da Prefeitura nos Bairros.



2 Os grupos e associações vão então puxar reuniões nos bairros, para levantar as reivindicações de cada área.



3 Depois é feita uma Reunião Plenária dos representantes das entidades dos bairros da RPA com a Prefeitura para:

Exposição do "Prefeitura nos Bairros" pela Secretaria de Ação Social.



Na Reunião Plenária...

Recolhimento das reivindicações das comunidades em documentos tirados em reuniões nas áreas.



7

Um Plano para o Recife

Ao fim de todo esse processo de reuniões e discussões, vamos ter um Plano de Ação para todo o Recife, a partir de sugestões levantadas pela própria população.



Democracia se faz assim

O Programa "Prefeitura nos Bairros" é a sociedade participando diretamente das decisões do governo. Democracia de verdade tem que ser assim, vivida no dia a dia.

AGORA QUE A DITADURA ACABOU, A PREFEITURA E OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS DEVEM SE ACOSTUMAR A TRABALHAR DESSE JEITO!



PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE / Secretaria de Ação Social
Apresenta: SUZENE / Departamento de Planejamento Político - Institucional

Estes instrumentos eram: o "Jornal do Recife" a "Sala do Cidadão" e um "Terminal de Computação". O sistema de divulgação e propaganda pretendia ser uma ação pedagógica de estímulo à participação e de controle da população sobre as ações do setor público. (Soares & Soler, 1992, p.27-35 e Fontes, 1990)

Ainda como estratégia de controle da população sobre os serviços e obras executadas pela Prefeitura, foram criadas as "Comissões Setoriais de Acompanhamento", por cada setor de atuação da Prefeitura. Estas Comissões Setoriais possuíam a incumbência de acompanhar e fiscalizar os programas e projetos e de definir, junto com a Prefeitura, futuras estratégias de ação. Teriam um papel essencial como canal de gestão, seja a nível local - acompanhando e fiscalizando as ações do governo - seja em termos mais globais da cidade, possibilitando um fluxo de informações dos problemas de cada RPA, para o fórum municipal.

De forma a garantir a eficácia das ações previstas pelo "Programa Mínimo", foi montado um sistema de acompanhamento e avaliação permanente da execução dos serviços e obras pelas "Comissões". Além disso, procedia-se a uma avaliação periódica com as lideranças locais dos trabalhos executados e, a nível interno da administração, à avaliação global do Programa com todos os agentes envolvidos.

O Modelo de Descentralização Político-administrativa expresso no Programa Prefeitura nos Bairros incorporou conceitualmente dois elementos essenciais: primeiro, a questão da democracia direta versus democracia representativa, a partir da ampliação do direito à cidadania, como requisito indispensável à democratização do Estado. Segundo, um novo tipo de articulação entre Poder Público/Comunidade, no sentido de "parceria", para a construção de mudanças sociais. Esse tipo de articulação expressava uma ambígua relação entre o Estado e os Movimentos Sociais: o primeiro buscando ampliar suas bases de sustentação e legitimação e o segundo, um espaço de afirmação de seus interesses. A descentralização político-administrativa aparecia como elemento estratégico para a incorporação dos direitos do cidadão ao processo decisório. Ao mesmo tempo, através da participação, visava a uma melhor eficácia das ações do poder público e à sua adequação às necessidades da população.

A incumbência de pôr em prática o modelo de descentralização político-administrativa não se constituiria numa tarefa fácil à administração. Pelo contrário, ela continha, desde a sua formulação, questões conflitivas. O caráter inovador da experiência e o grau de complexidade que envolvia a proposta participativa certamente tiveram influência decisiva nos conflitos emergentes no decorrer de sua implantação. A primeira

difficuldade estava implícita na própria estrutura de articulação entre os segmentos envolvidos: de um lado, as várias instâncias da estrutura organizacional do governo, que envolviam espaços de exercício de micropolíticas diferenciadas e todos os estrangulamentos afetos ao aparelho estatal; de outro, a enorme dificuldade que pressupunha estabelecer um sistema de negociação com um conjunto, tendencialmente amplo, das estruturas de organização do Movimento Popular. Além disso, a negociação com as entidades de representação do Movimento Popular sobre as prioridades deveria compatibilizar as inúmeras demandas da população com a tradicional escassez de recursos do setor público municipal. Outro problema era a polêmica sobre a questão da representatividade: eleger como interlocutor da sociedade as entidades organizadas do movimento significava a necessidade de definir com clareza critérios para considerar tal ou qual entidade representativa. Além disso, a pretensão de estimular a organização popular poderia incidir num aspecto de extrema importância do ponto de vista do papel dos movimentos, que era a sua autonomia.

Ainda com relação à concepção do modelo, surgia uma outra implicação: a divisão territorial da cidade com vistas à descentralização político-administrativa deveria contar com vários fatores de heterogeneidade relativos ao seu espaço social e político. Em função dos conflitos gerados, a divisão territorial adotada na primeira gestão Jarbas Vasconcelos foi alterada pela atual administração, sendo reduzida para 6 (seis) regiões. VER MAPA B2.

Finalmente, existiam os estrangulamentos da máquina administrativa, moldada para outro tipo de modelo de gerenciamento, o que pressupunha desde a necessidade de uma reforma administrativa até o rompimento com as velhas práticas do clientelismo e assistencialismo, da burocratização e superposição de funções.

4.4.2 Os Modelos Setoriais e a Diversidade dos Mecanismos de Participação.

As políticas setoriais nas áreas de Saúde, Educação, Urbanização (morros e baixadas) expressaram em seus modelos, a diversidade de concepções decorrentes da heterogeneidade de forças que marcaram a gestão em foco. Por conta disso, cada órgão setorial adotou como estratégia mecanismos específicos de participação que se configuraram em formas inacabadas de experimentos de gestão participativa. Embora existisse uma articulação destas áreas setoriais com o Programa Prefeitura nos Bairros, cada uma delas colocou em prática experiências diversificadas, que, apesar de não terem

sido antagônicas, apresentaram, na prática, características, conflitos e resultados particulares.

Alguns destes modelos já foram objeto de estudos acadêmicos, como foi o caso do Programa Prefeitura nos Bairros, do Prezeis, entre outros. Muitas outras formas estão ainda a merecer um estudo mais detalhado, como as experiências de Mutirões Habitacionais, do Programa de CONTENÇÃO de Encostas, do SOS Saneamento, que relacionavam a participação popular à solução de problemas emergenciais, ou ainda, a outros tipos de experimentos participativos ocorridos durante período da administração em análise.⁽²¹⁾

A natureza deste estudo desviou a atenção para avaliar aquelas experiências, que, pela sua abrangência e pelo seu caráter inovador, apresentaram-se como mais marcantes em termos de processos gestionários. Em seguida, será feita uma reconstituição desses modelos, com base nas entrevistas realizadas e na informação documental disponível. No capítulo seguinte, abordar-se-á com maior detalhamento a análise e a avaliação do modelo de co-gestão gerencial do Projeto Pina. Esse modelo foi de grande relevância para o estudo, por conta de seu caráter inovador e criativo em termos da ingerência da população no processo decisório. Esta pode ser considerada a experiência mais acabada de participação popular, na primeira administração Jarbas Vasconcelos.

1- O MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE:

A área de saúde já possuía uma experiência acumulada, anterior à administração, pois contava com um movimento organizativo com relativa tradição de lutas tanto a nível nacional, quanto local. O "modelo" adotado foi diretamente influenciado por um movimento mais amplo que emergiu a partir de 1976, cujo fundamento era a descentralização do setor saúde no Brasil. O marco dessa discussão centrava-se na necessidade de incorporação de políticas descentralizadas de saúde nas práticas governamentais. Em 1986, vários eventos referendaram a bandeira da descentralização

⁽²¹⁾ FONTES, (1990) faz uma avaliação detalhada sobre o Programa Prefeitura nos Bairros, BALTAR, (1991) dirige seu estudo para o planejamento participativo, no caso da Favela Entrapulso; SOLER, Salvador discute o processo de participação popular no caso do Prezeis; DE LAMORA, Luiz, (1992) também aborda o Fórum Institucional do Prezeis, tendo como centro a questão da representação. Além desses trabalhos, a 1ª administração Jarbas Vasconcelos tem estimulado outros estudos acadêmicos, existindo vários projetos de dissertação de mestrado sobre a temática.

como um dos pilares da nova Política Nacional de Saúde, entre os quais cabe citar a "VIII Conferência Nacional de Saúde" e a "Comissão Nacional de Reforma Sanitária". Tratava-se de um movimento a nível nacional contrário ao sistema extremamente centralizado incorporado pelo regime autoritário. O que estava em emergência era um processo de contraposição àquele sistema, cujo princípio fundamental era um modelo de descentralização, no qual os estados e, mais particularmente, os municípios passariam a ser os responsáveis mais diretos pela execução das ações de saúde do país e, por conta disso, seriam providos de uma maior parcela de recursos financeiros. No bojo dessa concepção surgia a proposta de criação de comissões de caráter inter-institucionais, abrindo-se inclusive a possibilidade para a população organizada vir a participar. Foi o que na época denominou-se "Ações Integradas de Saúde - AIS". Não se tratava ainda do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde-SUDS, institucionalizado posteriormente com a Nova República e que representou um avanço no processo extremamente centralizado e de características privatizantes pré-existente. Em 1988 a Constituição consolidou efetivamente estes princípios. (Medici, 1991; Castro, 1991)

A nível local, a cidade do Recife possuía historicamente alguns precedentes que favoreciam a instauração de práticas de inserção popular na gestão pública. Um deles pode ser identificado nas experiências associativas utilizadas pelo Movimento de Cultura Popular no primeiro governo Arraes. Além disso, o próprio sistema organizativo do movimento popular já se havia encarregado de construir uma rede de solidariedade própria em relação ao atendimento básico de saúde, como afirmou um agente institucional ligado ao setor:

"A nível local a área de saúde já possuía uma história da organização do movimento popular com algumas características interessantes. Por parte do próprio movimento popular, já vinha se construindo algumas iniciativas, junto a associações, conselhos de moradores ou clubes de mães, onde estavam se estruturando determinados tipos de organizações para responder às questões básicas da saúde. Por isso mesmo é que nós identificávamos em Recife dezenas de grupos de saúde dentro das comunidades, grupos que possuíam características diversas. Alguns grupos, fundamentalmente participando do processo da discussão, levando as questões mais no aspecto da educação popular, discutindo as questões da saúde relacionados com as condições de vida. E outros grupos, que além de fazer isso, também prestavam determinados tipos de assistência, até seguindo mesmo o modelo clássico de assistência à saúde, como atividades médicas, de enfermagem e outras. Outros grupos, já estavam

testando um retorno às práticas alternativas de terapêutica, e se organizavam em torno disso⁽²²⁾.

Esses grupos exerceram papel importante durante a campanha eleitoral e, por conta da sua presença forte e ativa, tiveram influência direta na indicação do Secretário de Saúde da Prefeitura e na gestão da política local.

No início da administração Jarbas foi identificada a presença de uma "Comissão Intermunicipal" na primeira região de Saúde, que havia sido estruturada no governo Krause. Esta comissão era parte da proposta das AIS, dela fazendo parte representações dos órgãos públicos vinculados ao setor de saúde. Embora já se vislumbrasse a possibilidade da representação do movimento popular nessas comissões, isso efetivamente não havia ocorrido. Do mesmo modo, tinha-se esboçado, naquele período, a organização de uma "Comissão Municipal", onde a participação popular estava oficialmente prevista em termos institucionais. Nela contemplava-se a representação de três ou quatro grupos organizados da população, mas que não possuíam uma inserção real no movimento. Esta comissão estava estruturada apenas para cumprir as normas definidas pelas AIS, dentro da previsão do processo de descentralização de recursos financeiros. Tanto a Comissão Intermunicipal quanto a Comissão Municipal tiveram um caráter estritamente formal e não chegaram a funcionar ⁽²³⁾.

Durante o período da campanha eleitoral, o "Grupo de Saúde", que discutia as diretrizes da "Frente Popular do Recife" para o futuro governo, retomou a questão da reativação do Conselho Municipal de Saúde. A proposta tinha como premissa a deliberação sobre a política de saúde a partir de órgãos colegiados, que deveriam exercer o papel regulador e fiscalizador. Partia-se de uma visão mais ampla de participação dos segmentos sociais e buscava-se dar um caráter paritário em relação à participação dos diversos grupos prestadores de serviços de saúde, abrindo também espaço à participação dos segmentos sociais. A idéia era incorporar, inclusive, a representação das forças do movimento sindical. Dessa forma, foi-se delineando o início de um canal institucional, cujos requisitos eram a democratização do Sistema de Saúde e o envolvimento da participação popular na gestão.

No início da administração, as diretrizes da Secretaria de Saúde foram sendo construídas a partir da discussão com as comunidades, já se colocando em pauta a

(22) Trecho da entrevista com um agente institucional. (VER ANEXO G)

(23) Idem.

adoção de mecanismos de participação na gestão, mas ainda de forma inacabada. Essa discussão passava pela própria necessidade de compreensão por parte da população do que é a "Saúde" em termos de condições de vida - da relação "saúde/doença". As reivindicações da população, centradas na sua maior parte na construção de novos postos de saúde, reproduziam uma visão imediatista do atendimento, sem que houvesse uma percepção mais crítica do verdadeiro papel do setor público e das distorções por ele incorporadas. A paulatina privatização do serviço de saúde, através da canalização de recursos financeiros do setor público para a rede hospitalar privada, a conseqüente deterioração da rede pública e o privilegiamento do atendimento concentrado em algumas áreas da cidade eram questões a serem enfrentadas. Quando surgiu a proposta de implantação do programa Prefeitura nos Bairros, esta veio afinar-se com a idéia que vinha sendo elaborada, a nível da Secretaria de Saúde, da descentralização e gestão democrática do sistema, naquele momento, fortalecida em âmbito nacional por conta da emergência de uma política mais avançada, através da institucionalização do SUDS. Na sua formulação previa-se a formação de um colegiado mais representativo do segmento da sociedade, definindo-se a responsabilidade do mesmo em poder deliberar sobre a política de saúde.

Com o desenvolvimento do programa Prefeitura nos Bairros, houve a possibilidade de estruturação de uma proposta para o estabelecimento de formas colegiadas de caráter descentralizado, na medida em que aquele programa determinava mecanismos de articulação com todas as forças organizativas por Regiões Político-Administrativas-RPAs. O programa Prefeitura nos Bairros, com mecanismos de articular todas as forças organizativas por cada RPA, de permitir que essas forças pudessem discutir as reivindicações e prioridades a serem encaminhadas para cada área setorial da administração, possibilitou a sistematização da proposta de descentralização na área de saúde. O espaço institucional propiciado pelo programa passou a servir de canal para a retomada das discussões com o movimento popular acerca das questões mais amplas relativas à saúde, bem como para a definição das demandas e prioridades estabelecidas pela população. Esse momento de unificação entre as duas propostas possibilitou a implantação de um planejamento estratégico participativo próprio do setor saúde, configurado na constituição das **Comissões**. Quando a Secretaria de Saúde dava o retorno às reivindicações colocadas pelas lideranças populares, através das plenárias, tomava a iniciativa de levar a sugestão para a formação de comissões de saúde, por área ou por bairro, ou até por unidade de saúde. Estas **Comissões Locais** passaram a ser estimuladas e começaram a ser constituídas a nível dos bairros, através das RPAs. A idéia

básica era que cada unidade de saúde que servia a um só bairro, a uma só comunidade, fosse constituída por aquela comunidade. Se era uma unidade de saúde que tinha uma abrangência maior, ou era utilizada por um conjunto de comunidades, então, a idéia era que esse conjunto de comunidades formassem uma comissão de saúde. E o conjunto dessas comissões de saúde formaria a comissão de saúde representativa daquela região.

Primeiramente, foi-se estimulando a formação de comissões de saúde por bairros, principalmente naquelas áreas onde já existiam unidades de serviços de saúde do município. Essas comissões funcionavam na área de abrangência do equipamento de saúde do bairro, tendo como objetivo exercer um controle sobre serviços: não apenas identificando problemas na unidade de saúde, o levantamento das deficiências, mas o processo de cobrança, de pressão para a modificação dos problemas. Ao mesmo tempo, iniciou-se uma discussão com o propósito de estruturar **Comissões de Saúde por RPAs**, as quais deveriam ter uma participação direta sobre as decisões políticas, relativas às questões de saúde da área abrangida pela região. A dinâmica de funcionamento dessas Comissões Locais iria permitir o início de uma nova forma de planificação no sistema de saúde, para a estruturação da rede básica. Isso ocorreria a partir do momento em que os critérios para a definição de locais onde deveriam ser implantadas novas unidades passariam a ser estabelecidos a partir de um processo de negociação de prioridades pela comunidade. Essa forma de participação determinaria um espaço para mobilização, controle e acompanhamento por parte da população, seja em relação à alocação dos recursos por parte do poder público, seja no acompanhamento de todo o processo.

"Então, com certeza a população não vai mais identificar aquela unidade de saúde, como sendo apenas de responsabilidade da Prefeitura, mas como um serviço pertencente à esta comunidade. Certamente, aquela população terá maior controle desde o nascedouro daquela unidade, como também maior influência, sobre o modelo assistencial que se quer implantar" ⁽²⁴⁾.

Conclui-se que o modelo proposto pela administração baseava-se, em termos globais, na concepção de uma combinação de formas de democracia direta e semidireta, com apoio na estrutura institucional prescrita pela nova Constituição. A idéia era pôr em prática um modelo descentralizado e municipalizado de saúde, a partir do funcionamento de "Comissões Locais" e do "Conselho Municipal", que assegurasse a participação mais ampla dos segmentos sociais. A Secretaria de Saúde conseguiu significativos avanços na

⁽²⁴⁾ Entrevista agente institucional. (VER ANEXO G)

instalação das comissões locais, chegando a institucionalizar o funcionamento da "Comissão Municipal de Saúde", da qual faziam parte representações do Movimento Popular, da Prefeitura e dos órgãos estaduais e federais de Saúde. Isso significou um avanço na relação poder público/organizações populares, no que diz respeito à democratização das ações. Apesar desse avanço relativo, foi nesse setor que os conflitos eclodiram de forma mais intensa, especialmente no relacionamento com a Câmara de Vereadores.

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO SETOR SAÚDE: (Soares e Soler, 1992, p.101)

a) AS COMISSÕES LOCAIS POR UNIDADE DE SAÚDE

"A área de abrangência da comissão local era a unidade de saúde pública, tendo como atribuições: discutir os problemas de Saúde da área em torno da unidade de saúde; levar esta discussão para a unidade e participar na redefinição de suas atividades, controlando e fiscalizando a sua implementação. Sua composição era restrita às representações de entidades dos bairros da área em torno da unidade."

b) AS COMISSÕES LOCAIS INTEGRADAS POR RPA

"Essas comissões eram integradas à estrutura do programa Prefeitura nos Bairros, tendo o papel de discutir, redefinir e fiscalizar a implementação da política de saúde na Região Político-Administrativa. Deveria, além do mais, participar da Comissão Municipal de Saúde, de modo a compatibilizar a política da RPA com a política municipal de saúde. Sua abrangência era a RPA de cada uma das (12) doze regiões, possuindo uma composição política bastante abrangente. Nela estava prevista a incorporação de representantes da Secretaria de Saúde, das instituições de saúde na área Estadual e Federal e dos representantes indicados pelas entidades de articulação ou do bairro, dependendo da definição política da plenária de entidades de cada RPA."

c) A COMISSÃO MUNICIPAL DE SAÚDE

"Diretamente vinculada à Secretaria de Saúde, tinha como incumbência discutir e definir a política de saúde do município, bem como fiscalizar e acompanhar a sua implementação. Possuía ainda o papel de compatibilizar a Política Municipal de Saúde com a política Estadual e Federal. Sua estrutura organizacional era extremamente complexa, pois envolvia na sua composição a representação de todos os órgãos públicos ligados ao setor, a Câmara Municipal, as entidades próprias do Movimento de Saúde, bem como entidades de Articulação do Movimento Popular, além de representações dos sindicatos rurais e urbanos."

2- O MODELO DE GESTÃO EM EDUCAÇÃO:

A Secretaria de Educação contou com uma especificidade: teve uma influência decisiva do movimento popular organizado do Recife na própria composição dos membros que dirigiram a experiência. Certamente, por esta razão, ao contrário das demais áreas setoriais, a área de educação não definiu a priori uma estrutura que se pudesse configurar como um modelo institucional de participação. O que parece ter vigorado foi a concepção de incorporação das práticas organizativas pré-existentes no Movimento em Educação, que já mantinha uma experiência acumulada de organização.

A concepção da gestão em educação passava por duas dimensões: uma interna, da própria estrutura da Prefeitura - a **Escola Municipal**, e uma externa, que era a articulação do conjunto das experiências de educação que vinham sendo desenvolvidas pelo movimento popular do Recife, cuja expressão mais significativa eram as **Escolas Comunitárias**.

No âmbito da Escola Municipal, a perspectiva era de reverter a concepção dominante de que a rede municipal era uma expressão da carência e da degradação. Outro objetivo era democratizar a estrutura interna da escola, onde predominava a dificuldade de organização do professorado, a subserviência dos quadros de direção e a ausência de uma experiência política emancipatória em relação ao poder público. A meta principal era transformar a escola pública numa escola popular, onde a direção pertencesse à população organizada. Essa estratégia apoiava-se em duas linhas básicas:

a) a adoção de uma nova concepção, na qual todo o trabalho pedagógico do município seria encaminhado a partir da história de vida do aluno. **"Teria que passar necessariamente por dentro da história do aluno e tomar como ponto de partida o aluno/cidadão do Recife e cidadão do Mundo"**. A isso juntava-se a visão de qualificação do magistério na qual os professores, por intermédio de sua organização em grupos de interesses e áreas de estudo, deveriam elaborar uma discussão permanente dentro da escola: **"o próprio professor assumindo a direção de sua história dentro da escola municipal"** ⁽²⁵⁾.

A autocapacitação, com todo o processo de avanço que esse tipo de discussão gerou, junto com uma política salarial de valorização do professorado, foi criando possibilidades para se reverter a concepção que se possuía de que a população não tinha

⁽²⁵⁾ Entrevista agente institucional. (VER ANEXO G)

capacidade para gerir o seu próprio espaço social, abrindo condições para um debate mais amplo, centrado na criação de canais de democratização da gestão em Educação;

b) a "gestão colegiada da escola" via **"Conselhos Populares"** constituiu-se no principal mecanismo de democratização da gestão. Estabelecia-se como princípio fundamental a transformação da escola pública municipal em escola popular, através de medidas democratizantes como a gestão colegiada da escola via conselhos populares e eleições diretas para a direção das escolas. A visão da gestão colegiada pensada tradicionalmente a partir da participação dos elementos da própria escola ampliava-se na incorporação de elementos externos, vinculados aos problemas do bairro:

"Foi preciso avançar no sentido de que, para gerir a escola não teria necessariamente que se contar com o pai do aluno, teria que se ter fundamentalmente alguém que participasse da vida do bairro, das suas lutas, e defendesse a escola de qualidade, com uma perspectiva de melhorar a qualidade de vida do bairro" ⁽²⁶⁾.

Uma outra concepção estratégica da Secretaria de Educação era a incorporação das práticas organizativas do movimento popular em educação, através do reconhecimento das "Escolas Comunitárias" ⁽²⁷⁾.

O objetivo da Secretaria era não apenas contribuir para o "auto-avanço" das experiências de educação, desenvolvidas no interior do Movimento do Popular, mas também para a sua democratização. As Escolas Comunitárias, principal estrutura autogestionária na área de educação popular em Recife, constituía-se numa rede de solidariedade própria desenvolvida a nível do movimento de bairros, tendo sido considerada pela Prefeitura o setor onde a dimensão de educação mais avançou. A prática pedagógica destas escolas avançava numa direção oposta à da escola tradicional, onde predominava a visão da escola como espaço de transmissão do saber, cujo pressuposto era a universalidade do saber transmitido do professor para o aluno. A pedagogia que estava anunciada na Escola Comunitária pretendia, ao contrário, partir do aluno, para transformá-lo num cidadão do bairro, que "não tinha como ser cidadão no

⁽²⁶⁾ Idem.

⁽²⁷⁾ As Escolas Comunitárias surgem como um espaço alternativo à inoperância da rede pública, sua origem tem uma influência decisiva da Igreja Católica "progressista". No caso do Recife, elas tiveram papel importante no regime autoritário durante o bispado de Dom Hélder Câmara.

seu bairro, a não ser no momento em que ele se descobrisse sujeito da história do mundo, dentro da história do seu bairro" ⁽²⁸⁾.

Foi a partir dos princípios de democratização, do respeito à auto-organização e autogestão da população que se deu o reconhecimento das práticas organizativas do movimento popular. A estratégia da Secretaria foi de estimular o sistema de auto-organização, sem ferir a autonomia destas estruturas, reconhecendo sua legitimidade e utilizando-se de métodos de negociação coletivos. Um aspecto importante desse processo de gestão democrática foi a relação que se estabeleceu entre a "rede formal" e a "rede alternativa" de educação, através das Escolas Comunitárias. Esta relação apontou para um modelo interessante, no que se referia à formulação de alternativas negociadas por parte de atores distintos - o Poder Local e o Movimento Popular. A construção dos princípios da educação popular, por exemplo, passou a ser incorporada pela escola pública municipal. A tentativa da Secretaria de Educação era de avançar mais na direção da pedagogia da Escola Comunitária, ao mesmo tempo preservando a autonomia de ambos os espaços. Uma prática sistemática era a capacitação do professorado, por intermédio do "Programa de Formação dos Professores de Escolas Comunitárias", onde o papel do setor público era o de servir como elemento para que essas estruturas crescessem dentro do movimento de bairro, permanecendo como canal de organização próprio.

Uma outra prática utilizada foi a do repasse de recursos feito pelo município à "rede alternativa", sem favorecer a dependência política e o clientelismo. Uma forma de repassar recursos para garantir a autonomia foi a negociação estabelecida para a sua aplicação. As Escolas Comunitárias aplicariam esses recursos na atividade que lhes fosse mais conveniente para permitir melhoria de qualidade do ensino e, como retorno, abriam espaço para a matrícula de alunos. Esse procedimento era acompanhado de uma avaliação permanente, no sentido de garantir que os recursos fossem utilizados em função daquela atividade, ou seja, do retorno público. Apesar disso, houve de modo indireto formas de articulação entre a Prefeitura e estes canais, que poderiam levar a um comprometimento efetivo da proposta de autonomia, como foi o exemplo do subsídio de recursos para eventos, do fornecimento de merenda escolar, que era solicitada pelo próprio movimento, o que certamente implicou conflitos.

O modelo de gestão originário da concepção descrita correu de forma independente dos canais institucionais do programa Prefeitura nos Bairros. Constituiu-se

⁽²⁸⁾ Trecho de Entrevista com um agente institucional. (VER ANEXO G).

em um espaço próprio de articulação da Secretaria com o movimento. Apesar de aquele programa possibilitar uma integração da Secretaria com as demais áreas setoriais e uma articulação com o conjunto da Prefeitura, no que se referia a um melhor entendimento sobre a administração da cidade, a vinculação com o programa não se fez necessária, a nível de sua articulação com o movimento de bairro. Isso porque a Secretaria de Educação possuía condições de entrosamento direto com o movimento de educação em geral. Por conta dos laços pré-existentes, a integração com o movimento popular em educação havia sido feita anteriormente ao programa Prefeitura nos Bairros. Essa articulação consolidou-se inclusive na composição da equipe de governo, em que alguns quadros de direção da Secretaria eram oriundos do Movimento. Desse modo, a implantação dos Conselhos Escolares não se deu de forma vinculada às RPAs, como aconteceu no caso da gestão em saúde. As plenárias constituíam-se apenas no espaço onde as demandas se originavam e eram negociadas. O processo de participação na gestão seria determinado pelo nível de organização e mobilização da comunidade.

A formação dos Conselhos Escolares orientou-se pela capacidade de auto-organização do professorado e da comunidade de cada bairro. Esse critério vinha corroborar a concepção de que a gestão colegiada da escola deveria ser representativa das forças sociais que compunham a comunidade e a escola. Um Conselho Escolar só deveria ser consolidado onde existisse a interlocução escola-comunidade, propiciada pela presença de grupos organizados do bairro que estivessem também integrados à escola. Face a esses princípios, a unidade de referência espacial dos Conselhos era a própria escola, estando na sua composição prevista a representação das entidades de bairro pertencentes à área de professores, alunos, funcionários e diretores.

Um outro canal de participação previsto no setor tratava-se do Conselho Municipal de Educação, cuja institucionalização foi anterior à administração. A alteração que se deu foi no sentido de sua efetiva democratização, ampliando-se o seu papel e composição. Nele estava prevista a representação de todos os segmentos sociais relacionados com a Educação, do Legislativo e Executivo.

Na área de Educação pôde-se identificar a idéia de associação entre um "modelo institucionalizado" e um "modelo autogestionário". A autogestão era percebida no sentido da gestão coletiva do espaço público. Ou seja, de um lado formalizaram-se os canais institucionais com base na visão gestionária coletiva (Conselhos Escolares), de outro reconheceram-se as práticas autogestionárias da comunidade (Escolas Comunitárias). A proposta de gestão em educação, face às suas características em termos de avanço político, encontrou resistências, em particular com relação à reforma da

estrutura da máquina administrativa (na questão da impossibilidade da descentralização dos recursos) e do corpo de funcionários, ainda arraigados à estrutura tradicional.

CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO SETOR DE EDUCAÇÃO: (Soares & Soler, 1992, p.101)

a) OS CONSELHOS ESCOLARES:

"Apoiavam-se na concepção de gestão democrática da escola, sendo o canal de representação social dos grupos que formavam a comunidade e a escola. Além de seu papel pioneiro no processo de gestão democrática da escola, tinham também a função de aproximar a escola dos problemas do bairro, por intermédio da divisão de responsabilidade da educação escolar com as pessoas da comunidade. Possuíam também o papel de coordenar, junto com a Prefeitura, a escolha dos diretores das escolas. Eram compostos por representantes de cada entidade da área (1), por representação dos professores (1), alunos (1), funcionários (1) e da direção da escola (1). Estes Conselhos foram sendo implantados de conformidade com o nível de organização de cada bairro ou área".

b) O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

"Possuía como atribuições: analisar assuntos de natureza pedagógico-educativa submetidos a ele pelo prefeito ou secretário; acompanhar as atividades pedagógicas das diversas diretorias de ensino; estabelecer ligações entre a Secretaria e outros órgãos que, no âmbito municipal, se encarregassem da solução de problemas educacionais(...). A composição deste Conselho era bastante ampla, prevendo-se nele a representação do sindicato de professores (na presidência), do representante do círculo de pais e mestres das escolas municipais (1), de representação da rede particular de ensino (1), do representante da Câmara de Vereadores e de 3 representantes escolhidos por notório saber, além do Presidente da Fundação Guararapes".

3- MODELOS DE GESTÃO EM URBANIZAÇÃO

Na área de urbanização foram identificadas diversas formas gestionárias de práticas participativas, como os Mutirões Habitacionais, cujo objetivo essencial era buscar soluções alternativas para o equacionamento dos conflitos urbanos surgidos em função da ocupação irregular de terras; as ações emergenciais de saneamento, que envolviam a cooperação da população na limpeza urbana e na microdrenagem de áreas periféricas, através do programa SOS Saneamento; a revitalização e preservação do Centro do Recife, cuja premissa básica era o exercício de uma gestão democrática do Centro como espaço de cidadania, etc. ⁽²⁹⁾

Pela importância que exerceram no atendimento às áreas carentes da cidade e pelo significado que tiveram do ponto de vista da inserção da população no seu gerenciamento, algumas experiências mereceram uma preocupação particular deste estudo, como o programa de Contenção de Encostas dos Morros da Cidade, o SOS Saneamento e as ações dirigidas às áreas de baixadas, cujo exemplo mais significativo foi a experiência co-gerencial do Projeto Pina, nas áreas de baixadas, objeto de estudo de caso. Uma marca importante nesses modelos de gestão foi a institucionalização de canais e formas de participação da comunidade, "por cima" da estrutura formal pré-existente, criando-se ora grupos de trabalho, ora conselhos geridos e integrados à comunidade. Outra característica era a apropriação no seu funcionamento de práticas organizativas utilizadas pela própria população, a exemplo das comissões de obras no caso dos morros e do representante de rua, na área do Pina (Soares & Soler, 1992, p.47-48)

A) - O PROGRAMA DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS: OS MORROS DO RECIFE

O Projeto Morros tinha por objetivo aumentar a eficácia da ação de proteção aos morros do Recife, através do desenvolvimento e da integração da participação comunitária, da elevação tecnológica das intervenções e da melhoria do nível dos serviços prestados pelas empresas públicas. Partia-se de uma concepção estratégica, na qual a cidade do Recife deveria ter garantias de melhores condições infra-estruturais, no sentido

⁽²⁹⁾ Para melhor detalhamento dos programas citados, ver URB-Re. "Governar com o povo dá Certo: Balanço da Gestão URB-Recife 1986/1988". Ver também OBRAS-Recife. "Filosofia da PCR no Campo do Saneamento Básico" e o "Relatório de Avaliação do Programa SOS Saneamento - março de 1986 a agosto de 1988.

de, a longo prazo, solucionar o problema freqüente de erosão e deslizamento das barreiras nas áreas dos morros da cidade. Para isso tornava-se necessária a utilização de grandes investimentos em infra-estrutura básica nestas áreas, incompatíveis com a capacidade de recursos do setor público municipal. Procurou-se então associar o caráter emergencial do investimento, e que implicava soluções de curto e médio prazos, ao atendimento das reivindicações populares, prioridade principal da administração.

Diante da impossibilidade de dar atendimento a aproximadamente 500 mil habitantes das áreas de morros da cidade que, ao longo das diversas intervenções públicas, vinham sendo objeto da utilização de formas de tecnologias tradicionais, baseadas unicamente na construção de muros de arrimo e escadarias, estabeleceu-se que, devido às características específicas de habitabilidade dos morros, estes passariam a ser tratados como um "condomínio", o que implicaria superar as tradicionais alternativas de caráter individual, substituindo-as por ações coletivas.

Nesse sentido, procurou-se construir uma proposta de trabalho, objetivando redefinir os mecanismos de ação, com vistas a atacar os problemas relativos à contenção de encostas, desenvolvendo-se uma série de ações físicas, ambientais e sociais. Inicialmente, a URB-Re redefiniu a estratégia para solucionar os problemas de drenagem de esgotos. A primeira atitude foi levar para a comunidade a discussão sobre o significado de morar no morro. Cada morador, cada cidadão deveria ter consciência das dificuldades que representava a moradia nos morros. Daí a necessidade de se repensar o morro como um "condomínio". Além de tratar coletivamente o problema diretamente com a população, mobilizada através de suas lideranças, a URB-Re decidiu adotar uma estratégia técnica que levasse em conta que a questão da segurança estava nitidamente relacionada às diversas formas de erosão, especialmente ao deslizamento de barreiras. O emprego da contenção de encostas via muro de arrimo, técnica tradicionalmente utilizada pelas administrações anteriores, não foi abandonado, sendo utilizado exclusivamente nas situações em que se constituía a solução mais indicada (nos casos de aterros). A solução exclusiva via muro de arrimo, além de requerer altos investimentos, apresentava-se com freqüência inadequada tecnicamente.

A adoção de soluções de tecnologia alternativa apropriada às condições de erosão, associada à necessidade de um baixo custo de investimento, foi uma preocupação de centro da equipe técnica da URB-Re. Diversas foram as técnicas empregadas para solucionar os problemas existentes, quer seja no controle da erosão, quer na contenção de encostas, utilizando-se desde as mais simples técnicas às mais sofisticadas. A concepção predominante foi a do tratamento emergencial, que se baseava



em alternativas simplificadas e planejadas, cuja proposta técnica apoiava-se nas soluções dos problemas de macro e microdrenagem, associadas quando necessário à pavimentação: a revegetação dos taludes em processo de erosão e o retaludamento das encostas para reduzir o grau de declividade. Estas soluções apresentavam-se como mais adequadas, pois originavam-se de práticas já utilizadas pela própria população, o que facilitava inclusive o processo de conservação posterior das obras por parte dos moradores. Implícita e concomitantemente a este tipo de solução técnica, previa-se a necessidade de um processo de aprendizagem por parte da população, através da sua participação na formulação e na solução dos problemas. Esse processo de participação possibilitaria tanto a adoção de técnicas mais apropriadas às necessidades da população como também a multiplicação de novas ações e a manutenção daquelas já implementadas. Dentro dessa perspectiva, estabeleceu-se como indispensável a incorporação do conhecimento da população no gerenciamento dos problemas e na organização de sua solução, reciclando-se tecnicamente as práticas pré-existentes e buscando-se superar os procedimentos clientelistas e as soluções individuais. **VER ILUSTRAÇÃO 2.**

Considerando a importância da participação da população na solução dos problemas, o critério utilizado para a seleção das áreas objeto de intervenção foi o de compatibilização das ações com o grau de organização e reivindicação do movimento popular representativo de cada área. Para a operacionalização do projeto, adotou-se como prática o "planejamento social". Com essa finalidade, foi criado o "Programa de Acompanhamento Social", vinculado à Secretaria de Ação Social, cujo objetivo principal era servir de canal para viabilizar o processo de relação entre a população e a Prefeitura. Esse programa tinha como ponto central o estímulo à participação das comunidades atendidas pelas ações de infra-estrutura física no acompanhamento e avaliação das ações durante o processo de execução das obras. A equipe que orientaria esse programa teria desse modo um papel indutor da participação e mobilização da população, servindo de intermediação entre a PCR e a Comunidade (Recife, Prefeitura, Sec. Extraordinária, 1986d)

Face ao grande volume de obras a serem implementadas e à nova proposta técnica para o tratamento dos morros associada à participação da população envolvida, constatou-se a necessidade de uma dinâmica de acompanhamento tanto por parte das comunidades, como da PCR. Nesse sentido, uma participação mais efetiva no processo de execução das obras foi traduzida na formação de "**Comissões de Acompanhamento**", cujo papel era, em conjunto com os técnicos que formavam a equipe de acompanhamento

social, fazer o controle e a fiscalização das obras a serem executadas. Essas comissões apoiavam-se na própria experiência anterior do movimento nas áreas de morros da cidade e eram formadas por moradores diretamente eleitos pela população, lideranças pertencentes a todas as entidades existentes na área, técnicos da PCR e engenheiros pertencentes às empreiteiras. Eram organizadas por ruas ou áreas, onde estivessem sendo executados os serviços de infra-estrutura, e visavam a acompanhar o cronograma de trabalho e fiscalizar a qualidade dos serviços em execução. Exerceriam, portanto, um papel fundamental na fiscalização permanente das empreiteiras, procurando romper com a histórica relação clientelista com a máquina administrativa. Serviriam, além disso, como mecanismo de ampliação da cidadania do morador, porque traziam para as discussões pessoas que não participavam de entidades do movimento popular. Essa participação levava a uma co-responsabilidade da população na cobrança dos serviços e na fiscalização de sua execução. A sistemática de acompanhamento seria também uma forma de impactar a máquina administrativa, elevando e agilizando o seu funcionamento e, conseqüentemente, viabilizando soluções mais rápidas e eficazes para o solucionamento de problemas como deslizamentos, para a redução do número de vítimas durante as chuvas etc. A sistemática das "Comissões de Acompanhamento" não se restringiu às ações levadas à frente pela PCR nos morros, mas foi também utilizada em outros projetos executivos, sendo o seu funcionamento previsto apenas durante período de execução das obras (Recife. Prefeitura, 1986d).

O processo de instalação das comissões se dava após a definição da área de atuação do projeto, estabelecida a partir da reivindicação e organização da comunidade, tendo como fórum decisório o programa Prefeitura nos Bairros. Nas plenárias desse programa, estabelecia-se o nível de prioridade da intervenção, em conjunto com a comunidade. À URB-Re caberia a elaboração e execução de toda a concepção técnica do projeto básico e a definição das intervenções em infra-estrutura. A população não possuía ingerência nessa concepção técnica preliminar. A partir da definição do projeto e da área de intervenção, iniciava-se o ciclo de negociação com as comunidades através de uma série de reuniões com as equipes social e de engenharia e a comunidade. A estratégia espacial para a implementação do planejamento social era realizada pela Secretaria de Ação Social, segundo os procedimentos das RPAs. Quando da elaboração das licitações das empreiteiras, procedia-se à instalação do canteiro de obras nas áreas e à definição da equipe técnica. Esta seria distribuída nas áreas segundo alguns critérios: volume de obras e grau de politização da população.

Os procedimentos adotados para a implantação dos trabalhos eram:

- a) expor a concepção do programa de acompanhamento social e do projeto básico de infra-estrutura física;
- b) propor a participação e o envolvimento dos moradores das ruas-objeto de intervenção;
- c) propor a formação de comissões para acompanhar e fiscalizar as obras;
- d) criar fóruns quinzenais, onde seriam discutidos e encaminhados os problemas nas obras;
- e) implantação da proposta definitiva;

Esse "pacto" preliminar estava baseado nos princípios seguintes:

- i) respeito à autonomia e pluralismo político existente no Movimento Popular, o que facilitava a participação de todos os grupos sociais organizados, independentemente de sua formação político-ideológica;
- ii) transparência no que diz respeito ao volume de obras a serem executadas e no montante de recursos financeiros aplicados;
- iii) não-interferência nos problemas cotidianos das comunidades.

Foram utilizados diferentes instrumentos informativos, explicativos e pedagógicos sobre a realidade dos morros, com o objetivo de socializar os problemas e as responsabilidades de cada morador, dentro de uma perspectiva coletiva sobre os cuidados a a segurança nos morros (slides, cartilhas, manuais etc). **VER ILUSTRAÇÃO 2: "Cartilha do Programa de Contenção de Encostas-Morros do Recife"**

As assembléias e fóruns quinzenais ocorriam paralelamente à instalação dos canteiros de obras, com a participação da equipe de acompanhamento social (SAS), equipe de engenharia (URB-Re) e das entidades de representação da área e comissões de ruas eleitas e, quando necessário, era convocado o representante da empreiteira. A PCR tinha o papel de explicar, nesses fóruns, o andamento dos trabalhos, e os moradores colocavam também suas posições e opiniões. Tudo ficava registrado em relatórios distribuídos para todos os agentes envolvidos no processo. Com os relatórios à mão, os agentes faziam as visitas para verificar a situação dos problemas citados no fórum, para as devidas providências. A prestação de contas desses problemas fazia parte da pauta dos fóruns seguintes.

As "Comissões de Acompanhamento" constituíram-se no principal mecanismo de consolidação da participação popular no processo de execução do projeto "Morros". Visavam a contribuir para uma maior eficiência no planejamento, materializado na qualidade dos serviços prestados e na aplicação racional dos recursos financeiros. O processo de negociação coletiva pretendia ser uma forma de educar e conscientizar a população nos caminhos reais para a solução de seus problemas, ao mesmo tempo qualificando a intervenção do setor público municipal e, conseqüentemente, aumentando a capacidade de solução coletiva dos problemas da cidade ⁽³⁰⁾.

O modelo de gestão utilizado no projeto Morros pode ser identificado como de caráter estritamente consultivo, pois as "Comissões de Acompanhamento", além de possuírem uma duração temporária (extinguíam-se com o término das obras), eram extremamente amplas, o que dificultava desde o acompanhamento efetivo das ações até a definição do papel decisório da população. Por conta disso, o funcionamento dessas comissões não ocorreu sem conflitos, particularmente recebeu uma forte oposição das entidades reconhecidas do Movimento Popular, que não consideravam legítimo o tipo de representação instituído pelas comissões.

AS COMISSÕES DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS:

Possuíam vinculação institucional com a URB-Re, Empresa de Obras e Secretaria de Ação Social, tendo a função de fiscalizar e acompanhar obras de infraestrutura física, cabendo-lhes a determinação do calendário de execução das obras levando em consideração fatores técnicos e financeiros. Cabia também a estas comissões a tarefa de dar como concluída a obra, de conformidade com os parâmetros de qualidade exigidos pela comunidade. Era composta por representantes de rua eleitos pelos moradores e por representantes das entidades de bairro que atuavam na área.

⁽³⁰⁾ Segundo relatório do Programa de Acompanhamento Social (op cit.), foram realizados 821 (oitocentos e vinte e um) fóruns e assembléias, 600 (seiscentas) visitas e organizadas 280 (duzentas e oitenta) comissões de rua, com o acompanhamento de 128 (cento e vinte e oito) grupos sociais organizados.

B) O MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA SOS SANEAMENTO:

A questão do saneamento básico na Cidade do Recife assumiu à época uma dimensão extremamente crítica, seja pela própria característica hidrográfica de sua área urbana, seja pelo elevado déficit no atendimento, propiciado pela ineficaz intervenção do poder público no setor. O modelo de intervenção estatal adotado pelas administrações anteriores havia-se pautado pela centralização absoluta das ações, pela extrema setorialização, por soluções tecnológicas sofisticadas e de custo elevado, pela padronização na forma de atendimento, incompatível com a heterogeneidade e as necessidades da população. Como afirma Libergott (1989), no caso do saneamento,

"esse modelo se estruturou com a constituição de companhias estaduais, responsáveis pelos serviços de água e esgoto, que foram absorvendo atribuições originalmente afetas às prefeituras. Essas companhias, criadas numa perspectiva de auto-suficiência, em função do elevado custo de captação do Sistema Financeiro de Saneamento-SFS, foram progressivamente abandonando o enfoque sanitário que justifica a prestação generalizada de serviços de saneamento básico e passaram a orientar seus investimentos segundo o vetor imobiliário urbanístico formal. Esse vetor era compatível com a necessidade de as companhias buscarem os investimentos mais rentáveis, obviamente concentrados nas zonas ocupadas pelas populações de maior nível de renda" (Libergott & Salek, 1989, p.126)

O resultado desse padrão de intervenção foram os grandes investimentos em infra-estrutura física, atrelados aos interesses econômicos do capital imobiliário e das grandes empresas da construção civil (empreiteiras vinculadas a grupos locais e nacionais), o que se configurou, a nível do espaço da cidade, nas grandes obras, particularmente em abastecimento d'água, sistemas de drenagem (retificação de canais e contenção de encostas através de tecnologias sofisticadas). Esses investimentos privilegiaram, sobretudo, as áreas nobres da cidade, embora, em termos localizados e residuais, se estivessem voltados também para a periferia da cidade. Como consequência, a questão do esgoto aparecia como problema intocado pelo poder público, não apenas a nível local, mas também nacional, refletindo-se num déficit extremamente crítico e propiciando estrangulamentos estruturais que, aliados ao conjunto de problemas sociais, tornavam-se de difícil solução por parte do setor público. Ainda segundo Libergott (1989),

"afora os problemas mencionados, surgia outro obstáculo para implantação dos serviços de esgotamento sanitário: as redes convencionais de esgoto, associadas aos sistemas convencionais de afastamento e tratamento, são apropriadas apenas para traçados urbanos também convencionais. Todas as demais organizações espaciais não alinhadas à geometria regular do urbanismo tradicional não foram atendidas por esses sistemas, impróprios para penetrar em favelas ou qualquer loteamento de geometria irregular. Assim, embora as vezes até dispondo de uma rede vizinha, as populações de baixa renda continuam sem os serviços de esgotamento sanitário" (Libergott & Salek, 1989, p.127)

Essa situação de inapropriação foi diagnosticada pela Prefeitura da Cidade do Recife no início da administração: ⁽³¹⁾

"Vê-se então que hoje, as águas da histórica Veneza Brasileira se constituem em verdadeiro pesadelo para população da cidade: todos os dias do ano, a presença da imundície dos esgotos não resolvidos; nos dias de chuva a ameaça e o desconforto por toda parte: na planície, os alagamentos que invadem as casas de muitos bairros e favelas e toma parte das vias e logradouros e, nos morros, a progressiva desestabilização das barreiras. Complementando e agravando a situação de tragédia, 20% das residências da cidade, quase sempre as que padecem deste "excesso de águas", não a possui nas torneiras, em decorrência da inócua distribuição exercitada". (Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c, p.3)

Foi partindo de uma perspectiva de insolubilidade a curto e médio prazo que a questão do saneamento passou a ter um caráter emergencial para a administração Jarbas Vasconcelos. A proposta de intervenção no setor seria baseada no princípio de que, a partir de situações emergenciais, poder-se-ia estabelecer um processo contínuo de soluções definitivas, de caráter gradual e não apenas imediato, sendo a drenagem urbana colocada como uma questão principal para o conjunto da cidade. Nela estariam articuladas duas dimensões: uma vinculada à proposta geral da gestão administrativa, que seria a participação da comunidade como eixo prioritário, e outra, que estaria relacionada

⁽³¹⁾ "A questão do saneamento apresenta problemas críticos em todas as suas dimensões: 80% da população se utiliza de condições precárias ou não dispõe de qualquer serviço; a coleta de lixo não chega a 70% do recolhimento produzido na cidade; no caso da drenagem, embora não se tenha ameaça das grandes inundações, generaliza-se o processo de degradação do meio ambiente: as erosões nos morros, as inundações na planície, o problema no abastecimento d'água; a despeito dos fabulosos investimentos, cerca de 250 mil pessoas permanecem sem atendimento". Dados contidos no documento Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c.

a novas soluções técnicas, integrando-se os problemas da questão da drenagem com outros a ela associados: os do lixo, da saúde, da urbanização, de erosão dos morros, etc.

A percepção do conjunto da problemática da cidade passaria necessariamente pela sua rede hidrográfica, pelas chamadas "grandes, médias e pequenas calhas". Nas primeiras, dos grandes rios, previa-se a atuação conjunta do Governo Federal e Prefeitura nas ações de dragagem, regularização de leitos e margens e construções de cais, nas médias calhas, a dragagem e a regularização das margens de canais reuniriam os esforços do Governo Estadual e Prefeitura. Nas pequenas calhas, a atuação nas ações de microdrenagem em pequenos canais e galerias caberia ao Governo Municipal. O Programa SOS Saneamento era parte dessa terceira linha de ação, emergindo como uma solução alternativa para fazer face principalmente aos problemas das áreas carentes, afetadas diretamente pelos alagamentos freqüentes e por condições críticas de insalubridade. A sua concepção se apoiava numa discussão mais ampla sobre o esgotamento do modelo tradicional de intervenção no setor (tecnologias sofisticadas, grandes investimentos, centralização dos recursos etc.) e na necessidade de desenvolvimento de técnicas alternativas, para fazer face aos problemas críticos da cidade. O uso experimental de técnicas alternativas do tipo "Esgotamento Sanitário Condominial" e "Experimentos-Piloto" de caráter integrado passou à época a ser utilizado por algumas administrações municipais no país. A base de concepção dos princípios desse tipo de "solução alternativa" serviria como eixo de orientação da Política de Saneamento proposta pela administração local, sob influência direta da coordenação do Vice-Prefeito da Cidade ⁽³²⁾.

O princípio fundamental sob o qual se apoiou o programa SOS Saneamento era o da perspectiva de "atendimento pleno e gradual", extensivo a toda a população. Tal postura implicava o exercício de uma nova forma de relacionamento poder público/comunidade, na medida em que requeria ações processuais e pedagógicas, cuja diretriz principal eram as soluções de caráter coletivo. Naturalmente, o sentido dado ao "atendimento pleno" era prospectivo; contudo, por trás dele, supunha-se o início de um processo que pretendia ser permanente, necessitando para tanto ser pactuado com a população. Esse "pacto" implicava em primeiro lugar a democratização ampla, desde o conhecimento do problema à perspectiva de sua solução, por parte de todos os atores

(32) Experimentos do tipo "Sistema Condominial de Esgotos" vinham sendo realizados nos municípios de Petrolina (PE), Natal (RN) e na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro. Ver Libergott e Salek (1989, p.125-40). Estas experiências receberam o apoio financeiro do BNDES/FINSOCIAL e a orientação técnica do engenheiro José Carlos Rodrigues de Melo, que durante a administração Jarbas ocupou a função de Vice-Prefeito.

envolvidos. Em segundo, teria o objetivo de execução de ações que resultassem no desenvolvimento das áreas atingidas, bem como no aprendizado de técnicas e processos, ligados aos aspectos quer do solucionamento físico e de engenharia, quer do social e das relações Comunidade/Prefeitura. (Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c)

A estratégia de desenvolvimento processual sugerida pretendia avançar no sentido da "aprendizagem em ação", o que supunha os requisitos de adequação à realidade local, bem como a participação da comunidade. Esse caminho pedagógico visaria, por sua vez, à maior eficiência e eficácia nas intervenções e à possibilidade de reprodução e socialização das soluções alcançadas, a partir da democratização e difusão do conhecimento por parte da população. Um outro elemento estratégico do programa era a descentralização política, possibilitada pela participação da comunidade no processo decisório e, conseqüentemente, pela "cessão de poder" por parte do setor público aos beneficiários ⁽³³⁾.

Essa suposição vinha apoiada por dois tipos de argumentos:

a) "(...) a postura de reconhecimento, de que todo aquele que se defronta com um problema e sofre os efeitos de sua não solução, pode e deve ser ativo participante da sua solução. Esta participação deve ser encarada a partir de uma franca negociação com a Comunidade";

.....

b)"....o princípio de que os problemas de Saneamento têm suas soluções exigidas a um nível de necessidade que, muito mais do que essencial, apresenta-se como vital. Daí decorre que a ausência do serviço "formal" ou "oficial" não implica na ausência real de atendimento. Se falta aquele, a referida dimensão da essencialidade vital de solução exige que exista alguma solução "natural", "espontânea". (Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c, p.7-11)

No primeiro caso, visualizava-se a necessidade da existência de um "pacto", no qual se estabeleciam os papéis do poder público e da comunidade, ambos plenamente cientes das conseqüências decorrentes, positivas e negativas, de seu envolvimento. No segundo, que a solução "natural" originava-se de energias da própria população, no sentido de se auto-suprir do serviço não fornecido pelo Estado e da utilização da sua

⁽³³⁾ Entrevista com agente institucional. VER ANEXO G e documento: Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c ().

disponibilidade e interação com o meio físico para fazer face a soluções mais adequadas. Nem sempre esse "saber popular" é reconhecido a nível técnico e institucional, mas o conhecimento da solução utilizada pela população, apesar de seu caráter precário, era um elemento fundamental para se dar início a um solucionamento gradual que se pretendia definitivo. (Recife, Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c)

Um caminho processual de tal natureza implicava o conhecimento mútuo e a apreensão do "saber" de ambas as partes: a população de um lado e o setor público do outro. Por isso mesmo, não possibilitava o estabelecimento de metas ou resultados antecipados, requerendo a utilização de modelos experimentais. É dentro dessa perspectiva que um meio estratégico importante, dentro da proposta do SOS, passou a ser a "Experiência-Piloto" expressa inicialmente na criação dos cognominados: **"Postos Avançados de Engenharia"**. Além de permitir uma determinação democrática da escala de prioridades, frente à escassez de recursos da administração, essa sistemática propiciaria uma melhor difusão das soluções no espaço da cidade.

"Ao lado de atender a esta necessidade, a utilização de experiências pilotos traz, de um lado, a mais rápida e abrangente irradiação das características metodológicas do processo e, de outro, a intensificação do seu próprio exercício, o que diminui o tempo necessário para que se possa avaliar seus resultados e, a partir daí corrigi-lo". (Recife, Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c, p.4)

O "Posto Avançado" cumpriria duas atribuições: uma a nível técnico, no sentido de sua identificação com a área física de influência, construindo soluções técnicas mais adequadas junto com a população e esclarecendo-a sobre as dificuldades e alternativas existentes. Uma segunda, a sua dimensão "comunitária-social", como centro de convergência, de divulgação das informações, de produção de novos conhecimentos de soluções e de integração social.

A idéia de "Posto Avançado", no sentido da instalação de equipamentos físicos desconcentrados, não chegou a progredir, o que veio a funcionar foi mais o aspecto processual do programa. Também não se construiu uma estrutura institucionalizada, em termos de canais de participação. No entanto, previu-se num primeiro momento uma estrutura mínima de gerenciamento, que envolvia: uma "Coordenação Geral" e uma

"Coordenação de Mobilização e divulgação" a nível do gabinete do Vice-Prefeito; uma "Coordenação de Operação" e execução a nível da Empresa de Obras ⁽³⁴⁾.

No que disse respeito ao modelo proposto pelo programa, alguns aspectos mereceram destaque: primeiramente, sua origem não teve como ponto de partida uma discussão anterior com o Movimento Popular, durante a campanha eleitoral, nem tampouco o seu surgimento se deu a partir de uma articulação política a nível interno da administração. A sua base conceptiva foi diretamente influenciada por uma parcela das elites técnicas de esquerda locais, identificadas com a "engenharia sanitária", tendo como canal de articulação política a figura do vice e quadros de direção da Empresa de Obras. Em segundo lugar, o programa surgiu concomitantemente e de forma concorrencial com o Prefeitura nos Bairros, constituindo-se num canal paralelo informal à estrutura pré-existente. Embora as demandas e prioridades da população pudessem ser encaminhadas formalmente através deste último, o SOS possuía um canal direto de articulação com a comunidade, seja pela presença da equipe técnica na área, seja pela sistemática de mobilização utilizada, através de reuniões freqüentes com as comunidades envolvidas.

Com esses precedentes, o seu funcionamento dar-se-ia de maneira não ordenada, a partir de uma seleção das reivindicações provenientes do Movimento Popular e da necessidade de se enfrentar os problemas gerados pelas chuvas de inverno, em algumas áreas críticas da cidade. Primeiramente, estabelecia-se uma articulação com as representações (lideranças) das áreas, com vistas à proposição de um "pacto", onde eram explicitadas as regras do programa e o requisito imprescindível da participação popular ⁽³⁵⁾.

a) nenhuma comunidade seria priorizada em detrimento de outra. O critério era o do atendimento do maior número de necessidades comuns. Todos os recursos seriam igualmente distribuídos pelo conjunto das áreas participantes;

b) qualquer pessoa poderia participar dos fóruns de discussão, sem qualquer discriminação política ou ideológica;

c) o SOS pretendia pôr uma ação descentralizada em cada bairro. A Prefeitura teria sempre em aberto um canal de participação, mesmo que fosse apenas com a presença física de uma equipe técnica. Esta equipe exerceria o controle das ações

⁽³⁴⁾ Esta estrutura seria posteriormente modificada com a saída do então Vice- Prefeito José Carlos Rodrigues de Melo, que passa a exercer, a partir de 1987, o cargo de Secretário de Saneamento no governo Arraes. Segundo as entrevistas, a coordenação geral do Programa passa à Empresa de Obras, levando a que haja um arrefecimento político na sua execução.

⁽³⁵⁾ Entrevista com agente institucional. VER ANEXO G e documento: Recife. Prefeitura, Empresa de Obras, 1986c.

desenvolvidas nas áreas de atuação do programa, servindo de canal de articulação entre a Prefeitura e a comunidade;

d) o processo seria iniciado onde houvesse maior grau de mobilização e organização da comunidade;

e) o SOS uniria os esforços conjuntos Prefeitura/Comunidade: a primeira ofereceria os seus recursos técnicos, financeiros; a segunda, as energias existentes nas próprias comunidades.

Feito o "acordo", iniciava-se o processo propriamente dito de instalação do programa, através do deslocamento de técnicos da Empresa de Obras para as áreas selecionadas, que teriam a tarefa de identificar em conjunto com a população os problemas, prioridades e alternativas de solução. Este processo de seleção era realizado em reuniões e/ou assembléias informais, convocadas pela própria Prefeitura, por intermédio de uma equipe de assistentes sociais ou pelas Associações de Moradores locais, via lideranças comunitárias, sendo um fórum aberto a todos os moradores. Destas reuniões participavam também os quadros de direção do programa, envolvendo, quando necessário, a presença de outras Secretarias afetas à questão, como as de: Saúde, Educação, Ação Social, Transporte e Obras, etc. A sistemática freqüente destas reuniões e a presença permanente dos técnicos nas áreas possibilitaram um crescimento muito intenso do programa. O "sucesso" inicial deu-se sobretudo pela abertura de um canal mais próximo à comunidade, favorecendo o atendimento de questões emergenciais do cotidiano da população ⁽³⁶⁾.

A multiplicação de solicitações por parte das comunidades para a abertura de "novos SOS's" veio a se associar à idéia de uma melhor estruturação do programa. A estratégia inicial foi então redefinida, a partir da criação de um espaço institucional próprio para o programa, sob a coordenação da Empresa de Obras. O programa foi incorporado ao Departamento de Conservação deste órgão, ao mesmo tempo em que se procedeu a um rearranjo da área de atuação desse serviço, numa tentativa de descentralização territorial. Para efeito de conservação da cidade, a sistemática anterior era a da divisão gerencial da cidade em 15 (quinze) áreas, cada qual sob a supervisão de um grupo técnico que exercia o controle sobre a execução de serviços, sem nenhuma participação da população. Com a nova dinâmica, a cidade foi dividida, para efeito de conservação, em

⁽³⁶⁾ O SOS atingiu, segundo as avaliações da Prefeitura cerca de 2/3 da superfície da Cidade, chegando no término da administração a envolver 166 (cento e sessenta e seis) comunidades. Entrevista com agente institucional pertencente aos quadros de direção do Programa. (Ver quadro)

31 (trinta e uma) áreas, não coincidentes com as RPAs do programa Prefeitura nos Bairros. Essa divisão territorial foi acompanhada da indicação de uma equipe técnica e de mobilização social, que passaria a funcionar nos moldes descentralizados, cabendo-lhe a incumbência da mobilização permanente da população para discussão e aprofundamento dos problemas locais e da viabilização de soluções, acionando permanentemente a máquina administrativa. Cada localidade elaboraria, a partir da discussão com a população nos seus fóruns próprios, a sua lista de prioridades, submetida pela equipe a uma avaliação orçamentária dos serviços. Conforme a disponibilidade da Prefeitura, eram definidas pela própria população as prioridades de alocação dos recursos, a partir dos critérios de distribuição igualitária para todas as áreas e do caráter emergencial da obra. Feita essa definição decisória por parte da comunidade, era realizada a concorrência e posteriormente designada a empresa responsável pela execução, cabendo à população o papel de acompanhamento e fiscalização dos serviços. Essa dinâmica de funcionamento pretendia ser um instrumento de controle da população sobre a máquina administrativa, sobre seus técnicos, o que lhe permitia o conhecimento das dificuldades existentes, tanto a nível interno quanto externo, a solução de impasses frequentes.

O modelo de gestão do SOS, que pode ser enquadrado conceitualmente como de "Parceria Setor Público/Comunidade", gerou inúmeros conflitos. Particularmente com relação ao número surpreendente de demandas que criou, sem uma respectiva contrapartida da máquina administrativa, principal fator de impedimento apontado para a viabilização e sucesso do programa. Além do fato de ter sido um programa concorrencial com o programa Prefeitura nos Bairros, não possuía o respaldo político necessário à sua viabilização.

4.5 A EXPERIÊNCIA CO-GESTIONÁRIA NO BAIRRO DO PINA: O PROJETO PINA

O Projeto Pina compunha o conjunto de ações direcionadas às comunidades pobres localizadas nas áreas de baixadas do Recife, e foi considerado pela administração à época como o primeiro projeto piloto da gestão Jarbas. Seu surgimento deveu-se à pressão popular da comunidade local que, durante a campanha eleitoral, através da União de Moradores do Pina, organizou um debate com os candidatos, com a finalidade de comprometer o futuro prefeito da cidade com a realização de ações concretas para aquela área. Na ocasião, o compromisso assumido pelo então candidato Jarbas Vasconcelos foi

de realizar um projeto de urbanização, envolvendo a participação popular do conjunto da comunidade, na área do Pina: Encanta-Moça, Bode, Areinha e Beira-Rio.

A nova direção da URB efetuou o levantamento da problemática, equacionando soluções e definindo, a partir das reivindicações da população, algumas prioridades, submetendo em seguida o projeto às fontes de financiamento. Na proposta inicial, foram previstas ações relativas aos itens seguintes: legalização da posse da terra, pavimentação, drenagem, saneamento, construção de escolas e creches, novas habitações para desabrigados e expulsos da terra e melhoria da habitação. Alguns princípios básicos foram definidos em conjunto com a participação popular, representada pela União dos Moradores do Pina:

- a) as obras só seriam realizadas em caso de posse da terra assegurada;
- b) o projeto deveria atender os interesses da população sem violar as exigências técnicas;
- c) as áreas verdes seriam preservadas;
- d) a comunidade deveria ter participação em todo o processo.

O financiamento do projeto deu-se a fundo perdido, tendo como agente financeiro o BNDES, que se comprometeu em viabilizar investimentos de infra-estrutura e equipamentos sociais, vetando o item relativo à aquisição de terrenos, uma das principais reivindicações da comunidade. Foram asseguradas pelo Banco intervenções em infra-estrutura urbana, equipamentos sociais requeridos pela área e um projeto habitacional que incluía também a área de Brasília Teimosa, a partir de uma negociação com a comunidade. A infra-estrutura seria destinada a uma área ocupada por 12.000 famílias e incluía, além de pavimentação e drenagem, equipamentos sociais - uma escola de primeiro grau, uma creche e um campo de futebol e ainda a construção de 147 habitações.

O projeto, desde a sua concepção até a execução das obras, orientou-se segundo a idéia de co-gestão, caracterizada pelo gerenciamento conjunto das ações Poder Local/Comunidade. Tal modelo objetivava promover a melhoria de vida da população e o desenvolvimento social da área, a partir do exercício do planejamento participativo e da descentralização administrativa. Tinha-se como premissa que a adequação do conhecimento técnico-científico ao "saber popular" permitiria uma maior proximidade da realidade social e, conseqüentemente, uma maior eficácia das ações. Sua

duração foi de quase dois anos, tendo sido concluído somente no final da gestão. (Recife, Prefeitura, Empresa de Urbanização, 1986e).

1- CARACTERÍSTICAS DO ASSENTAMENTO URBANO

O bairro do Pina localiza-se na zona sul do Recife, a 6 km do centro da cidade, sendo parte da sua área considerada como uma das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife: a Zeis 23. **VER MAPA B3.** ⁽³⁷⁾

O assentamento é constituído por quatro áreas: Bode, Encanta Moça, Beira Rio e Areinha. O seu perímetro é definido pelos limites seguintes - **VER MAPA B4.**

Norte: Av. Herculano Bandeira;

Sul : Aeroclube do Recife - Rua Tomé Gibson;

Leste: Rua Estudante Jeremias Bastos e Eng. Domingos Ferreira;

Oeste: Fábrica da Bacardi.

No ano de 1986, época em que foi elaborado o projeto, o bairro possuía 12.000 (doze mil) edificações, sendo a sua população estimada em 60 mil habitantes. A sua área física é de 100 ha, com densidade demográfica de 600 hab/ha, tendo uma situação fundiária bastante problemática, por conta da propriedade do solo que está basicamente dividida entre 4 (quatro) grandes proprietários: a Santa Casa de Misericórdia, o Sr. Jessé Souza, a Sra. Lúcia de Souza Leão Gouveia e o Serviço Social Agamenon Magalhães (União dos moradores do Pina, 1986a):

A ocupação do bairro deu-se de forma tardia, o que propiciou, durante algum tempo, o seu isolamento em relação às principais áreas urbanizadas do Recife. Durante o século XIX, o Pina era esparsamente habitado, devido principalmente ao seu difícil acesso, feito exclusivamente por meio de barcos. Por volta do último cartel do século XIX, com o melhoramento dos transportes para o sítio onde se localiza a Igreja de Boa Viagem, e com o aumento do fluxo de banhistas para tal área, ia-se formando na ilha do Nogueira uma povoação constituída por pessoas pobres, em geral pescadores. Foram construídas

⁽³⁷⁾ Em 1980, pelo Decreto no 11.670, na gestão do então Prefeito Gustavo Krause, foram delimitadas 24 (vinte quatro) áreas especiais que, posteriormente, com a Lei 14.511 tornar-se-iam Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social). "São consideradas Zeis alguns "assentamentos" habitacionais da cidade, ocupados pela população carente. Essas zonas, de invasões espontâneas e consolidadas, são regulamentadas por normas urbanísticas especiais com a finalidade de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana". Até o início de 1993 existiam no Recife 36 (trinta e seis) Zeis.

nessa época "casas de boa madeira sobre pilotis para funcionários de categoria" que trabalhavam nas oficinas do Porto (Perruci, 1992).

Uma ponte metálica foi inaugurada em 1915, para suportar tubos que serviriam para a emissão de resíduos (esgotamento sanitário) endereçados à praia do Pina. Com a eliminação da Praia do Forte do Brum, cresceu por parte do setor público o interesse em proporcionar um acesso mais rápido e conveniente às praias da zona sul, e o Pina destacava-se pela pouca distância em relação ao centro do Recife. Até o começo da década de vinte, no entanto, mesmo considerando-se a existência de uma ponte de pedestres que dava acesso ao bairro, alcançar a praia era ainda uma tarefa muito demorada.

Entre 1922 e 1926, no governo Sérgio Loreto, os primeiros investimentos significativos em infra-estrutura foram alocados na construção de uma via costeira na zona sul da cidade, entre o Pina e a Praça de Boa Viagem, inaugurada em 1924. Nenhum desenvolvimento urbano efetivo ocorreu na área nos anos subseqüentes à construção da Av. Boa Viagem, o que só se deu no início da década de 1950, quando foi construída a ponte Agamenon Magalhães, conectando o centro da cidade à praia de Boa Viagem. A valorização da área possibilitada pelo beneficiamento em infra-estrutura iria atrair o capital imobiliário para os grandes investimentos em projetos habitacionais, transformando-se o espaço físico, de simples local de veraneio, em área residencial permanente. A partir de 1965, Boa Viagem firmou-se como centro dinâmico no processo de evolução urbana do município do Recife, enquanto o bairro do Pina permaneceu relativamente estável em termos de crescimento urbano e sem muito interesse especulatório.

Recentemente, na década de setenta, o quadro modificou-se, pois o surgimento de hotéis, do comércio de artigos de luxo e a proximidade do centro do Recife e do bairro de Boa Viagem, fizeram do Pina uma área valorizada e cobiçada, em termos especulativos. O poder público abriu largas avenidas, pontes e viadutos para ligar o centro da cidade a Boa Viagem. O bairro dividiu-se em duas grandes áreas: uma das avenidas onde se concentra uma população de classe média e alta; outra das ruas, becos e vielas, onde resiste a população pobre. Apesar do forte surto especulativo e do crescimento demográfico, o bairro do Pina recebeu por parte do setor público, pouca atenção em termos de investimentos sociais na urbanização da área.

A população em sua maioria é, em termos sócio- econômicos, marcada pelo subemprego e desemprego, com baixo nível de renda. A localização do bairro perto da riqueza natural do mar possibilita a sua sobrevivência por intermédio da pesca e do

acesso ao emprego e à prestação de serviços através de biscate no centro e principalmente à população rica de Boa Viagem. A pesquisa realizada pela UMP em fevereiro 1986, com vistas à elaboração do projeto, confirmou as afirmações acima (União dos moradores do Pina, 1986a).

CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO BAIRRO DO PINA EM 1986

	ABS	%
Nº de Imóveis (*)		
Residência	2.591	92.17
Comércio	66	2.34
Misto	145	5.15
Responsáveis pela Unidade Familiar:		
Homens	1.597	56.81
Mulheres	1.200	42.68
Emprego:		
Fixo	994	35.36
Autônomo/biscateiro	904	32.15
Aposentados	408	14.51
Renda Familiar:		
Chefe da família	1.993	70.90
Mais um membro	776	27.60
Condições de Moradia:		
São quartos	715	25.51
São de madeira	154	5.49
São de alvenaria	1.902	67.88
São de taipa e mistas	31	1.10
Densidade Domiciliar:		
Moram de 1 a 4p.	1.422	50.58
Moram de 5 a 8p.	1.057	37.60
Tempo de Moradia:		
10 > de 30 a	2.257	80.28
Condição de ocupação:		
Inquilinos	1.077	38.31
Proprietários	1.533	54.53

Fonte: U.M.P., Pesquisa (1986a)

(*) Universo pesquisado

Conforme revelou a pesquisa, a situação social dos moradores do Pina é de acentuada pobreza, apresentando um alto índice de desemprego e subemprego, principalmente em atividades tais como: biscateiros, camelôs e autônomos, sendo essas atividades bastante instáveis, no que diz respeito às oscilações do mercado e também aos baixos rendimentos auferidos. As condições de moradia são precárias, devido à existência de elevado número de casas de madeira e à alta densidade domiciliar, o que gera sérias conseqüências como problemas de saúde por conta das instalações físicas e total falta de privacidade. O problema fundiário repercute sobre inquilinos e proprietários; os proprietários, por conta da crescente especulação imobiliária; os inquilinos, afetos a uma situação de rodízio constante, são obrigados a mudar de residência pelo aumento dos aluguéis. VER MAPA B5.

Segundo a pesquisa citada, o assentamento foi constituído pelos seus habitantes mais antigos, que foram gradativamente criando o seu solo por intermédio de aterros, valorizando-o em seguida com a construção de benfeitorias e com a urbanização realizada pelos próprios moradores que, embora precária, permitiu as condições de residência desta população evitando que o bairro fosse totalmente apropriado pelas grandes imobiliárias. A precariedade na documentação, entretanto, seja por parte dos inquilinos como dos proprietários, tem facilitado a especulação.

2- FORMAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POPULAR

A União dos Moradores do Pina-UMP é a única associação forte no bairro, e há alguns anos vem desenvolvendo trabalho junto à comunidade visando à permanência dos moradores na área, incentivando e organizando a luta do povo contra os proprietários. Tem sido assessorada, nas suas atividades, por organizações não governamentais como o CEAS, o GAJOP etc.

A organização popular foi motivada sobretudo pela permanente ameaça da especulação e pela ausência da intervenção do setor público, tornando a área totalmente carente de qualquer tipo de infra-estrutura. Em 1979 foi criada a Associação dos Moradores do Pina (U.M.P.), cujo objetivo era defender a permanência dos moradores e reivindicar uma infra-estrutura mínima para a área. Os primeiros anos de sua atuação foram marcados por dificuldades, o que levou a uma certa inoperância. O Pina foi sempre alvo dos políticos que induziram a população a práticas clientelistas e assistencialistas. Além disso, a própria forma como o bairro foi originado - os moradores ocuparam a terra a

partir de iniciativas individuais, o povo começou o duro trabalho de aterro por conta própria - levou a população a um comportamento individualista e a um tipo de ocupação extremamente heterogêneo.

A partir de 1983, na primeira gestão de Joaquim Francisco, a UMP começou a freqüentar a Prefeitura, pressionando o poder municipal, através da mobilização da comunidade, para o atendimento de suas reivindicações. Data dessa época o Projeto Encanta Moça, que realizou algumas intervenções em infra-estrutura, insuficientes, entretanto, para fazer face à problemática da área que sofria de freqüentes alagamentos provocados pela maré. O momento marcava a efervescência e a mobilização popular - havia a U.M.P., destacado-se como uma das entidades mais combativas e reconhecidas no Movimento de Bairro do Recife. Foi somente no período das eleições para prefeito que ela adquiriu força expressiva, não apenas pela sua capacidade de pressão, mas também pela sua influência junto ao eleitorado. A Frente Popular do Recife obteve votação maciça no bairro, obrigando o novo Prefeito a assumir determinados compromissos políticos com as lideranças locais.

3- ORIGEM DO PROJETO

O Projeto Pina originou-se durante a campanha eleitoral, quando a UMP organizou um debate com os 5 (cinco) candidatos e entregou um documento com as reivindicações do bairro, tendo recebido do futuro prefeito a garantia de que o Pina seria uma área prioritária na sua gestão.

Através de sua luta, a União dos Moradores chegou ao consenso de que a problemática do Pina só poderia ser solucionada através de um projeto global e integrado. No início da nova gestão, a direção da associação procurou o prefeito Jarbas Vasconcelos para encontrar uma solução global e iniciar um processo neste sentido. Foram então solicitados recursos financeiros e humanos da Prefeitura para ajudar na confecção do projeto, sendo acordado entre as partes que a U.M.P. direcionaria os trabalhos a serem desenvolvidos no projeto, desde a sua concepção, sendo a sua participação garantida em todas as etapas do processo.

4- A CONCEPÇÃO DO PROJETO

As razões que levaram a Prefeitura a priorizar a área como objeto de intervenção seriam: primeiramente, o fato de o bairro possuir uma população expressiva, cerca de 60 mil habitantes; em segundo lugar, ser um dos últimos bairros populares em área nobre da cidade e representar o conjunto dos problemas urbanos da cidade; além disso, ter um nível razoável de organização popular. Esse conjunto de fatores permitiria à Prefeitura colocar em prática o seu ideário de administração, utilizando uma experiência piloto de gestão com participação popular e descentralização administrativa, que serviria como modelo de intervenção em outros bairros populares da cidade.

Baseado nessa orientação, o projeto Pina deveria possuir uma caráter global e integrado, atacando problemas estruturais da área, como: legalização da terra, drenagem, pavimentação e atendimento a questões sociais básicas ligadas a habitação, educação, saúde, lazer, emprego e renda. Além disso, o projeto seria o resultado de negociação e discussão contínua entre Prefeitura e Comunidade e gerido na própria área, saindo dos limites restritos dos gabinetes. Tornar-se-ia assim um laboratório de aprendizagem para PCR/Comunidade, conduzindo a novas práticas e a novos canais de colaboração. Não seria um produto acabado, mas resultado de um processo dinâmico; na medida em que as discussões em torno dos problemas do bairro se fossem dando, a UMP e a PCR elaborariam os projetos técnicos e buscariam os recursos necessários para a sua execução.

5- O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROJETO

A UMP reivindicou recursos financeiros e técnicos para possibilitar a mobilização da comunidade. Firmou-se um convênio entre a URB-RE e a UMP, ficando estabelecida a indicação de três pessoas da comunidade para comporem a chamada "Equipe de Operacionalização", responsável por todo o trabalho de mobilização popular, sendo colocado à disposição daquela equipe recursos técnicos.

Em fevereiro de 1986, começou a divulgação do projeto e a mobilização da população. Foram realizadas reuniões com ampla participação da comunidade, em cada rua do bairro, onde se coletaram as necessidades mais sentidas e reuniram-se os diversos grupos existentes para conhecer e discutir suas reivindicações. Foi composta uma música

especial para o projeto e confeccionado um boneco - o "Zé do Pina", além de histórias em quadrinhos sobre os problemas do bairro, usadas nas escolas como material didático. Foram feitas reuniões quinzenais com o Conselho de Representantes de Rua e assembléias mensais, com a participação da população em geral. As expectativas despertadas na população superaram as previsões, o povo começou a acreditar no projeto e na sua execução, a mobilização e a participação foram surpreendentes. Este processo de mobilização foi fundamental para a discussão coletiva dos problemas e a busca de soluções, como para a definição das prioridades a partir dos problemas mais graves. Foi essencial também para legitimar o projeto e dar credibilidade às ações da UMP junto à PCR.

O Pina apresentava-se como uma área complicada para ser urbanizada por conta dos problemas de ocupação e da própria geografia do local - a área estava permanentemente sujeita às enchentes da maré -, fazendo-se necessária a elaboração de um plano diretor que previsse as ações de longo prazo de maior complexidade e de altos custos.

Elaborou-se, então, um plano de curto prazo - o "Projeto Pina Ações Imediatas" - que incluía a pavimentação parcial das ruas, a construção de uma escola e de uma creche e a remoção de 33 famílias. Este projeto foi posteriormente apresentado ao BNDES para aprovação e financiamento e, por motivo da burocracia, só foi aprovado 01 (um) ano depois, em março de 1987, apesar de a UMP haver pressionado diretamente o BNDES. O Plano Diretor também só seria entregue em maio do mesmo ano, e os projetos executivos foram submetidos a uma verdadeira via-sacra, dada a burocracia dos órgãos financiadores. Por causa disso, o nível de mobilização da comunidade decaiu, tornando difícil aglutinar a população em torno do projeto, pois a demora na construção das obras diminuiu o interesse e a expectativa.

Na sua formulação inicial, o objetivo do projeto era atender às necessidades e carências da população do Pina através da melhoria do meio físico (drenagem, pavimentação de vias) e construção de equipamentos sociais - um centro escolar e uma creche - visando a melhorar a qualidade de vida. **VER MAPA B6.**

Um dos principais objetivos estratégicos do projeto seria o de pautar-se pelo gradualismo e por um processo de ação permanente de resolução dos problemas - os mais urgentes, a curto prazo - em etapas posteriores, os que envolvessem ações de médio e longo prazos. Um exemplo da aplicação deste conceito de gradualismo era o problema do esgotamento sanitário, não incluído no "Ações Imediatas" por depender

diretamente de um projeto habitacional. O saneamento ambiental seria iniciado com a drenagem e a pavimentação de vias, ficando o projeto global habitacional e de esgotamento sanitário para uma próxima etapa. **QUADROS 8 e 9.**

A participação popular também foi enfatizada como sendo uma das características mais importantes do projeto: o Poder Público e a comunidade juntos buscavam soluções e aprendiam a trabalhar em conjunto. Para o Poder Público, havia a possibilidade do repasse da experiência em outras áreas; para a comunidade, a conscientização de que a organização popular eram passos importantes para as mudanças requeridas.

4.5.1 O Modelo de Gestão do Projeto Pina

A escolha do Modelo de Gestão do Projeto Pina como objeto de interesse de estudo deveu-se à sua contribuição inovadora do ponto de vista da gestão da política pública a nível do poder local. Esta contribuição não disse respeito apenas à introdução da participação como mecanismo de planejamento, prática já bastante utilizada por algumas administrações municipais brasileiras, mas ao modelo de gerenciamento adotado, "co-gestionado", que incorporou elementos de participação e de descentralização. Sua concepção partiu do princípio do exercício de uma experiência-piloto de gestão conjunta Poder Local/Comunidade em que seria associado o conhecimento "técnico-científico" ao "saber popular", como forma de fazer face à problemática social da área. Apesar das limitações do projeto, seja pelo caráter reduzido do resultado da intervenção, seja pelos estrangulamentos decorrentes de problemas estruturais da máquina pública e da própria fragilidade da organicidade política da população, ele resultou numa experiência extremamente enriquecedora. Pelas suas características inovadoras, tudo leva a crer ter havido um salto efetivo de qualidade nas condições infra-estruturais da área em foco, na melhoria de vida da população, como também, no processo de organização social da comunidade.

Partiu-se da hipótese de que esse tipo de "modelo" de gerenciamento possibilitou uma maior eficácia das ações, criando alternativas técnicas mais apropriadas, ao permitir uma proximidade do setor público da realidade da população. O modo de gestão, ao estimular o envolvimento da comunidade como elemento decisório principal das soluções relativas à sua problemática, foi um elemento incentivador da mobilização e organização social. Além disso, provocou um impacto sobre a máquina do aparelho

QUADRO 8: SÍNTESE DA PROPOSTA DO PROJETO PINA AÇÕES IMEDIATAS

Prevê a urbanização das áreas: Encanta Moça, Bode, Areinha e Beira Rio. Projeto definido como prioritário pela administração, primeiro por tratar-se da maior favela em área plana do Recife e, segundo, por existir um nível de organização popular expressivo da comunidade, possibilitando condições para uma ação gestonária conjunta - Poder Público/Comunidade.

OBJETIVOS GERAIS:

- a) Promover melhoria do meio físico, criar condições para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento social da população;
- b) Exercitar no processo de planejamento a adequação entre o conhecimento técnico-científico apropriado e acumulado pela equipe técnica e o conhecimento empírico obtido pela população;
- c) Avaliar e melhorar a relação entre Poder Público/Comunidade, visando a tornar o planejamento participativo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- a) Melhorar as redes de acesso/microdrenagem e construir os equipamentos públicos prioritários;
- b) Testar a metodologia de planejamento participativo.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS:

Dificuldade de acesso às moradias, a existência de graves conflitos fundiários, a ausência de equipamentos públicos, habitação etc.

PRIORIDADES:

- Legalização da posse da terra;
- Esgotamento de águas;
- Melhoria das vias de acesso;
- Implantação de equipamentos públicos;
- Melhoria das habitações;
- Coleta de lixo;
- Manutenção das redes de iluminação e abastecimento d'água;
- Educação sanitária;

ESTRATÉGIAS:

O Projeto Pina atuará no sentido de promover a fixação da população, solucionando o conflito fundiário, através da legalização da posse da terra em favor dos atuais moradores. Esta é a prioridade principal indicada pela comunidade. Esta estratégia implica que as "Ações Imediatas" sejam integradas ao "Projeto Global", evitando a valorização de áreas em conflito que futuramente serão adquiridas para legalização.

PROPOSTAS:

1) - Pavimentação/Drenagem (20,6 km de vias de acesso e de pedestres). As ruas contempladas foram as seguintes:

Ruas: Boa Ventura Rodrigues/Largo Tamarindo; Maristela; Juvenilha; Melquides Ribeiro Roma; 2ª Travessa da rua São Luís; Igapó; Joviania; Guassi; Honorópolis; Beco José Leite; 1ª Travessa 12 de julho; 2ª Travessa 12 de julho; São Benedito (continuação); 1ª, 2ª e 3ª Travessa da rua São Benedito; 1ª e 2ª Travessa da rua Osvaldo Machado; Ararubá; Osvaldo Machado (prolongamento); 2 (dois) de Janeiro; Vila Teimosa; Siderópolis; João Bandeira de Melo; José Paes de Barros; Icó; Itaçuba. VER ANEXO MAPA (6): "Intervenções Realizadas pelo Projeto Pina".

2) - Equipamentos Públicos:

- Centro Escolar conforme projeto padrão da URB-Recife;
- Área: 790 metros quadrados;
- População-alvo: 970 crianças;
- Faixas: Pré-escolar e 1º grau;
- Creche:
- Área: 465 metros quadrados;
- População-alvo: 200 crianças;

- Faixa Etária: 0 a 4 anos;
- Centro de Reabilitação de Excepcionais;
- Área: 500 metros quadrados;
- População-alvo: 100 crianças.

OBS.: A instalação destes equipamentos implicará a aquisição de área de 12.000 metros quadrados em terrenos alagados, que demandará aterro de 38.000 metros cúbicos e desapropriação de 15 casebres.

QUADRO 9: SÍNTESE DA PROPOSTA DO PROJETO PINA GLOBAL

OBJETIVO:

Promover melhorias no bairro visando à fixação e organização da população através das intervenções.

1) MELHORIA DO ESPAÇO FÍSICO:

- Esgotamento sanitário;
- Pavimentação/Drenagem;
- Projeto Habitacional Sítio Salamanta;
- Melhoria Habitacional.

2) LEGALIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA:

A Santa Casa possui 70% da área total, havendo transferido a posse da terra para o Estado que será o responsável pelo repasse aos moradores;

3) EQUIPAMENTOS:

- Ampliação da Escola Municipal;
- Posto Policial;
- Núcleo Profissionalizante.

IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS:

O Projeto Ações Imediatas dentro das limitações de recursos oriundos do BNDES solucionou alguns problemas prioritários, tais como: construção de 147 casas populares, drenagem e pavimentação de 40.000 metros quadrados de vias e construção dos equipamentos escola e creche. O Projeto Pina Global deverá dar continuidade à implantação das seguintes prioridades estabelecidas pela comunidade:

- Legalização da posse da terra;
- Esgotamento sanitário;
- Ampliação da Escola Municipal;
- Pavimentação/drenagem de vias;
- Núcleo Profissionalizante;
- Habitacional Sítio Salamanta;
- Melhoria Habitacional;
- Posto Policial.

PROPOSTAS:

- a) Legalização da Posse da Terra: Continuidade da solução da questão fundiária;
- b) Esgotamento Sanitário (condomínial): Execução do Plano Diretor;
- c) Ampliação da Escola: construída através do Projeto Pina Ações Imediatas - a comunidade reivindica sua ampliação;
- d) Pavimentação/Drenagem de vias: 12 km de vias de acesso e pedestre;
- e) Núcleo Profissionalizante: utilização do prédio da prefeitura junto à escola municipal;
- f) Habitacional Sítio Salamanta: o projeto visa à construção de casas populares;
- g) Melhoria Habitacional: A proposta visa solucionar o problema surgido com a pavimentação de algumas travessas pelo Pina Ações Imediatas;
- h) Posto Policial: face ao alto índice de marginalidade no bairro, é de vital importância sua implantação.

estatal, minando a tradicional burocratização e centralização, no momento em que novas formas de relações de poder foram instauradas, impondo à máquina administrativa uma resposta mais rápida e eficiente aos problemas.

A análise e a avaliação do modelo de gerenciamento do Projeto Pina tiveram o propósito de elucidar os elementos distintivos deste tipo de estrutura de gestão. Pretendeu ainda averiguar os seus limites e alcance e a eficácia desse tipo de processo sobre o conjunto da comunidade, seja do ponto de vista do atendimento de suas necessidades e conseqüente melhoria de vida, seja no que se refere à organização social da população. A pergunta-chave que acompanhou a análise proposta é se há possibilidade, frente à incontestável e comprovada ineficácia dos modelos tradicionais, da instauração de novas alternativas de gestão urbana para áreas populares, cuja base consista na co-gestão Poder Local/Comunidade.

O procedimento metodológico adotado para a análise e a avaliação do modelo de gestão apoiou-se nas referências fornecidas pelos atores participantes e na memória institucional do projeto. Utilizaram-se como categoria as variáveis e indicadores seguinte:⁽³⁸⁾

- a) **a Concepção da Estrutura de Gestão do Projeto:** organização, papel e atribuições dos diversos atores no gerenciamento do projeto;
- b) **a Participação da Comunidade:** canais, formas de participação e papel decisório da comunidade relativos à gestão do projeto;
- c) **a Dinâmica do Processo de Gerenciamento:** funcionamento do modelo adotado e mecanismos utilizados na gestão do projeto, tais como: participação, descentralização e sistemática de articulação entre os atores;
- d) **os Conflitos nas Relações de Poder:** decorrentes da própria estrutura de gestão do projeto e aqueles de natureza estrutural, relativos à estrutura da máquina administrativa;
- e) **a Avaliação do Modelo de Gestão:** impactos sobre a máquina administrativa; mudanças na relação poder local/comunidade; eficácia no atendimento das demandas sociais; efeitos sobre o processo organizativo da comunidade.

⁽³⁸⁾ Quadro metodológico Capítulo I; ver detalhamento metodológico da pesquisa de campo no Anexo D.

1- A ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DO PROJETO:

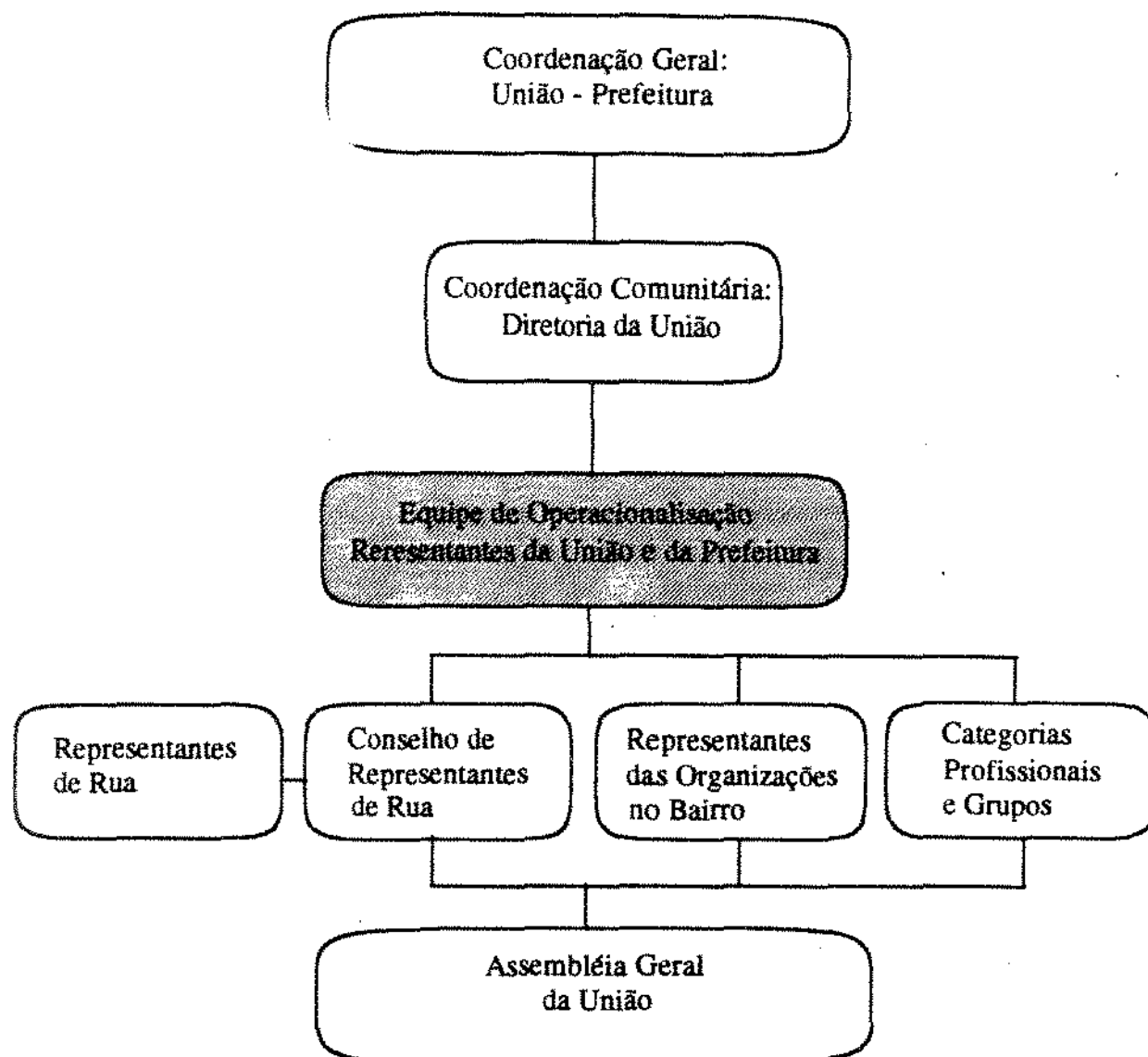
Como parte do acordo entre a Prefeitura da Cidade do Recife e a União dos Moradores do Pina, a intervenção na área teria como ponto de partida uma estrutura co-gestionada, onde a participação popular seria o elemento determinante de todo o processo de formulação e execução do projeto. A estrutura de gerenciamento do projeto surgiu espontaneamente, como fruto das discussões entre as lideranças da UMP e técnicos da URB. Não se identificou pela leitura dos relatórios uma referência mais explícita sobre os fundamentos de sua concepção. Houve indicação de que a estrutura foi criada para viabilizar a coordenação conjunta, possibilitar a cobertura da problemática da área e a participação dos diversos setores da população ⁽³⁹⁾. VER GRÁFICO 5.

Conforme se observa no organograma, tratava-se de uma estrutura de caráter bastante amplo, onde estavam representadas todas os grupos de interesses relativos ao projeto. As instâncias de participação e representação mais importantes eram: a **"Equipe de Operacionalização"**, incumbida, de fato, do gerenciamento do projeto, sendo composta por representantes da URB e da UMP, servia de canal intermediário na articulação entre a Associação dos Moradores-UMP, Comunidade e a URB; os **"Representantes de Rua"**, eleitos pelos moradores, que tinham a atribuição de colher as reivindicações e prioridades decididas pela comunidade, subsidiando a "Equipe de Operacionalização" e exercendo o papel de canal permanente de comunicação desta com a comunidade. Em conjunto, estes representantes formavam um **"Conselho"**, cuja função era a priorização e homogeneização do conjunto dos interesses de todas as áreas. As instâncias de coordenação exerciam um papel mais político: a **"Coordenação Geral"**, da qual participavam a direção administrativa e técnicos da URB, em conjunto com representantes da diretoria da UMP, possuía a incumbência de viabilizar institucionalmente e politicamente o projeto; à **"Coordenação Comunitária"**, realizada pela diretoria da União dos Moradores, cabia a tarefa de mobilizar a população e servir de canal político de intermediação dos interesses da população ⁽⁴⁰⁾. VER QUADRO 10.

⁽³⁹⁾ Organograma elaborado com base nas informações fornecidas pelos relatórios das reuniões: URB/UMP e da Equipe de Operacionalização do Projeto Pina (União dos moradores do Pina, 1988b).

⁽⁴⁰⁾ Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pelos relatórios das reuniões: URB/UMP e da Equipe de Operacionalização do Projeto Pina (União dos moradores do Pina, 1988b)

Estrutura Geral de Gerenciamento do Projeto PINA



Equipe de Operacionalização: núcleo principal de gestão do projeto

Atribuições:

- Divulgação de mobilização (exclusivo dos rep. da união)
- Identificação dos problemas
- Coleta de propostas
- Redação de propostas
- Viabilização técnica de propostas
- Redação do projeto

OBS: A assessoria da União (CEAS - GAJOP) está presente em todos os momentos necessários.

QUADRO 10: ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROJETO PINA

Coordenação Geral:
Atribuição: discutir, orientar e avaliar o processo global de formulação, implementação e execução do Projeto; Atores: URB-RE (DPU, DPE, DEP); UMP (diretoria).
Coordenação Comunitária:
Atribuição: coordenar o processo de formulação e execução do projeto junto à comunidade, servindo como canal principal de articulação entre a população e a prefeitura; Atores: UMP - Diretoria e Conselho Diretor da Associação.
c) Equipe de Operacionalização do Projeto:
Atribuição: divulgação e mobilização (atividade exclusiva da representação comunitária), identificação da problemática e coleta das propostas e prioridades, viabilização técnica das propostas, redação do projeto; Atores: URB (2 técnicos); UMP (3 representantes).
d) Conselho de Representantes de Rua:
Atribuição: coletar as reivindicações da comunidade, discutir prioridades e servir como canal de articulação entre a equipe de operacionalização e a população; Atores: representantes de ruas indicados pela comunidade.
e) Representantes das Organizações do Movimento Popular no Bairro:
Atribuição: servir de canal de articulação entre as entidades do movimento e a UMP; Atores: dirigentes das organizações de bairro.
f) Categorias e Grupos Profissionais:
Atribuição: colher as reivindicações e prioridades dos grupos e categorias profissionais existentes; Atores: representantes dos grupos (mulheres, pescadores, professores, ligas de dominó, clubes recreativos, etc.).
g) Assembléia Geral:
Atribuição: fórum decisório final das ações do projeto; Atores: todas as instâncias de representação, inclusive a comunidade.

2 - OS FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR:

A participação popular no processo decisório foi destacada no discurso dos atores como sendo o elemento inovador e diferenciador do projeto. A sistemática de participação popular apoiou-se nos canais pré-existentes utilizados pela União dos Moradores para a mobilização da população e foi sendo dinamizada conforme os requisitos exigidos pelo próprio processo. Desse modo, a constituição dos principais canais de participação popular estiveram associados a diversos momentos e às instâncias de representação no processo de gestão. A **"Assembléia Geral"** representava o fórum mais amplo de participação, onde eram repassadas informações e tomadas as decisões mais globais. Os **"Conselhos"** (da associação e de representantes de rua), embora fossem considerados fóruns mais reduzidos de participação em termos numéricos, tiveram um papel político fundamental, por refletir os interesses heterogêneos e por vezes antagônicos da comunidade ali representada. As **"Reuniões"** eram os canais que davam viabilidade à sistematização de todas as atividades e atribuições relacionadas às etapas do projeto: as **"Reuniões de Articulação URB/UMP"** representavam o canal onde as decisões relativas à coordenação do projeto eram tomadas, particularmente em relação aos projetos executivos. Assim, as negociações de ordem política com a Prefeitura ou com os agentes financeiros e privados eram encaminhadas a partir da decisão conjunta desses dois atores. De importância similar, mas exercendo um papel mais ativo e de maior proximidade com a comunidade, as **"Reuniões da Equipe de Operacionalização"** representavam o esforço de gerenciar o projeto, coordenando pesquisas na área, mobilizando a população, comparecendo a reuniões na URB ou com a comunidade e fiscalizando a execução do projeto. Seu papel enquanto estrutura de gestão foi inovador, pois, a partir do convívio permanente entre técnicos e representantes comunitários, deu-se a "troca de saberes" e foi vivenciada grande parte dos problemas e conflitos.

O canal principal de contato com a população constituiu-se nas **"Reuniões de Rua"**, por seu intermédio era possibilitada à comunidade a expressão de suas reivindicações e, a partir delas, foram selecionadas as prioridades do projeto. Uma avaliação sobre sua dinâmica e resultados será realizada, posteriormente, com base na pesquisa de campo. Canais complementares de apoio, como as **"Comissões"** e **"Grupos"**, tiveram a função de canalizar demandas mais específicas, como as questões relacionadas à legalização da posse da terra ou a problemas referentes à subsistência sócio-econômica da população.

Além desses canais de participação, funcionavam os fóruns externos ao projeto, como o programa Prefeitura nos Bairros e o Prezeis. Ambos tiveram papel importante, pois eram espaços onde a representação de outras áreas e grupos do movimento se faziam presentes, tornando-se meios para a troca de experiências.⁽⁴¹⁾ VER QUADRO 11.

3 - A DINÂMICA DO PROCESSO DE GESTÃO DO PROJETO:

Visando a uma melhor percepção da dinâmica do processo de gestão do projeto, dirigiu-se a análise para três momentos distintos: um primeiro, quando se deu a concepção e elaboração do projeto; um segundo, o da implementação, quando foram estabelecidas as negociações com a comunidade e com os agentes institucionais e financeiros envolvidos; finalmente um terceiro momento, o da execução das ações, que coincidiu com o término da administração. A etapa que vai desde a concepção até a elaboração da proposta pode ser caracterizada como um momento de certo consenso acerca da forma de encaminhamento e dos procedimentos, com vistas à gestão do projeto.

As primeiras articulações visando à elaboração do projeto dar-se-iam em janeiro de 1986 quando foi realizada a primeira reunião oficial da União dos Moradores-UMP, com dirigentes da URB Recife, formalizando-se então um acordo sobre a sua feição. Foi ponto de consenso o caráter piloto da experiência, tendo-se como princípio fundamental a interação entre a Prefeitura e a União dos Moradores, estabelecida a partir de um processo de aprendizagem mútuo, cuja base seria a participação da população em todas as etapas do projeto. Estabeleceu-se que o projeto seria global e integrado, abrangendo questões relativas à problemática da área, reivindicadas pela comunidade, tendo como prioridade a regularização da posse da terra, a dotação de infra-estrutura urbana e a melhoria da situação sócio-econômica da população. O levantamento dos problemas e a busca de soluções deveria ser uma forma de garantir a participação da população e de assimilação dos interesses antagônicos e comuns. A necessidade de homogenização desses interesses partia da premissa da existência de um quadro de

⁽⁴¹⁾ Quadro elaborado com base nas informações fornecidas pelos relatórios das reuniões: URB/UMP e da Equipe de Operacionalização do Projeto Pina (União dos moradores do Pina, 1986b)

QUADRO 11: CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DO PROJETO PINA. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE: GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986-1988)

CANAL	VINCULAÇÃO	COMPOSIÇÃO	PAPEL
Assembléia Geral	UMP	UMP/PCR/ Representantes Comunidade	Discutir e Decidir Prioridades
Conselho da UMP	UMP	Diretoria Conselheiros	Deliberar sobre as ações da UMP
Conselho Repres. Rua	UMP	Representantes de ruas e áreas	Articular Colher: Reivindicações Prioridades
Reuniões URB/UMP	DPE/DEP/DPU/ SAC	Diretorias Técnicos Repres. UMP	Coordenação Geral
Reuniões da UMP	UMP	Diretoria	Coordenação Comunitária
Reuniões da Equipe	URB UMP	(2)Técnicos (3)Represen- tantes (1)Assessoria (CEAS)	Mobilizar Divulgar Propor Fiscalizar Colher: Reivindicações Prioridades
Reuniões de Rua	UMP BAIRRO	Representantes Moradores	Reivindicar Priorizar Discutir Fiscalizar
Comissões: Terreno Educação Saúde	UMP UMP UMP	Moradores Moradores e Moradores	Acompanhar: Legalização Escola/creche Posto Médico
Grupos Locais	Bairro	Jovens, Mães Pescadores Professores Ambulantes	Discutir Reivindicar Priorizar Demandas

escassez de recursos por parte da Prefeitura, embora existisse interesse em atender às reivindicações da comunidade.

Foram decididos alguns encaminhamentos para dar início ao processo de formulação: a formalização de uma equipe conjunta-URB/UMP; a montagem da estrutura de trabalho e a definição de tarefas:

a) a delimitação física da área, o levantamento fundiário e a realização de uma pesquisa sobre a situação sócio-econômica da população serviriam de subsídio para a elaboração de um diagnóstico da problemática da área, que deveria resultar na definição das prioridades do projeto e na escolha das alternativas de intervenção;

b) a articulação e mobilização da comunidade seria realizada por setores e ruas, devendo esta sistemática permanecer durante todo o processo;

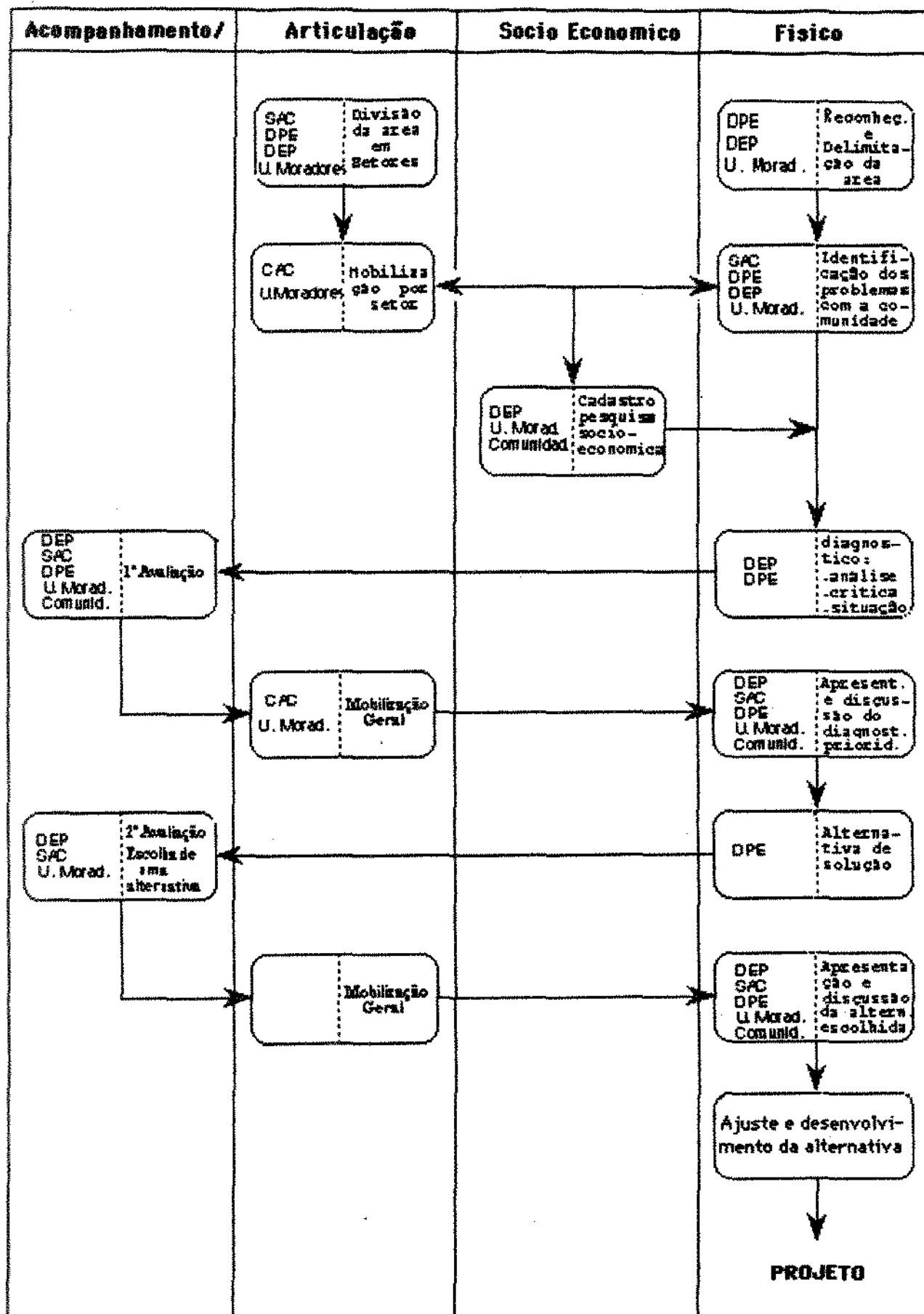
c) a criação de uma equipe de coordenação geral, cujo papel seria orientar e avaliar o processo de gestão; essa equipe seria formada por 4 (quatro) grupos de trabalho, cuja composição incluiria representantes da URB (DPE, DEP, DPU), da SAC e da UMP. VER GRÁFICO 6.

A estrutura de participação da comunidade proposta apoiou-se na própria experiência de trabalho organizativo da Associação dos Moradores local, cuja sistemática eram as reuniões de rua, os conselhos e as comissões. O papel e as atribuições dos diversos atores também foram definidos conforme as identidades de cada um deles: a UMP colocou-se como canal de articulação com a população, cabendo-lhe a função de mobilização e divulgação; à URB coube o apoio técnico e a dotação da infra-estrutura necessária; como canal intermediário previu-se a constituição de uma equipe de operacionalização do projeto, cujos membros seriam representantes da União de Moradores e técnicos da URB. Foi sugerida pela própria Associação a remuneração dos seus representantes nesta equipe. Essa solicitação foi contestada pela Prefeitura, sob a alegação da possibilidade de práticas de cooptação, argumento refutado pela UMP. A remuneração da equipe foi confirmada com a assinatura de convênio entre PCR/UMP em março de 86. A relação Setor Público/Comunidade, historicamente caracterizada pela desconfiança e pelo confronto, propunha-se a ser de colaboração e de respeito, cabendo à Prefeitura preservar os espaços do movimento e a este contribuir para o efetivo êxito das ações da administração ⁽⁴²⁾

⁽⁴²⁾ A Equipe De Operacionalização tinha como formação 3 (três) representantes da UMP e 2 (dois) técnicos da URB-RE.

GRÁFICO 6

FLUXOGRAMA DE GERENCIAMENTO DO PROJETO PINA



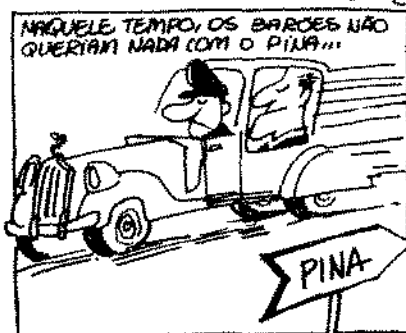
A partir desses arranjos preliminares, estabeleceu-se um cronograma de atividades que tinha como previsão um prazo de 5 (cinco) meses, entre os levantamentos iniciais para a realização do diagnóstico até a elaboração do projeto. Também foram tomadas iniciativas por parte da Prefeitura, no sentido de viabilizar recursos, orçados à época em CZ\$ 10 (dez) milhões, junto ao BNDES, para o financiamento do projeto. Ocorreria em seguida a primeira reunião com o Prefeito, com o objetivo de fortalecer politicamente o projeto e firmar a sua importância no contexto das ações da Prefeitura.

As linhas gerais do projeto foram então estabelecidas, abrangendo ações de curto prazo - emergenciais - e de médio e longo prazos, respeitando-se a gradualidade e a integração, que seria o resultado da participação popular. Também foi acordada a sistemática de mobilização da população através das reuniões de ruas, visando ao levantamento das reivindicações e prioridades da comunidade, com a presença dos técnicos, ao mesmo tempo em que a Equipe de Operacionalização organizava as informações com vistas à elaboração do projeto. Em fevereiro de 86, iniciou-se o processo de divulgação e mobilização junto à população; foram realizadas reuniões com ampla participação, em cada rua do bairro, onde se coletavam as necessidades e prioridades. Reuniram-se os diversos grupos existentes para conhecer e discutir suas reivindicações especiais. As reivindicações foram surgindo assim, a partir dos moradores; a cada semana eram feitas inúmeras reuniões, até que fosse possível à comunidade estabelecer as suas prioridades. Esse fato serviu de subsídio à elaboração do projeto, que nasceu desse modo no meio das famílias e de acordo com as necessidades e prioridades de cada área indicadas pela população. A partir destas prioridades, foi realizada pela equipe, junto com o Conselho de Representantes e o apoio do CEAS, uma triagem das principais prioridades a ser submetida à Assembléia Geral. As expectativas despertadas na população superaram as previsões, o povo começou a acreditar no projeto e na sua execução, a mobilização e a participação foram surpreendentes. O processo de gestão do projeto viveu nessa primeira etapa o seu momento mais rico em termos de mobilização e participação popular; intensificaram-se os diversos instrumentos de mobilização e divulgação: músicas, histórias em quadrinhos, o "ZÉ DO PINA" - mascote do projeto - foi transformado em cartilha para servir de canal de informação e mobilização: "QUERO MEU TÍTULO DE TERRA", "QUERO MINHA RUA CALÇADA E CASA DE ALVENARIA", "QUERO ESCOLA E CRECHE", "QUERO EMPREGO E DELEGACIA". VER ILUSTRAÇÕES 3A, 3B, 3C, 3D.

APRESENTA **Zé do Pina**
 QUERO MINHA RUA CALÇADA E CASA DE ALVENARIA



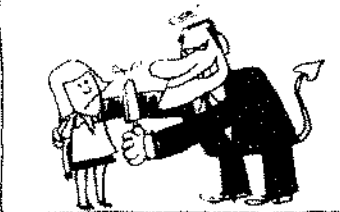
PROJETO PINA: A GRANDE SOLUÇÃO



ESSES SÃO OS ESPECULADORES, OS TUBARÕES. UMA TAL DE LUCIA GOUVEIA, JESSE E MUITOS OUTROS QUE SE DIZEM OS DONOS DA TERRA!!!



VÃO CHEGANDO DEVAGARZINHO, PEREUNTANDO NOMES, DANDO PEQUENAS CRIANÇAS, OFERECENDO DINHEIRO, PRA DEPOIS DAR O BOTE!!!



MAS A GENTE NÃO É BESTA, NÃO VAMOS ENTREGAR O QUE CONSTRUÍMOS COM TANTO TRABALHO



QUEREMOS É FICAR AQUI MESMO, PERTO DO CENTRO, PERTO DE BOA VIAGEM, PERTO DA MARE E DE TUDO!



UMA PESQUISA QUE NÓS FIZEMOS MOSTRA QUE, DE CADA 100 MORADORES DAQUI, 98 QUEREM FICAR NO PINA



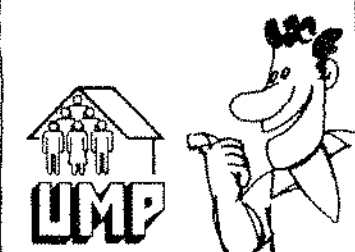
MAS ELÉS QUEREM NOS TIRAR DAQUI: QUAL É, ENTÃO, A SOLUÇÃO PARA NOSSO PROBLEMA?



A SOLUÇÃO É O TÍTULO DA TERRA, A GARANTIA DE QUE OS TERRENOS SÃO NOSSOS!!!



PRA CONSEGUI-LOS, VAMOS NOS ORGANIZAR E LUTAR JUNTO COM A UNIÃO DOS MORADORES DO PINA



O BAIRRO TÁ NUM MOVIMENTO DANADO! É CARRO DE SOM, REUNIÃO EM TODO CANTO, É PICHACÃO, PANFLETO, O DIABO!!!



PROJETO PINA: A GRANDE SOLUÇÃO

PARTICIPE DAS REUNIÕES DE RUA E NA SEDE DA UNIÃO (RUA ARTUR LÍZIO, 291)



APRESENTA

Ze do Pina

EM: QUERO CRECHE E ESCOLA

ILUSTRAÇÃO

3C



PROJETO PINA: A GRANDE SOLUÇÃO
 DE SUA OPINIÃO SOBRE A CRECHE E ESCOLA, NAS REUNIÕES DE RUA E NA SEDE (R. ARTUR LÍCIO, 291)



APRESENTA

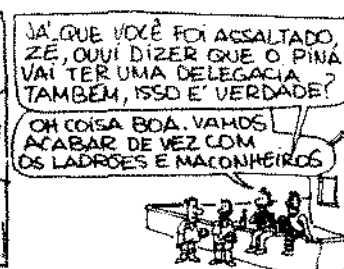
EM

Zé do Pina

QUERO EMPREGO E DELEGACIA

ILUSTRAÇÃO

3D



PROJETO PINA: A GRANDE SOLUÇÃO

As reuniões de rua sucederam-se e a presença da população era marcante, tudo isso em função das expectativas criadas pelo projeto e por conta de um novo tipo de relacionamento com o setor público, nunca vivenciado pela população da área. Era a esperança de ver atendidas as suas reivindicações e, ao mesmo tempo, o sentido de colaboração, que levava as pessoas a se mobilizarem em torno do projeto. Basta verificar a incidência de reuniões naquele momento, para perceber o grau de participação popular que foi atingido neste instante do projeto. No primeiro semestre de 1986, foram realizadas pela Equipe de Operacionalização junto aos diversos agentes cerca de 145 (cento e quarenta e cinco) reuniões, das quais 91 (noventa e uma) contaram com a comunidade. **VER QUADRO 12 e GRÁFICOS 7A, 7B, 7C, 7D, 7E, 7F.**

Esse processo de mobilização contribuiu sobretudo para a discussão coletiva da problemática do bairro e para a busca de sua solução, levando a um certo consenso por parte da população do que efetivamente seria prioritário diante do quadro de escassez de recursos apresentado pela prefeitura. Foi por causa da presença significativa da população, que o projeto se legitimou e a Associação de Moradores passou a ter credibilidade junto a todas as instâncias institucionais públicas e privadas envolvidas, demonstrando o seu reconhecimento como ator principal na formulação da política pública, fato não muito corriqueiro no cotidiano das organizações sociais.

Em 07 (sete) de março de 86, a URB apresentou uma proposta inicial do **"Projeto Pina Ações Imediatas"** a ser discutida com os moradores. No final de março, a proposta foi apresentada à Assembléia Geral, que contou com a presença expressiva da população, além da participação do Prefeito, de Secretários, presidentes de Empresas, diretores e técnicos. Estava lançada a semente para a construção de uma nova experiência na formulação da política pública.

Se o momento inicial pode ser caracterizado como de relativo consenso, o mesmo não deve ser dito nas fases subseqüentes, de implementação e execução do projeto, que exigiram uma sistemática freqüente de negociação dos interesses. Um primeiro tipo de problema surgiu em função das ações previstas no **"Projeto Global"** e que diziam respeito à urbanização. A própria área, em termos físicos, apresentava problemas de drenagem, o que dificultava a sua urbanização, tornando-se necessária a elaboração de um plano diretor onde deveriam constar estudos relativos à topografia e lançóis hidráulicos. Por conta da sua complexidade e dos custos que envolveria, esse tipo de intervenção só se poderia efetivar a longo prazo, o que representava um fator impeditivo às ações de legalização da posse da terra, uma das principais reivindicações da comunidade. O plano só foi entregue em maio de 86, levando a uma priorização das

**QUADRO 12: TOTAL DE REUNIÕES REALIZADAS
PELA EQUIPE DE OPERACIONALIZAÇÃO:
(período março de 1986 a junho de 1987).**

TIPO DE REUNIAO	jan/ jun/86	agos/ dez/86	jan/ jun/87	agos/87 jun/88	Total
COMUNIDADE:					
Reuniões de Rua	31	13	07	06	57
Cons. Representante	10	04	06	00	20
Comissões de terreno	04	02	03	03	12
Grupos Locais	10	07	04	00	21
UMP	12	10	15	11	48
Equipe e CEAS	20	19	16	06	61
Assembléias	04	05	02	01	12
SUBTOTAL	91	60	53	27	231
COM A PREFEITURA:					
Prefeito	01	01	00	00	02
Vice	01	00	00	00	01
Secretarias:					
Ação Social	01	01	00	00	02
Extraordinária	02	00	00	00	02
Saúde	01	00	00	00	01
Ass. Jurídicos	02	03	01	00	06
Educação	00	01	00	00	01
Pres. da URB	02	02	00	00	04
URB/DPU	08	05	04	03	20
Empresa de Obras	02	01	03	00	06
Equipe Coord.URB/UMP	23	17	09	00	49
Pref. nos Bairros	00	00	02	00	02
RPA12	00	00	03	00	03
SUBTOTAL	45	30	21	03	99
COM O GOVERNO DO ESTADO:					
Secretarias:					
Habitacão	01	00	00	00	01
Pres. da Febem	01	02	00	00	03
Celpe	01	02	00	00	03
Telpe	00	01	00	00	01
Compesa	00	01	00	00	01
SUBTOTAL	03	06	00	00	09
COM ÓRGÃOS FEDERAIS:					
BNDDES	01	01	00	00	02
SUBTOTAL	01	01	00	00	02
COM OUTROS SETORES DO MOVIMENTO:					
Setor Sul	00	01	00	00	01
Cons. Brasília	01	04	03	04	12
SUBTOTAL	01	05	03	04	13
COM OUTRAS ENTIDADES:					
Santa Casa	02	04	01	01	08
Empreiteiras	00	00	03	03	06
O.A.B.	01	00	00	00	01
TV Viva	00	00	01	00	01
GAJOP	00	01	00	00	01
ARRUAR	01	00	01	00	02
SUBTOTAL	04	05	06	04	19
TOTAL GERAL	145	107	83	38	373

GRAFICO 7A: REUNIOES COM GRUPOS LOCAIS
 periodo de marco a junho 1986

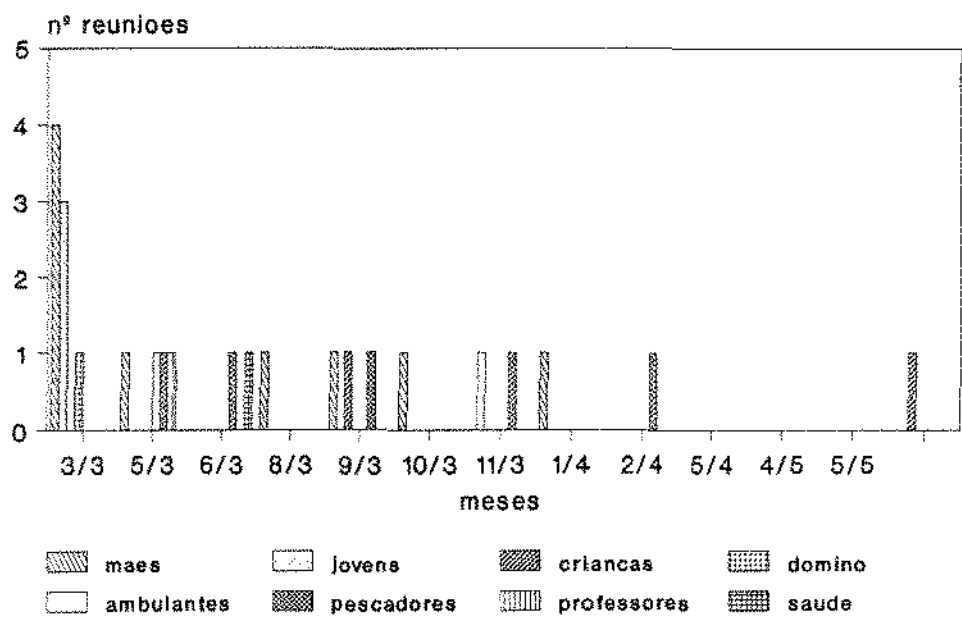


GRAFICO 7B: REUNIOES OUTROS SET. MOVIM.
 periodo de marco a junho 1986

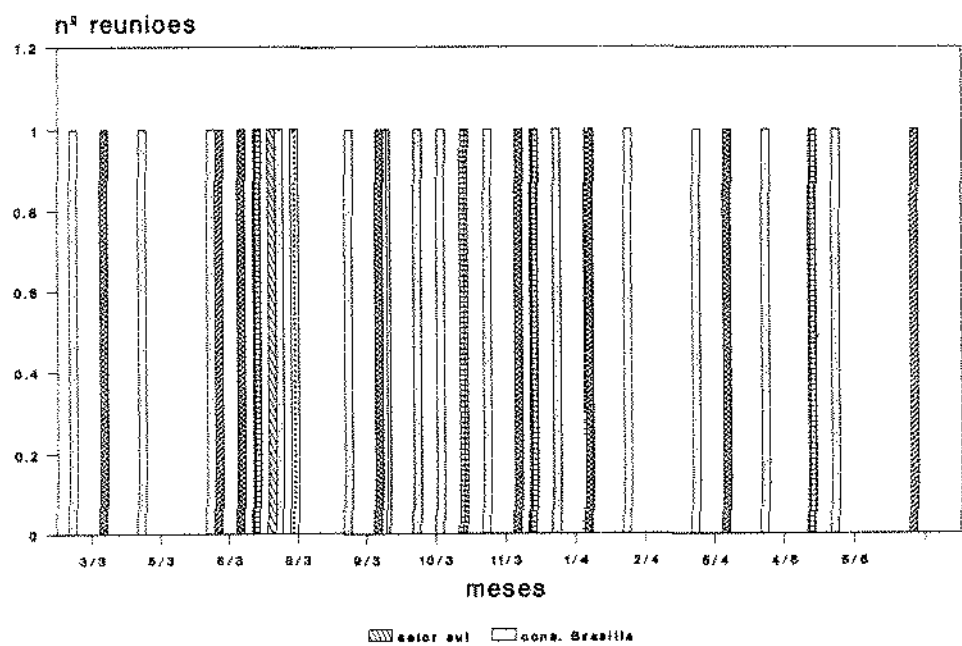


GRAFICO 7C: REUNIOES COM A COMUNIDADE
período de março a junho 1986

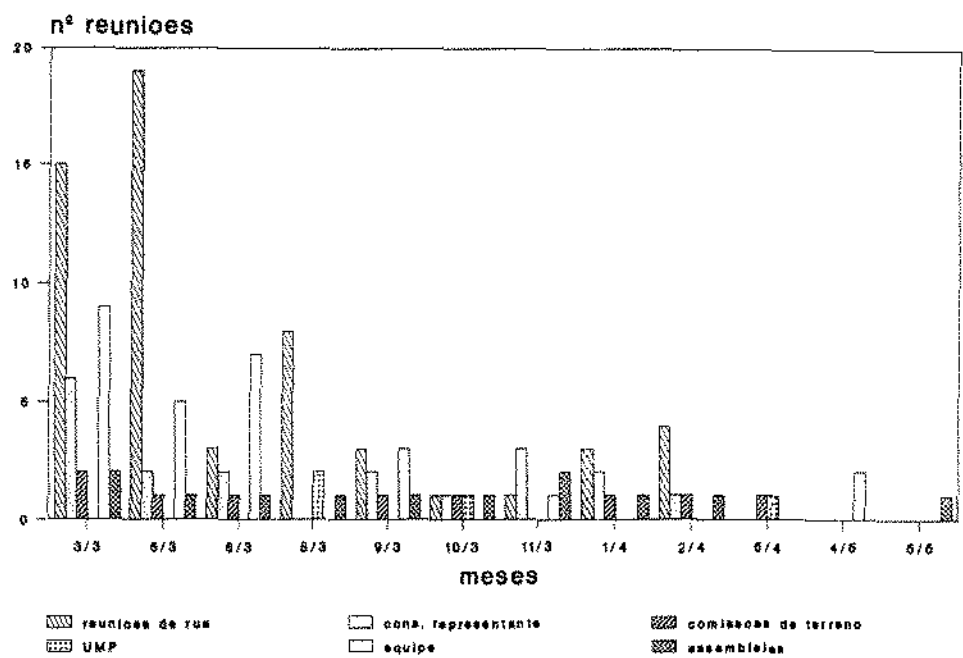


GRAFICO 7D: REUNIOES COM ASSESSORIAS
período de março a junho 1986

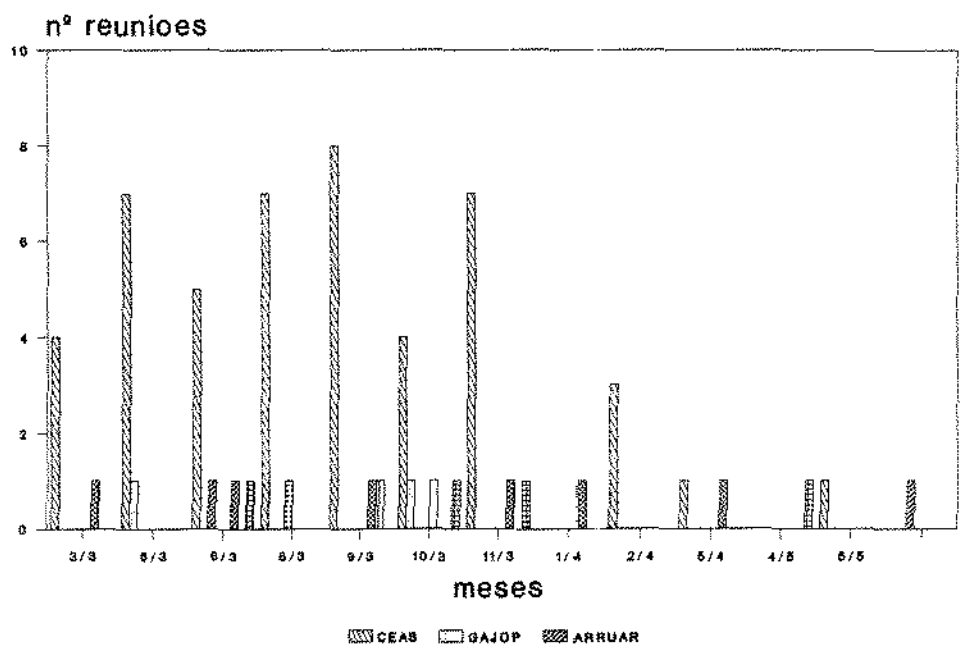


GRAFICO 7E: CONSELHO DE REPRESENTANTES

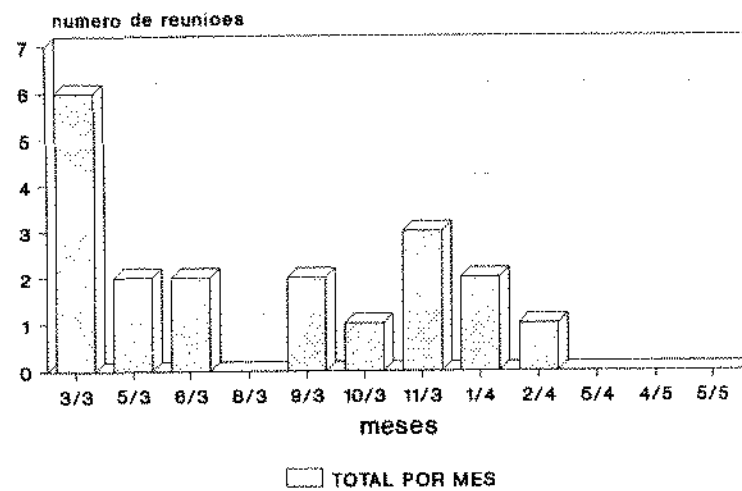
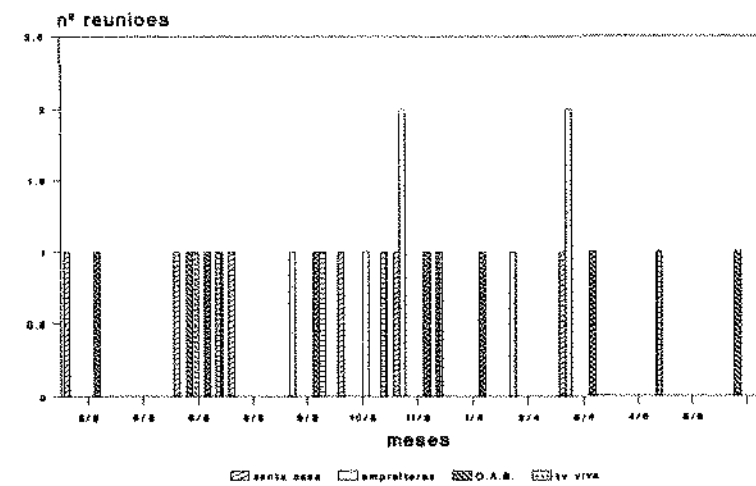


GRAFICO 7F: REUNIOES OUTRAS ENTIDADES
periodo de marco a junho 1986



ações emergenciais, em detrimento do Projeto Global, que acabou sendo executado apenas parcialmente. Este problema tornou-se um elemento de difícil negociação com a comunidade local, desde que a questão da legalização da posse da terra era uma antiga bandeira do movimento popular, não só a nível local, mas em todo o Recife. Por outro lado, as alternativas de legalização eram e são extremamente difíceis e demoradas, por implicarem conflitos com os proprietários de terra, e terminaram sendo inviabilizadas durante o período da administração. Apenas uma área, a chamada Beira-Rio, foi alvo de intervenção devido a problemas surgidos por conta de uma ação de reintegração de posse com conseqüente expulsão de algumas famílias, o que provocou levando a necessidade de inclusão de um projeto habitacional no "Projeto Ações Imediatas".

Outro complicador foi a dificuldade em viabilizar recursos junto aos agentes financeiros, cujas normas e procedimentos técnicos para a aprovação de projetos eram totalmente inadequados a um projeto do tipo participativo. As restrições impostas pelo BNDES com relação a alguns itens do projeto, como aquisição de terrenos, estabelecimento de atividades produtivas para a incorporação da mão-de-obra local, entre outros, tornaram-se elementos de impasse na negociação entre a Associação dos Moradores e a Prefeitura. Além disso, vieram à tona as dificuldades estruturais relacionadas aos estrangulamentos da própria máquina administrativa, particularmente a falta de recursos, a burocratização na aprovação dos projetos executivos, a desarticulação e a superposição de funções etc. Todos estes aspectos trouxeram conseqüências sérias para o processo de participação, levando ao arrefecimento da mobilização da população. A presença da comunidade nas reuniões e assembléias diminuiu, como também se reduziu a capacidade de mobilização da equipe, o que pode ser comprovado pelo decréscimo do número de reuniões realizadas no segundo semestre de 86. **VER QUADRO 12: "Total de Reuniões Realizadas Pela Equipe de Operacionalização" e GRÁFICO 7: "Totais de Reuniões".**

A inversão de papéis foi também uma reação sintomática em relação aos estrangulamentos; na ânsia de resolver os impasses ao projeto, os líderes comunitários começaram a tomar iniciativas por conta própria, buscando a viabilização de recursos junto ao Prefeito ou a órgãos de financiamento. Esse trabalho paralelo era bem visível, no contato mantido pelo então presidente da União dos Moradores com o presidente do BNDES, e foi visto pela URB como um aspecto de negação da nova experiência. A situação da liderança tornava-se assim bastante incômoda, ao ter que justificar junto à população o porquê de os estrangulamentos estarem ocorrendo. Foi como se de repente ela tivesse deixado de ser liderança e passado a ocupar o lugar da prefeitura. A

observação dos relatórios das reuniões realizadas pela equipe de coordenação e de operacionalização evidenciou alguns pontos básicos desses estrangulamentos.

Uma questão colocada várias vezes nas reuniões de avaliação do projeto era a falta de entrosamento entre os diversos órgãos da Prefeitura; o SAC, a Empresa de Obras e a Secretaria de Educação foram especialmente mencionados. Apesar de o projeto pretender ser piloto, também no sentido da integração entre as diversas instâncias e órgãos da administração, esta integração não ocorreu. Certamente, por trás disso, vigoraram os interesses e projetos pessoais de cada secretário e a prioridade dada ou não por cada um ao projeto. O caso da Empresa de Obras era um exemplo típico desse conflito, pois sua atuação dirigia-se sobretudo para atender outras áreas de interesse, como a conservação da cidade e o programa SOS Saneamento, coordenado pelo gabinete do Vice - Prefeito.

O bom relacionamento entre UMP/URB não foi suficiente para desferrujar a máquina administrativa da Prefeitura e superar os problemas estruturais do setor público. Foram freqüentes as queixas quanto à morosidade dos trabalhos, à dispersão de tarefas, à dificuldade em conseguir as informações, à falta de clareza das atribuições e à superposição de funções, negando o clima de transparência que parecia existir. Apesar desses estrangulamentos, o conteúdo do discurso permaneceu como sendo o de construção e sedimentação da nova experiência:

"O objetivo da UMP é a solução dos problemas da área mas também e principalmente, a organização política da comunidade, sua tarefa é encontrar uma saída para construir os avanços; o objetivo da Prefeitura é o projeto popular que consiste na abertura de espaços para participação, superando o peleguismo e o paternalismo." (União dos moradores do Pina, 1986b)

Ainda com relação ao período que antecedeu a execução das obras, cabe fazer referência à sistemática de trabalho utilizada pela Equipe de Operacionalização. Concluídas as fases preliminares de pesquisas e cadastramento das informações, foi realizada rua a rua, através dos representantes, a seleção de prioridades, que posteriormente foram sistematizadas e serviram para subsidiar a redação do projeto. Nesse trabalho de sistematização, a equipe foi auxiliada por uma organização não-governamental de assessoria aos movimentos, o CEAS. Esse apoio teve uma importância fundamental, tanto em termos de orientação técnica como ideológica.

Foi realizado pela equipe em conjunto com o CEAS um número de reuniões superior inclusive ao número de encontros realizados com a URB e com as demais instituições envolvidas, demonstrando o nível de influência que teve aquela ONG em todo o processo. Tornou-se importante também verificar a gama de instituições que foram articuladas nas várias etapas, tendo a equipe realizado um total de 373 (trezentas e setenta e três) reuniões, das quais 231 (duzentas e trinta e uma) com a comunidade, 99 (noventa e nove) com a Prefeitura, 09 (nove) com organismos do governo estadual e 19 (dezenove) com entidades privadas. VER QUADRO 12 e GRÁFICOS 7A, 7B, 7C, 7D, 7E, 7F.

Na fase de execução propriamente dita, a equipe exerceu, além das funções de coordenação, mobilização e articulação, atribuições por áreas e etapas do projeto. VER QUADRO 13.

Em cada uma dessas etapas, eram realizadas reuniões com os representantes de rua, e estes repassavam as informações para suas áreas, de modo a possibilitar não apenas o conhecimento por parte da população do que estava sendo feito, como também o processo decisório. Logo que uma obra fosse iniciada, os técnicos eram requisitados para participar das reuniões de rua, a fim de discutir e esclarecer dúvidas da comunidade, estabelecendo-se desse modo um processo de colaboração mútuo entre moradores e técnicos. Da mesma forma, durante as reuniões semanais e assembléias gerais, as questões eram discutidas, sendo detalhados inclusive o orçamento e custos do projeto. As empreiteiras, quando chegavam a área, apresentavam seus técnicos aos moradores, de modo a permitir um bom funcionamento das obras. Outro aspecto interessante foi o da fiscalização que também envolveu a mobilização da comunidade. Cada morador era fiscal de sua rua, todos desejavam uma obra de boa qualidade, isso dava uma responsabilidade à população e ao mesmo tempo comprometia os órgãos executores. A fiscalização não se restringia apenas às obras, mas também funcionava em relação aos projetos que iam ser executados - a escola, a creche, as canaletas, a pavimentação e as habitações. Alguns desses projetos foram reformulados em função do processo de discussão com a comunidade, pois não se adequavam nem às aspirações da população, nem às características do bairro.

Apesar dessa permanente fiscalização da comunidade, muitos problemas foram identificados na etapa de execução do projeto. A situação mais enfatizada nos relatórios era a da demora na execução das obras, atribuída ao emperramento da máquina administrativa e à falta de recursos. Este foi um fator de permanente conflito

QUADRO 13: ATRIBUIÇÕES DA EQUIPE DE OPERACIONALIZAÇÃO POR ÁREAS DO PROJETO

PROJETO PINA AÇÕES IMEDIATAS

DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO DAS RUAS

- a - Discutir os projetos executivos com os moradores, com técnicos da URB e das empresas;
- b - Acompanhar, junto com os moradores, a execução das obras;
- c - Organizar a participação dos moradores na execução das obras;
- d - Promover campanhas educativas em vista da conservação e bom uso das obras executadas;
- e - Organizar outras ruas (fora do atual Projeto), para conseguir drenagem e calçamento (Rua Miranda Galvão etc.).

ESCOLA "NOVO PINA"

- a - Acompanhamento técnico das obras, junto com o fiscal da URB;
- b - Discutir junto com a "Comissão da Escola" e com a Fundação Guararapes a dinâmica de funcionamento da escola;
- c - Encontrar e viabilizar mecanismos para a própria comunidade participar efetivamente na gestão da escola.

CRECHE

- a - Acompanhamento na elaboração e construção;
- b - Discutir junto à "Comissão da Creche" e à Secretaria de Ação Social o funcionamento da creche;
- c - Organizar os usuários para uma participação efetiva na administração da creche;
- d - Continuar a organização das "mães guardadeiras", relacionando-as com a "creche lar".

CONSTRUÇÃO DAS HABITAÇÕES (TERRENO PORTOBRÁS)

- a - Organizar os vários aspectos do mutirão de construção;
- b - Acompanhar todo o processo de remoção.

PROJETO GLOBAL

LEGALIZAÇÃO DOS TERRENOS

- a - Procurar e viabilizar junto com a população, proprietários e técnicos da URB, os instrumentos legais de regularização dos terrenos (proprietários: Santa Casa, SSAM, D. Lúcia Gouveia).

PROJETO HABITACIONAL

- a - Discutir junto à população, com técnicos da URB e da SEHAB instrumentos mais adequados para os moradores melhorarem sua moradia;
- b - Fazer um levantamento da situação das moradias.

ESGOTAMENTO SANITÁRIO

- Preparar a população para a implantação do "Esgoto Condominial", junto com a equipe "Educação Sanitária" (URB).

SAÚDE

- a - Retomar a criação de uma "Comissão de Saúde" e de agentes de saúde no bairro;

ATIVIDADES PRODUTIVAS

- a - Retomar a organização dos pescadores da maré;
- b - Tentar organizar as inúmeras lavadeiras do bairro;
- c - Retomar a organização dos "ambulantes da praia".

Fonte: Relatórios da Equipe de Operacionalização

entre a União dos Moradores do Pina e a URB-Re, chegando-se ao final da administração com obras ainda em fase de execução, terminando-se por delegar ao novo governo a continuidade do próprio projeto. VER QUADRO 14.

4 - OS CONFLITOS NAS RELAÇÕES DE PODER:

Os conflitos que influenciaram de forma mais direta a gestão do projeto podem ser considerados de dois tipos: um primeiro, decorrente dos impasses relativos ao próprio processo de gestão do projeto, e um segundo, de natureza estrutural, inerente às relações Estado/Movimentos Sociais. Naturalmente, esses conflitos ocorreram de forma concomitante e estavam imbricados entre si, em decorrência da própria natureza do processo de gestão em análise. Num processo de participação, onde os canais institucionais são criados pelo setor público, tende-se a gerar um tipo de relação contraditória no que diz respeito aos papéis dos atores e às práticas participativas. Por outro lado, os movimentos organizados nem sempre representam os interesses da população, nem tampouco esta tem uma consciência cidadã construída que lhe permita se organizar politicamente e ir além do campo reivindicativo. Essas questões gerais acompanharam todo o processo de gestão do projeto e certamente ainda influenciarão, por longo tempo, qualquer tentativa de construção de práticas participativas na gestão pública. A natureza do Estado e da democracia que se vivencia no país, associada às condições de exclusão social e econômica de grande parte da população, constitui-se nos determinantes da fragilidade do tecido social.

Tornou-se importante verificar em que medida esses conflitos impuseram limites ao tipo de estrutura de gestão adotado no projeto e vieram a comprometer os seus resultados. Essa análise pode fornecer uma pista para avaliar, em termos mais amplos, os estrangulamentos existentes nas práticas de participação e descentralização utilizadas recentemente a nível das administrações locais no Brasil, bem como indicar possíveis parâmetros para gestão urbana. Alerta-se, no entanto, para a especificidade do momento político e para a formação social particular na qual se viabilizou a experiência em foco, para se evitar riscos de incorrer em generalizações indevidas.

Uma primeira questão dizia respeito à transparência nas ações do setor público, uma característica particularmente enfatizada como sendo uma das marcas das administrações democráticas. Nesse aspecto, houve referência positiva por parte da comunidade, no que diz respeito ao acesso às diversas instâncias da administração e à

QUADRO 14: CRONOLOGIA DO PROJETO PINA:

-
- 13/01/86: primeira reunião oficial com a Equipe de Coordenação;
- 07/02/86: abre-se a possibilidade de o BNDES funcionar como agente financeiro do projeto;
- 14/02/86: primeira reunião com Prefeito;
- 07/03/86: a URB apresenta o Projeto Pina Ações Imediatas: pavimentação, canaletas, iluminação pública, lixo, problema da localização da escola etc...;
- 21/03/86: oficializa-se o Convênio URB/UMP que estabelece a remuneração da Equipe de Operacionalização;
- 30/03/86: primeira Assembleia Geral para apresentação da proposta do projeto aos moradores;
- 09/04/86: reunião entre a URB, UMP e Conselho de Moradores de Brasília Teimosa, com vistas à negociação do terreno da PORTOBRÁS para a construção das casas;
- 11/04/86: encaminhamento de ofício ao Prefeito para desapropriar área da Beira Rio;
- 18/04/86: reunião entre UMP, URB (DPU-DPE), Empresa de Obras, Secretaria de Assuntos Jurídicos, GAJOP e CEAS, para definir as atribuições dos órgãos da Prefeitura no projeto;
- 25/04/86: reunião com as empreiteiras que irão trabalhar na área;
- 02/05/86: avaliação da audiência com o Prefeito e técnicos; reunião com a Santa Casa;
- 22/05/86: reunião com Secretário Assuntos Extraordinários;
- 26/05/86: decisão da Prefeitura de que a desapropriação Beira Rio é inviável;
- 30/05/86: a URB comunica a decisão da Prefeitura aos moradores e eles decidem acelerar negociações com Santa Casa;
- 04/06/86: reunião com Vice-prefeito sobre os recursos do BNDES;
- 06/06/86: avaliação da reunião com Santa Casa; para o pessoal da Beira Rio, existem 3 áreas possíveis de relocação;
- 13/06/86: decisão de que a Aquaplan fará o plano de drenagem da área;
- 20/06/86: nova perspectiva de relocação das famílias da Beira-Rio, a PORTOBRÁS propõe-se ceder uma parte maior do terreno;
- 02/07/86: reunião com técnicos do BNDES;
- 07/07/86: avaliação da reunião com BNDES: terreno da escola ainda não definido; proposta de acordo com Brasília Teimosa; sugestão de rever o Projeto de Ações Imediatas para o BNDES;
- 14/07/86: discussão sobre o terreno da escola;
- 31/07/86: BNDES concorda em incluir o campo de futebol e a construção das casas no projeto;
- 08/08/86: renovação do Convênio URB/UMP; decisão de colocar a Secretaria de Educação na questão da indenização do terreno para escola;
- 15/08/86: abaixo-assinado dos moradores contra o atraso do início das obras de drenagem;
- 18/08/86: reunião de representantes da comunidade (07 representantes) com a URB, para colocarem suas queixas e frustrações;
- 28/08/86: BNDES aceitou o orçamento; primeiros passos para acerto sobre o terreno da escola; reclamação quanto à ausência do SAC; estudo de anteprojeto sobre a construção de casas, no terreno da PORTOBRÁS;
- 12/09/86: o estudo da Aquaplan foi concluído; a licitação das obras foi pedida ao presidente da URB; ofício para a Santa Casa solicitando o terreno da escola;
- 14/10/86: reunião com Santa Casa, onde foi feito um acordo verbal para passar os terrenos aos moradores;
- 31/10/86: a Fundação Guararapes apresenta o projeto para a construção da escola; a construção de casas não será financiada mais pela SEAC, mas pelo Ministério da Habitação; possibilidade de terreno para a creche;
- 01/01/87: discussão sobre canaletas; o BNDES irá estudar o novo projeto; a URB irá pedir licitação para a construção da escola, a área enfim ficou acertada, mas não no lugar desejado pela União;
- 13/01/87: "Projeto Escola" fechado quanto à localização; conforme decisão da URB, o outro local fica para possível ampliação; o BNDES não financiará esgoto sanitário das casas; o contrato para a área Jessé foi assinado; atritos no relacionamento com a Aquaplan.
-

facilidade no contato com os dirigentes e técnicos. Em contrapartida, existiam indicativos nos relatórios da pouca clareza no que concerne à informação sobre a tramitação do projeto e, particularmente, ao problema dos recursos. As reclamações dirigiam-se aos órgãos responsáveis, que freqüentemente faziam justificativas sobre a dificuldade em obter os recursos, sem que, no entanto, a comunidade tivesse conhecimento a respeito dos estrangulamentos estruturais que se ocultavam por trás dos bastidores da administração. A falta dessa clareza teve como consequência o estabelecimento de práticas individualistas por parte de dirigentes da Associação que, por conta das pressões vindas da própria comunidade e de sua necessidade de afirmação individual enquanto liderança, resolviam utilizar-se dos esquemas de influência pessoal que possuíam junto ao Prefeito, a Secretários, Diretores e à cúpula do órgão financiador. Em trecho dos relatórios das reuniões realizadas pela coordenação do projeto, identificou-se o seguinte diálogo entre as partes (União dos moradores do Pina, 1986b):

Fala da UMP: "faz parte de uma gestão transparente dizer com clareza o que pode ou não ser feito. Se o Pina é área prioritária a Prefeitura deve informar a população sobre as dificuldades que estão existindo em relação ao projeto. A UMP também não deve esperar que a administração dê soluções de cima para baixo, a própria comunidade deve procurar os instrumentos de mudança. A UMP não pode continuar justificando a demora do trabalho de gabinete da Prefeitura, os problemas devem ser resolvidos com a comunidade".

Fala da URB: "a UMP está agindo unilateralmente enquanto nós estamos buscando a solução a ser discutida com a comunidade. A URB não quer interferir na autonomia do movimento, mas sim valorizar o trabalho conjunto. Acha que a UMP deveria ter mais compreensão esclarecendo a comunidade sobre as dificuldades em confeccionar um projeto, justificando a demora para comunidade. O Pina é campo de batalha eleitoral de 16 (dezesseis) candidatos, querendo faturar em cima da UMP".

Fala da UMP: "justifica suas iniciativas paralelas junto aos órgãos de financiamento, por conta das pressões que ela enquanto Associação, sofre da comunidade, sendo acusada de ter se vendido a prefeitura. Não houve má fé e sim falta de experiência, falta de conhecimento da dinâmica de funcionamento das estruturas de poder da administração. Embora as reuniões da URB/UMP, sejam fóruns decisórios relativos as deliberações sobre o projeto, isso não exclui a possibilidade da comunidade tomar suas próprias iniciativas, uma vez que a representação comunitária não tem nem deve se identificar com o poder público.

O relacionamento entre a UMP/URB, apesar disso foi considerado altamente positivo. Foram realizadas durante o projeto mais de 40 (quarenta) reuniões, onde a comunidade pode ter acesso direto a URB e isso é uma coisa inédita. Entendemos a necessidade de planejar e negociar mas estamos fazendo isso desde janeiro de 86. O projeto chegou a um ponto crítico que exige realizações visíveis para que não se torne desacreditado".

Este tipo de diálogo permitiu algumas reflexões: havia no discurso das lideranças da UMP uma busca de afirmação de uma "identidade própria", de sua capacidade em dar solução aos problemas, o que não chegou a configurar uma posição de confronto, mas de diálogo. Por parte da URB, percebeu-se uma necessidade de se recompor perante a comunidade diante das falhas ocorridas, o que está expresso no seguinte discurso: "nós nos identificamos com vocês e queremos preservar a sua autonomia". Essa aparente "mútua aceitação" não excluiu um conflito básico: no fundo da cena, em situação de dubiedade, encontravam-se ambos os atores, cada qual defendendo os seus interesses em jogo: a URB - na figura de seus técnicos, como representante do poder; a UMP e seus líderes, como "legítimos" representantes da população, mas que, diante de uma situação de negociação propiciada pela abertura e transparência da administração, tendiam a perder suas identidades. Essa situação de ambigüidade entre "Povo e Poder", identificada na confusão dos papéis das partes, tem-se apresentado como um traço comum às administrações democráticas que incorporaram práticas participativas. Resultam de uma distorção de cunho ideológico sobre a própria concepção de participação adotada tanto por parte de setores militantes de esquerda, como do movimento popular. Os compromissos selados a partir de alianças eleitorais, a inserção de lideranças a nível partidário e o conseqüente engajamento de quadros do movimento em cargos da administração têm resultado num novo tipo de clientelismo que se estabelece entre o poder e a representação popular. Esse foi o caso do acesso direto a dirigentes e do poder de barganha que passaram a ter determinadas lideranças ou grupos organizados que, por conta de sua influência, foram favorecidos no atendimento de pleitos. Por outro lado, o fato de grande parte dos quadros técnicos e de direção dessas administrações serem originariamente militantes ou simpatizantes do movimento produziu uma certa "conivência" e um sentido de "solidariedade" que induziu, na maior parte das vezes, à falta de separação do que era interesse específico do Estado e do Movimento.

Esses aspectos levam a um outro ponto básico de conflito, que se vincula à questão da participação associada à descentralização das ações: a estrutura moldada para servir de canal à participação e à descentralização das ações possuía um caráter

bastante amplo e democrático. A participação da comunidade no processo relativo à decisão de prioridades era facultada ao conjunto da população por intermédio das reuniões de ruas e das assembléias gerais, enquanto os fóruns mais restritos de decisão eram destinados aos níveis de direção da associação. A descentralização efetivava-se em dois níveis: ao nível da Equipe de Operacionalização, através da formulação e controle da execução, e ao nível das reuniões de rua, onde se definiam as reivindicações e prioridades.

Ressalte-se, no entanto, o caráter momentâneo do processo de descentralização ocorrido na gestão do projeto, desde que todo o processo foi construído informalmente e estava vinculado exclusivamente às ações do Projeto Pina. Embora tenham sido estabelecidos institucionalmente alguns mecanismos de descentralização, como aquele que delegava à Equipe de Operacionalização o gerenciamento do projeto e permitia a participação da população, isso só ocorreu de modo correlato à elaboração e execução do projeto. As cláusulas principais do convênio firmado entre a Empresa de Urbanização do Recife e a União dos Moradores do Pina formalizaram a participação da União dos Moradores do Pina na elaboração do projeto de urbanização do Pina (Recife. Prefeitura, Empresa de Urbanização, 1986g)

"CLÁUSULA SEGUNDA: A participação da segunda conveniente, consistirá no desenvolvimento das seguintes atividades:

- acompanhar junto à equipe técnica da Urb-Recife o desenvolvimento do Projeto Pina, opinando sobre as soluções a serem adotadas;

- informar, orientar e ouvir a comunidade sobre o encaminhamento do Projeto Pina;

- estabelecer junto a URB-Re e a comunidade um processo de avaliação periódica do projeto, objetivando sua melhor adequação aos interesses da comunidade;

- elaborar relatório mensal, avaliando o desenvolvimento do projeto e apresentando sugestões;

CLÁUSULA TERCEIRA: Em face à participação da UMP no projeto de urbanização do Pina, a URB subvencionará a mesma com a importância de CZ\$ 6000.00 (seis mil cruzados) mensais.

PARÁGRAFO ÚNICO: O pagamento do subsídio está condicionado à apresentação de relatório.

CLÁUSULA QUARTA: vigência do convênio - 90 dias , prevendo-se sua prorrogação conforme as necessidades do projeto;

CLÁUSULA QUINTA: O pessoal que a segunda conveniente (UMP) utilizar será devidamente a ela subordinado e não terá com a URB-Recife relação de qualquer natureza jurídica.

CLÁUSULA SEXTA: O convênio poderá ser rescindido, de pleno direito, pela URB-Recife, no caso de inadimplemento, pela segunda conveniente de qualquer CLÁUSULA."

Constata-se que estavam previstas no convênio as atribuições da equipe, a remuneração dos representantes da UMP, bem como a transitoriedade do contrato. Não se fazia menção, naquelas atribuições, aos aspectos de autonomia política e financeira na gestão do projeto, instrumentos que caracterizariam de fato um processo de descentralização. Chega-se à conclusão de que foi a falta de decisão política de estabelecer mecanismos institucionais de descentralização e participação mais sólidos o que acarretou a desmobilização da população e a interrupção do projeto no final da administração.

Um outro aspecto diz respeito ao canal criado entre o órgão público, no caso a URB, e a Comunidade, isso teria possibilitado o convívio permanente entre os técnicos que participavam da equipe e os representantes da Associação. Certamente, essa convivência propiciou uma troca de saberes, onde o conhecimento de ambos os atores resultava em alternativas mais apropriadas à realidade. Outra questão foi o acesso à informação e a transparência das ações do setor público, possibilitada pela estrutura de gerenciamento do projeto; segundo depoimento de uma das técnicas da equipe a "URB criou um esquema de funcionamento interno de modo a possibilitar o acesso à comunidade; ela já sabia em que setores procurar os técnicos, em cada departamento onde tramitava o projeto foram designadas as pessoas responsáveis e toda informação era facilitada". ⁽⁴³⁾

Além do mais, cabia à equipe acompanhar as discussões sobre o que deveria ser realizado, o controle e a fiscalização sobre a execução das obras, desde a formulação dos projetos executivos até a qualidade dos serviços executados pelas empreiteiras e, principalmente, a mobilização e organização da comunidade. Nessas condições, a

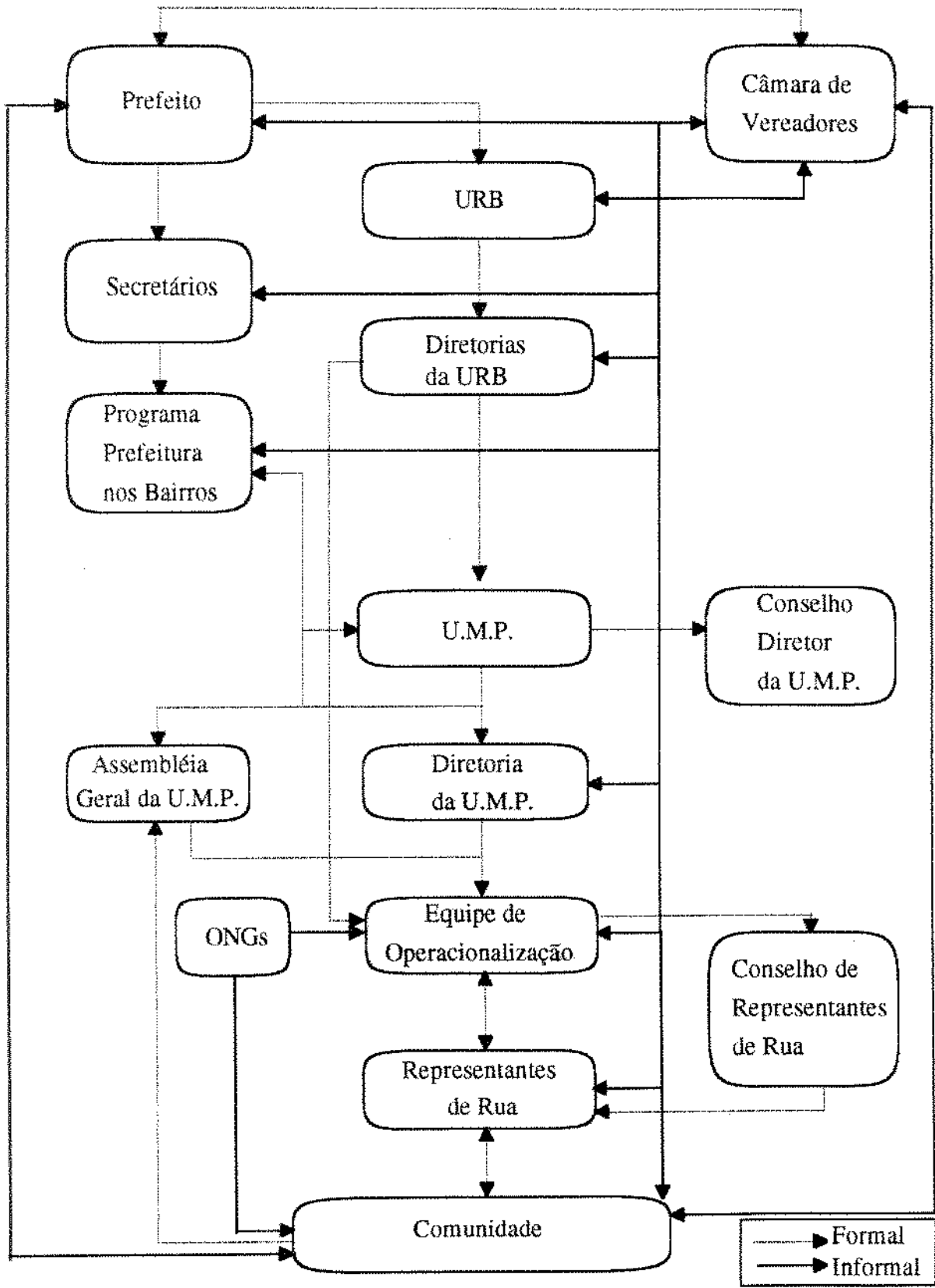
⁽⁴³⁾ Trecho da entrevista com agente técnico. (VER ANEXO J)

possibilidade de os resultados atenderem às necessidades da população e a garantia de um processo mais efetivo de participação popular tornavam-se mais efetivas. Isso deu à equipe um poder muito forte de direção sobre o encaminhamento das ações do projeto e criou uma interação com o conjunto dos atores envolvidos, facilitando a negociação e a superação dos conflitos. Esse papel de direção da equipe resultou também em duas consequências: (a) a liderança teve uma condição diferenciada frente ao setor público, na medida em que detinha o acesso à informação e o controle sobre todas as ações do projeto; (b) foi vista pela população como interlocutora de seus interesses. Do ponto de vista dela própria, enquanto líder, isso gerou a possibilidade da apropriação do saber técnico, ampliando a sua sociabilidade. Uma outra consequência procedeu-se em relação ao papel do técnico: de um lado ele serviu como interlocutor do setor público, respondendo pelos seus acertos e desacertos, de outro, tendeu a assumir uma postura de identidade com a comunidade, afeiçoando-se às lideranças e sentindo-se co-responsável pelo êxito das ações. O contato com a realidade fornecia-lhe um instrumental técnico distinto daquele por ele apropriado tradicionalmente e também lhe permitiu a apreensão de uma nova forma do saber técnico.

O núcleo onde se efetivava o processo de avanço, na forma de relação Poder Público/Comunidade, foi também o centro das contradições: a liderança nessa condição passou a ser tanto expressão do coletivo quanto das diferenças e conflitos, sendo muitas vezes identificada como co-responsável pelo sucesso ou insucesso das ações públicas; do mesmo modo, o técnico que representava indiretamente o poder passou a ser visto como expressão da mudança social.

O perfil da liderança popular e do técnico que compunha a Equipe de Operacionalização era distinto daqueles que ocupavam outras esferas de coordenação do projeto. Os componentes dos cargos de direção, tanto da URB como da UMP, face a suas atribuições, tiveram um papel mais político, estando sujeitos a um outro tipo de conflito, derivado das relações de poder que se estabeleciam nesse outro nível. As pressões externas exercidas pela Câmara de Vereadores ou por setores da população (não identificados com a organização popular) sobre a direção da Prefeitura, particularmente sobre o Prefeito, levaram quase sempre a que se estabelecessem práticas clientelistas ou assistencialistas para o atendimento de reivindicações pontuais e desvinculadas por vezes do próprio projeto. Nesse sentido, vale observar os fluxos de articulação que se estabeleceram como consequência das relações de poder entre os diversos atores que compunham as esferas de coordenação do projeto. VER GRÁFICO 8.

Fluxos de Articulação do Projeto Pina



U.M.P. - União do Moradores do Pina

Um tipo de articulação que se estabeleceu foi resultante da estrutura "formal", prevista institucionalmente, ou seja, a vinculação hierárquica do gabinete do Prefeito com a Câmara, os Secretários de Governo e a Presidência da URB e desta última com a Coordenação Geral do Projeto e a direção da UMP. Formalmente, os fluxos davam-se "de cima para baixo": dos Vereadores com o Prefeito, deste com os secretários e presidentes de empresas - Empresa de Obras e URB-Recife - e desta última com a Coordenação Geral. Era esta última, por sua vez, que se articulava diretamente com a direção da UMP e com a Equipe de Operacionalização, canal direto de comunicação com a comunidade. O fluxo processava-se também inversamente, "de baixo para cima", da Comunidade até ao Prefeito, percorrendo o mesmo caminho.

Uma outra alternativa de articulação, bem mais dinâmica e complexa, pode ser chamada de "informal" ou "real", resultando das relações de poder que se expressavam em função do jogo de interesses e da correlação de forças. Nessa alternativa, não se obedecia ao caminho hierárquico, podendo-se processar em momentos e situações diferenciadas do projeto. Esse tipo de articulação deu-se principalmente em função das pressões exercidas em relação ao Prefeito por parte dos vereadores, que levavam pleitos individuais da população e visavam a atender interesses clientelistas; também essa forma clientelista de articulação processava-se por parte de pessoas da comunidade, que passavam por cima do canal natural, representado pela Associação. Existiu, além disso, um canal de articulação direta entre as lideranças que compunham a direção da Associação e o Prefeito, os secretários, os presidentes e diretores de empresas. Nestes casos, vigoraram principalmente os laços pessoais que a liderança mantinha com os componentes dos cargos de direção, ou o seu carisma por causa da força que exercia junto às bases da comunidade. Partia-se de um jogo ambíguo de interesses, a liderança interessava demonstrar para população a sua influência junto ao sistema de poder, e aos dirigentes, utilizar-se da liderança para conseguir ganhos de cunho eleitoral.

Cabe ainda fazer referência ao perfil da liderança indicada pela comunidade como representante de rua, cujo papel principal era colher as reivindicações e prioridades da comunidade no seu local de moradia, submetendo-as em seguida à discussão e homogenização dos diversos interesses, através das reuniões do Conselho de representantes. Houve indicações de que estas lideranças surgiram espontaneamente, a partir da escolha dos moradores durante o processo de elaboração do projeto, e formavam um universo de aproximadamente 120 (cento e vinte) pessoas. Por tratar-se do canal mais próximo à população, esses representantes seriam os elementos que caracterizavam de fato um processo de participação popular mais efetivo da comunidade, pressupondo

naturalmente que a sua representação fosse realmente "representativa" dos interesses da população. Além disso, haveria uma distinção do perfil desse tipo de liderança, em relação àquelas que ocuparam papel de direção na gestão do projeto, no caso, os dirigentes da UMP e os representantes da Equipe de Operacionalização. Enquanto estas últimas tinham um papel de negociação direta com o Estado, a liderança de rua articulava-se diretamente com a população e com as lideranças de direção, sem que necessariamente devessem ser membros da Associação. Os possíveis conflitos resultantes dessa forma de articulação eram por sua natureza distintos daqueles que se processavam nas demais esferas de gestão do projeto e estavam mais relacionados às questões de uma efetiva representatividade da liderança e da falta de organização e participação da população.

As questões aqui levantadas serão alvo de maior aprofundamento no próximo capítulo, quando se procederá à análise dos dados da pesquisa de campo realizada junto aos "representantes de rua". A partir dos seus resultados, espera-se verificar o grau de representatividade destas lideranças, o nível de participação da comunidade e os efeitos mais gerais do projeto. Esse quadro de referência empírica servirá como apoio para uma avaliação mais completa da gestão Jarbas, objeto de interesse deste trabalho.

5. QUADRO AVALIATIVO DA GESTÃO

5.1 ANÁLISE DO MODELO DE CO-GESTÃO GERENCIAL DO PROJETO PINA

O modelo de gestão do Projeto Pina, pelo seu caráter inovador, distinguiu-se dos demais modelos setoriais adotados pela administração Jarbas Vasconcelos. O papel de ingerência de setores da população e os elevados índices de representatividade atingidos fizeram daquela experiência um marco importante na relação Poder Local/Movimentos Sociais. Apesar de tratar-se de um experimento piloto, o projeto resultou em conquistas importantes para os moradores do bairro, elevando as condições de vida e o nível de organicidade da população local.

Com a finalidade de fazer uma reconstituição do processo instaurado pelo modo de gestão do projeto, procedeu-se a uma pesquisa empírica cujos resultados permitiram avaliar os aspectos de positividade e os limites daquela experiência. Para realizar esta avaliação, associou-se a análise da memória institucional do projeto à visão dos atores participantes, tomando-se como principal elemento o papel da comunidade na gestão do projeto, por intermédio de sua representação. Foram realizadas uma pesquisa de campo junto aos representantes de rua, canal mais próximo à população, e entrevistas com alguns membros da equipe de gerenciamento do projeto (Equipe de Operacionalização). O objetivo da pesquisa em referência foi aferir o nível de influência da comunidade local na gestão do projeto, tendo como variáveis o grau de representatividade e de participação do representante, a sua percepção sobre o processo de participação da comunidade e sua avaliação sobre os efeitos do projeto ⁽¹⁾.

O modelo de gerenciamento do Projeto Pina teve como elemento distintivo a representação popular em todas as esferas de gestão, sendo esses espaços diferenciados em termos do controle e do papel decisório da comunidade. A **"União dos Moradores do Pina"** (UMP) representou a instância hierarquicamente superior e oficialmente reconhecida em termos políticos institucionais. À sua diretoria coube o papel

⁽¹⁾ Foram realizadas entrevistas com 4(quatro) membros da Equipe de Operacionalização - técnicos e representantes da UMP e do CEAS. A pesquisa de campo constou da aplicação de 59 (cinquenta e nove) questionários junto aos representantes de rua. O detalhamento do quadro metodológico da pesquisa pode ser consultado em ANEXO do capítulo I.

de articulação política com os órgãos de direção da Prefeitura e demais atores envolvidos, além da mobilização da comunidade. A **"Equipe de Operacionalização"**, instância de gerenciamento intermediária, era o principal canal de gestão em termos operativos e de aglutinação dos interesses da população. Embora não exercesse oficialmente delegação política, tornou-se por conta do seu papel, o mais importante canal de gestão do projeto. Finalmente, o **"Conselho de Representantes de Rua"**, instância de articulação e canal principal de recolhimento das reivindicações e prioridades da população, teve no **"Representante de Rua"** um papel fundamental no repasse das informações e na homogenização dos interesses comunitários. A importância dessas duas últimas estruturas de representação da comunidade em termos gerenciais deslocou o centro de atenção deste estudo para a realização de entrevistas junto aos membros da Equipe de Operacionalização e para uma pesquisa de campo realizada junto a 59 (cinquenta e nove) representantes de rua. Para a análise dos dados, consideraram-se como ponto de investigação as categorias e variáveis constantes do QUADRO 15.

5.1.1 Resultados da Pesquisa de Campo

Antes de proceder-se à análise dos resultados, tornou-se importante fazer algumas ponderações de ordem metodológica, com respeito aos instrumentos de pesquisa utilizados (questionários e entrevistas).

O uso de técnicas de medição da opinião e das atitudes individuais coletadas por meio de questionários e entrevistas tem sido privilegiado na investigação sociológica. A utilização desse tipo de técnica, quando não precedida de uma avaliação crítica do papel desses instrumentos, pode levar a que a representação do social se torne atômica, individualista ou psico-socializante.

O questionamento acerca das práticas tradicionais de pesquisa e dos instrumentos usualmente utilizados foi uma preocupação de entre outros, Thiollent (1987), ao discutir Bourdieu ⁽²⁾:

⁽²⁾ Sobre discussão epistemológica levantada por Bourdieu Pierre em THIOLLENT 1987, p.15-37.

QUADRO 15: CATEGORIAS E VARIÁVEIS DE ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO

1 - PERFIL DO REPRESENTANTE:

Características Sócio-Econômicas: Idade, Sexo, Tempo de Moradia no Bairro, Condição de Ocupação do Domicílio, Nível de Instrução, Tipo de Trabalho, e Renda.

2 - REPRESENTATIVIDADE DA LIDERANÇA:

2.1 - Quanto ao Grau de Participação no Movimento Popular:

- Participação no Movimento Popular;
- Início da Participação no Movimento Local;
- Atividade de Participação da Liderança;
- Cargo de Representação que Exerceu;
- Época em que Exerceu o Cargo.

2.2 - Quanto ao Grau de Inserção da Liderança no Projeto:

- 2.2.1 - Nível de Conhecimento do Projeto:**
- Canal de Conhecimento do Projeto;
 - Conhecimento dos Objetivos do Projeto;
 - Conhecimento das Fontes de Financiamento;
 - Conhecimento das Reivindicações da Comunidade.

2.2.2 - Nível de Participação no Projeto:

- Atividades de Participação no Projeto;
- Tarefas Executadas;
- Atuação nas Áreas de Reivindicação da Comunidade.

3- PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE: (na ótica do representante)

3.1 - Nível de Participação da Comunidade no projeto:

- Papel Decisório na Definição de Prioridades;
- Papel Reivindicatório;
- Função no Acompanhamento e na Fiscalização;
- Atividades de Participação da Comunidade.

3.2 - Processo Decisório Relativo ao Projeto:

- Canal de Maior Influência Decisória;
- Principais Fóruns;
- Prioridades Decididas.

3.3- Processo de Mobilização e Divulgação:

- Canal de Mobilização;
- Intensidade da Mobilização;
- Mecanismos de Divulgação.

3.4 - Relação Técnico/Comunidade:

- Conhecimento dos Técnicos;
- Visão sobre a Atuação dos Técnicos;
- Conhecimento das Assessorias.

4 - AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO PROJETO:

4.1- Impactos Quanto à Melhoria das Condições de Vida e Situação Física da Área:

- Prioridades Atendidas;
- Qualidade do Atendimento das Obras;
- Principais Problemas das Obras Executadas;
- Principais causas dos problemas;
- Principais Mudanças Provocadas pelo Projeto no Bairro.

4.2 - Impactos Sobre a Organização Popular:

- Influência do Projeto na Organização da População;
- Identificação dos Conflitos.

4.3 - Efeitos Gerais do Projeto:

- Distinção do Projeto em Relação a Projetos Anteriores;
- Fatores mais Importantes para os Resultados Alcançados;
- Resultados mais Relevantes para a Comunidade.

4.4 - O Projeto Frente a Nova Gestão:

- Continuidade das Obras;
- Obras Executadas;
- Razão de Não Ter Sido Executada.

5- AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO JARBAS VASCONCELOS

- Opinião Sobre a Gestão;
- Aspectos Positivos da Gestão;
- Aspectos Negativos da Gestão.

"O uso de questionários e entrevistas não é sinônimo de empiricismo quando estas técnicas, consideradas como meios de captação de informação, a ser criticada, e não como fins em si, são submetidas ao controle metodológico e subordinadas a uma verdadeira preocupação da teoria sociológica".

"Na fase de obtenção dos dados, numa pesquisa sociológica, tudo é social: o objeto investigado, as pessoas concretas implicadas nele, o grupo de pesquisadores e seu sistema de representação teórico ideológico próprio e, por fim as técnicas de pesquisa ligadas ao sistema de representação e que envolvem relacionamentos interpessoais e comunicação de símbolos".

De conformidade com a perspectiva do autor, não existe neutralidade nas técnicas utilizadas, qualquer informação é fruto de um determinado espaço sócio-político, configurado em formas que variam segundo a população, os indivíduos, os problemas investigados, o próprio pesquisador, sua relação com o poder e grupos de interesses em jogo.

A preocupação crítica relativa ao modo de obtenção dos dados, o próprio espaço sócio-político e o sujeito-objeto desta pesquisa levaram a tomar algumas iniciativas na investigação, que vieram a favorecer a qualidade dos resultados. No entanto, os procedimentos adotados, apesar de buscarem uma aproximação com a veracidade dos dados, não tiveram a pretensão de ser expressão única da representação simbólica dos indivíduos e do espaço sócio-político a eles afeto.

Primeiramente, a amostra de 50% (cinquenta por cento) resultou na aplicação de questionários junto a 59 (cinquenta e nove) indivíduos (representantes de rua), o que favoreceu uma margem expressiva de representação do universo. Em segundo lugar, colocou-se a possibilidade de mais de uma opção de resposta a ser dada pelo sujeito. Os entrevistados tinham opção, em algumas perguntas, de uma múltipla escolha de respostas, o que permitiu a elaboração de dois tipos de planilhas. A primeira referente às repostas mais freqüentes do conjunto dos entrevistados; a segunda informando as repostas dadas por cada sujeito. Além desses requisitos, fez-se uso do artifício do cruzamento das repostas nas questões consideradas chaves em termos do conhecimento do objeto. Esse tipo de procedimento metodológico favoreceu o confronto da veracidade das repostas entre si, permitindo também trabalhar subjetivamente com algumas deduções.

Todo o conjunto dos resultados obtidos na pesquisa de campo foi confrontado com as entrevistas e a memória institucional, com vistas à avaliação do modelo de gestão do projeto em estudo, objeto do próximo item, no presente capítulo.

1) A REPRESENTAÇÃO/REPRESENTATIVIDADE DA LIDERANÇA:

O "Perfil do Representante de rua" apresentou características similares ao conjunto da população da área do Pina, referendados anteriormente. Em termos de "idade", 97% dos entrevistados encontravam-se numa "faixa etária" superior a 30 anos; deste universo, 27% situavam-se entre 31 e 40 anos e 25%, entre 51 e 60 anos. Apenas 3% enquadravam-se na faixa mais jovem de idade, demonstrando que a representação da população deu-se, à época, através de pessoas mais velhas. Também o "tempo de moradia" no bairro e a "condição de ocupação do domicílio" indicaram que o nível de representação era bem maior entre os mais velhos e moradores mais antigos: 99% residiam no bairro há mais de 10 anos, sendo que 80% moravam há mais de 20 anos na área. Todos os entrevistados possuíam domicílios próprios.

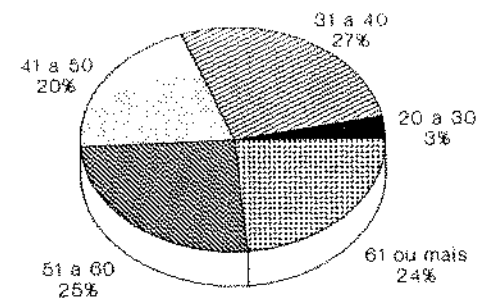
Outro dado importante foi a predominância do "sexo" feminino entre os representantes, cerca de 59% dos entrevistados. A presença de mulheres na representação comunitária tem-se apresentado como um dado freqüente no movimento associativo. O fator explicativo para esse envolvimento está, entre outras questões, na responsabilidade que a mulher vem adquirindo na reprodução das condições de vida da própria família, além do trabalho doméstico. Desse modo, as lutas levadas à frente no bairro dizem respeito, muitas vezes, a questões que estão sob a responsabilidade da mulher ⁽³⁾ VER GRÁFICO 9.

Em termos sócio-econômicos, houve, do mesmo modo, semelhança com relação à população da área ⁽⁴⁾. A maior parte dos entrevistados, (76%), embora tenha afirmado "saber ler e escrever", tinha apenas o 1o (primeiro) grau incompleto (73%), enquanto cerca de 24% não possuía nenhum "grau de instrução". O levantamento da escolaridade dos entrevistados confirmou as estatísticas oficiais para o conjunto da população dos bairros pobres do Recife, onde o ponto de corte é o primeiro grau. A necessidade de sobrevivência, as próprias condições da unidade educacional e da

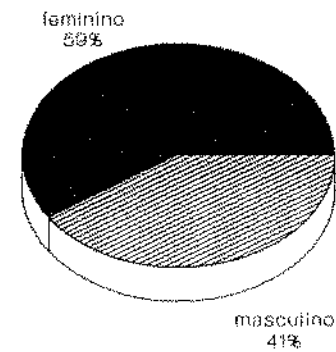
⁽³⁾ Participação das mulheres no Movimento de Bairros do Recife é numericamente maior que a dos homens. Em 75% das entidades, a participação destas é de mais de 50%. Ver Etapas - Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social, 1988 p.29.

⁽⁴⁾ Sobre os dados referentes ao conjunto da população ver item 3151.

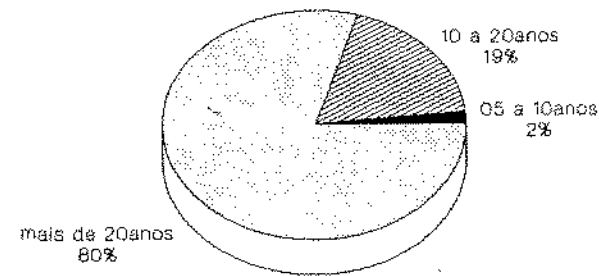
GRAFICO 9: PERFIL DO REPRESENTANTE
Idade



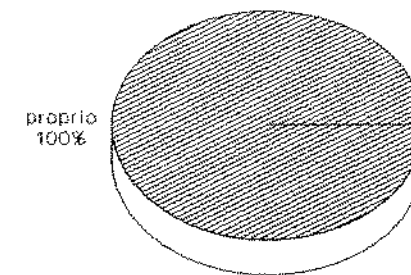
Sexo



Tempo de Moradia



Condicao de Ocupacao do Domicilio



FONTE: pesquisa de campo na area do Pina

qualidade do ensino afastam uma grande quantidade de pessoas da escola. Outro dado foi o **"tipo de trabalho"** exercido pelas pessoas entrevistadas. Apenas 10% do conjunto afirmou ter vínculo empregatício, a maioria disse exercer atividades fora do mercado formal de trabalho: 37% dedicavam-se ao trabalho doméstico, fato que pode ser explicado pela predominância feminina na representação. As atividades mais comuns exercidas pelas pessoas no bairro estão também relacionadas com a prestação de serviços e a pesca, daí porque 27% dos representantes eram de trabalhadores por conta própria. Identificou-se, também, um percentual expressivo de aposentados, cerca de 25%, o que teve explicação no número de pessoas idosas na representação (Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social, 1988, p.49-50).

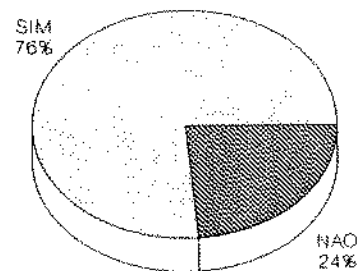
A situação dos baixos salários da população dos bairros populares é fator explicativo para o nível de **"renda"** do representante: 73% percebiam até 1 (um) salário mínimo e 84% até 3 (três) salários. Esse quadro apontou para as condições precárias de vida em que vive a comunidade local, cuja inserção no mercado de trabalho se vincula predominantemente a estratégias de sobrevivência. **VER GRÁFICO 10.**

Algumas conclusões preliminares podem ser realizadas com respeito ao **"Perfil do Representante"**. Em primeiro lugar, o fato de a representação ter-se dado através das pessoas mais velhas e moradores mais antigos e de todos os entrevistados serem à época proprietários do imóvel deve-se às próprias características da ocupação urbana. A área do Pina consta de um assentamento consolidado, tendo sua ocupação se dado desde o início do século, quando migrantes vindos da zona rural do Estado fizeram as primeiras ocupações dos alagados, através de aterros. A maioria dos moradores que ocuparam inicialmente a área era constituída por pessoas humildes que viviam da pesca e para sobreviver aterravam os braços da maré para construir os seus mocambos, na maior parte, de madeira. Essas características da ocupação inicial vêm-se mantendo nos dias atuais, com algumas alterações, pois hoje, face ao grande surto de urbanização ocorrido a partir da década de 1970, no vizinho e valorizado bairro de Boa Viagem, a área tornou-se alvo de cobiça do capital imobiliário, o que tem encontrado por parte da população um grande processo de resistência.

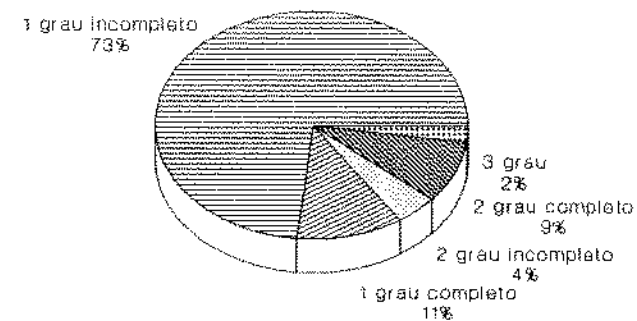
Quanto ao **"perfil sócio-econômico"** do representante, os dados permitiram identificar também uma relação com o conjunto da população ⁽⁵⁾. A própria localização do bairro possibilitou que a sobrevivência da população se fizesse perto da riqueza natural do mar e do mangue hoje bastante ameaçada pela poluição; muita gente vive da pesca,

⁽⁵⁾ Sobre os dados referentes ao conjunto da população ver item 4.5.

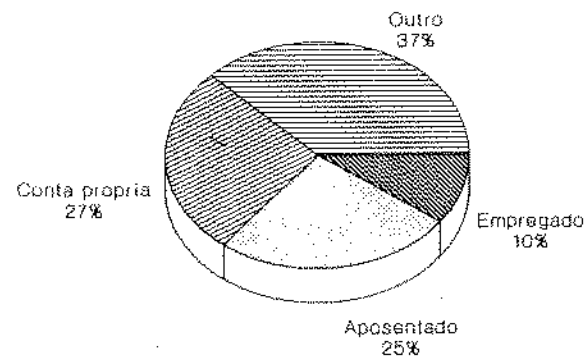
GRAFICO 10: PERFIL SOCIO-ECONOMICO
Instrucao:sabe ler e escrever



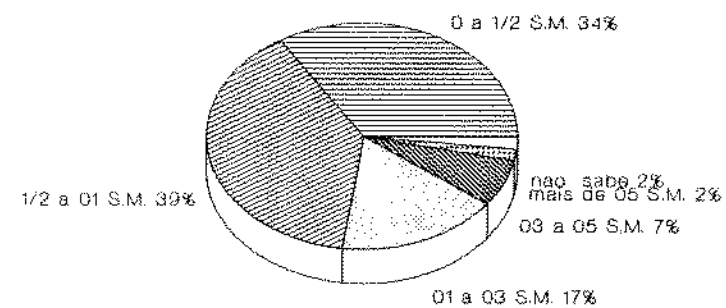
Grau de Instrucao



Tipo de Trabalho



Renda



FONTE: pesquisa de campo na area do Pina

outros prestam serviços à população de classe "média" e alta de Boa Viagem; são biscateiros, ambulantes de praia, empregadas domésticas etc.

A **"Representatividade"** da liderança foi avaliada conforme o **"grau de participação política"** e o **"grau de inserção no projeto"**. No primeiro caso, buscou-se verificar se o representante possuía, enquanto liderança, uma atuação mais ampla em termos associativos e de militância política. No segundo, se tinha um nível suficiente de conhecimento do projeto, que lhe permitisse representar os interesses da população. Com respeito à **"participação no movimento popular"**, verificou-se que 83% dos representantes restringiam-se a atuar no movimento local, não havendo indicação de uma militância mais ampla em termos políticos. Apenas 17.% do conjunto pertenciam a outros grupos associativos, como sindicatos, partidos políticos e entidades de articulação do Movimento Popular. Esse tipo de atuação política do representante de rua é uma característica bastante comum a lideranças populares do Recife. A grande maioria foi forjada no bojo das lutas internas do bairro, exercendo o papel de intermediação das reivindicações da população junto ao Estado. Também pode-se atribuir essa desvinculação com outras formas de inserção política a um outro tipo de dificuldade. As condições precárias de vida dos bairros populares têm levado as associações a restringir seu campo de atuação à luta pelas reivindicações locais. A própria história do Movimento Popular, seu processo de constituição e seu percurso político têm sido marcados pelo caráter reivindicativo localizado. Só recentemente emergiram no contexto da luta política desses movimentos interesses mais amplos relativos à cidadania e à sua inserção no aparelho Estado. VER TABELA C1.

Houve indicações de que a participação do representante no trabalho associativo local não esteve diretamente relacionada ao momento da execução do projeto. O **"início da participação"** do representante no **"movimento local"** foi anterior ao projeto: cerca de 70% dos entrevistados afirmaram ter iniciado sua participação na UMP, **"antes do projeto"**, 24 % **"durante"** o mesmo, e 07 % **"depois"**. Essa atuação foi, no entanto, limitada em termos de uma inserção mais completa no trabalho associativo. A maior parte dos entrevistados (88%) tinha como **"exercício de cargo"** apenas a função de representante; dos que exerciam outras atribuições (12%), a maioria iniciou sua atuação no trabalho associativo, **"antes do projeto"**. Percebeu-se assim que a atuação do representante a nível local (na UMP) era tão restrita quanto a nível externo, tudo indicando que a liderança de rua não mantinha uma vinculação mais ampla com o trabalho da Associação. VER CRUZAMENTO A1.

Por outro lado, a União dos Moradores do Pina (UMP) já exercia papel importante na mobilização política em torno dos problemas locais da população, mesmo antes do projeto, apresentando uma certa autonomia em termos políticos. Tanto era que o nascimento do projeto foi atribuído pela própria Prefeitura à iniciativa da União dos Moradores do Pina, já durante a campanha eleitoral, quando foram apresentadas aos candidatos as reivindicações e propostas da comunidade. Isso não descartou, entretanto, a possibilidade de este último ter sido um dos elementos propulsores para a inserção do sujeito no trabalho associativo. A participação e a organização da população são quase sempre motivadas a partir de alguma luta ou reivindicação específica. Conquistado o objetivo da luta, a articulação quase sempre se desfaz. É a partir dos sinais das conquistas alcançadas que a Associação se constrói e se fortifica.

Verificou-se por exemplo, a partir do cruzamento das respostas dos sujeitos, que o desempenho da função de representante de rua ocorreu de modo significativo **"durante o projeto"**; 83% dos entrevistados tiveram seu **"exercício de cargo"** de representante de rua **"durante"** a execução do projeto; 14 % já exerciam cargo de representação **"antes do projeto"** e somente 3% permaneceram exercendo cargo **"depois"** do projeto concluído. Comprovou-se assim o caráter institucional da representação e o elemento estimulador à participação, propiciado pelo projeto. De fato, com a sua interrupção posterior, um número bastante reduzido continuou exercendo a função de representante. VER CRUZAMENTO A2. A demonstração de que o projeto exerceu efeito mobilizador sobre a representação estava na intensidade das **"atividades de participação"**, durante o mesmo, quando a frequência a **"reuniões"**, **"assembléias"** e **"outras"** atividades promovidas pela associação foi bem mais intensa. VER CRUZAMENTO A3.

Para avaliar a **"Representatividade"** da liderança segundo o **"grau de inserção no projeto"**, foram considerados: o **"nível de conhecimento do projeto"** e o **"nível de participação"** do representante no mesmo. Esses elementos pretenderam aferir se a liderança serviu, de fato, como canal de articulação dos interesses da população. A União dos Moradores do Pina, **"UMP"**, foi indicada pelos entrevistados como principal **"canal de conhecimento do projeto"**. A incidência de respostas dos representantes afirmando ter tomado conhecimento do projeto através da **"UMP"** foi de 72%, seguida da indicação da **"Comunidade"** (13%) e da **"PCR/URB"** (13%). VER TABELA C2. Para a maior parte dos entrevistados, a **"melhoria de vida"** e a **"participação popular"** foram os **"objetivos do projeto"** mais importantes. Entre 3 (três) opções de respostas colocadas para o entrevistado, a **"melhoria de vida"** apareceu em 67% das respostas, a

"participação popular" em 23%, e a questão "não conhece" foi apontada em 6%. Os objetivos do projeto: "experiência piloto", "descentralização" e "transparência" parecem ter tido pouca assimilação por parte da comunidade. Apenas 10% das respostas referiram-se às outras respostas. VER TABELA C3.

A explicação para este "desconhecimento" parcial do projeto poderia estar relacionada ao grau de instrução do indivíduo. Esta suposição era pouco provável, bastando observar a relação entre o "grau de instrução" dos entrevistados e o seu "conhecimento dos objetivos" do projeto: dos indivíduos com instrução (76%), a maioria, 90%, apontou como principais objetivos a "melhoria" e a "participação"; apenas 4% indicaram, a "descentralização", a "transparência", e 7% desconheciam por completo os objetivos do projeto. Do mesmo modo, os indivíduos sem instrução (24%) não fizeram menção à resposta. VER CRUZAMENTO A4. Outra razão explicativa para o desconhecimento dos demais objetivos do projeto pode estar no fato de a própria UMP, apontada como principal canal de informação e divulgação junto à comunidade, não ter conseguido repassar, de forma clara, esses objetivos, transmitindo para a comunidade o que para ela própria constava como mais fundamental. Observando a relação entre as respostas dos sujeitos, acerca do canal de conhecimento do projeto e de seus objetivos, percebeu-se que houve uma incidência maior nas respostas "UMP" e "melhoria de vida" e um percentual inexpressivo de respostas no item "outros". Isso vem corroborar a hipótese de que a associação local tinha também uma percepção restrita sobre os objetivos do projeto. Esse pode ser um vestígio da pouca capacidade da URB em definir com clareza o que era sua proposta central, ou mesmo da falta de transparência no repasse das informações. Os enfoques da descentralização, da transparência, do projeto-piloto etc. seriam requisitos implícitos apenas na proposta do órgão executor e não da comunidade. VER CRUZAMENTO A5.

Um outro sintoma da pouca transparência em relação ao repasse das informações pode ser identificado no quase total desconhecimento por parte do representante das "fontes de financiamento" do projeto; cerca de 59 % dos entrevistados responderam não conhecer estas fontes. A principal fonte de financeira, o BNDES, foi citada apenas por 9%, enquanto a própria Prefeitura por 22%. VER TABELA C4.

Apesar de os dados demonstrarem um relativo desconhecimento dos objetivos do projeto, por parte do representante, o mesmo não ocorreu no que diz respeito à sua identificação com os problemas e demandas da comunidade local. As principais "reivindicações da comunidade" antes do início do projeto foram identificadas pelos representantes, como sendo: em 1º lugar, a "pavimentação" com (24%) das respostas;

em 2º, a "legalização da posse da terra" (16%); em 3º, o "saneamento" (15%); em 4º, a "educação" (10%); em 5º, a "drenagem" (10%); e em (6o), a "habitação" (8%). VER TABELA C5. Estas reivindicações de fato já faziam parte das prioridades da comunidade do Pina, desde a campanha eleitoral, confirmando ter o representante um conhecimento bastante preciso dos anseios do conjunto da população.

Outro aspecto a salientar foi o "nível de participação do representante no projeto", avaliado segundo as "atividades de participação", as "tarefas executadas" e a sua atuação nas "áreas de reivindicações". Embora as respostas tenham indicado uma relativa intensidade na participação do representante em atividades promovidas pela UMP, principalmente em "reuniões de rua" e nas "assembléias", ressalte-se que o número dos que responderam "não" no item "tarefas que executou" correspondeu a cerca de 36% do conjunto dos entrevistados. Observando-se, a partir do cruzamento das respostas, a relação entre a atividade de participação do representante e as tarefas que executou, verificou-se que o grupo que afirmou não ter exercido nenhuma tarefa participou das atividades promovidas pela UMP. Houve, desse modo, uma indicação de que parte da representação manteve apenas uma atividade de freqüência a assembléias ou a reuniões, não tendo um envolvimento efetivo na gestão do projeto. Saliente-se, entretanto, a expressividade do número de representantes que executaram tarefas, cerca de (64%). Os que afirmaram haver executado tarefas apontaram como sendo sua principal atribuição no projeto, em primeiro lugar, a "divulgação" junto à comunidade, seguida da "mobilização" da população e "outras" atribuições, particularmente a "fiscalização". VER CRUZAMENTO A6.

Houve, por outro lado, uma correspondência entre a "área em que atuou" o representante e as demandas efetivamente reivindicadas pela comunidade, como confirmaram os dados. O conjunto dos entrevistados afirmou serem as áreas de reivindicação onde mais atuou o representante a "pavimentação" (26%), a "legalização" (23%), o "saneamento" (13%), a "educação" (8%), a "habitação" (7%) e a "drenagem" (5%). VER TABELA C6.

Os resultados permitiram indicar que grande parte dos representantes de rua conseguiu expressar os interesses da comunidade, embora demonstrado um relativo desconhecimento do projeto e tenha sido identificada muitas vezes sua omissão na execução de tarefas. Uma avaliação mais pormenorizada a respeito da representatividade da liderança será realizada posteriormente, tendo como referência o papel das demais instâncias de representação, como: o "Conselho de Representantes", a "Equipe de Operacionalização" e a "UMP".

2) PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Para avaliar a "Participação da Comunidade no Projeto", foram definidas como variáveis o seu "nível de participação", a sua inserção no "processo decisório" e o sistema de "mobilização" e divulgação, do qual ela foi alvo. Quando questionado acerca do "nível de participação da comunidade", o entrevistado deveria indicar a sua "opinião" sobre o papel da comunidade em termos: "decisório", "reivindicativo", de "acompanhamento" e "fiscalização" do projeto. Vale observar a ocorrência de abstenção, acima de 40%, com relação aos três últimos itens. Na questão "decidia", 46% dos entrevistados deixaram de responder; na questão "acompanhava", 42%; e na "fiscalizava", 46%. No item "reivindicava", o índice de abstenção foi bastante reduzido, apenas 8%, sendo o papel reivindicativo da comunidade apontado como "muito bom", por cerca de 80% dos entrevistados. Do conjunto que fez referência ao item "decidia", cerca de 42% consideraram como "muito bom" o papel da comunidade na decisão de prioridades. No item "acompanhava", 42% fizeram menção à resposta "muito boa", considerando desse modo positiva a influência da comunidade no acompanhamento do projeto. Por último, a "fiscalização" também foi apontada como "muito boa" por 41%. VER TABELA C7.

Em que pese a subjetividade das respostas ("muito boa", "média", "má"), esses resultados apontaram algumas situações: primeiramente, para a hipótese de ter havido uma insuficiência de conhecimento por parte do representante com respeito à participação da comunidade. Essa hipótese era pouco provável, tendo em vista que o entrevistado poderia optar pela resposta "não sabe", cujo percentual foi pouco significativo. Outra suposição seria de que o representante possuía uma percepção do seu papel apenas como o de "reivindicar", deixando de dar importância na sua resposta aos demais requisitos da participação. Conseqüentemente, isso pressupunha uma valoração maior do papel reivindicativo da comunidade, o que também estaria associado à tradicional postura reivindicatória da população em relação ao poder público. Uma última hipótese seria a da coerência da resposta como modo de participar da comunidade, significando, neste caso, que a forma de participação se ateve mais ao aspecto da reivindicação.

A afirmativa dessa última hipótese não pode ser conclusiva, tendo apenas como referência a resposta do sujeito, mas necessita ser associada a outras variáveis, tais

como: as atividades de participação da comunidade em fóruns, a frequência às reuniões e assembleias, o tipo de postura da população nas reuniões de rua e assembleias, a mobilização da população. O que se pode concluir preliminarmente, se levada em consideração a resposta do sujeito, é que a base da comunidade teve um forte papel reivindicativo e uma menor influência na decisão, no acompanhamento e na fiscalização do projeto. De fato, se observados os relatórios percebe-se que as reuniões de rua restringiam-se a discussões em torno da identificação dos problemas e reivindicações da população. VER QUADRO 16.

Para aprofundar a questão da participação da comunidade, procurou-se ainda averiguar as principais **"atividades de participação da comunidade"**. As **"reuniões"** (38%) e **"assembleias"** (34%) foram apontadas como principais atividades de participação da comunidade no projeto, agregando-se em **"outros"** (26%) as de menor incidência participativa. VER TABELA C8.

Para aferir o **"processo decisório"** relativo ao projeto, procurou-se verificar qual o **"canal de maior influência decisória"**, os **"principais fóruns"** e as **"prioridades decididas pela comunidade"**. A **"UMP"** e a **"comunidade"** foram indicadas como os principais canais em cerca de 40% e 32% das respostas, respectivamente; 27% das respostas dadas referiram-se à **"PCR/URB"** como canal decisório. A indicação da UMP como principal canal decisório justifica a menor incidência de respostas, no item **"decidia"**, citado anteriormente, demonstrando também a relevância para o representante do papel da UMP, enquanto instância decisória. VER TABELA C9.

A fim de incorporar a participação comunitária às atividades relativas ao projeto, foram utilizados vários tipos de mecanismos, sendo os mais frequentes os fóruns populares. Estes fóruns, além de se constituírem em espaços onde a comunidade poderia exercer determinadas atividades, como as reuniões, comissões, assembleias, etc., eram também estruturas onde a população tinha oportunidade de se manifestar politicamente. As **"reuniões de rua"** (39%) e **"assembleias"** (35%) foram consideradas os mais importantes fóruns de participação. Embora existissem **"outros"** fóruns através dos quais a população se poderia inserir no processo participativo (**"comissões"**, **"debates"** etc.), as respostas relativas ao item **"outros"** (17%) foram de menor incidência. VER TABELA C10. É interessante observar, a partir do cruzamento das respostas dos sujeitos, que os mesmos indivíduos que consideraram como **"muito boa"** a participação da comunidade nos itens: **"reivindicava"**, **"decidia"**, **"acompanhava"** e **"fiscalizava"** apontaram também as **"reuniões"** e **"assembleias"** como **"principais fóruns"** decisórios, permitindo deduzir que foi a partir dessas atividades que se deu o processo participativo. VER

RO 16: SÍNTESE DAS REUNIÕES DE RUA

UA	DATA	Nº PART./TIPO				REIVINDICAÇÕES									Nº REPRES. COMISSÃO	PROPOSTAS/ DISCUSSÃO/ ENCAMINHAMENTOS	OBSERVAÇÃO	
		1	2	3	4	A	B	C	D	E	F	G	H	I				
e iro	20/03	-	2	-	16			X	X	X				X	X	03	Desobstrução das galerias, escoamento das águas. Quando a maré sobe entra na maioria das casas.	I=Comissã rio
Ja o	11/03	-	7	-	30	X	X	X	X					X	X	03	Transformar casas de madeiras em alve naria. Material de construção mais ba rato, financiado por qualquer órgão pa ra o próprio morador construir; Propos ta de mutirão, sendo a maioria de ho mens pescadores; fazer um Projeto alter nativo, melhorar a renda familiar, o mesmo deve ser feito por mulheres, maio ria lavadeiras.	I=Comissa riado acabar c/ ratos; Apresenta do pela UMP o Pro jeto Ações Imediatas
e iro	21/05	2	4	*	36	X								X	X	X	Abaixo-assinado solicitando à URB alar gamento da rua; possibilidade de fazer algumas relocações; drenagem: esperam que seja feito o trabalho emergencial, solução seja escoamento das águas atra vés de tubos.	I=Fossa * CEAS (1) URB apre sentou so lução de fossa cole tiva
de o	24/04	-	6	-	12			X	X	X					X	02	Maré quando sobe inunda as casas, piso abaixo do nível da rua. Prefeitura ater rar o canal e aproveitar a área para construção de escola, creche etc.; posto médico: atenda urgências e convênio INAMPS, pediatria e maternidade.	I=aterro do canal/ Delegacia de Polícia
av. o	25/02	-	4	-	22							X		X	X	02	Conversar c/ Presidente da URB sobre calçamento. Fazer abaixo-assinado solicitando água encanada.	I=água encanada
de os - nha	26/02	-	4	-	23	X										07	Formação de comissão de terrenos e mobilização de moradores.	Principal problema é regulariza ção
de os	05/03	2	8	-	85	X											Principal prioridade é a regularização da posse da terra, comissão escolhida na 1ª reunião deverá elaborar propostas para regularização dos terrenos. URB se coloca à disposição da comunidade, fi cando com a parte física. A URB estima que o Projeto esteja pronto em maio. URB pretende trabalhar de imediato nas áreas da Santa Casa, já que existe um acordo (UMP/Santa Casa). URB não garan te os recursos.	
B. :lo	12/03	-	5	-	34							X		X		03	Moradores querem canaletas ou tubos. Solicitado técnico da URB para mostrar proj. calçamento, sendo este considera do a melhor coisa para o bairro. Fisca lizar obras, os moradores precisam to mar conhecimento da transf. aeroclube.	Os morado res não co nheciam
iba	14/03	-	4	-	20	X		X				X			X		Moradores reclamam da demora no calça mento. A melhor forma das águas escoarem é através de tubos e não canaletas; apresentada pela UMP desocupação do ae roclube, área para construção de escola creche e relocação de moradores, também área de lazer; moradores reivindicam cursos profissionalizantes na escola.	I=Posto Policial e Aeroclube
ina	19/03	-	5		40			X				X			X	05	Escola de 1º e 2º graus que tenha cur sos profissionalizantes, onde as crian ças possam trabalhar e estudar.	I=Posto Policial
uba xão	17/03	1	3	*	23							X		X			UMP: melhor fazer trabalho definitivo da rua do que serviços paliativos, pro jeto foi aprovado pelo BNDES e o recur so será liberado; Aquaplan: explicar o plano diretor, será fato em contrato aditivo pela URB nas áreas emergenciais Depois de pronto o projeto executivo, a URB contrata empreiteira. Houve concor dância dos moradores em fazer serviços definitivos.	* Técnico AQUAPLAN

IO 16: SÍNTESE DAS REUNIÕES DE RUA

IA	DATA	Nº PART./TIPO				REIVINDICAÇÕES									Nº REPRES. COMISSÃO	PROPOSTAS/ DISCUSSÃO/ ENCAMINHAMENTOS	OBSERVAÇÃO	
		1	2	3	4	A	B	C	D	E	F	G	H	I				
uba	10/04	-	2	-	30	X	X	X		X	X			X		Prefeitura aterre o que resta do antigo canal (12 de julho). Calçamento na Rua Icô e terminar Itaçuaba; Escola tipo brizolão; Prefeitura financiar material de construção, via BNH, prazo - 2 anos para pagar; Acerto Enfiteuse para resgatar o terreno, tempo determinado.	I=Posto Policial	
lito	17/04	-	6	-	18		X	X						X	01	Construir a escola e ativar o Patronato Nossa Senhora da Conceição à noite. Habitação: Prefeitura financiar material mais barato possível.	I=Posto Policial Apresentado pela UMP Programa de metralhas da URB	
lito	21/05	-	2	-	20	X			X	X	X			X	02	Calçamento é necessidade imediata, pois quando chove moradores ficam na lama; para escoamento das águas a solução é canaletas; escola: apontado o salão como melhor local, deve ter curso profissionalizante; posto médico atenda emergências, funcionários sejam moradores do bairro, funcione 24 horas.	I=Posto Policial	
ita	08/05 1986	-	8	-	35	X								X	02	Moradores querem doação de terrenos pela Santa Casa; urgência de Posto Policial; moradores acham que não há necessidade de posto médico, apenas reativar o Centro Social.	I=Centro Social/ Segurança	
do ita	15/04	-	2	-	20	X	X	X		X				X	X	05	Escoamento das águas é serviço emergencial; construção da escola pela Prefeitura; regularização de terreno: o Governo deverá doar porque a terra foi feita pelos moradores; escola tinha curso profissionalizante; hab.: não houve consenso entre os moradores quanto ao empréstimo para construção de casas de alvenaria, seria via Prefeitura ou banco.	I=Posto Policial Apresentado pela UMP o programa de metralhas.
do nte ró e iro a	03/04	-	6	-	10	X	X	X						X	X	02	Principal problema é a posse da terra. Escoamento das águas pluviais para a rua Siderópolis e Trav. Carneiro Pessoa. Reivindica-se a construção de um colégio próximo da comunidade, os existentes no bairro ficam distantes. Aponta dos locais para construção do colégio: Encanta Moça (Chafariz) e Rua 12 de julho (Lagoa)	I=Delegacia, Iluminação, Limpeza das galerias. A discussão deixou muitas lacunas pois os presentes não compreenderam o Projeto. Sobre construção de casas de alvenaria, os moradores ficaram de pensar.
iro a	14/05 1986	-	3	-	30			X		X				X	03	Escola com 2º grau; posto médico com maternidade; sacolão da Prefeitura não atende necessidades do bairro, poderia ser alternativa para escola.	I=Sacolão	
ndes ro		-	5	-	15	X	X	X			X			X	X	05	Regularização dos terrenos, maioria só possui documento da Prefeitura; Construção de casa, moradores propõem empréstimo do BNH e eles mesmos adquirirão material de construção e pagamento mão-de-obra; Projeto Mutirão não dá certo; UMP apresenta proposta para aumento de renda familiar, moradores ficaram de pensar sobre o assunto.	I=Orçamento /comissariado / caixa de correio
te	20/03	-	2	-	-	X	X				X			X	01	Regularizar posse da terra, Posto Policial na rua Artur Lício. Sacolão deveria ser transformado em escola modelo. Plano habitacional para construção de casas em alvenaria.	I=Sacolão e Posto	

FO 16: SÍNTESE DAS REUNIÕES DE RUA

IA	DATA	Nº PART./TIPO				REIVINDICAÇÕES									Nº REPRES. COMISSÃO	PROPOSTAS/ DISCUSSÃO/ ENCAMINHAMENTOS	OBSERVAÇÃO
		1	2	3	4	A	B	C	D	E	F	G	H	I			
	18/04	-	8	-	14			X						X		Moradores querem escola na rua Eurico Vitróvio (mais central); a praça abandonada; Prefeitura plantar árvores e parque para crianças; sacolão transformar em Mercado Público com feirantes do Pina; patronato funcionar à noite com 2º grau; Posto Policial solicitado por alto índice de criminalidade	I=Posto Policial/ Sacolão/ Praça/ Patronato N.Sra.da Conceição
	21/03	-	2	-	13						X				04	Fazer abaixo-assinado p/ derrubar o muro dos padres. Saber a delimitação da área da Santa Casa e o domínio da União	Falta de esgoto.Cano estourado. Padres reiv. propriedade. Salas de aulas reat.
do do	16/04	-	5	-	20	X		X		X					04	Escola de 2º grau com curso profissionalizante; posto médico com laboratório de análises clínicas; Santa Casa devia doar o terreno aos moradores.	I=Rede Elétrica Maternidade
do do	02/04	-	3	-	7	X	X							X	05	Solução para maré alta é levantar o aterro e fazer piso e rodapé. Solução para escoamento das águas é calçamento. Iluminação pública é reivindicação antiga dos moradores. Solução é ampliação da rede.	I=Iluminação pública/maré
do do	02/05	-	2	-	20	X	X			X			X	X	03	Moradores apresentaram construção de canaletas com tampas removíveis; Santa Casa deverá doar terreno aos moradores; Prefeitura financiar material de construção mais barato; posto médico atenda emergência e tenha convênio com INAMPS.	I=Delegacia de Polícia
av. uiz	09/03 1986	-	2	-	20	X	X	X			X			X		PCR/UMP solução para o escoamento das águas e calçamentos; regularizar terrenos via contrato enfiteuse-Santa Casa; construção casas em alvenaria, compra material mais barato financiado pela PCR; solicitar metralhas à PCR para aterrar casas.	
av. uiz	25/03	-	3	-	30	X	X				X			X	08 P.Pol. 07 C.Ter.	Financiamento da Prefeitura para material de construção mais barato. Posse da terra deverá ser resolvida através de conversa com proprietários e inquilinos; moradores preocupados com a insegurança que vive o bairro, melhor solução é um posto policial na área.	I= Posto policial
av.	28/05	-	3	-	24	X					X		X			Resolver problema de terra, principalmente conflito com Lúcia Gouveia; UMP apresentou programa do leite; moradores necessitam de ônibus no local e caminhão de entrega do gás.	Reunião solicitada por representante para divulgar o Projeto Pina
do ci	25/05 1986	-	4	-	40	X	X	X	X					X	06	Moradores querem registrar os terrenos para garantir a permanência no local; Prefeitura financie material de construção mais barato; Escola: pré-escolar até 1º grau; hospital que atenda emergência.	I=Hospital
	16/05	-	3	-	9						X		X			Principal problema é a drenagem, quando chove a água não escoar; moradores reivindicam calçamento	
o vto	23/04	-	5	-	45			X	X		X			X		Moradores querem escola na rua Eurico; UMP apresentou informes sobre habitação e posse da terra. Fez distinção entre o Pina Global e Ações Imediatas.	I=Hospital (INAMPS)/ Posto Policial
f	27/04	-	2	-	22			X	X	X				X		Escola tenha curso profissionalizante; posto médico com maternidade e convênio com INAMPS.	I=Posto Policial
sa	11/03	-	5	-	40	X					X					Moradores sugeriram escoamento das águas através de canaletas; UMP apontou especulação imobiliária que o bairro vem sofrendo.	

CRUZAMENTOS A7 - a,b,c,d): As principais "prioridades" definidas por via destes fóruns foram identificadas como sendo: a "pavimentação", em 31% das respostas; a "legalização", em 20%; o "saneamento", em 14%; em menor incidência a "educação", (12%) e a "habitação", (11%). **Tabela C11.**

De acordo com a leitura das repostas do representante de rua, pode-se afirmar que a população demonstrou interesse e expectativas em relação ao projeto, tendo um razoável nível de interferência no processo decisório, relativo à definição de prioridades. Percebeu-se, no entanto, uma postura menos ativa, no que se referia à incorporação da comunidade em espaços onde o seu poder de participação poderia ter sido mais efetivo, como em "comissões", "debates" etc. Esse fato pode estar relacionado ao forte papel desempenhado pela "UMP", enquanto canal decisório e à presença de uma instância de representação intermediária (a Equipe de Operacionalização), à qual cabia efetivamente a iniciativa de levar à frente as principais atividades do projeto.

Não se tratou de uma especificidade da área em estudo, as reuniões e assembléias constituíram-se nos principais fóruns de participação da comunidade. No funcionamento das associações dos bairros do Recife, essa tem sido uma prática freqüente no encaminhamento das decisões. Segundo pesquisa da Etapas (1988), as comissões e grupos de trabalho quase não participam das decisões da entidade. O fato de o trabalho desses grupos não os alçar a outros níveis de participação na estrutura decisória das organizações populares aponta as práticas de poder dominantes nas associações (Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social, 1988, p.34). Esse tipo de prática pode ter influenciado o comportamento da população, levando-a a valorizar os espaços mais tradicionais. A suposição da existência de um certo grau de passividade por parte da mesma não deve no entanto ser descartada, desde que a estrutura de gestão do projeto estimulava um maior grau de inserção da comunidade em todas as instâncias de participação. Isso confirmou a tendência de que há na cultura política da população um senso arraigado de "assistencialismo" e uma predominância da postura reivindicativa em relação à solução dos seus problemas.

Poder-se-ia também atribuir essa relativa "passividade" da população ao processo de "mobilização e divulgação" utilizado no projeto. A União dos Moradores do Pina foi considerada pelos entrevistados como o mais importante canal da mobilização em cerca de 90% das respostas, enquanto a PCR/URB, (8%) e a própria comunidade, (2%) tiveram uma incidência baixa de respostas. **VER TABELA C12.** Além do mais, a intensidade da mobilização foi apontada como "muito boa" em 72% das respostas dos entrevistados. **VER TABELA C13.**

A partir do cruzamento das variáveis relativas a **"nível de participação"** versus **"intensidade da mobilização"**, pôde-se tecer algumas inferências mais concretas : os indivíduos que afirmaram ser o **"nível de reivindicação"** da comunidade **"muito bom"** também indicaram como **"muito boa"** a **"intensidade da mobilização"** da comunidade, cerca de (77%); do mesmo modo, os que informaram ser a **"intensidade da mobilização"** **"muito boa"**, (87%), disseram ser **"muito bom"** o nível de participação da comunidade, na **"definição de prioridades"**, no **"acompanhamento"** (84%) e na **"fiscalização"** (75%). VER CRUZAMENTOS A8-a,b,c,d.

Não houve indícios assim da insuficiência de mobilização em torno do projeto, a ponto de propiciar uma desmotivação para a inserção mais efetiva da comunidade. A mobilização parece ter sido um elemento importante de estímulo à participação da população. O trabalho de **"divulgação"** do projeto promovido pela UMP, que se utilizou de diversos instrumentos para mobilizar e conscientizar a população, também foi intenso. Como se deduziu das respostas dadas pelos entrevistados, vários foram os **"mecanismos de divulgação"**: **"carro de som"** (39%), **"panfletos"** ou **"cartilhas"**(27%), trabalho de **"porta a porta"** (24%) para o levantamento dos problemas e reivindicações da comunidade e **"outros"** instrumentos. VER TABELA C14.

Apesar do intenso trabalho efetivado pelas instâncias de representação (UMP, Equipe de Operacionalização e Representante de Rua), o processo de mobilização da comunidade sofreu altos e baixos durante todo o projeto. Basta observar o número de **"Reuniões de Rua"** e de **"Conselhos de Representantes"** realizados durante a vigência do projeto, para perceber que os períodos de maior mobilização ocorreram no início do projeto, quando o papel reivindicativo da população foi preponderante. Outros fatores contribuíram, entretanto, para a desmobilização da comunidade, entre eles, a demora no repasse dos recursos, que repercutiu diretamente sobre o andamento das obras. VER GRÁFICOS 11, 12.

Uma das características do projeto foi o processo de co-gestão, onde técnicos se deslocavam para a área, objetivando uma maior proximidade da problemática e da população-alvo. Procurou-se verificar junto ao representante como ele percebia a **"relação técnico/comunidade"**, tendo como variáveis o **"conhecimento dos técnicos"** e a **"visão sobre sua atuação"**. Parte significativa das respostas dos entrevistados (32%) indicou que um percentual expressivo do conjunto de representantes **"não conhecia"** os técnicos que trabalharam na área; das respostas afirmativas, 38% referiram-se aos técnicos da **"URB"**; 17%, aos da PCR; e apenas 12%, aos técnicos das assessorias (CEAS, ARRUAR, GAJOP). VER TABELA C15. Embora a **"atuação dos técnicos"** no projeto

GRAFICO 11
REUNIOES DE RUA

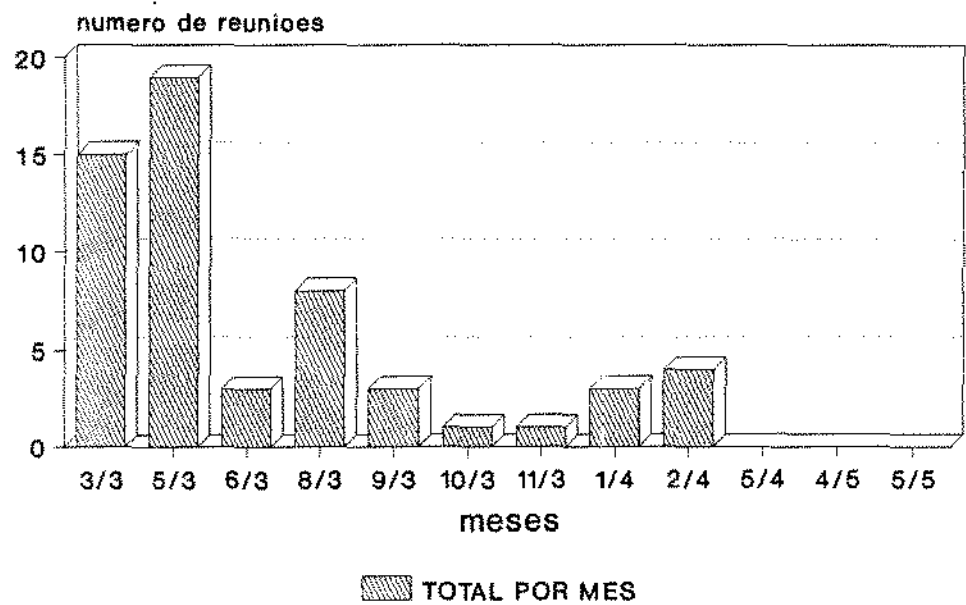
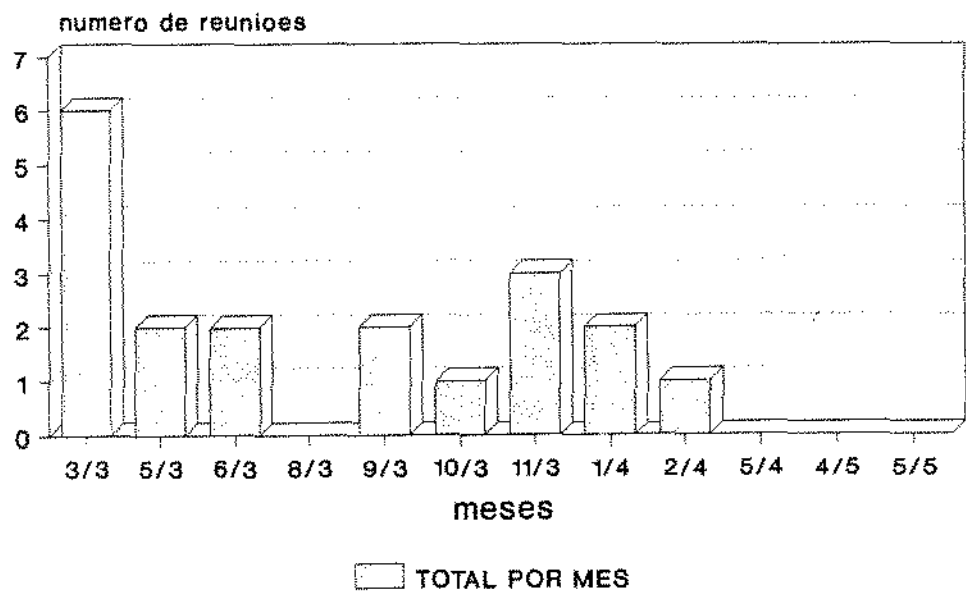


GRAFICO 12
REUNIOES DO CONSELHO



FONTE: Projeto Pina-relatorio reunioes

tenha sido considerada "muito boa", houve um índice de abstenção alto nas respostas "PCR" (37%) e "Assessorias" (27%). Em contrapartida, houve uma referência mais intensa aos técnicos da "URB" (54%). VER TABELA C16. Os entrevistados que disseram conhecer os técnicos em (90%) das respostas não conseguiram identificar os nomes das assessorias. VER TABELA C17.

Não houve dados concretos que explicassem o porquê de o representante desconhecer os técnicos, desde que constava da própria prática instalada pela Prefeitura a presença dos mesmos na área. A média de frequência de técnicos da URB nas reuniões de rua, durante o período do projeto, indicou ter havido uma relativa presença dos mesmos. VER GRÁFICO 13 a,b,c,d. Por outro lado, pode ter ocorrido uma presença mais permanente desses técnicos em outras instâncias de gestão do projeto, como foi o caso da Equipe de Operacionalização, havendo pouca aproximação dos mesmos com a comunidade. Esse era o caso da assessoria do CEAS, cujo papel junto àquele equipe foi de extrema importância, na elaboração e implantação do projeto. VER GRÁFICO 13 a,b,c,d. As causas desse suposto distanciamento podem estar relacionadas tanto a falhas nas formas e atividades de representação, quanto ao modo como se deu o exercício do trabalho técnico, ou mesmo à falta de memorização do entrevistado.

3) EFEITOS DO PROJETO:

A avaliação dos efeitos do projeto teve como referência o seu impacto na "melhoria de vida e situação física da área" sobre a "organização popular" e os "efeitos gerais do Projeto".

As condições físicas e sócio-econômicas da área do Pina eram até o momento de execução do projeto bastante precárias: área ribeirinha, sujeita a freqüentes inundações da maré, tinha na presença das águas um verdadeiro tormento para o cotidiano da população. Isso justificou o porquê de as questões da pavimentação, drenagem e saneamento terem aparecido freqüentemente como reivindicações da comunidade. Tendo um assentamento de ocupação espontânea e já consolidado, o bairro apresenta também na problemática fundiária um conflito permanente entre a população local e os grandes proprietários de terra. A maioria dos moradores fez o processo de ocupação, através de aterros e construções de madeira e, embora sejam proprietários, o problema da posse da terra não foi solucionado. A questão da posse da terra tem-se colocado para as organizações populares, numa conjuntura específica, pois representa

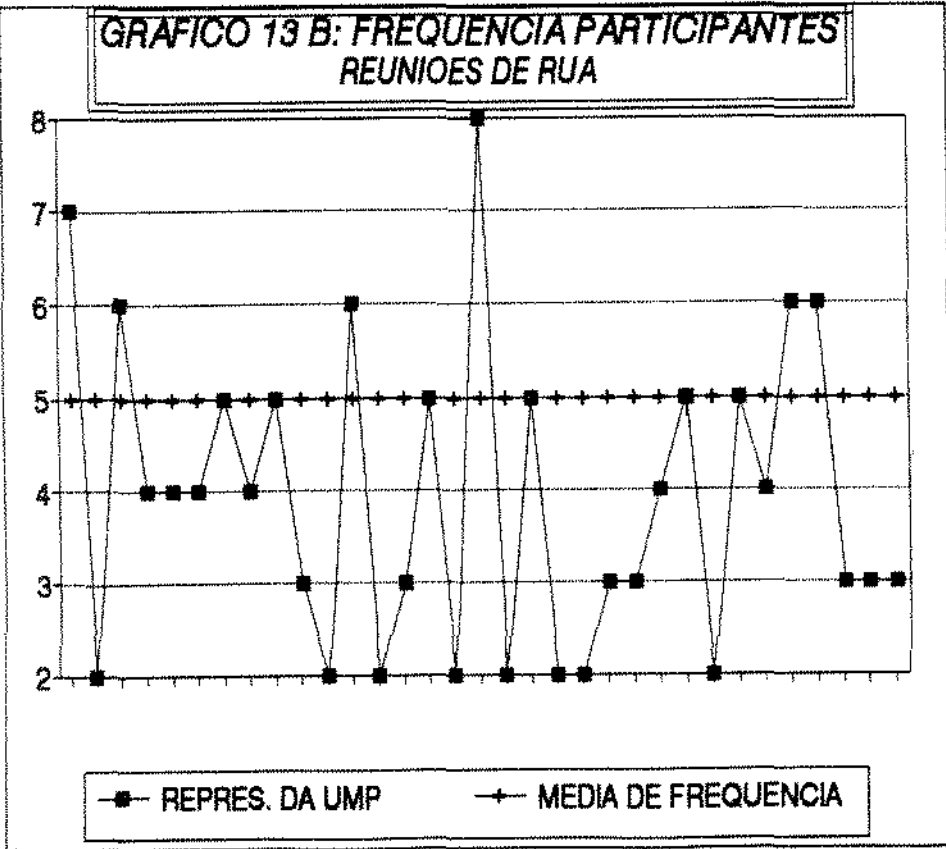
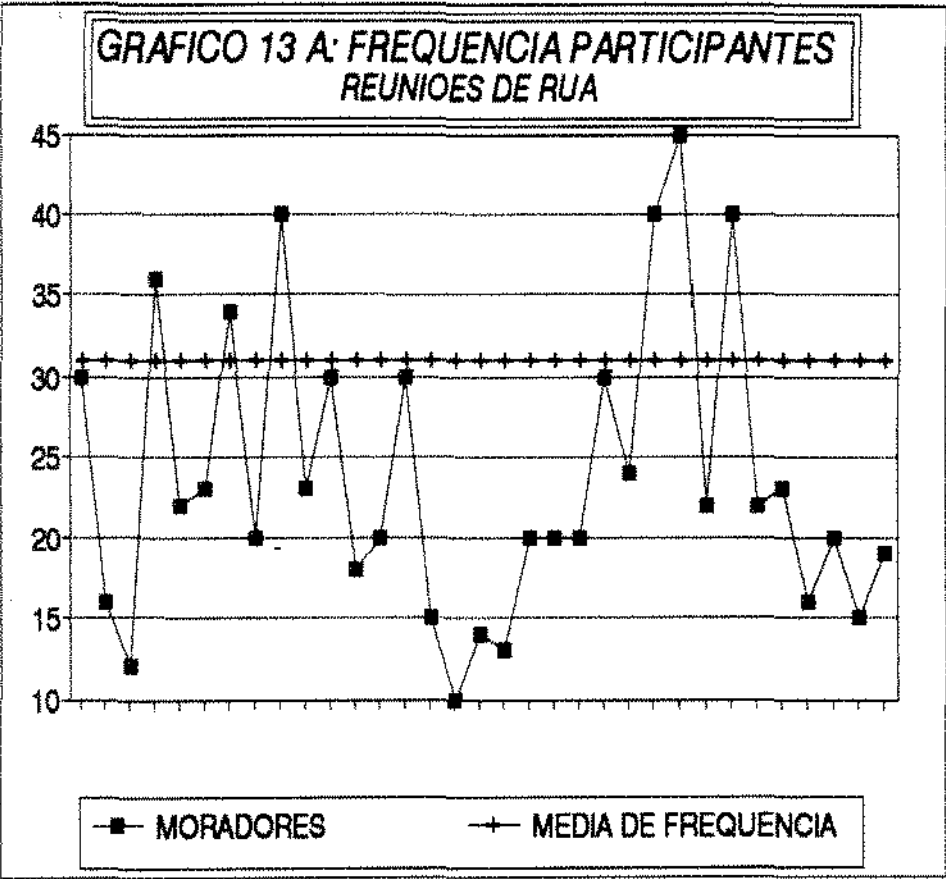


**GRAFICO 13 C: FREQUENCIA PARTICIPANTES
REUNIOES DE RUA**

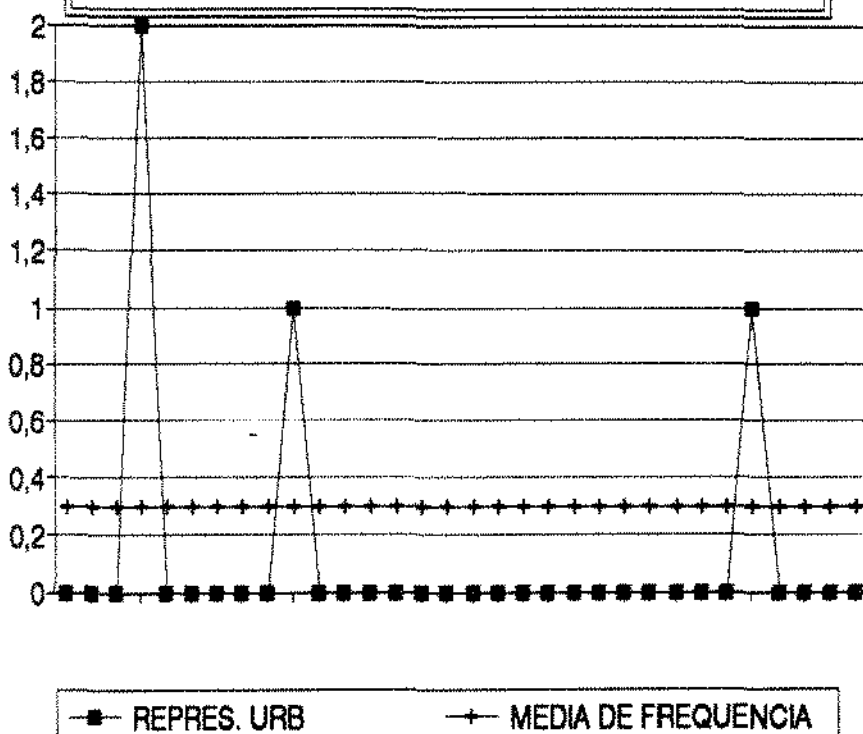
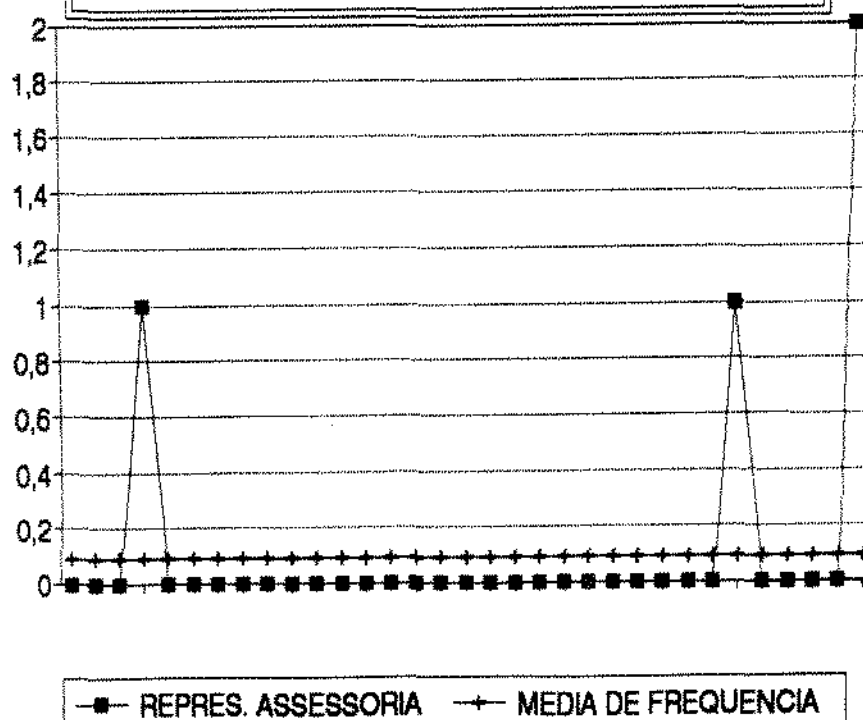


**GRAFICO 13 D: FREQUENCIA PARTICIPANTES
REUNIOES DE RUA**



uma tradicional bandeira de luta do Movimento Popular. Apesar das conquistas que se vêm sucedendo na articulação com o Estado, pode-se considerar que a postura do setor público diante do problema tem-se mostrado conciliatória. Desse modo, a regularização da posse da terra incluiu-se como uma das principais prioridades do bairro. Outras reivindicações da população do Pina foram a habitação e a educação e o estímulo às atividades produtivas, com vistas à geração de emprego e renda, esta última não contemplada no projeto.

Os primeiros resultados indicaram que o projeto atendeu às prioridades estabelecidas pela comunidade. A **"pavimentação"** foi apontada em 25% das respostas dos sujeitos como a principal prioridade atendida pelo projeto, vindo, em seguida, a **"educação"**, 20%, o **"saneamento"**, (15%), a **"habitação"**, (14%), a **"drenagem"**, (9%), e a **"legalização da posse da terra"**, (3%). VER TABELA C18. A partir da comparação entre as prioridades estabelecidas pela comunidade e o atendimento, verificou-se que apenas a **"legalização"**, que aparecia como segunda prioridade mais importante da comunidade, não foi atendida satisfatoriamente. Nos demais itens, houve na resposta do sujeito uma hierarquização distinta das prioridades, provavelmente em função da inversão das prioridades durante a execução. VER GRÁFICO 14.

A **"qualidade das obras"** executadas foi considerada pela maior parte dos entrevistados como **"muito boa"**, embora em percentuais distintos. O item **"habitação"** foi mencionado por 80% dos entrevistados, dos quais, 62% fizeram a indicação do serviço como **"muito bom"**; em relação à **"educação"**, apesar de a maioria dos sujeitos (61%) ter afirmado ser o atendimento **"muito bom"**, houve referência à **"má"** qualidade do serviço por 14% e à **"não"**-realização do mesmo por 10% dos entrevistados. Quanto à questão da **"legalização"** da posse da terra, uma das prioridades mais importantes definidas pela comunidade, 39% dos sujeitos **"não responderam"** à questão. Do conjunto que mencionou este item, (60%), 32% afirmaram não ter havido **"nenhum"** tipo de atendimento; o **"saneamento"** foi apontado por 83% dos entrevistados, e considerada a qualidade do serviço efetuado como **"muito boa"** por 53%; a **"drenagem"**, apontada por 73% dos sujeitos, foi considerada como sendo **"muito boa"** por 47%. A **"pavimentação"** foi o aspecto que mais estimulou a resposta dos entrevistados, (98%), dos quais 80% consideraram ser o atendimento de qualidade **"muito boa"**. VER TABELA C19.

Concluiu-se a partir dos resultados acima que na avaliação do representante de rua o Projeto Pina atendeu às reivindicações da comunidade de forma satisfatória, nos aspectos relativos ao saneamento, à pavimentação, à habitação e à drenagem. Em relação ao atendimento das demandas por educação e legalização da posse da terra, o

Índice de respostas apontou restrições. A explicação para a resposta do indivíduo no item educação pode estar no fato de as obras da escola só terem sido concluídas na gestão posterior. Quanto à questão da legalização da posse da terra, os dados corroboraram o constante em outras fontes (Entrevistas e Relatórios). A questão da posse da terra permaneceu como um elemento crítico, apesar das freqüentes iniciativas de negociação, levadas a cabo pela Prefeitura e pela Comissão de Justiça e Paz.

Os pontos apontados como principais **"problemas das obras executadas"** foram: **"solução inadequada"** e **"má qualidade das obras"**, em cerca de 18% das respostas dos entrevistados, respectivamente; 34%, indicaram, no entanto, **"não"** ter havido **"nenhum"** tipo de problema e 10% colocaram a falta de fiscalização. VER TABELA C20. Das respostas afirmativas relativas à existência de problemas, 29% referiram-se à falta de **"participação popular na fiscalização das obras"**; e 24%, ao **"trabalho das empreiteiras"** como causa principal dos problemas. A **"falta de recursos"** foi mencionada em apenas 10% do conjunto destas respostas. Tabela C21. Mais uma vez os dados indicaram ter havido uma menor participação da população na fiscalização das obras.

Considerando as respostas de maior incidência como indicador para mensurar os efeitos do projeto no bairro, pode-se concluir que: a **"qualidade de vida"** (50%), a **"situação física"** da área (34%) e o **"nível de organização popular"** (15%) foram as principais mudanças apontadas, propiciadas pelo projeto. VER TABELA C22. Embora não tenha sido estabelecida no processo de aplicação dos questionários uma relação prévia entre as questões: **"Conhecimento dos Objetivos"/"Mudanças Ocorridas no Bairro"**, através do artifício do cruzamento, foi possível fazer algumas inferências em cima das respostas dos indivíduos. A maior parte indicou a **"melhoria de vida"** e a **"participação popular"** como principais objetivos do projeto. Do mesmo modo, o mesmo grupo de sujeitos apontou a **"qualidade de vida"** e a **"situação física da área"** como as mais importantes mudanças provocadas no bairro. Preliminarmente, pode-se concluir que os objetivos mencionados foram alcançados, trazendo como resultados mudanças significativas no bairro. VER CRUZAMENTO A9.

A principal **"influência do projeto na organização popular"** foi, segundo 68% dos entrevistados, o seu **"fortalecimento"**; 13% afirmaram que o projeto **"não alterou"** o nível de organização, e 10% **"não"** responderam. VER TABELA C23. Para averiguar os efeitos do projeto sobre a organização da população, questionou-se ainda o entrevistado sobre a existência ou não de **"conflitos"** nas relações **"PCR/URB/UMP"** e **"UMP/Comunidade"**; 40.% das respostas referiram-se ao item **"não sabe"**; 32%, ao **"não**

existiu". Embora o percentual de respostas afirmativas seja menor, (28%), foi importante salientar o conjunto que fez menção à presença de conflitos na relação "URB/UMP" (8%), "UMP/Comunidade" (7%), "Técnicos/Comunidade" e a "outros" órgãos da PCR. As razões e tipos de divergências que ocorreram durante o projeto só poderão ser melhor evidenciadas posteriormente, a partir da análise das entrevistas. VER TABELA C24. Fazendo uso novamente do cruzamento das respostas, procurou-se estabelecer a relação entre os objetivos do projeto e a sua influência sobre o processo de organização popular. Pela incidência de respostas comuns aos itens "melhoria de vida e participação popular" versus "fortaleceu", deduziu-se que a participação foi um fator fundamental para o fortalecimento da organização da população. VER CRUZAMENTO A10.

Nos itens relativos aos "efeitos gerais do projeto", procurou-se verificar se o entrevistado fazia "diferença" entre esse projeto e outros executados no bairro; a maior proporção de respostas, 47%, disse respeito ao item "não sabe". Do conjunto de respostas afirmativas, 18% referiram-se à "participação popular" como um aspecto diferenciador do projeto e 19%, ao processo de "execução de obras". Houve assim uma evidência de que o representante não fez uma distinção clara das características mais específicas do projeto, como a descentralização e a transparência das ações e o seu caráter piloto. No entanto, a "participação do povo nas decisões" configurou-se como elemento diferenciador de outros tipos de projetos executados no bairro. VER TABELA C25.

Os "fatores mais importantes para o resultado alcançado" pelo projeto confirmaram a importância da "participação popular", apontada em (38%) das respostas. O "papel da UMP" apareceu em segundo lugar, (35%), seguido do item "outros" (24%), onde se incluiu a "popularidade do prefeito". VER TABELA C26. Lançando mão do artifício do cruzamento entre os "objetivos" e os "fatores que mais contribuíram", percebeu-se uma coincidência maior nas respostas "melhoria de vida"/"participação" e "participação popular"/"papel da UMP". VER CRUZAMENTO A11. Também a partir do cruzamento entre o "canal de conhecimento" do projeto e os "fatores que mais contribuíram" para os resultados, observou-se uma coincidência nas respostas dos sujeitos, com respeito aos itens "UMP" versus "participação"/"papel da UMP". Os dados permitiram afirmar que os resultados alcançados pelo projeto deveram-se, sobretudo, à atuação da "UMP" e à "participação da comunidade". Essa foi uma constatação relevante, pois evidenciou o grau de influência da organização e da participação da população sobre os resultados alcançados pelo projeto. VER CRUZAMENTO A12.

Com vistas ainda a avaliar os resultados do projeto, buscou-se aferir junto ao representante sua opinião sobre quais os **"resultados mais importantes para a comunidade"**. As **"obras realizadas"**, com 53% das respostas, e a **"melhoria de vida"**, com 30%, foram considerados os aspectos de maior importância para a comunidade. A menção à resposta **"posse da terra"** em menor percentual (15%) deveu-se ao atendimento precário a esse tipo de reivindicação, demonstrando, apesar disso, a importância da questão para a comunidade local. VER TABELA C27. Fazendo uma dedução simplificada, com base no cruzamento das respostas **"objetivos"** e **"resultados mais importantes para a comunidade"**, percebeu-se que houve uma maior incidência nas respostas **"melhoria de vida"**, **"participação popular"** e **"obras realizadas"**. A partir dos dados, pôde-se levantar a suposição de que as **"obras realizadas"** foram para os entrevistados os elementos do projeto, que mais contribuíram para a melhoria de vida da população. VER CRUZAMENTO A13. Por outro lado, a partir do cruzamento das respostas sobre **"o que o projeto mudou no bairro"** vérsus **"o que foi mais importante para a comunidade"**, verificou-se uma maior concentração de respostas dos sujeitos nas questões **"qualidade de vida e situação física da área"** e **"obras realizadas/melhoria de vida"**. A partir da constatação das respostas, supôs-se que para o representante o projeto cumpriu o seu objetivo principal, ao atender às reivindicações de melhoria de vida da população. VER CRUZAMENTO A14.

Sendo o grupo partidário que assumiu a Prefeitura de oposição à linha política anterior, tornou-se fundamental averiguar o grau de resistência da comunidade em relação à manutenção do projeto, após o término da gestão Jarbas. Quando questionados sobre qual o destino dado ao **"projeto frente à nova gestão"**, 78% dos entrevistados afirmaram que **"não"** houve **"continuidade das obras"**, 7% informaram que **"sim"** e 15% **"não responderam"**. Sobre **"as obras executadas"** o mesmo grupo, 78.%, informou que a Prefeitura não realizou mais **"nenhuma"** obra. VER TABELA C28, e TABELA C29.

Face à característica participativa do projeto, buscou-se saber a razão de não ter sido executada nenhuma obra. De acordo com os entrevistados que responderam à questão, (78%), a razão principal da não continuidade das obras foi, em 42% das respostas dos sujeitos, porque **"a prefeitura parou as obras"**; 21% referiram-se ao item **"não sabe"**; 16% ao **"povo descrente"**; 15%, à **"falta de pressão da UMP"**; e 16% à afirmativa de que a **"área não precisa"**. VER TABELA C30.

Não foi possível tecer observações mais conclusivas a respeito das razões que motivaram a não descontinuidade do projeto na nova administração (governo Joaquim Francisco-1988-1992). Um motivo plausível teria sido a falta de identidade da nova

administração com a orientação ideológica anterior. Uma outra explicação estaria na pouca capacidade de pressão e mobilização da própria comunidade. Ainda se poderia levantar a hipótese da falta de legitimação política dos setores que compuseram a proposta da gestão. Essas suposições preliminares serão melhor investigadas, a partir da análise das entrevistas e dos relatórios de reuniões no capítulo que se segue.

Em relação às lideranças de rua, tudo fez crer que houve uma legitimação, tanto do projeto em si, quanto da própria gestão. A "opinião sobre a gestão Jarbas Vasconcelos" por parte da maioria dos entrevistados (88.%) foi "muito boa"; para 7%, "média"; e para apenas 3%, "ruim". Os que afirmaram ter sido a gestão "muito boa" atribuíram como razão principal em primeiro lugar, o fato de o "prefeito ter sido popular", em 34% das respostas; em segundo lugar, a "execução de obras" no bairro, em 32%; e, por último, 33% apontaram "outros" motivos, como: a "abertura de espaço popular", a "melhoria das condições de vida", o "trabalho para camadas pobres". VER TABELAS C31; C32 e C33 e GRÁFICOS 15, 16, 17. Buscou-se, a partir do cruzamento, fazer uma associação das respostas sobre os resultados do Projeto e os itens apresentados pelos entrevistados, com respeito à sua opinião sobre a gestão. No grupo de entrevistados que considerou a gestão "muito boa", (88%), observou-se uma concentração nas respostas: "participação popular"/papel da UMP" e "fez obras"/"prefeito popular". Também no cruzamento entre as respostas: "o que foi mais importante para a comunidade" e "por que considerou a gestão muito boa", verificou-se uma coincidência entre as respostas: "obras realizadas/posse da terra", "obras realizadas/ melhoria de vida" e "fez obras", "prefeito popular". VER CRUZAMENTO A15 e CRUZAMENTO A16.

Concluiu-se que para o representante de rua a gestão Jarbas Vasconcelos foi boa porque fez obras, melhorando o nível de vida da população. Atribuiu-se também o sucesso da administração à abertura de espaço para a participação do povo e à popularidade do Prefeito. Essa conclusão não excluiu, entretanto, a possibilidade da autodissolução do projeto por conta da falta de resistência da comunidade. Uma segunda probabilidade foi de que sua interrupção ocorreu como resultado efetivo de uma crise de legitimação do governo local.

5.1.2 Elementos para uma Avaliação do Modelo de Gestão do Projeto Pina

Um modelo de co-gestão contém conceitualmente alguns pressupostos básicos: de um lado, fundamenta-se na cessão de parcela do poder político a

GRAFICO 14: RELACAO ENTRE REIVINDICACOES/PRIORIDADES/ATENDIMENTOS

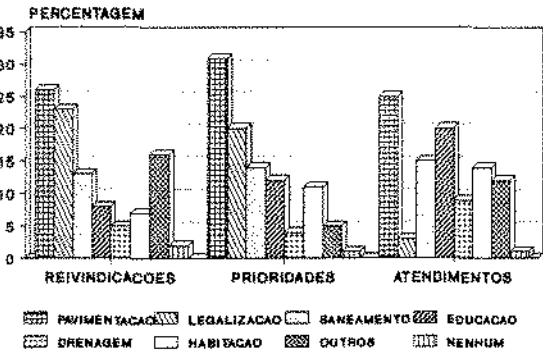


GRAFICO 15
OPINIAO SOBRE A GESTAO JARBAS

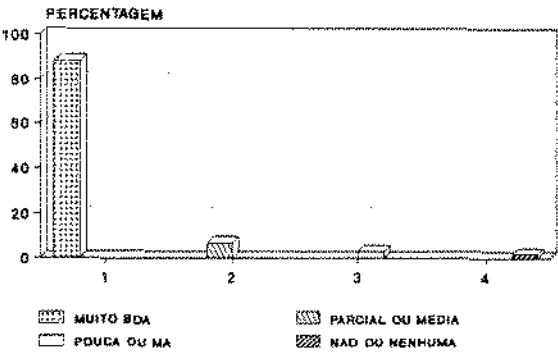


GRAFICO 16
ASPECTOS POSITIVOS DA GESTAO

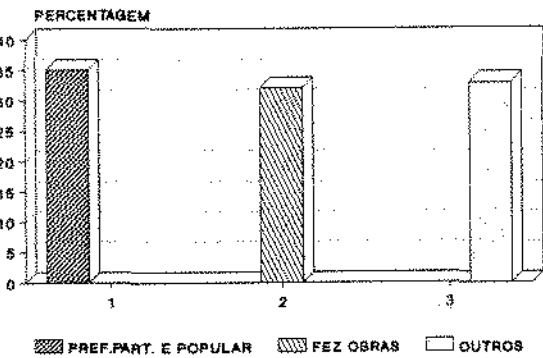
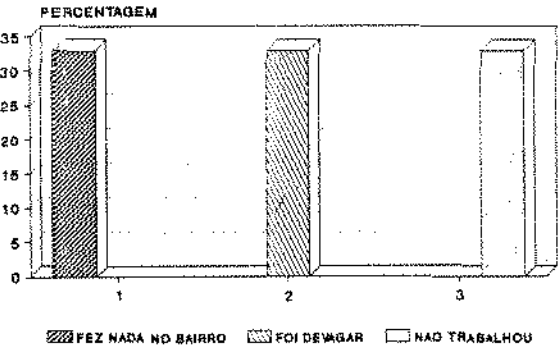


GRAFICO 17
ASPECTOS NEGATIVOS DA GESTAO



FONTE: pesquisa de campo

determinados grupos sociais. De outro, na vigência de mecanismos de controle político por parte dos atores envolvidos sobre os instrumentos e ações a eles afetos. No campo específico da relação com o Estado, o modelo de co-gestão supõe uma divisão de atribuições entre o poder público e a sociedade, no controle das políticas públicas. Toma como base a exigência da participação política e da descentralização administrativa como elementos imprescindíveis à consolidação da democracia, dos direitos sociais e da cidadania. A co-gestão não se limita à participação consultiva, superando-a pela influência direta dos setores sociais sobre as instâncias decisórias do Estado na priorização do investimento público. Esses requisitos geram tendencialmente uma maior proximidade com a realidade social, possibilitando a construção de alternativas mais apropriadas, criando condições favorecedoras do investimento público no atendimento das necessidades da população.

Na avaliação do modelo de gestão do Projeto Pina, procurou-se investigar em que medida foram incorporados os pressupostos acima, através da ocorrência de mudanças na vida social e política da comunidade envolvida. Averiguou-se também o grau de legitimidade atingido pelo tipo de processo vivenciado, do ponto de vista da fixação dos seus resultados em relação à comunidade atingida. Uma primeira questão foi: o fato da incorporação da comunidade levou ou não a que as ações implantadas se dessem de conformidade com as reivindicações e prioridades estabelecidas pela própria população? Outro aspecto investigado foi a possibilidade do estímulo propiciado pelo projeto ao fortalecimento do nível de organização popular. Até que ponto o espaço propiciado pelo modelo de gestão do projeto, ao permitir um poder efetivo de ingerência da entidade de representação, bem como a participação de outros segmentos representativos da população, criou condições para que a comunidade se organizasse e se fortalecesse politicamente? Finalmente, um último elemento averiguado foi o da reformulação da relação poder público/comunidade, sob a perspectiva da instauração de novas formas e práticas de relacionamento. A superação dos elos do centralismo nas decisões, da falta de transparência das ações, da burocratização, do clientelismo pela instauração de novos padrões, calcados na democratização do poder, com base na cidadania e na cultura política dos direitos. Em decorrência, pôde-se questionar em que proporção esse tipo de modelo de gestão impactou a máquina administrativa, rompendo com os tradicionais vícios estruturais, trazendo respostas mais rápidas e mais eficientes para a viabilização do investimento público de caráter coletivo.

Embora o modelo co-gerencial de gestão se apresente como tendencialmente favorecedor da superação de entraves, pelo caráter de colaboração que implica, a sua

utilização prática não eliminou os conflitos. As questões da máquina administrativa, da insuficiência dos recursos, da representatividade da liderança, da inversão de papéis, das limitações da comunidade (demandas x carências) não ultrapassando o campo reivindicativo e do clientelismo foram alguns dos obstáculos identificados. Os limites, quer de natureza estrutural, quer decorrentes da própria dinâmica localizada do projeto não tornaram menos significativos os resultados alcançados. O aspecto diferenciador do modelo de gestão adotado coloca-o, sem dúvida, como um marco nas experiências de gestões democráticas a nível local implantadas recentemente no país. Pode-se, a partir da avaliação dos seus limites e alcance, discutir a viabilidade de sua utilização como um possível parâmetro para a instauração de novas alternativas de gestão pública a nível local. No presente capítulo, será realizada a avaliação daquele modelo, contrapondo a visão dos atores participantes aos resultados da pesquisa de campo junto aos representantes de rua, bem como às entrevistas realizadas com membros da equipe de gestão do projeto e à memória documental.

O primeiro elemento distintivo do modelo de gestão do projeto Pina foi o seu caráter piloto. A área a ser objeto de uma experiência pioneira por parte da Prefeitura da Cidade do Recife tinha características similares a outros assentamentos populares e expressava os problemas urbanos do conjunto da cidade. O Projeto fruto da luta política da Associação de Moradores do Pina representava uma conquista da comunidade no sentido de dar soluções aos problemas relativos às precárias condições de vida e de infraestrutura existentes no bairro. De modo coerente com a proposta da administração, o modelo adotado pautava-se na participação popular. No entanto, o modo de inserção e o nível de representatividade da comunidade na gestão do projeto configuravam um modelo com características inovadoras e distintas dos demais modelos setoriais. O co-gerenciamento do projeto seria o resultado do momento de mobilização e organização da comunidade se associando à proposta de gestão participativa. Tratava-se de um requisito colocado como indispensável pela própria União dos Moradores do Pina. Da parte da Prefeitura, era uma oportunidade de exercitar uma nova forma de planejamento, com base no estabelecimento de novas formas de relacionamento poder público/comunidade. O projeto se propunha, ao mesmo tempo, ser global e integrado, com uma perspectiva de soluções a partir de ações descentralizadas, de caráter gradual e emergencial.

O consenso acerca da estrutura e da forma de gerenciamento do projeto foi sendo construído no próprio processo. Para cobrir os problemas da área, construir o levantamento das necessidades e de modo a viabilizar uma maior representatividade da população, adotou-se a dinâmica do "Representante de Rua", prática já utilizada pela

comunidade. O gerenciamento seria feito por uma equipe de técnicos da URB-Re, membros da UMP e a assessoria do CEAS (Equipe de Operacionalização), que teriam a incumbência de coordenar o projeto, acompanhar as obras, discutir e realizar as atividades necessárias. Essa seria a forma de envolver a participação da comunidade em todas as questões e instâncias decisórias. O projeto procuraria articular a dimensão técnica da proposta à participação da comunidade em todos os problemas que envolvessem a realidade da área.

O compromisso firmado permitiria o resgate da credibilidade do setor público, na medida em que visava a uma inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, favorecendo as necessidades das camadas populares. Do lado da comunidade, o projeto ganharia impulso, ao assegurar sua participação, trazendo mudanças concretas na melhoria de vida e na situação física da área, além de efeitos considerados significativos sobre o processo de organização popular. Embora todas as expectativas indicassem no sentido da legitimação do conjunto de forças que viabilizaram a experiência, o percurso final não confirmou essa suposição. De fato, no final da gestão Jarbas Vasconcelos, o Projeto Pina foi interrompido, de modo similar a outras experiências levadas a cabo pela administração.

1) AS POSSIBILIDADES E LIMITES DO MODELO CO-GERENCIAL DO PINA

De acordo com a visão dos atores entrevistados e com os resultados da pesquisa junto aos representantes de rua, o índice de representatividade da comunidade na gestão do projeto foi bastante expressivo. O nível de credibilidade da população em relação à União dos Moradores do Pina pode ser demonstrado quando esta foi apontada pelos entrevistados como principal canal de conhecimento do projeto, de maior influência decisória e de mobilização da comunidade. A entidade popular possuía poder de intervenção desde o planejamento, passando pela definição de prioridades, até o controle sobre a liberação dos recursos. Embora a força política da UMP tenha sido intensificada com a execução do projeto, um aspecto significativo foi o papel que ela já exercia no trabalho associativo e de mobilização da comunidade. Um exemplo disso foi o fato de a vinculação do representante à Associação ter ocorrido antes do projeto. A maior parte dos representantes, cerca de 70%, já mantinha vínculos com a Associação dos Moradores local, sendo sua atuação direcionada para os problemas internos do próprio bairro. A representatividade da Associação também foi mencionada pelos entrevistados, sendo esta

indicada como sua legítima representante junto ao setor público. O papel da UMP também foi apontado como um dos fatores mais importantes para o resultado alcançado pelo projeto.

Outra instância de representação fundamental foi a Equipe de Operacionalização. A formação de um grupo de trabalho (URB/UMP/CEAS), visando a co-gerenciar o projeto, legitimou a participação da comunidade, dando-lhe um poder decisório efetivo. Os membros da UMP que integravam a Equipe como representantes exerciam, além da função de coordenação, acompanhamento e fiscalização, um papel efetivo de representação dos interesses comunitários. Foi suficiente observar o número de reuniões realizadas por aquela equipe, no período de duração do projeto: um total de aproximadamente 370 (trezentas e setenta). Cerca de 230 (duzentas e trinta) destas reuniões foram feitas com a comunidade: 61 (sessenta e uma) com a própria Equipe, 57 (cinquenta e sete) reuniões de Rua, 48 (quarenta e oito) com a UMP, 20 (vinte) com o Conselho de Representantes, 12 (doze) Assembléias, o restante, 32 (trinta e duas), com outros setores do movimento e grupos locais. VER GRÁFICOS 18, 19, 20, 21.

A presença do representante de rua enquanto instância de representação, embora fosse uma sistemática comum ao movimento associativo local, teve como elemento estimulador o espaço institucional criado pelo processo de gestão do projeto. Os resultados da pesquisa apontaram um grau de participação e de inserção no co-gerenciamiento bastante significativo, indicando que o seu papel enquanto canal de expressão das demandas da população foi exercido de modo satisfatório. A comparação dos índices de respostas dos indivíduos, com respeito às reivindicações e prioridades escolhidas pela comunidade e ao atendimento propiciado pelo projeto, evidenciou que a presença do representante foi um canal de articulação decisivo para que os interesses da população se concretizassem. O nível de representatividade também pôde ser avaliado, tendo como base a média de freqüência dos representantes nas reuniões do Conselho; no período de duração do projeto, esta chegou próximo a 30 (trinta) participantes, índice razoável, em relação ao universo dos 120 (cento e vinte) representantes existentes. A presença efetiva do representante como canal de articulação com a comunidade foi um fato inovador, se se levar em conta que o tipo de prática participativa no co-gerenciamiento de projetos públicos ainda representa uma coisa nova para os movimentos sociais. VER GRÁFICOS 14, 22A, 22B.

O grau de representatividade atingido pela representação comunitária no processo não se estendeu, do mesmo modo, ao conjunto da população, ficando restrito ao grupo que a representava. Essa afirmativa foi confirmada nos resultados da pesquisa,

GRAFICO 18
Total de Reunioes com a Comunidade

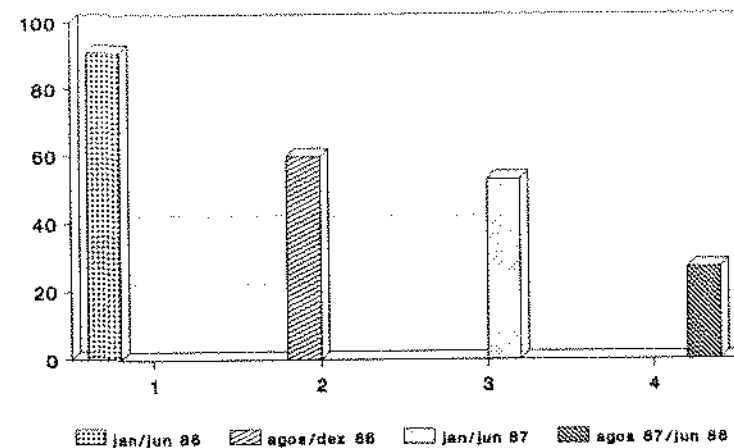


GRAFICO 19
Total de Reunioes por Tipo e Período

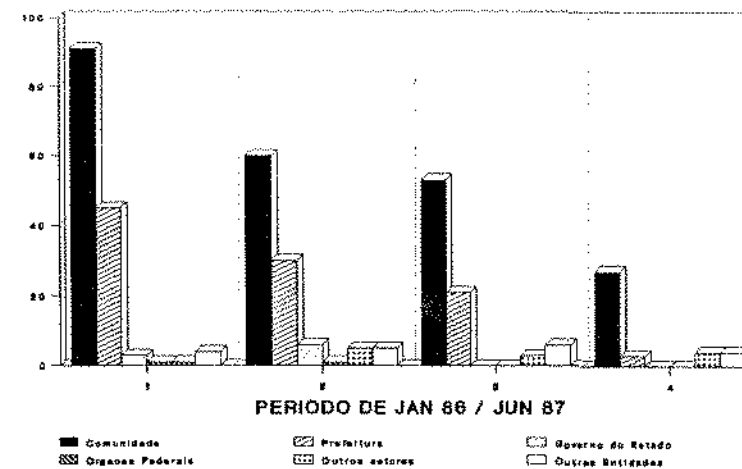


GRAFICO 20
Total Geral de Reunioes por Tipo

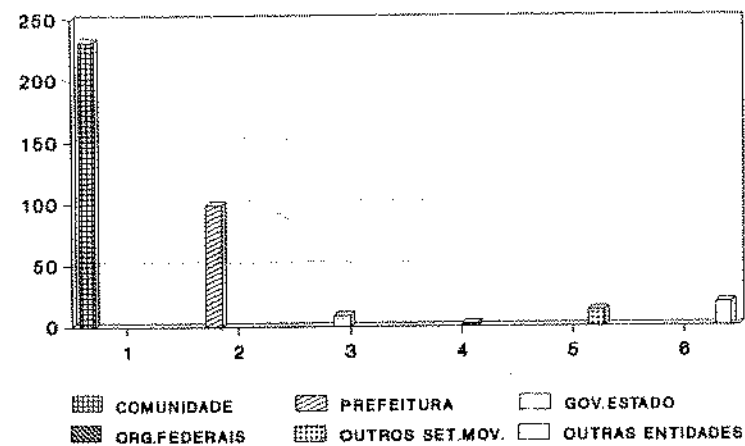
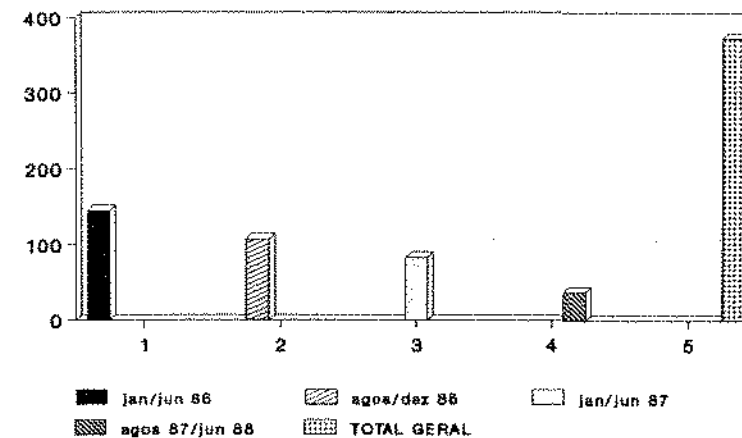


GRAFICO 21
Totais Gerais por Período



FONTE: relatorios do projeto Pina

**GRAFICO 22 A: FREQUENCIA PARTICIPANTES
REUNIOES DO CONSELHO DE REPRESENTANTES**

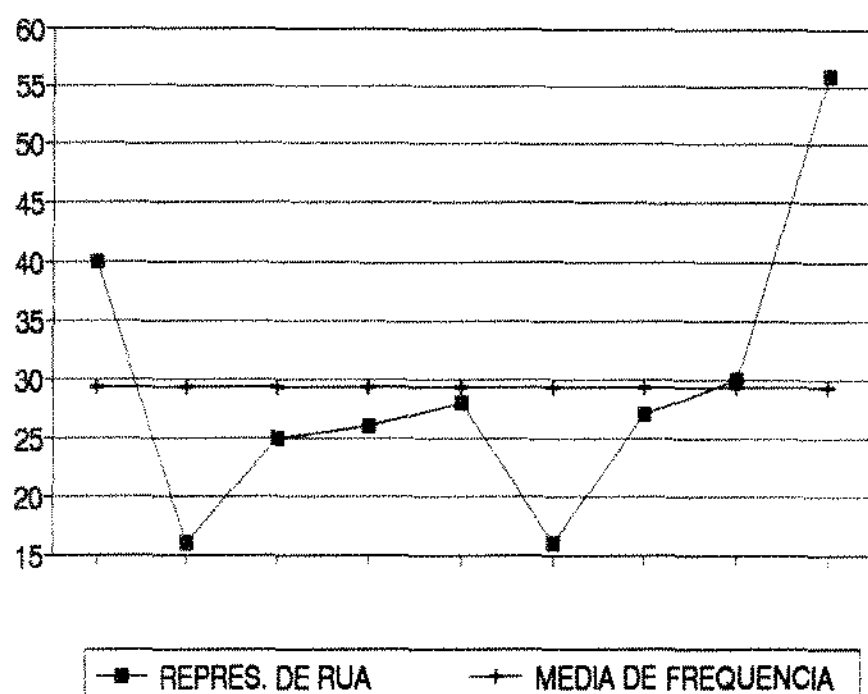
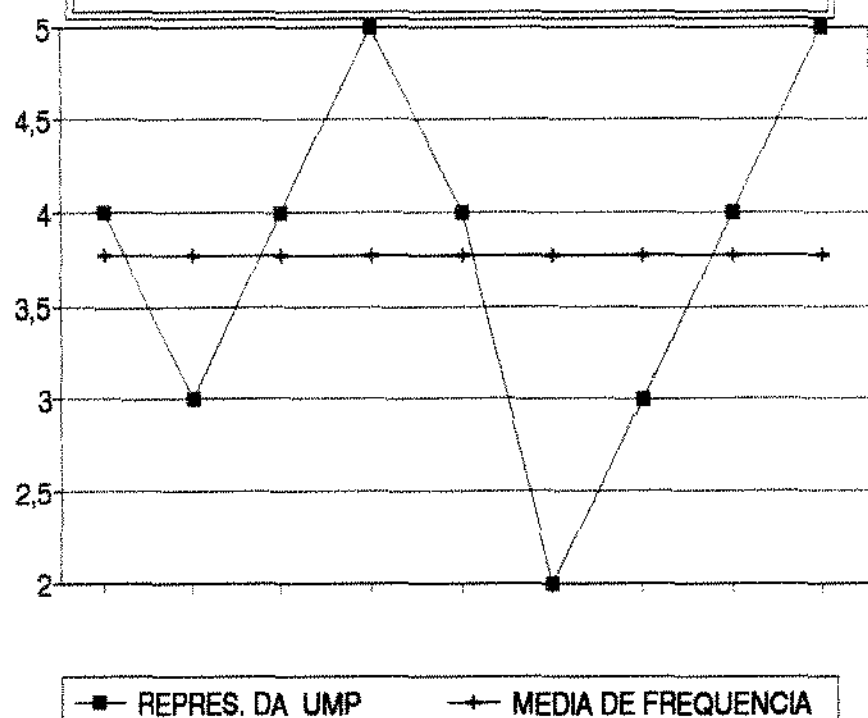


**GRAFICO 22 B: FREQUENCIA PARTICIPANTES
REUNIOES DO CONSELHO DE REPRESENTANTES**



quando se procurou aferir o nível de participação da comunidade. Observou-se nas respostas dos entrevistados uma incidência maior na questão "reivindicava" e bem mais reduzida nos itens relativos à decisão, acompanhamento e fiscalização do projeto. **VER GRÁFICO 23.** Embora a comunidade tenha sido apontada, depois da UMP, como canal de maior influência decisória, ressaltou-se o forte papel reivindicativo da base da comunidade. Ainda segundo a visão do representante, a presença da população foi bem mais significativa em reuniões e assembléias. Essa informação veio confirmar a tendência observada na forma de participação de grupos da população dos bairros populares na cidade Recife (ETAPAS 1988). A participação de moradores em atividades desenvolvidas por associações locais se processa de forma residual e, quando ocorre, é de maneira pouco ativa. Esse tipo de tendência também foi identificada, com relação à participação da população no projeto; a média de frequência de moradores às reuniões de rua, durante o período do projeto, foi de cerca de 26 (vinte e seis) pessoas, demonstrando ter havido um certo envolvimento de parte da população no projeto. **VER GRÁFICO 13A, 13B, 13C, 13D.**

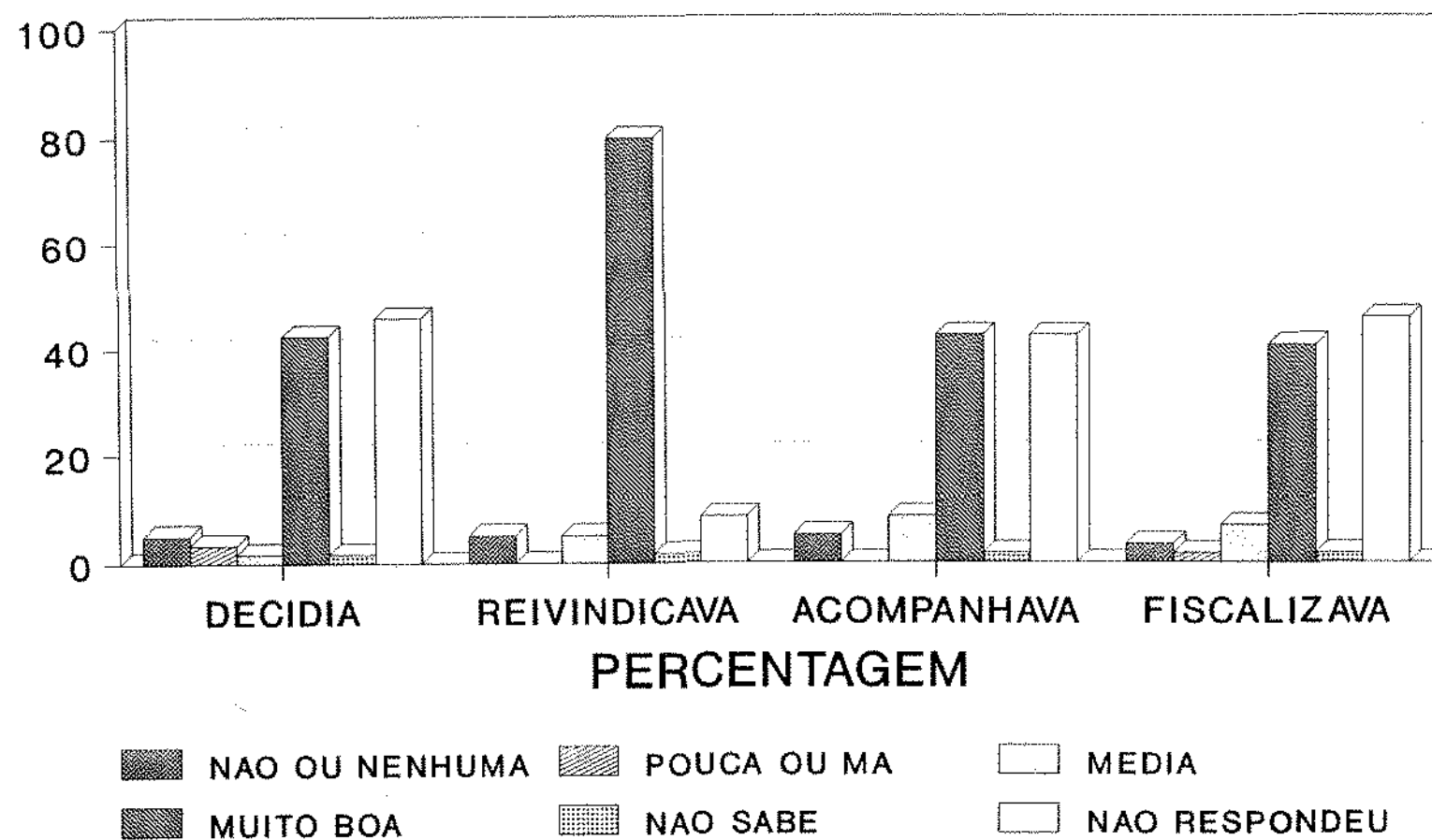
Segundo pesquisa realizada pela UMP junto aos moradores do Pina, especificamente em relação ao Projeto de Urbanização que estava sendo executado no bairro, 47% dos entrevistados afirmaram que haviam participado, de alguma forma, das discussões ou mobilizações a ele pertinentes, e 53% não tomaram conhecimento do mesmo (União dos moradores do Pina, 1988, p.19). Comparativamente aos índices de participação de moradores na solução dos problemas das áreas do Recife, o nível de inserção dos moradores do Pina no projeto pode ser considerado relativamente alto. Segundo o ETAPAS (1988):

"Nas entrevistas com moradores de todas as áreas do Recife onde existem Associações e Conselhos, foi surpreendente a informação de que uma média de 73,64% dos moradores "não fazem nada" para resolver os problemas por eles próprios apontados."

"...uma significativa maioria de moradores, se encontra distante dos processos coletivos de organização e luta. A participação da população nas atividades das Associações e Conselhos é restrita a aproximadamente 3% a 5% de moradores dos bairros". (Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social, 1988, p.52)

Levando em conta o caráter piloto da experiência, as limitações, particularmente em relação aos recursos e à demora na execução acarretando a

GRAFICO 23: PROJETO PINA
NIVEL DE PARTICIP. COMUNIDADE NO PROJETO



FONTE: Projeto Pina

desmobilização da população e o nível de inserção dos moradores no projeto atingiram um patamar acima das expectativas.

Os altos índices de representatividade atingidos demonstraram a importância do espaço co-gerencial criado pelo projeto, para a viabilização dos resultados atingidos. Houve uma visão bastante uniforme por parte dos atores com relação aos efeitos da experiência co-gestionária do Projeto Pina. Em linhas gerais, o saldo do projeto foi apontado como extremamente positivo, trazendo mudanças significativas na melhoria de vida da população, no fornecimento dos serviços de infra-estrutura básica e no fortalecimento do nível de organização da comunidade local.

OS AVANÇOS NA NOVA RELAÇÃO SETOR PÚBLICO/COMUNIDADE:

Foi senso comum entre os entrevistados o caráter piloto e inovador da experiência:

"o projeto abriu espaço, ao relacionamento entre o poder público e a comunidade, à uma melhor interação Povo-Poder(...). A força da comunidade, o esforço conjunto (URB/UMP) em por em prática um novo exercício de planejamento, representou um avanço significativo na nova relação(...). O projeto se caracterizou principalmente pela negociação e não pela reivindicação e confronto(...). Houve um divisão de tarefas setor público/comunidade o que possibilitou uma ação conjunta" (6)

Um dos atributos principais mencionados foi o fato de o projeto ter propiciado uma relação mais próxima com a realidade da população. Essa proximidade trouxe a possibilidade da adoção de soluções técnicas mais apropriadas, reelaboradas a partir do cotidiano da comunidade e do sujeito objeto da ação. Em termos de aprendizagem na relação setor público/comunidade, o processo foi bastante pedagógico, houve avanço significativo. Permitiu por parte dos técnicos o invento de soluções a partir da "sabedoria" popular, a construção de um novo saber técnico, de um novo tipo de instrumental para tratar a realidade. Por parte da comunidade, propiciou a busca de novos conhecimentos para poder participar das decisões: o povo começou a opinar. Sobre esse aspecto vale salientar a menção feita pelos entrevistados à relação com as empreiteiras:

⁽⁶⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

"A relação com as empreiteiras foi muito boa. Qualquer problema, a representação comunitária era requisitada, os técnicos iam à área, estavam presentes sempre que necessário. A URB orientou as empreiteiras no sentido de procurar a Equipe. Os projetos eram discutidos desde a formulação a execução. Sempre foi acatada a orientação de consultar a comunidade." ⁽⁷⁾

A positividade no relacionamento com as empreiteiras foi uma abertura importante viabilizada pelo tipo de processo de gestão do projeto. Em outras áreas da cidade, foram constantes os conflitos que caracterizaram essa relação. A nova forma de relacionamento permitiu um controle efetivo da população sobre a execução dos serviços, contribuindo para a elevação do nível de qualidade das obras executadas.

Apesar das reclamações quanto aos conflitos derivados da máquina administrativa, houve referências elogiosas à abertura de um maior espaço de comunicação com a chamada burocracia.

"...a gente freqüentava os corredores da Prefeitura, as portas eram abertas para comunidade. O nosso relacionamento com diretores e com o próprio Prefeito era muito bom".

A força e representatividade da comunidade criou uma maior capacidade de pressão sobre o poder público, gerando novas atitudes por parte de seus representantes. A estrutura foi aberta para a comunidade, havendo maior transparência na informação.

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE:

A participação comunitária na co-gestão do projeto criou condições para a discussão coletiva dos problemas, deu à comunidade o poder de gerir seu próprio espaço social.

Abriu possibilidade de fiscalização do poder público, exigindo qualidade no serviço prestado, rompendo com o paternalismo e promovendo a organização em torno do órgão

⁽⁷⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

representativo. A participação da comunidade em todo o processo garantiu, desse modo, a qualidade do resultado final e foi fundamental ⁽⁸⁾.

A representatividade e a responsabilidade sobre o projeto fizeram da UMP um canal efetivo para o atendimento dos anseios da comunidade.

Apesar da existência de conflitos em relação aos papéis, a questão decisória coube à comunidade, preservando-se sempre os espaços de autonomia do movimento ⁽⁹⁾.

Um exemplo concreto da influência decisória da Associação foi o seu papel no acompanhamento e controle sobre a liberação dos recursos. Embora a gestão direta coubesse à URB, a liberação por parte da agência de financiamento (BNDES) dependia do aval da comunidade, sendo feita de acordo com as etapas de execução das obras.

"A Equipe acompanhava todas as obras e os passos relativos aos recursos, tendo, junto ao BNDES, o papel de aprovação do que era executado. A população exercia a função de fiscalização das obras" ⁽¹⁰⁾.

A fiscalização e o acompanhamento por parte da comunidade teve, além disso, peso significativo nos resultados das obras: representantes de rua, moradores participavam ativamente como fiscais de sua área, contribuindo efetivamente para a execução do projeto. Os representantes da Associação na Equipe de Operacionalização tinham também poder de interferência no acompanhamento e fiscalização dos projetos técnicos.

A comunidade era consultada e as soluções reelaboradas, quando necessário, conforme as características e necessidades da população. O trabalho de mobilização e divulgação levado a cabo pela UMP e seus representantes, por meio de instrumentos como cartilhas e outros mecanismos como reuniões e assembléias, foi muito eficaz. Apesar de ter passado por momentos de arrefecimento por conta de fatores externos (demora na liberação, atraso nas obras), a mobilização do povo foi fundamental para viabilizar o projeto. A estrutura de gestão do projeto foi um elemento favorecedor de uma nova prática de relação de grupos, contribuindo para uma melhor identidade e cooperação

⁽⁸⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

⁽⁹⁾ Idem.

⁽¹⁰⁾ Idem.

entre a representação comunitária. A dinâmica de gerenciamento permitiu a emergência de diferentes perfis de lideranças, levando a uma maior representatividade e uma melhor divisão de tarefas entre a representação comunitária.

AS RESTRIÇÕES À EXPERIÊNCIA:

A máquina administrativa foi identificada como maior obstáculo; agilizar a máquina para acompanhar o processo deflagrado pelo projeto junto à comunidade não era uma tarefa simples.

A máquina não estava aparelhada, o processo foi desencadeado sem que houvesse mudanças na estrutura pré-existente ⁽¹¹⁾.

Em termos mais globais, a principal contradição apontada pelos entrevistados foi a conjuntura econômica nacional de crise financeira, reduzindo a capacidade do município para dar respostas concretas à população. A administração Jarbas, além de manter uma relação de oposição, não pressionou o governo federal. Isso teve como consequência a falta de recursos, provocando a morosidade no atendimento e, quase sempre a incapacidade para suprir as inúmeras demandas da cidade. No contexto mais específico da administração, as principais reclamações dirigiram-se à falta de integração e entrosamento entre os órgãos da Prefeitura, à burocracia excessiva. Também foram mencionadas, as dificuldades de informação por parte de algumas secretarias e empresas, bem como a demora na execução das obras.

"A falta de capacitação e a resistência de alguns técnicos para vivenciar o processo, foi um dos fatores que contribuíram para o emperramento da máquina administrativa"⁽¹²⁾.

Nas avaliações realizadas, uma das críticas mais severas ao Projeto disse respeito à inversão das ações planejadas:

(11) Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

(12) Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

"O projeto Ações Imediatas atrapalhou o projeto Global, a exemplo do esgotamento sanitário que devia ter sido executado primeiro(...). O "emergencialismo" saiu o mais tradicional(...). A solução técnica do projeto foi convencional"⁽¹³⁾.

O entrevistado fazia referência ao atendimento apenas parcial das metas físicas do projeto. O chamado projeto global acabou não sendo executado por causa do volume de recursos que exigia. A questão da posse da terra foi um conflito que perdurou; durante e após o projeto, os confrontos com proprietários foram freqüentes. Os problemas de saneamento e drenagem exigiram soluções técnicas de difícil execução, envolvendo alternativas de mais longo prazo. No término da gestão, algumas obras (escola e creche) ficaram por ser concluídas. As mudanças necessárias ao bairro demandavam ações de longo prazo, ultrapassando os limites de uma administração de curto mandato. Apesar de ter tido um certo "privilégio" em relação a outras áreas da cidade, o fornecimento de infraestrutura e serviços básicos ficou aquém das demandas locais. Esses fatores, somados aos problemas dos recursos e à demora na execução, levaram ao arrefecimento da mobilização popular.

NOVA RELAÇÃO COM "VELHAS" DIFICULDADES:

Os vestígios da prática tradicional herdada dos governos autoritários estiveram presentes na máquina administrativa local, evidenciando que os problemas estruturais não foram superados, no bojo das administrações democráticas. Na leitura do projeto em questão foram detectados vários tipos de constrangimentos: a manutenção da cultura política autoritária, através da presença de espaços de exercício de micropolíticas de poder, da falta de transparência, da dispersão de tarefas e atribuições. O principal fator ressaltado foi o não cumprimento de uma das premissas básicas da proposta de gestão democrática: a reforma administrativa. A natureza da máquina pública permaneceu marcada pelos "velhos" estrangulamentos: pela centralização, burocratização, falta de articulação entre os diversos níveis de governo, pela escassez de recursos financeiros e despreparo dos funcionários.

Do lado da comunidade, os resultados demonstraram que a situação real das classes populares exige soluções que ultrapassam, e muito, a simples dimensão de um projeto executivo. O processo de desmobilização que ocorreu na área do Pina não

⁽¹³⁾ Idem.

foi um fator isolado do contexto geral, mas se estendeu ao conjunto do Movimento Popular, no final da administração. Ficou evidente que a participação política da população, em geral, e do próprio movimento está vinculada a lutas emergenciais, tendendo à auto-dissolução, no momento em que cessa o atendimento por parte do setor público. Esse processo de desmobilização pode ser atribuído a uma crise momentânea do próprio movimento, mas tem fortes explicações no seu percurso histórico, nas características de sua estruturação. Exemplo marcante estava na difícilidade da população e dos dirigentes populares em ultrapassar a visão paternalista/assistencialista do Estado. A prestação de serviços tem sido vista quase sempre como uma dádiva ou como um benefício oferecido por tal e qual político. A relação com o legislativo continuou reproduzindo os mesmos laços de clientela anteriores. Isso apontou para a ausência de conscientização sobre a necessidade de buscar o significado do trabalho coletivo como fruto das lutas dos setores populares e como resultado do investimento público.

NOVA RELAÇÃO COM "NOVAS" DIFICULDADES:

A avaliação dos resultados da EXPERIÊNCIA co-gerencial do projeto Pina permitiu tecer algumas considerações preliminares acerca das implicações e dificuldades emergentes dos modelos alternativos de gestão urbana a nível local. Apesar de sua especificidade, os constrangimentos identificados no modelo em estudo podem ser estendidos a nível mais global, sendo de relevância para uma abordagem crítica dessas experiências.

Uma dificuldade de ordem mais geral constituiu-se na falta de difusão e troca das experiências, dentro da própria administração e entre os diversos setores do movimento popular, impedindo a sua reprodução no conjunto da cidade. Esse fato ocorreu em relação a vários projetos setoriais de caráter participativo implementados. Supõe-se que as razões que levaram a esse "isolamento" podem ser atribuídas, sobretudo, à heterogeneidade do conjunto de forças que configurou a gestão; cada órgão da administração produziu, conforme a sua concepção própria, proposições diversificadas, com vistas à incorporação institucional da participação popular. Cada área da cidade objeto da intervenção da Prefeitura foi alvo de processos específicos de mobilização da

população, sem que houvesse por parte do próprio Movimento Popular a percepção da necessidade de articulação e repasse do saber crítico acumulado pela prática vivenciada⁽¹⁴⁾.

Essa dispersão foi bem nítida quando se observou a experiência co-gerencial do Projeto Pina. Apesar do caráter piloto e da característica inovadora do modelo adotado ao incorporar a co-gestão da comunidade local, os resultados do conhecimento produzido não foram disseminados em outras áreas, nem repassados ao conjunto do Movimento. A falta de difusão da EXPERIÊNCIA ficou clara no processo de articulação mantido pela comunidade do Pina com o mais importante espaço de participação construído pela administração - o programa Prefeitura nos Bairros. A fala de alguns entrevistados evidenciou que a dinâmica de acompanhamento e avaliação do projeto prescindiu do fórum daquele programa:

"...No programa Prefeitura nos Bairros a participação da União (UMP) era pequena, pelo fato dos pleitos da comunidade serem discutidos no fórum próprio do projeto. Tudo o que as outras áreas reivindicavam através do programa, o Pina já havia priorizado por intermédio do Projeto".

"...A posição da UMP, era mais de ouvir, só nos manifestávamos quando havia algum problema em relação ao projeto. No caso de necessidade, a nossa posição era de cobrança dos nossos direitos, e de reconhecimento do nosso papel" ⁽¹⁵⁾.

No discurso acima, identificou-se um contraponto importante em relação à proposta de descentralização político-administrativa da administração. O programa Prefeitura nos Bairros não excluiu a perspectiva da existência de outros espaços de participação, o que era correto. Ao mesmo tempo não definiu mecanismos de articulação mais sólidos em relação àqueles. As razões alegadas pelos entrevistados para justificar o isolamento que caracterizou o processo vivenciado pela comunidade foram as mais diversas:

"...Politicamente o Pina era uma área mais fácil de trabalhar, possuía uma única organização. Esta embora muito combativa mantinha uma posição isolada do conjunto em termos de seu percurso político".

⁽¹⁴⁾ Ver Capítulo 3 (três)

⁽¹⁵⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

"... A experiência caminhou muito isolada porque havia uma posição de privilégio, além disso, existiam os recursos disponíveis".

"...O fato da PCR/URB ter privilegiado a área do Pina e da pretensão de estender a experiência à outras áreas não ter ocorrido, impediu o intercâmbio com outros movimentos, com outros bairros."

"...Houveram tentativas isoladas de disseminar a experiência, mas de modo reduzido e superficial. A relação ocorreu com as limitações comuns a maioria das organizações: os problemas locais envolveram a comunidade, houve uma concentração em cima de poucas lideranças" ⁽¹⁶⁾.

Certamente, os motivos apresentados não tornaram menos significativos os resultados alcançados pelo projeto, mas demonstraram que muito há de ser refletido acerca das iniciativas de participação popular na gestão pública. Esse foi o caso, por exemplo, dos critérios de escolha para o investimento nos espaços da cidade. Como guia para garantir a maior democratização das ações, a premissa do interesse coletivo tornava-se um critério fundamental. A situação de carência das classes populares, retratada na quantidade de reivindicações, era, no entanto, de tamanha ordem que terminou valendo o critério do mais forte, do mais organizado ou da escolha dos espaços de maior clientela eleitoral. Daí advém o certo "privilegiamento" dado por parte do setor público a determinados grupos organizados do movimento popular. O favorecimento à área do Pina foi um exemplo patente de que a disputa pela hegemonia sobre o espaço da cidade não é um privilégio dos setores capitalistas. Os segmentos organizados do Movimento Popular detêm hoje, por conta do seu peso eleitoral e de sua expressão política, um poder de barganha efetivo na disputa pelo investimento público. Essa conquista tem aspectos de extrema positividade, na medida em que vai exigir da parte dos movimentos populares uma ação direta sobre o Estado. A máquina administrativa tradicional passa a ser pressionada de modo a oferecer respostas e soluções em um tempo, em um volume e em uma qualidade que, até então, estavam restritos aos espaços ocupados pelas classes mais favorecidas.

No caso da administração em estudo, essa nova forma de relação estabeleceu-se de uma maneira extremamente contraditória. Os laços políticos e o poder de influência junto ao Estado tenderam a ser bem mais fortes quando a interlocução se procedia com grupos de maior nível organizativo. Bem mais tênue foi

⁽¹⁶⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

a capacidade de influência dos setores sociais mais empobrecidos das classes populares que, pelas suas limitações em termos organizativos, não conseguiram se imiscuir no espaço do poder público. A tendência foi o "privilegiamento" de alguns, em detrimento de uns tantos outros, exatamente daqueles que, por conta de seus níveis de carência, estão a demandar um maior volume de investimento público.

Uma outra distorção decorrente desse tipo de relação foi a emergência de uma nova forma de clientelismo. As lideranças legitimadas no bojo dessa nova relação passaram a gozar da intimidade dos quadros de direção política, freqüentavam a "cozinha" dos órgãos públicos e assumiam perante a população uma face carismática. Muitas destas lideranças exercitavam práticas individualizadas, levando reivindicações particularizadas em nome das organizações que representavam. Também por parte do setor público procedeu-se à personalização do poder das lideranças, fazendo com que se estabelecesse um circuito de relacionamento entre as pessoas e não com a estrutura da máquina do Estado. Em geral, por conta da força política que adquiriram, algumas lideranças terminaram fazendo uma inserção partidária definitiva, comprometendo efetivamente aspectos fundamentais da autonomia do movimento popular.

Um outro problema que se mostrou inerente à nova prática de gestão democrática foi a questão da dubiedade dos papéis das partes envolvidas (Governo Local/Movimentos Sociais). Nas avaliações do projeto Pina, foram inúmeras as referências à ambigüidade do poder e aos conflitos na definição das funções do poder público e do poder popular, retratados pelos entrevistados sob várias formas ⁽¹⁷⁾:

"...A comunidade passou a ver a UMP, como uma mini-prefeitura; a equipe era identificada e comparada com o setor público. Nós éramos representantes da comunidade, e tomávamos aquilo para nós mesmos, como se fôssemos responsáveis, e isso nos confundiu com o governo".

"...O papel do técnico e da UMP as vezes se confundiam. Havia uma afetividade e muito entusiasmo com o projeto, era a primeira vez que técnicos da Prefeitura tinham a possibilidade de trabalhar junto com o povo, num projeto desse tipo(...) quanto ao CEAS, nós precisávamos de sua ajuda. Ele nos ajudou e orientou na elaboração das cartilhas, na preparação e aplicação dos questionários, na triagem das prioridades".

⁽¹⁷⁾ - Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

"...Em certos momentos, a Prefeitura entrou no papel político que era da União dos Moradores, do mesmo modo também a UMP tendeu a entrar no aspecto técnico. Isso não chegou a ser um conflito".

Percebeu-se no discurso a referência explícita à inversão dos papéis: a UMP fazendo o papel da Prefeitura, assumindo para si a responsabilidade pelos erros e acertos do projeto, perante a população do projeto. Isso levou a comunidade a defender dificuldades que não eram suas, mas da Prefeitura, justificando os estrangulamentos da máquina, como a falta de recursos, a morosidade na execução etc. Os técnicos, pela sua proximidade com a população e pela interação com as lideranças, criaram uma certo nível de convivência e solidariedade. Indiretamente, colocavam-se com uma postura de oposição e até de confronto aos quadros de direção da Prefeitura, defendendo os direitos da comunidade. Por sua vez, as lideranças, pela sua condição diferenciada de acesso à informação e convivência com a realidade, passaram a dominar um novo saber técnico, questionando as soluções e a natureza da nova relação ⁽¹⁸⁾

"O que é mais importante: a experiência do povo ou a ciência dos técnicos? Os técnicos vão fazer a cabeça das lideranças, que por sua vez, vão fazer a cabeça do povo".

Finalmente, coube uma referência de caráter metodológico, com respeito ao modelo adotado. Observou-se que o processo de descentralização instaurado por intermédio do modelo co-gerencial do projeto Pina teve um caráter transitório e limitado ao momento de sua execução. Apesar da ingerência da comunidade no controle dos recursos financeiros, esta não possuía autonomia política sobre sua gestão. Além disso, a capacidade decisória da comunidade não permitia a sua interferência direta na definição de mecanismos institucionais mais sólidos, que levasse à consolidação do processo de descentralização deflagrado pela experiência. Esse caráter momentâneo e provisório do modelo de descentralização político-administrativa pode ter-se constituído num dos fatores que contribuíram para a falta de sedimentação da experiência, embora a formalização legal de canais institucionais não consista, por si só, num elemento de garantia de continuidade e de legitimação política. Entretanto, se o processo tivesse avançado a esse nível (da institucionalização legal), talvez houvesse maior possibilidade da sua continuidade após o momento em que cessou a intervenção.

⁽¹⁸⁾ Idem.

As razões da auto-dissolução do projeto de administração democrática da Gestão Jarbas Vasconcelos (1985/88) não estiveram certamente nos elementos novos que emergiram como fruto do caráter ainda experimental da relação poder local/movimentos sociais. A explicação mais plausível talvez se encontre na questão da ruptura da base de legitimação política que deu sustentação ao projeto.

2) CRISE DE LEGITIMAÇÃO OU PERDA DE HEGEMONIA DOS SETORES POPULARES

Um projeto de gestão democrática nem sempre tem como contrapartida a legitimação do conjunto de forças que lhe deu sustentação. É muito freqüente que o resultado efetivo de uma crise de legitimação do governo local seja a interrupção de sua proposta por conta de uma derrota eleitoral. Do mesmo modo, a institucionalização das práticas participativas pode ser um estímulo ao desenvolvimento dos movimentos sociais, mas pode-se tornar também um fator de contenção e paralisação. Um projeto de administração democrática transcende e muito os seus resultados concretos, por melhores que sejam. Por isso mesmo, o seu grau de legitimação é de difícil mensuração. As ações de um governo envolvem os mais diversos valores políticos e toda uma rede de mediação de interesses, da qual é constituída a política municipal. O nível de percepção por parte da população acerca desse conjunto é extremamente complexo, passando por valores simbólicos do seu cotidiano. Nessa perspectiva, é incorreto medir a importância de uma administração através de resultados objetivos ou fazer um julgamento em cima de fatos subjetivos. Por outro lado, os parâmetros para avaliação do grau de hegemonia dos setores populares na sua relação com o Estado perpassam vários aspectos de sua estruturação, indo desde a sua formação e percurso histórico até as práticas efetivadas no seu cotidiano. O que se pretendeu, no campo restrito do trabalho acadêmico, foi a construção de hipóteses e a incursão em análises da realidade que ajudem a compreender e indagar sobre os novos processos vivenciados pelos setores populares na sua relação com o Estado.

As conclusões acerca da experiência co-gerencial do Projeto Pina abordaram esse ponto de vista de uma referência preliminar para perceber o grau de legitimação dos processos de participação na gestão das políticas públicas. É nessa direção que se fará em seguida um questionamento mais específico acerca da capacidade de legitimação do modelo em estudo, buscando-se investigar o percurso percorrido pelo projeto, com o término da administração.

Os pressupostos até aqui confirmados, são de que a relação de negociação com o poder público favoreceu a ação política da comunidade local, resultando também na melhoria efetiva das condições de vida da população. Se assim ocorreu, por que então o projeto sofreu interrupção? Qual o nível de resistência da comunidade local, no sentido de manutenção do espaço político conquistado? Como se estabeleceu a articulação da comunidade local com a nova administração? Em que medida houve uma relação entre a derrota eleitoral e a ruptura da base de legitimação política que deu sustentação à proposta participativa?

Muitas destas questões podem ter respostas no contexto particular da avaliação do projeto em estudo. Outras necessitam de uma avaliação mais criteriosa, que será objeto do próximo capítulo. Certamente inúmeras são as indagações que podem vir a ser objeto dos mais diversos campos de estudo e que não se esgotam nos limites desta pesquisa.

O discurso dos atores não sinalizou na direção de uma possível falta de legitimação da experiência, mas ao contrário, houve unanimidade em torno do processo afirmativo propiciado pela experiência co-gerencial do Pina, por parte de todos os entrevistados ⁽¹⁹⁾:

"...Foi uma experiência viva, deu um saldo pessoal qualitativo. Com todas as limitações e até marcado por um certo isolamento no processo, o caminho adotado foi o mais correto. Nos aproximamos de uma proposta de auto-gestão".

"...O projeto se mantém vivo na memória da população, apesar de todas as dificuldades vivenciadas".

"...A negociação não excluiu o confronto eventual, mas foi também uma conquista, e uma nova forma de pressionar".

"...o Projeto organizou a população em torno da UMP. Não foi a URB, mas o projeto que estimulou a organização popular".

"..Pelo menos agora discutimos com o povo, antigamente só se discutia com a classe dominante. "Povo de Novo" é isso: ele está na mesa, mas não é hegemônico.

⁽¹⁹⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

Pode-se argumentar um possível comprometimento do discurso dos atores, por conta de seu envolvimento com o processo vivenciado. Os resultados fornecidos pela pesquisa, com respeito ao grau de representatividade e de participação da comunidade, bem como sobre os efeitos benéficos do projeto, corroboraram, no entanto, os argumentos colocados. Algumas razões apontadas como fatores para a ruptura da experiência no término da administração têm explicações exógenas, de natureza estrutural, ultrapassando o campo específico do projeto. Outros tipos de argumentos indicaram constrangimentos próprios ao processo vivenciado.

O nível de percepção por parte dos atores sobre as causas de uma possível auto-dissolução da experiência foi bastante diversificado. Alguns consideraram a interrupção do projeto como fruto do imediatismo e da acomodação da comunidade⁽²⁰⁾:

"...O comportamento do povo é imediatista, quando atinge os objetivos se acomoda. Isso ficou comprovado no desenrolar do próprio projeto; na medida em que o povo ia adquirindo aquilo que ele jamais pensou ser conquistado, ele se acomodou. ...na mudança do governo Jarbas para o de Joaquim, o povo estava desmobilizado, o atendimento já havia sido feito".

O argumento de que o nível de mobilização já havia decrescido, mesmo antes da conclusão do projeto, por conta do imediatismo da população, pareceu procedente. Como pode ser observado nos gráficos em anexo, no período final do projeto, houve uma queda significativa no número de reuniões de rua e de conselhos de representantes. É certo também que fatores, como a falta de recursos e a demora na execução contribuíram para a queda do nível de mobilização. VER GRÁFICOS 11, 12. Pode-se perceber também que a desmobilização não foi uma especificidade do conjunto da população, mas atingiu a própria estrutura de gerenciamento do projeto. O decréscimo no número de reuniões realizadas pela Equipe de co-gerenciamento e da própria UMP indicou que o final da gestão foi marcado pela dispersão da comunidade. VER GRÁFICOS 24, 25, 26.

⁽²⁰⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto. (VER ANEXO L)

GRAFICO 24
REUNIOES DA UMP

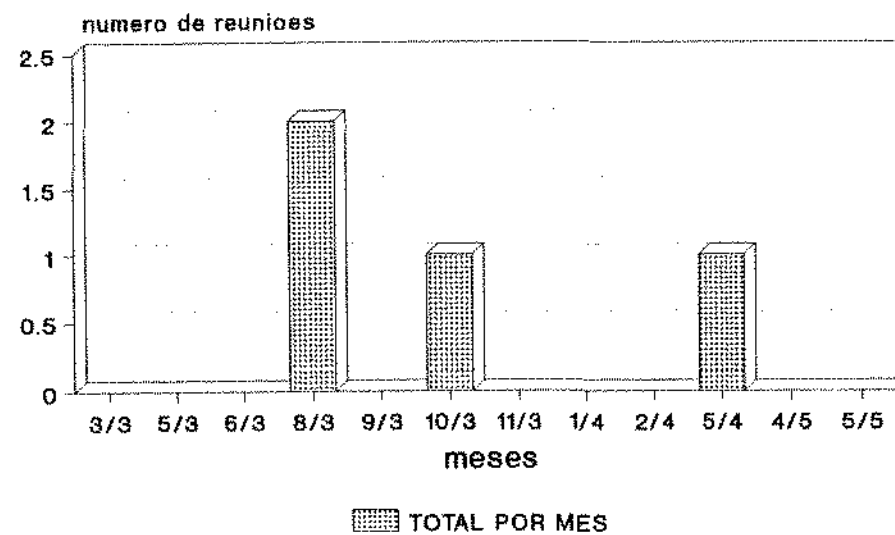


GRAFICO 25
REUNIOES EQUIPE E CEAS

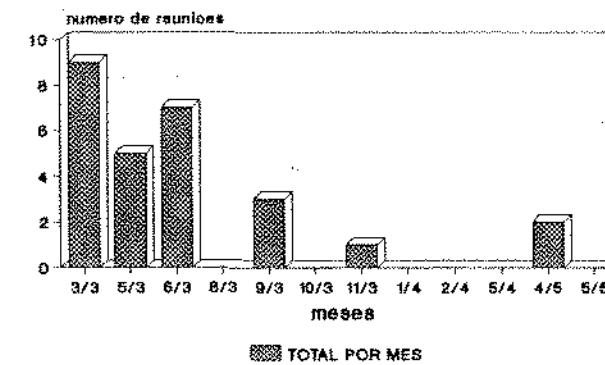
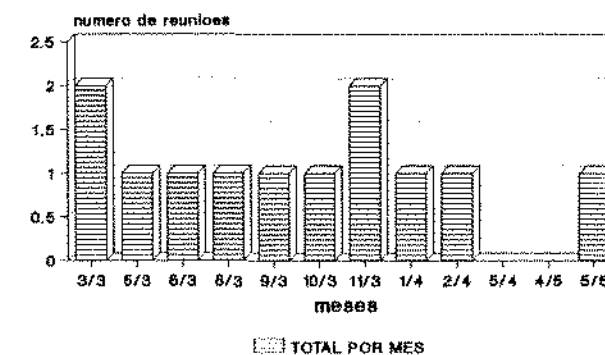


GRAFICO 26
ASSEMBLEIAS



FONTE: Projeto Pina-relatorio reunioes

"...A comunidade não procurou mais a Associação. A frequência às assembléias diminuiu, embora muita coisa tenha a ser feita no nosso bairro" ⁽²¹⁾.

A desmobilização da população, motivada pelo atendimento de suas reivindicações, não era uma especificidade do Pina. São fatos corriqueiros na trajetória das lutas desenvolvidas pelos movimentos populares os fluxos e refluxos da mobilização da população. A participação política da população dá-se em torno de lutas emergenciais; conquistado o objetivo da luta, a articulação se desfaz.

A falta de percepção da população sobre o caráter coletivo da proposta também parece ter sido um fator estimulador à auto-dissolução da experiência.

"Depois do atendimento as práticas foram as mesmas: a presença do lixo, a falta de conservação dos serviços executados, demonstram que a postura da população com a área foi de descaso."

"Um dos pontos negativos foi a ausência de educação sanitária e de conscientização da população. Se a educação partisse do próprio governo, no caso da Prefeitura: conscientizar o povo de que tudo que foi conquistado é fruto do trabalho conjunto, que tudo é resultado dos impostos que pagamos, iriam valorizar mais o trabalho, toda infra-estrutura que foi propiciada pelo projeto" ⁽²²⁾.

Apesar de bem absorvida pelas lideranças, a concepção que permeou o modelo de gestão do projeto não teve um nível de reflexão correspondente por parte da população ⁽²³⁾.

"O povo só visualiza o que é concreto - as obras". O poder público nunca tinha se voltado para o investimento na área. A população não tinha a uma percepção crítica e mais profunda sobre o papel do governo. Esta falta de visão fez com que as pessoas se acomodassem tão logo atingissem seus objetivos imediatos".

A comunidade dispersou-se com as mudanças políticas. Acabou o investimento, perdeu-se o interesse e as possíveis referências do processo ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto. (VER ANEXO L)

⁽²²⁾ Idem.

⁽²³⁾ Idem.

⁽²⁴⁾ Idem.

"...O projeto Pina morreu porque se perdeu na mudança de gestão. O projeto foi pensado como uma ação contínua, que começaria com as "Ações Imediatas" e posteriormente desencadearia o "Projeto Global". Nós tentamos passar esse encaminhamento para comunidade, havia consciência de algumas pessoas acerca do processo. É como se as referências tivessem se perdido quando acabou o investimento na área."

"...O problema não só do Pina, mas de todo Movimento, é a mobilização(...) parece que estamos esperando eleger um novo candidato popular para fazer a mobilização. Já não sei se a mobilização depende só da vontade do povo ou necessita da vitória de um candidato popular."

Esse momento de arrefecimento da mobilização da comunidade coincidiu com a campanha eleitoral no final da administração Jarbas, contribuindo para a sua fragmentação. O processo eleitoral confundiu as lideranças quanto ao seu papel; tornou-se por demais conflituoso separar a dimensão partidária da dimensão política.

"...Durante a campanha eleitoral houve um racha na UPM, logo após a conclusão do projeto. Determinadas lideranças pertencentes a associação, quiseram tirar proveito pessoal do projeto. Pessoas que exerciam uma liderança em seu próprio benefício, se confrontaram com outras que defendiam os interesses da comunidade".

A interrupção dos processos de mobilização do movimento tem relação direta com a sua inserção nas lutas políticas. A partidarização dessas lutas e seu tipo de engajamento levam à auto-dissolução, no momento em que a base de sustentação política entra em ruptura.

"... se alguém pertence a um partido político e seu candidato é eleito, então ele trabalha, se não for, não trabalha. Os líderes comunitários devem estar preparados para trabalhar com quem quer que seja, que esteja no poder junto. Nesses dois anos de governo da gestão Joaquim, a mobilização do Movimento popular, praticamente desapareceu" ⁽²⁵⁾.

O governo eleito de oposição ao anterior não absorveu a proposta participativa. As alianças e os interesses em jogo deram origem a um projeto político com direção distinta e nitidamente conservador. Os movimentos sociais não eram parte do

⁽²⁵⁾ Trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto.
(VER ANEXO L)

projeto das elites econômicas locais, agora hegemônicas, que haviam apoiado o candidato derrotado. Redefiniu-se a relação Poder Local/ Movimento Popular, retomaram-se as práticas do clientelismo e assistencialismo. As comunidades não mantiveram mais uma relação direta com a Prefeitura, a participação foi dificultada. A capacidade de pressão por parte da comunidade do Pina reduziu-se, o movimento como um todo se desarticulou, houve preocupação em não perder a autonomia. A crise e o desgaste na sua imagem geraram desorganização e descrédito na UMP.

O Projeto Pina, mesmo tendo sido fruto da mobilização popular, foi interrompido, a população não mostrou nenhum nível de resistência. A UMP não conseguiu caminhar com os próprios pés!

5.2 CONFLITOS EMERGENTES DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DO RECIFE (1986/1988)

A emergência de conflitos nas experiências recentes de gestão democrática a nível local deve ser encarada como um processo inerente à nova forma de relação poder público/sociedade. A participação sócio-política na gestão pública resultou na incorporação de uma nova correlação de interesses políticos, a nível do poder local (do executivo, do legislativo, dos setores econômicos, das elites técnicas-intelectuais e dos movimentos organizados), não habitualmente presentes nas formas tradicionais. Pela necessidade de convivência desses interesses antagônicos, a natureza do poder que se instaurou é bastante complexa. Ao permitir um maior grau de influência da sociedade sobre o Estado, a participação desses atores sociais colocou um outro patamar de conflitos.

A tentativa de superação e redefinição do papel tradicional exercido pelo Estado, implícita no exercício da democratização do poder, trouxe à pauta da agenda do setor público uma série de novos requisitos, abrindo a possibilidade para a interlocução dos grupos sociais com as instituições políticas. Essa agenda passou a ser formulada a partir da construção de um espaço político concreto, podendo resultar ou não na unificação dos diversos interesses em jogo. A influência dos diversos segmentos da sociedade civil sobre o espaço público constrói-se de forma diferenciada e desigual, pois os grupos que disputam parcelas do poder não possuem as mesmas condições de hegemonia. Apesar de a lógica do Estado capitalista permitir que os espaços de

hegemonia no processo de formação das políticas públicas sejam determinados pelo poder econômico (do capital imobiliário, industrial, de serviços etc.), isso não significa que os setores populares se tornem incapazes de imprimir uma direção ao aparelho de Estado incorporando os seus interesses.

As experiências recentes de administrações democráticas a nível local foram marcadas por uma nova forma de articulação poder local/sociedade, onde o papel dos movimentos sociais foi de extrema relevância para contrabalançar a tendência acima mencionada. A interferência desses novos atores na construção da agenda do poder local e, de certo modo, o seu "privilegiamento" como interlocutor e alvo do investimento público não se fizeram sem a presença de conflitos e rupturas, o que permitiu freqüentemente um questionamento sobre o grau de legitimidade dessas experiências.

A avaliação dos resultados da experiência de gestão Jarbas Vasconcelos 1986/88, realizada pelo presente estudo, permitiu identificar alguns dos principais impasses que marcaram estes processos institucionais de participação, destacando-se: **a relação Estado / Movimentos Sociais, a Estrutura da Máquina Administrativa, a relação Executivo/Legislativo/Movimentos Sociais e a questão da Legitimação Político-Eleitoral destes projetos** ⁽²⁶⁾.

1) A NOVA RELAÇÃO ESTADO / MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Um primeiro problema de natureza estrutural apresentado pelos movimentos sociais pode ser caracterizado como sendo o de não possuir um projeto próprio com respeito à sua relação com o Estado. Esse tipo de conflito está principalmente vinculado à questão da participação institucional, mantendo-se autonomia e garantindo-se a pluralidade. A oportunidade de ver o Estado não mais como adversário, mas como parceiro, exige que esses movimentos extrapolem o campo meramente reivindicativo para se comportar como co-responsáveis pelas ações do setor público.

Esse novo papel trouxe confusão às entidades e lideranças que ainda não conseguiram resolvê-lo, seja no campo teórico ou da sua praxis política, porque sempre há o "fantasma" do Estado como inimigo. Fatores como a heterogeneidade e a fragmentação do Movimento Popular, a dificuldade de se articular e agir coletivamente, a ausência de

⁽²⁶⁾ Avaliação realizada com base nas entrevistas com os atores sociais, e nos resultados da pesquisa de campo. (VER ANEXOS G, A, F, J).

unidade nas demandas têm contribuído para que não haja a construção de uma proposta concreta de sua inserção no espaço institucional. Esses fatores transformam-se em permanente obstáculo para que os movimentos populares possam dar um conteúdo próprio às suas bandeiras de luta e conseguir respaldo da opinião pública, com respeito às suas reivindicações.

Essa falta de elo entre a realidade política e as bandeiras de luta tem conseqüências de duas ordens: (a) o espaço institucionalizado, sem correspondência com uma proposta do movimento, passa a ser objeto de propostas que, embora priorizadas e negociadas com as organizações populares sob a sua influência direta, partem via de regra do interlocutor (o Estado), cabendo o processo decisional, em última instância, ao poder público; (b) as estruturas organizativas (por intermédio de suas lideranças) tendem a se imiscuir nos espaços de poder que não são próprios do movimento, mas do Estado. O acesso à participação abre condições para que seja instituído o uso de práticas clientelistas de uma nova ordem (o clientelismo das organizações), combinando-se formas de negociação coletivas com a personalização e a influência junto ao aparelho estatal. O risco de cooptação passa a ser intensificado na medida em que o movimento não possui clareza do projeto democrático, de seu papel frente aos diversos interesses que compõem a correlação de forças que disputam a pauta do investimento público.

Há, por outra parte, uma dificuldade dos movimentos sociais em perceber o seu papel na reversão das políticas públicas, no sentido da melhoria das condições de vida dos setores populares, desde que se estabelece uma relação direta entre a miséria social e a satisfação das necessidades. As contradições sociais têm contribuído para que a cultura política do movimentos se atenha a questões emergenciais como objeto principal de sua luta.

Durante o processo participativo vivenciado pela administração, a prática dos setores populares foi marcada pelo caráter corporativo, onde as reivindicações pontuais e localizadas se sobrepunham aos interesses coletivos da cidade. Essa visão estreita do movimento, ao estabelecer trincheiras em torno de suas reivindicações, acarretou uma série de distorções. A proposta do programa Prefeitura nos Bairros, por exemplo, era pensar regionalmente a globalidade da cidade, entretanto as questões emergenciais/localizadas foram o maior motivo de preocupação dos setores organizados. Isso incorreu numa perda de visão do conjunto dos problemas da cidade e do próprio bairro. A participação do movimento na definição de estratégias gerais para o conjunto da cidade, a exemplo do Conselho Municipal de Orçamento, não teve os resultados

esperados. A principal limitação foi exatamente a falta de percepção do seu significado e de apoio por parte das organizações populares, conforme se percebe na fala de um entrevistado:

"era preciso que as associações de moradores fossem capazes de pensar o bairro, que é seu espaço de atuação política, mas também os grandes problemas do conjunto da cidade, para que pudessem se colocar de fato, como interlocutores da negociação com poder público, e isso não ocorreu."⁽²⁷⁾

A dificuldade em articular o planejamento estratégico da cidade com a questão da compatibilização entre demandas populares e capacidade de atendimento por parte do setor público foi um problema que se arrastou durante todo o período da administração. A abertura de canais de participação na gestão democrática criou expectativas junto aos setores populares, com respeito ao atendimento das reivindicações, sendo necessário um processo de negociação permanentemente conflituado entre as entidades e o governo local. Segundo um dos entrevistados,

"(...) os conflitos existentes em relação ao movimento popular, além daqueles de ordem estrutural (das carências), são os de ter que dar respostas concretas à sua base social de apoio. No momento em que se tem um governo com uma proposta de reforma do Estado que visa a beneficiar as maiorias, evidente que aumentam as expectativas de resolução a curto prazo. No caso das administrações municipais, os investimentos são sempre inferiores às expectativas. O primeiro conflito com relação ao Movimento foi o de ter que conciliar as expectativas com as possibilidades reais da Prefeitura"⁽²⁸⁾.

O relacionamento Poder Local / Movimento Sociais teve também repercussões no processo organizativo. Apesar do argumento do respeito à autonomia e da pluralidade, as tradicionais marcas do clientelismo, do assistencialismo e da cooptação estiveram presentes sob uma nova faceta. Os espaços institucionais abertos pelo poder público, ora incorporaram lideranças como quadros do próprio aparelho institucional (militantes do movimento ocupavam cargos administrativos), ora invadiram áreas específicas de organização dos setores populares (criando estruturas institucionais paralelas).

⁽²⁷⁾ VER ANEXO H

⁽²⁸⁾ VER ANEXO G

Com a finalidade de abrir caminho à negociação, foram criadas estruturas informais de participação (Conselhos, Plenárias, Comissões Setoriais etc) que acabaram, em última instância, exercendo politicamente função organizativa. Exemplo disso foram as "comissões setoriais" e "locais" que exigiam a presença freqüente de lideranças em reuniões promovidas pela Prefeitura. Essa sistemática encontrou, por parte das entidades mais combativas, uma grande resistência. Argumentava-se que a tendência destas comissões era a de gerar estruturas paralelas dentro do movimento, sendo uma ameaça a sua autonomia. Para o Movimento Popular,

"a participação institucional no Programa Prefeitura nos Bairros, por intermédio das plenárias e comissões setoriais, de um lado funcionou como instrumento de mobilização, de outro, envolveu a presença de lideranças, afastando-as de suas bases." ⁽²⁹⁾

As plenárias, ao mesmo tempo em que abriam a oportunidade para uma articulação direta das lideranças com o prefeito, secretariado e demais quadros de direção, também criavam espaço para que determinadas lideranças se sobrepussem às suas instâncias organizativas. Do mesmo modo ao tempo em que estimulava a organização do movimento, (quem era mais organizado tinha maior poder de pressão), provocou uma certa dispersão.

"A relação da liderança com a sua base, muitas vezes, era inexistente - a base era a própria liderança. O mais comum era as lideranças de direção das associações escolherem suas próprias prioridades e levá-las ao espaço público em nome do coletivo". ⁽³⁰⁾

Apesar das interferências negativas sobre o processo organizativo exercido pelo Programa, um aspecto de positividade no processo foi a necessidade de articulação sentida pelas entidades que formam o Movimento de Bairro do Recife.

"A idéia de articulação das estruturas de organização do movimento de bairros era anterior à gestão Jarbas, no entanto, o Prefeitura no Bairros contribuiu para sua rearticulação. A dispersão que o programa provocou levou o Movimento a buscar uma nova forma de articulação dos seus interesses, o que resultou na criação da FEMEBE, em setembro

(29) VER ANEXO H

(30) Idem.

de 1987. Apesar de sua criação ter recebido apoio financeiro da prefeitura, não houve nenhum tipo de ingerência política por parte dela na sua formação". ⁽³¹⁾

A questão da representatividade dos setores do movimento popular que deveriam servir de canal de interlocução com a administração incorreu em divergências que nunca foram inteiramente assimiladas pelas lideranças. De um lado, a posição da Prefeitura foi considerar como representativo qualquer grupo social organizado, independentemente de sua facção ideológica e das divergências políticas entre eles. O princípio adotado foi o do respeito à autonomia e à pluralidade do movimento, enfatizando-se o processo de discussão coletiva. Abriu-se também a possibilidade de a população buscar fora do espaço institucional suas formas próprias de luta. De outro, a postura adotada pelo movimento era a do reconhecimento apenas daquelas entidades consideradas combativas, relegando-se as ditas associações pelegas.

A ausência de regras mais precisas no que se refere aos critérios de quem deveria participar acabou contribuindo para uma ampliação sem precedentes de entidades. Conforme afirma Fontes (1990), houve no período um crescimento do movimento associativo de modo fragmentado.

"Em 1986, a Prefeitura havia cadastrado 327 entidades e, em 1988, esse número aumentou para 423(...). Esse fato propiciou um número crescente de exigências (ampliação das demandas) e de conflitos (a disputa pela priorização do investimento) (Fontes, 1990, p.345).

A impossibilidade de atendimento das demandas face às reivindicações dos movimentos, torna a gestão das políticas públicas vulnerável ao estabelecimento de espaços de poder dos movimentos. Nesse tipo de confronto, acabaram sendo "privilegiados" os setores que possuíam um maior poder de barganha política, conforme afirmou um quadro de direção da prefeitura:

"Uma questão que não se conseguiu resolver foi com relação aos critérios para atender um bairro ou outro. Em geral, a definição para aplicação de recursos terminava se dando em função do poder de reivindicação do bairro". ⁽³²⁾

⁽³¹⁾ Idem.

⁽³²⁾ VER ANEXO H.

Lideranças com maior poder de influência junto aos órgãos da administração tendiam a se articular individualmente; o acesso às figuras-chave da prefeitura facilitava a solução dos problemas de sua área, fazia dessas lideranças elementos diferenciados. O seu poder de pressão junto à prefeitura era uma forma de elevar o prestígio da liderança junto à população. Muitas vezes, o atendimento se dava em função da influência pessoal da liderança junto aos cargos de direção, ou por conta de sua força nas bases, pois os setores de maior nível organizativo eram formadores de opinião.

"As lideranças de base tinham, de certa forma, acesso direto à Prefeitura, através deste ou daquele secretário, deste ou daquele assessor, o que fez com que voltasse a funcionar o individualismo dessas lideranças. Elas faziam pressão política e tinham apoio pessoal por conta de seu prestígio a nível de sua relação com as áreas. As bases cobravam das lideranças a efetiva resolução dos seus problemas".⁽³³⁾

Na relação de negociação, na agilidade com que se efetivam os acordos (por exemplo, na execução de obras) vigorava o poder de barganha da liderança. O fortalecimento ou não das lideranças dava-se no processo de negociação com o setor público e também a partir da relação estabelecida com a comunidade.

"As lideranças que conseguiram negociar com a prefeitura e que assumiram um papel de independência do poder público saíram fortalecidas. Aquelas que não conseguiram trazer respostas às reivindicações da comunidade saíram desgastadas".⁽³⁴⁾

O papel diferenciado exercido por algumas lideranças foi um precedente aberto à cooptação e ao clientelismo, particularmente no momento eleitoral, quando entrou em jogo uma série de interesses. A administração em questão sofreu forte interferência política de duas campanhas eleitorais (para o governo do estado em 1986 e para a sucessão municipal em 1988), onde alianças foram refeitas e diversas lideranças foram envolvidas. Vários entrevistados fizeram menção ao processo de partidarização sofrido pelo movimento e por suas lideranças, ao fazerem uso do espaço associativo em prol de candidatos, ou de si próprios:

⁽³³⁾ VER ANEXO H.

⁽³⁴⁾ Idem.

"A autonomia do movimento, em geral, não foi mantida pois a opção partidária se sobrepunha muitas vezes aos interesses da comunidade. Muitas pessoas filiadas a partidos procuravam fortalecer os seus candidatos, fazendo uso do trabalho da Prefeitura. Isso chocou os setores mais conseqüentes do movimento com a administração". ⁽³⁵⁾

Outro ponto polêmico foi a questão da indefinição dos papéis. A relação de "parceria" em oposição à antiga relação de "adversários" comprometia as entidades e suas lideranças com as ações do setor público. Esse sentido de co-responsabilidade era percebido pelas comunidades como de intermediação dos seus interesses. As entidades eram muitas vezes vistas como sendo um prolongamento do espaço público. Na condição de "intermediários", as lideranças populares passavam a justificar os procedimentos adotados pela prefeitura, ou senão, para conservar a sua identidade, portavam-se como opositores intransigentes.

O processo de negociação abriu também precedente para a interferência do poder público nos espaços do movimento. Como o poder é mais contínuo, mais solidificado, isso criou condições para uma influência determinante em áreas que pertenciam anteriormente à alçada do movimento.

2) A ESTRUTURA DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA

Na busca da concretização da democracia e da eficiência, os governos democráticos e populares devem ser regidos pelo princípio da necessidade de fazer uma ampla reforma administrativa. Essa orientação implica não apenas a simples troca de comandos, mas principalmente transformar a máquina da administração por dentro, alterando-se, de forma radical, estruturas e valores que permeiam o aparelho administrativo tradicional, colocando-o sob um novo prisma dos direitos do cidadão. Dentro desses requisitos, a reforma da máquina administrativa deve estar pautada na maior eficiência do serviço público, no atendimento das metas sociais, na democratização e transparência da informação, num controle mais eficaz do poder público pela sociedade.

A estrutura da máquina administrativa foi um constrangimento permanente ao projeto de gestão democrática da primeira administração Jarbas Vasconcelos. Contando com uma composição política heterogênea, marcada por um mandato atípico de 3 (três)

⁽³⁵⁾ Idem.

anos e intercalada por dois processos eleitorais, a reestruturação da máquina do Estado representava um passo complicado. Exigiria um campo de negociação extremamente complexo com a Câmara Municipal e poderia significar a necessidade de um rearranjo no leque de forças que davam sustentação ao Prefeito. Não se constituía, portanto, num passo "cômodo" nem para o prefeito, nem para os seus quadros dirigentes. Embora tenha havido no final da administração algumas tentativas de se implantar a reforma administrativa, esta foi inviabilizada.

Superar o emperramento e a burocratização excessiva presentes na estrutura tradicional, no nível de urgência exigido pela população, era uma condição fundamental para a legitimação da administração. Face à impossibilidade política de implementar uma reforma administrativa estrutural e objetivando superar as dificuldades e estrangulamentos da máquina, a "solução" encontrada foi erigir uma estrutura informal paralela, pretensamente mais participativa e mais ágil.

"A opção que foi feita foi de reformar parcialmente, naquilo em que estivesse se inovando".

"A estrutura existente era extremamente fragmentada, não se adequava a um planejamento coletivo. Essa estrutura teve sua lógica alterada com a implantação do Programa Prefeitura nos Bairros, que obrigava todos os órgãos da administração a se orientar por um planejamento global e a responderem às demandas da cidade num nível descentralizado. Mas isso não foi suficiente para quebrar a prática segmentada que a estrutura trazia".⁽³⁶⁾

Todos os modelos setoriais de gestão foram apoiados em estruturas institucionais informais, criadas a partir das especificidades e necessidades de cada proposta. A característica funcional dessa nova estrutura era a descentralização político-administrativa das ações, coordenadas internamente de forma centralizada por cada um dos órgãos setoriais responsáveis. As inovações introduzidas apresentaram-se, entretanto, como de caráter setorial e residual. Tão logo posta na prática, essa nova estrutura (informal) mostrou-se incompatível com a pré-existente (formal).

"Não houve de fato uma interação entre a estrutura "formal" e a "informal", mas esta última teve um caráter majoritário dentro da administração. Houve setores dentro da

⁽³⁶⁾ VER ANEXO G.

prefeitura que se comprometeram fortemente com a proposta, outros ofereceram resistências". ⁽³⁷⁾

Os canais institucionais de participação ficaram restritos à estrutura informal, enquanto os passos lógicos para a viabilização do seu funcionamento eram atrelados aos trâmites da estrutura formal. A estrutura tradicional, conservadora, com ranços da tecnocracia, do corporativismo e do descompromisso com a realidade, não se coadunava com a estrutura informal (democrática, participativa e transparente). Os caminhos abertos pelos canais informais eram estrangulados pela parafernália na tramitação de documentos, pelas resistências de funcionários e técnicos adeptos do passadismo burocrático.

"Como o processo criado, mais hegemônico, nós convivemos com algo insolúvel que era a configuração pré-existente. Essa questão criou uma das grandes dificuldades, por conta do descompasso entre uma gestão que era acionada cotidianamente pela população (diretamente) exigindo soluções concretas e, por outro lado, uma estrutura extremamente burocratizada e hierarquizada, onde os procedimentos dependiam de caminhos formais, inadequados ao trabalho de reelaboração do pensamento e de modificação das estruturas". ⁽³⁸⁾

A estrutura criada informalmente comprometeu a funcionalidade e contribuiu para a descontinuidade do processo instaurado. Um aspecto polêmico foi o da disfuncionalidade do modelo de descentralização político-administrativa, cujos critérios para definição territorial levantaram questões de natureza política, tais como a intromissão nos "currais" eleitorais dos vereadores e o favorecimento a interesses de grupos mais fortes do movimento. O modelo de descentralização utilizou como um dos critérios de divisão territorial (12 RPAs) as estruturas de organização do Movimento Popular distribuídas no conjunto da cidade, privilegiando as estruturas organizadas e desprezando as características sócio - culturais de cada bairro.

Além de apresentar esses problemas, a divisão territorial não procurou adequar a unidade geográfica a outras pré-existentes, como as zonas administrativas da cidade e as áreas de intervenção do serviço de conservação urbana. O funcionamento concomitante de divisões administrativas com objetivos distintos provocou problemas de integração dos serviços e do planejamento da cidade. As zonas municipais também não

⁽³⁷⁾ VER ANEXO G.

⁽³⁸⁾ Idem.

coincidiavam com aquelas dos serviços do Estado e da União; as RPAs, por exemplo, não possuíam compatibilidade com as UERs (Fidem), com os distritos administrativos do IBGE etc.

Essa duplicidade de divisões territoriais no gerenciamento da cidade incorreu na superposição de funções entre a Empresa de Obras e a URB-Re, no que diz respeito aos serviços de conservação da cidade, gerando conflitos de competências e ineficiência no atendimento. A população não conseguia identificar a quem competia a realização de determinados serviços, enquanto os representantes da administração (técnicos e funcionários) se deparavam com a indefinição quanto aos seus papéis e atividades.

A divisão territorial adotada não incorporou os requisitos básicos para a sua funcionalidade. Como recomenda Borja (1988):

"Uma divisão territorial deve combinar traços histórico-geográficos e sócio-políticos (personalidade da zona que promove a identificação de uma coletividade humana) e como critérios funcionais o número e tamanho dos distritos, coerência interna. A primeira exigência satisfaz a participação, a segunda possibilita uma descentralização efetiva (ou seja, concreta, viável, com transferência real de poder político e administrativo)." ⁽³⁹⁾

O modelo de descentralização proposto transgrediu também regras básicas para a viabilização de uma efetiva descentralização municipal, o que supunha realizar um processo complexo envolvendo não apenas a divisão territorial, mas a organização político-administrativa, a definição de competências, funções e recursos (financeiros, materiais e humanos) e a criação de procedimentos participativos específicos. Em síntese, a proposta de descentralização da administração através das Regiões Político-Administrativas e do funcionamento das Plenárias consubstanciou-se somente como um espaço de negociação e de deslocamento da equipe administrativa, favorecendo a proximidade entre o governo local e os movimentos sociais.

Outro problema proveniente da máquina administrativa foi a presença nos micro espaços de poder, de percalços relacionados com o papel do técnico (da relação técnico/poder; técnico/movimento). Vários conflitos ocorreram nesta relação: a elite técnica de esquerda que assumiu cargos de direção em áreas estratégicas era proveniente ora do espaço acadêmico, ora de militantes com inserção anterior nas lutas populares. A maioria

⁽³⁹⁾ VER ANEXO G.

dos quadros existentes era procedente de administrações anteriores, possuindo hábitos e instrumentos intelectuais dissonantes com o novo ideário.

Os "acadêmicos" partiam de visões teóricas distintas e, em geral, não possuíam experiência no trabalho político; os "militantes", comprometidos com os projetos do Movimento, em diversas situações, tinham que se contrapor, enquanto representantes do poder público, às posições corporativas das organizações populares; os "tecnocratas" eram forçados a mudar de comportamento e se adaptar ao uso de um outro tipo de instrumental técnico, oferecendo resistências e muitas vezes impedindo o andamento do processo.

O técnico por mais progressista não participa da realidade vivenciada no cotidiano da vida dos setores populares, ele age de acordo com sua visão teórica e histórica. É diferente do indivíduo que mora no bairro e vive os seus problemas e que tem o conhecimento produzido pela relação diária com problemas. Esse conhecimento (não técnico) resulta de soluções dadas no dia-a-dia das classes populares e é fruto do uso de suas energias no enfrentamento de problemas não solucionados pelo setor público. A produção de serviços de esgoto, lixo, a auto-construção de habitação são alternativas freqüentemente utilizadas.

Essa dificuldade no encontro entre saber técnico/saber popular, envidou resistência de ambas as partes. De um lado, não estava incorporado ao saber técnico um questionamento acerca da vulnerabilidade do seu próprio saber. De outro, as entidades e lideranças do movimento mostravam-se resistentes a incorporar inovações de natureza técnica. O processo de discussão técnico / comunidade teve, entretanto, inúmeros aspectos positivos, iria principalmente resgatar as peculiaridades da cultura local, através de soluções mais apropriadas à realidade. As visões heterogêneas possibilitaram um espaço rico de discussão e de troca de experiências.

3) RELAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO/MOVIMENTOS SOCIAIS

A instauração de práticas participativas nos projetos de gestão democrática a nível local trouxe à tona antigos e novos conflitos com respeito ao papel do legislativo municipal brasileiro. Tradicionalmente marcado por uma relação concorrente e de subordinação ao executivo, apesar de respaldado pela garantia de autonomia formal, o papel do legislativo municipal foi submetido nas últimas décadas a um gradual

enfraquecimento. A ausência de instituições civis democráticas sólidas e a cultura política autoritária que permeou o aparelho estatal foram favorecedoras da construção de laços de clientela e da abertura de espaço para influência dos interesses dos grupos dominantes. A capacidade de limitar ou ampliar o papel dos vereadores através da abertura ou não de canais de acesso ao governo produziu vínculos ambíguos entre o executivo e o legislativo. Estabeleceu-se a sujeição das decisões da Câmara aos interesses do executivo e vice-versa, a máquina pública passou a ser alvo de favores a vereadores e aos grupos políticos. Em grande medida, as práticas clientelistas foram fruto do monopólio da informação e da falta de acesso ao cidadão comum, levado a recorrer à influência dos vereadores para obter respostas da máquina pública. As classes populares, pelo seu grau de carência e de vulnerabilidade organizativa, tornaram-se alvos fáceis da investida e da manipulação eleitoral. O "povo" passou a buscar no vereador soluções de questões isoladas, particulares; para o vereador, a manutenção desse tipo de relação tem sido extremamente importante para consolidar o seu prestígio eleitoral.

A abertura de canais de participação na gestão democrática da cidade do Recife levou a uma compreensão equivocada e a um grande nível de resistência por parte dos vereadores. Muitos viram no processo participativo um espaço concorrencial, o que produziu um sentimento de que estavam sendo substituídos ou subtraídos do seu papel. O fato de as reivindicações emanarem do povo, passando pelos canais diretos de comunicação que foram constituídos pela administração, minou o tradicional esquema de clientela. O vereador perdeu o seu espaço de manobra política e de manipulação eleitoral, não podendo mais se auto-intitular autor das reivindicações junto ao executivo, nem ser visto perante o "povo" como responsável pelas melhorias urbanas. Ao mesmo tempo, passou a ser questionado em relação ao seu papel de fiscalizar o executivo, de apresentar leis que contemplassem e possibilitassem avanços institucionais, redundando em ganhos para a população e para a globalidade do município. Os vereadores não perceberam essa mudança de rumo, não evoluíram no sentido de passar a desempenhar realmente o seu papel, de forma a acompanhar o processo.

"Mesmo os que possuíam uma vinculação de apoio político ao governo não compreenderam o processo, não se aperceberam do seu papel de fiscalizadores do executivo, em relação às deliberações que estavam sendo definidas pelo movimento popular e que contemplavam o interesse da cidade. O que aconteceu foi a ausência e o retrocesso. A resistência foi muito grande, determinadas forças se sentiram desprestigiadas porque estavam sendo subtraídas as práticas do fisiologismo, do clientelismo, que permitiam capitalizar para si os frutos

eleitorais propiciados por este tipo de relação. O que importava era o voto, não o processo de desenvolvimento da população. Essa era a concepção dominante da maioria dos vereadores, poderíamos abrir muito poucas exceções". ⁽⁴⁰⁾

Se é fato que a participação popular na gestão pública desestabilizou os esquemas clientelistas e esvaziou a tradicional forma de relação dos vereadores com a população, também é verdade que essas práticas não foram suprimidas e rompidas no processo. Na relação com os vereadores, a administração manteve práticas de atendimento individual, teve que fazer concessões em função da legitimidade do Prefeito junto à Câmara.

"Os vereadores possuíam um espaço aberto junto à prefeitura através das plenárias, onde tinham direito à voz e a voto, só que poucos participavam. No entanto, Jarbas abriu um canal direto, ele recebia os vereadores de todos os partidos, uma vez por semana, para que apresentassem suas reivindicações. Só que as delegações de vereadores eram menos significativas do que as representações dos bairros. Pode-se dizer que isso é clientelismo, mas os vereadores fazem parte da representação política, eles podem também reivindicar. O que eles não têm direito é pedir algo que venha contra a moral do poder público. Na verdade não nós chegamos a eliminar esses atendimentos individuais". ⁽⁴¹⁾

A ruptura com os padrões clientelistas que predominam na ação estatal e na relação executivo/legislativo permanece como um grande desafio na implantação de políticas públicas. A gestão Jarbas, pelos seus laços político-partidários e pela relativa fragilidade organizativa dos movimentos sociais que alimentam esse tipo de prática, não foi capaz de vencer esse desafio. Por trás desse conflito, estava em jogo a sua legitimação eleitoral.

⁽⁴⁰⁾ VER ANEXO G.

⁽⁴¹⁾ Idem.

5.2.1 CONTRAPONTO ENTRE IDEÁRIO E PRÁTICA DAS ADMINISTRAÇÕES DEMOCRÁTICAS: A QUESTÃO DA LEGITIMAÇÃO POLÍTICA.

Freqüentemente, o resultado efetivo de uma crise de legitimação do governo local se manifesta na derrota eleitoral, traduzindo-se na perda de visibilidade do conteúdo do projeto ideológico que fundamentou a agenda política do governo.

A questão da legitimação na esfera municipal está articulada a conflitos decorrentes das relações sociais, da heterogeneidade do poder político e com questões relacionadas mais diretamente com a base de legitimação do poder político local. Uma crise de legitimação pode, desse modo, estar fundada em componentes de ordem mais geral, ou na arena estritamente local. Num âmbito mais geral, ela tem suas raízes na crise econômica, na crise fiscal e na crise política. Em particular, a crise fiscal tem repercussões diretas no município, traduzindo-se na capacidade limitada de captação de recursos e no descompasso entre as inversões públicas e o nível desejado (necessário) do investimento⁽⁴²⁾.

Por isso, uma das primeiras manifestações da crise de legitimação é a falta de atendimento das demandas econômicas e sociais, das quais são portadores os diversos grupos de interesses que compõem o espaço municipal. A perda de legitimação pode ocorrer de modo global (o que é menos freqüente) perante o conjunto dos segmentos sociais que deixam de ser contemplados pelo projeto político, ou senão diante daqueles grupos excluídos desse projeto. Freqüentemente nesses casos, a crise tem relação com a intensidade e o grau de qualidade do atendimento das demandas por serviços e infraestrutura urbana.

Outra situação é a associação da crise de legitimação à crise política conjuntural. Neste caso, o projeto político do governo local dissolve-se por conta de uma desarticulação da sua base de sustentação política. Pode ocorrer a ruptura de alianças eleitorais moldadas a partir de interesses específicos e momentâneos que durante o período de vigência da administração se redireciona. Esta situação pode provocar a substituição de quadros dirigentes mentores de um determinado projeto político que passa

⁽⁴²⁾ Extrapola o interesse do presente estudo, uma discussão mais aprofundada sobre os fatores de natureza mais geral que contribuíram para a crise de legitimação dos projetos das administrações democráticas. A idéia que se persegue é a de, com base nas especificidades do modelo de gestão e a partir da avaliação dos resultados da experiência da administração Jarbas Vasconcelos, fazer algumas reflexões com respeito à legitimação política das administrações democráticas. Sobre a questão tributária e o investimento público ler: AFONSO, J. R et al, (1989); uma discussão sobre a crise financeira está em Belluzo et. al, (1982).

a ser redirecionado com objetivos distintos. No Brasil, este tipo de crise política tem sido comum, o que acarreta a inconstância da permanência dos dirigentes nos cargos executivos. Substituir ministros, secretários etc. faz parte do cotidiano do executivo brasileiro, seja para atender a interesses eleitoreiros, seja por conta de uma suposta ineficiência, ou simplesmente pela falta de ética imperante na política. Um problema decorrente dessa circunstância é a descontinuidade das ações do poder público, mesmo quando se trata de administrações de mesma linha ideológica.

A estrutura de organização da sociedade civil é um outro fator que interfere na legitimação política do governo local. Ocorre que a fragilidade do tecido associativo brasileiro leva a uma inserção limitada dos segmentos da sociedade civil nos processos institucionais e políticos de participação instaurados pelo poder público. No caso das administrações democráticas, cujo padrão de gestão pública se apóia no ideário do estreitamento da relação público/ sociedade, o nível de organicidade do tecido social é condição "sine qua non" para permitir a negociação dos interesses coletivos e sua inserção na agenda pública. Na maior parte das práticas instauradas, observou-se o privilegiamento das estruturas de representação dos setores populares (ainda muito débeis) e a ausência dos setores médios e dos grupos econômicos na interlocução com o poder público. Os setores médios pouco suscetíveis aos processos organizativos têm-se mostrado resistentes aos mecanismos de participação. A forma de inserção e a pauta de reivindicação das camadas médias diferem substancialmente das de outros grupos e categorias sociais. Os grupos econômicos que costumeiramente se fazem representar através de lobbies tiveram o seu espaço de influência diminuído (embora não subtraído) por causa do caráter das alianças (mais à esquerda) e da redução dos privilégios que costumam receber do Estado. Estes fatores contribuíram para a pouca abrangência da participação política da sociedade, o que acarretou uma limitada ressonância dos projetos junto à população e redundou, em algumas experiências, numa crise de legitimação.

O resultado mais comum da crise de legitimação tem sido via de regra expresso na derrota eleitoral do grupo político que ocupa o poder local. As razões que levam a essa perda de legitimidade eleitoral podem estar relacionadas com condicionantes locais (alianças locais, performance do candidato, marketing político etc.), como também podem sofrer influência de aspectos da conjuntura política nacional (ruptura de alianças nacionais, fragilização partidária, perda de apoio de grupos econômicos etc.). A consequência imediata da crise de legitimação eleitoral é o reordenamento e a criação de condições para o cumprimento, em novas bases, de uma outra função de legitimação pelo

grupo oposto que ascende ao poder. Ou seja, cria-se o suporte para um projeto ideológico distinto, levando à interrupção ou à auto-dissolução do anterior.

Dada a diversidade de situações e a especificidade da cultura política de cada entidade municipal, não se pode fazer generalizações apressadas sobre os processos políticos vivenciados, sem o apoio de referências empíricas mais sólidas. A partir do estudo de caso da experiência do município do Recife, foi possível observar um elenco de fatores que contribuem para explicar os traços de identidade de uma provável crise de legitimação das administrações democráticas.

RECIFE: AFIRMAÇÃO DE UM IDEÁRIO OU CRISE DE LEGITIMAÇÃO.

Como ocorreu com outras administrações de linha progressista, a gestão Jarbas Vasconcelos foi sucedida pelos setores conservadores. A vitória das forças conservadoras no Recife, tradicional reduto da esquerda pernambucana, representou um desvio no padrão de comportamento do eleitor recifense ("o voto oposicionista ou progressista" é um atributo político da capital)" ⁽⁴³⁾. A eleição de Joaquim Francisco (candidato conservador) para a prefeitura de Recife (1988), num reduto marcado historicamente pela hegemonia da esquerda e após uma administração onde os setores populares tiveram papel de parceria e de representatividade na agenda pública, deixou dúvidas quanto à sua legitimidade.

AZEVEDO (1993, p.40) atribui esse crescimento das forças conservadoras ao insucesso da política econômica da Nova República (com o naufrágio do Plano Cruzado) identificado pela maioria dos eleitores como um fracasso do PMDB. A condição de oposição permitiu ao candidato conservador aderir ao discurso da esquerda, cuja principal bandeira era a questões social ⁽⁴⁴⁾:

⁽⁴³⁾ "A esquerda pernambucana sempre elegeu o prefeito do Recife: em 1955, com Pelópidas da Silveira (PSB), em 1959 com Miguel Arraes (PST) e em 1963 novamente com Pelópidas. Após o interregno do período autoritário, a esquerda retomou a sua tradição de vitórias com a eleição de Jarbas Vasconcelos em 1985". (AZEVEDO, 1993, p. 40).

⁽⁴⁴⁾ Nas eleições para prefeito em 1988, o candidato do PFL, ex-prefeito biônico da capital, apresentou-se ao eleitorado como oposicionista, não só no plano municipal e estadual como na esfera federal, utilizando como marketing de campanha o seu rompimento com o governo Sarney. A campanha do candidato do PFL foi conduzida sem o apoio político das tradicionais lideranças do partido no Estado. Nessas condições foi possível ao candidato Joaquim Francisco compor a imagem de um político independente, competente em termos administrativos e preocupado com os problemas sociais (bandeira clássica da esquerda local). Além disso, a esquerda saiu dividida no pleito, facilitando a vitória do candidato conservador.

Conforme (AZEVEDO, 1993, p.44): apesar da vitória eleitoral de Lula em Recife e em Pernambuco nas eleições de 1989, a esquerda pernambucana naufragou eleitoralmente nas eleições de 1990. A derrota

"(...) a direita pernambucana disputou o pleito municipal de 1988 e o estadual de 1990 não só como oposição como também incorporando, em seu discurso eleitoral, questões sociais tradicionalmente exploradas pela esquerda. Ora, à medida que a dinâmica eleitoral pernambucana é processada por um lógica bipartidária que opera num contexto social e econômico crítico e marcado por uma profunda desigualdade social, o voto certamente tende a adquirir um sentido plesbicitário e, portanto favorecedor à oposição" (AZEVEDO 1993: 45).

A derrota eleitoral dos setores progressistas pode ser imputada também à divisão e às "idiossincrasias" da esquerda local. Em primeiro lugar, embora com um colégio eleitoral reduzido, o PT e o PDT saíram com candidatos próprios. As probabilidades eleitorais seriam obviamente maiores se os setores progressistas tivessem lançado um candidato único, como comprovou o resultado das eleições: a soma dos votos dos candidatos do PMDB, PDT, PT chegou a 40,96%, contra 40,62% atribuídos a Joaquim. Em segundo, o candidato do PMDB (Marcus Cunha) indicado pelo prefeito Jarbas Vasconcelos não possuía peso político nem densidade eleitoral junto aos setores populares e não tinha aceitação do governador Miguel Arraes ⁽⁴⁵⁾.

Além desses fatores, desde o retorno de Miguel Arraes do exílio, a convivência entre Arraes e Jarbas era de cordialidade, mas de pouca conversa. As rixas entre "arraesistas" e "jarbistas" acirraram-se durante o período da administração por conta de concepções e estilos administrativos distintos dos dois governos. Houve problemas de entrosamento entre o governo municipal e o estadual, dificultando inclusive a realização de alguns projetos e impedindo a continuidade de algumas ações:

"Infelizmente vivemos aqui o "arraesismo" e o "jarbismo", quando um era governador e o outro prefeito, a coisa se reproduzia em todos os escalões. Os programas de cada um, em termos de estratégias de atuação nos diversos setores, não procuravam aglutinar os objetivos, somarem-se

do candidato Jarbas Vasconcelos foi atribuída ao desligamento de Miguel Arraes do PMDB que, acompanhado pelo seu grupo político, transferiu-se para o PSB. Embora fazendo parte da Frente Popular, o apoio de Arraes à candidatura Jarbas foi residual, na medida em que todos os seus esforços foram dirigidos para candidaturas à Câmara Federal e Estadual.

⁽⁴⁵⁾ A indicação de Marcus Cunha como candidato da Frente Popular (PMDB, PMB, PCB, PC do B, PTR e PSDB) foi uma articulação política que deixou seqüelas na campanha eleitoral. O PCB pretendia que Roberto Freire fosse o candidato, mas Arraes jogava para indicar um nome do seu grupo político. Jarbas Vasconcelos, por outro lado, preferia alguém do seu esquema político, pensando na sua própria candidatura, em 1990, ao governo estadual. A homologação de Marcus Cunha, político ligado a Vasconcelos, não motivou a militância e provocou o retraimento de Arraes da campanha eleitoral. (AZEVEDO, 1993, p.40).

politicamente. O que vigorava em termos ideológicos era a hegemonia de um grupo sobre o outro".

"As dificuldades eram acentuadíssimas, nós tivemos problemas seríssimos, principalmente porque os conflitos não eram explícitos. Partia-se do princípio de que Arraes e Jarbas tinham um mesmo entendimento a respeito da participação da população no governo, e não tinham. Antes do governo Arraes, nós nos organizávamos junto com a população para enfrentar o governo estadual, que era nosso opositor. (...) no governo Arraes não podia me colocar mais junto aos bairros como oposição ao governo, essa era uma dificuldade. (...) Parti de um falso pressuposto de que havia um igual entendimento de que o Estado deveria se abrir ao povo e não a população passar por dentro do Estado. (...) Foi uma relação difícil, que prejudicou muito o trabalho (...) freqüentemente recebíamos queixas do Movimento Popular e não podíamos nos posicionar explicitamente" ⁽⁴⁶⁾.

A derrota do candidato indicado pelo prefeito Jarbas (do PMDB) não esteve dissociada, assim, de fatores de ordem política, sendo, em última instância, o resultado da forma fragmentada como se processaram as alianças entre os setores da esquerda. Os chamados "progressistas" foram incapazes de se aglutinar em torno de um projeto comum que privilegiasse os interesses coletivos. Foram negados todo um ideário e toda uma prática inovadora na gestão pública, por conta do "caciquismo", dos "individualismos", dos "fisiologismos". Essa desarticulação na base das alianças dos setores de esquerda resultou numa crise de legitimação eleitoral e na posterior interrupção do projeto democrático, levantando dúvidas sobre a legitimidade da administração. É necessário questionar, entretanto, até que ponto houve relação entre a derrota eleitoral e a dissolução da experiência, após o término da gestão. Mesmo porque, as prerrogativas próprias do processo vivenciado podem ter motivado a sua interrupção. Suscitam indagações por exemplo as razões que levaram à auto-dissolução da experiência e à falta de resistência oferecida pelos setores populares à sua continuidade. Não é suficiente explicar essa auto-dissolução, relacionando a derrota eleitoral com o julgamento da população sobre a eficácia ou eficiência do governo municipal. A especulação acerca das limitações, dificuldades e constrangimentos do próprio processo vivenciado e dos seus componentes de ordem estrutural permitem construir uma idéia mais completa sobre os processos de legitimação deste tipo de ideário democrático.

Uma explicação óbvia seria a perda de representatividade dos setores populares no projeto político da administração de caráter conservador que se sucede. A

⁽⁴⁶⁾ Trechos de entrevistas com agentes institucionais. VER ANEXO G.

administração de Joaquim Francisco não incorporou os interesses dos setores populares, primou, ao contrário, pelo desprezo aos mecanismos de participação popular no cotidiano da administração. Procedeu a um verdadeiro desmonte da concepção anterior e dos programas que estreitavam a relação entre o poder público e a população: o programa Prefeitura nos Bairros, o Programa de Contenção de Encostas- Morros do Recife, o Projeto Pina, as ações na área de saúde, educação entre outros, foram desativados. Mesmo um programa como o Prezeis, institucionalizado através de Lei, embora funcionasse formalmente, não recebeu estímulo para o seu funcionamento. Às entidades populares foi negado o seu papel de representantes do movimento, procedendo-se a negociações de forma individualizada e retomando-se as práticas clientelistas.

Não se pode atribuir essa retração no espaço conquistado pelos setores populares unicamente à retomada do projeto conservador. É preciso interrogar a que se deve esse recuo e por que não houve resistência à continuidade do espaço historicamente conquistado pelos movimentos. Não há por que negar os avanços propiciados pelas práticas democráticas, mas é preciso perceber as fragilidades que perpassam esses processos.

A gestão Jarbas (1986/88) representou efetivamente a abertura de uma relação de "parceria" entre o governo local e o movimento popular. A inserção destes últimos como componente principal das alianças que moldaram a Frente Popular do Recife permitiu o reconhecimento e uma maior representatividade dos seus interesses na agenda pública. Abriu-se espaço para que os segmentos populares pudessem colocar a sua pauta de reivindicações e a sua forma de participação institucional. Apesar de o Movimento não possuir uma proposta clara de inserção (face à heterogeneidade e à fragmentação dos seus interesses), foram criadas condições para a sua influência na priorização do investimento público. A participação nos fóruns institucionais foi um meio de afirmar os compromissos estabelecidos e demonstrar o papel e o espaço conquistado pelas organizações populares na sua relação com o governo local. Não conquistou um espaço hegemônico, mas foi fundamental para o seu avanço político-organizativo, consolidando o seu papel como ator principal na conquista dos direitos sociais e da cidadania.

Os indícios de uma crise de legitimação, em vista da falta de atendimento das demandas populares, são pouco prováveis. Não obstante a capacidade limitada do município de reverter recursos em investimentos sociais de maior porte, pode-se afirmar que houve por parte da administração uma inversão de prioridades no atendimento das demandas sociais. No final da administração, dos 8.459 pleitos encaminhados pelas entidades populares, através do programa Prefeitura nos Bairros, 5.418 foram atendidos,

ou seja, cerca de 64%. Dentre estas reivindicações, as relativas aos serviços sociais, de manutenção e conservação da infra-estrutura urbana apresentaram um maior índice de atendimento. VER GRÁFICO 27A, 27B.

Esse sentido de inversão de prioridades pode ser percebido a partir da análise dos gastos de governo. Como informa Calmon (1990), os setores sociais foram priorizados pela administração Jarbas Vasconcelos, respondendo, no período, por 63,36% das despesas orçamentárias do município. Na gestão anterior (Joaquim Francisco 1983/85), embora estas despesas tenham predominado em relação aos demais setores, isto se verificou num índice inferior a cerca de 7% e correspondente a 56,47% da despesa total. VER GRÁFICOS 28, 29. A análise comparativa das despesas sociais desagregada por setores indicou o destaque dado, em ambas as administrações, às funções Habitação / Urbanismo e Educação / Cultura. Ressalta-se, entretanto, a ênfase a esta última função na gestão Jarbas; o incremento nesta despesa em relação à administração Joaquim foi de 40%. Nas funções Saúde/Saneamento e Assistência/Previdência, observou-se também um incremento na gestão Jarbas, embora em menores percentuais. VER GRÁFICO 30.

Na análise das despesas com expansão e manutenção de obras urbanas, constatou-se um comportamento diferenciado nas duas administrações: na gestão Joaquim, as despesas com expansão, no total dos gastos, foram ligeiramente maiores do que as com manutenção (51% e 49%, respectivamente); na gestão Jarbas, o comportamento foi inverso: enquanto as despesas com expansão (no total de gastos com obras urbanas) situaram-se em torno de 29%, as despesas com manutenção foram significativamente superiores, aproximando-se de 71% (CALMON, 1990) ⁽⁴⁷⁾. Com respeito ao comportamento setorial das despesas, merecem destaque ainda os índices relativos à função Saúde/Saneamento; na administração Jarbas, tanto em termos das despesas com expansão de obras urbanas, quanto em relação aos gastos com manutenção, foi naquela função que se verificaram os maiores índices de despesa: 14% e 27% respectivamente. Na administração Joaquim, os gastos com expansão de obras urbanas foram mais expressivos na função Habitação (19%); nas despesas com manutenção o destaque foi o setor transportes - 27% ⁽⁴⁸⁾. VER GRÁFICOS 31, 32, 33.

⁽⁴⁷⁾ Essa baixa performance do investimento em obras de expansão urbana tem explicação nos efeitos das políticas de ajuste e do esgotamento da capacidade de financiamento do setor público. Desde o início da década de oitenta, a crise econômica induziu a uma queda nas taxas investimento público. A omissão na definição da estrutura tributária municipal, associada à dependência de transferências de recursos em relação ao governo Federal, justifica também essa redução (CALMON, 1990, p.42)

⁽⁴⁸⁾ No período 83/85 os setores habitação, urbanismo e saneamento contaram com um aporte substancial de recursos do Banco Mundial. A partir de 1986 com a crise e a reestruturação do sistema financeiro de habitação e a extinção do BNH, foram criados programas alternativos, sob a gestão do Ministério de Desenvolvimento Urbano e com recursos do FINSOCIAL. A Secretaria de Ação Social (SEAC) e o BNDES também passaram a financiar projetos na área de saneamento. Esses programas possuíam um caráter clientelista contando com recursos limitados (CALMON, 1990, p.43).

GRAFICO 27A: PROGRAMA PREFEITURA NOS
BAIRROS-PLEITOS ATENDIDOSxNAO ATENDIDOS

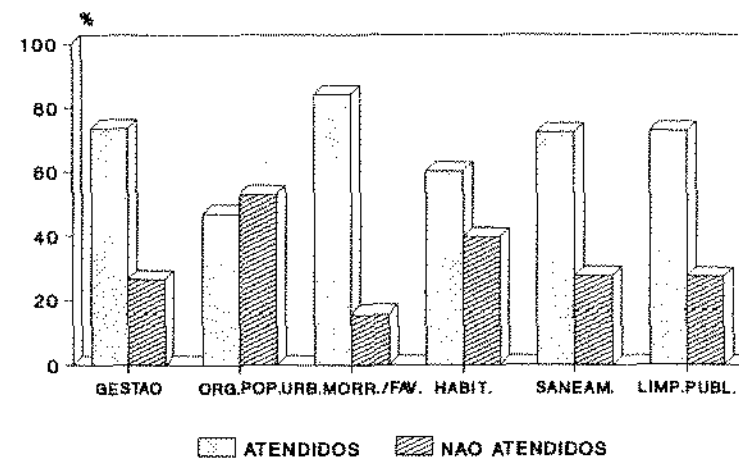


GRAFICO 27B: PROGRAMA PREFEITURA NOS
BAIRROS-PLEITOS ATENDIDOSxNAO ATENDIDOS

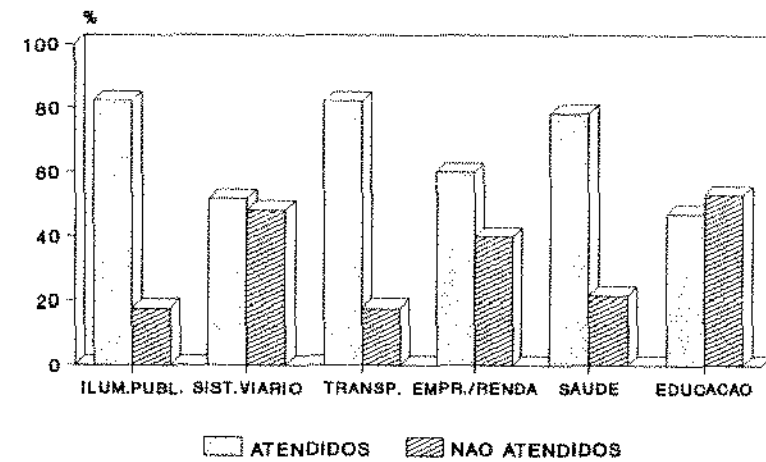


**GRAFICO 28: TOTAL GASTOS SETORES SOCIAIS
GESTOES JOAQUIM FRANCISCO E JARBAS**

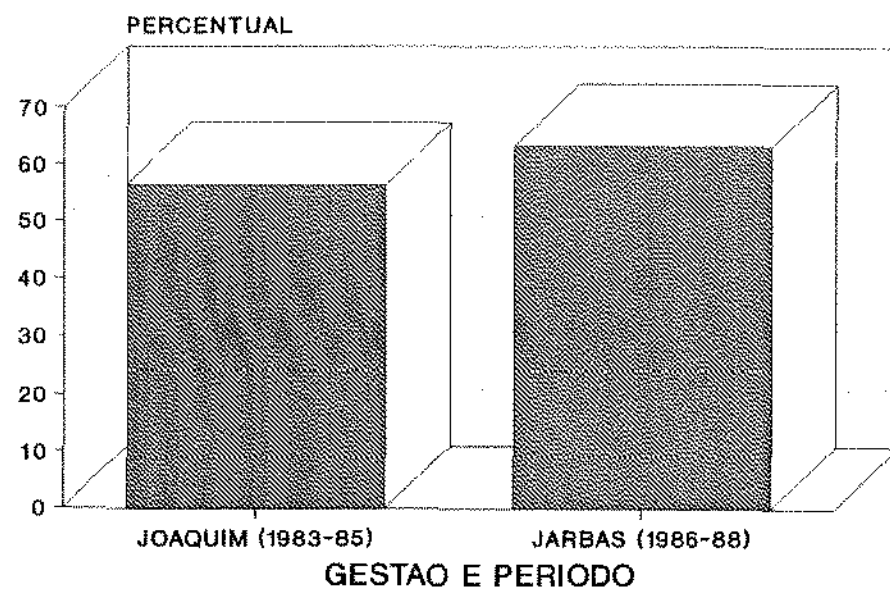


**GRAFICO 29: GASTOS SETORES SOCIAIS
POR PERIODO - GESTOES JOAQUIM E JARBAS**

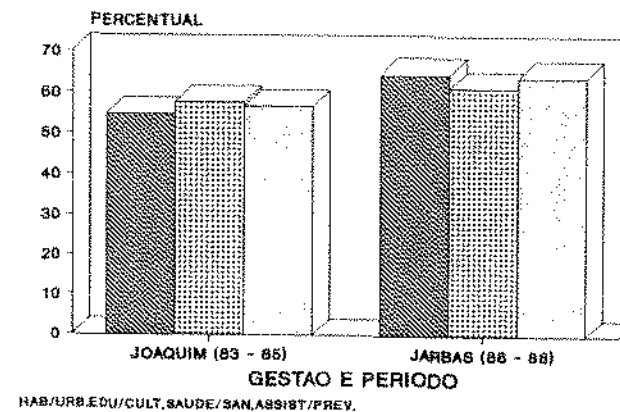


**GRAFICO 30: GASTOS SETORES SOCIAIS
DESAGREGADOS - COMPARATIVO POR FUNCOE**

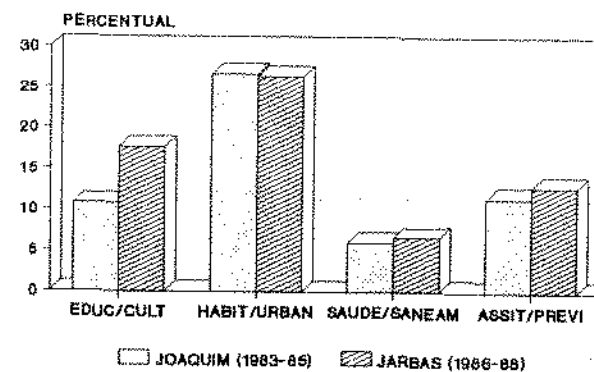


GRAFICO 31: TOTAL DE DESPESAS COM OBRAS URBANAS - Expansao x Manutencao

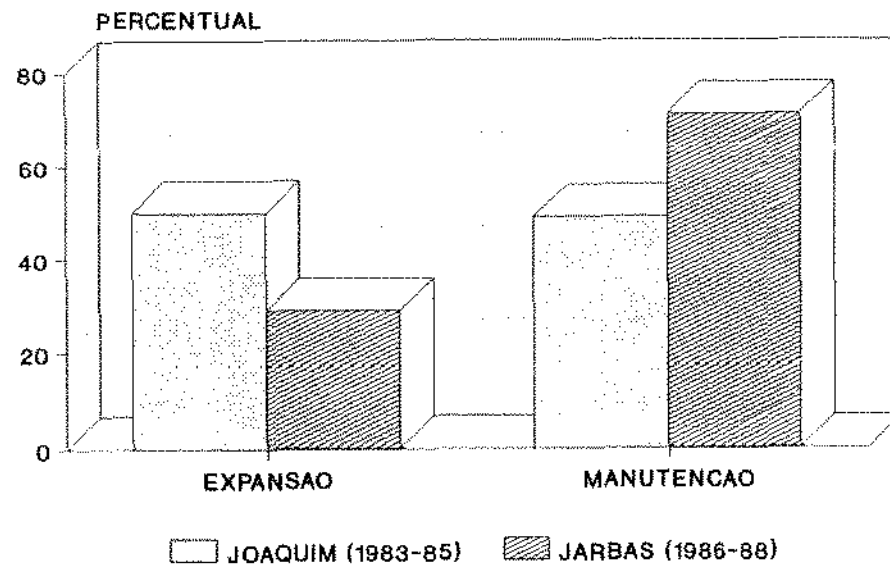


GRAFICO 32: DESPESAS SETORIAIS COM EXPANSAO DE OBRAS URBANAS

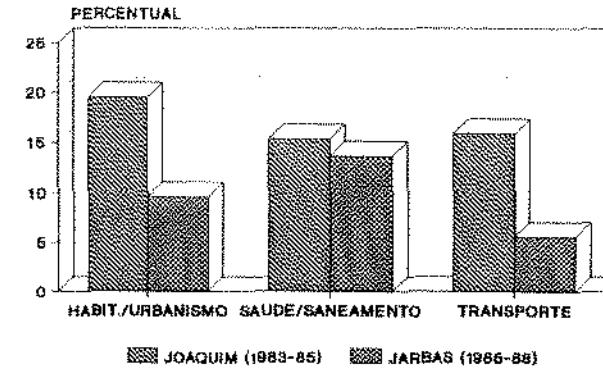
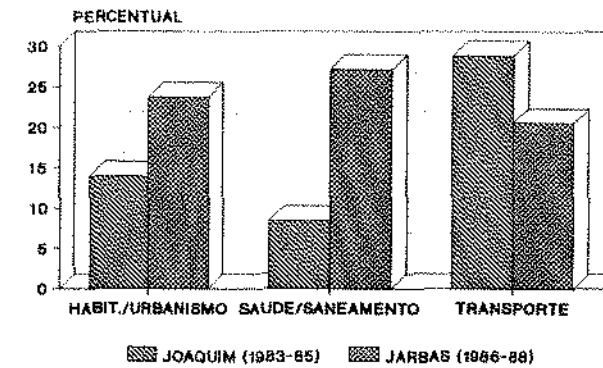


GRAFICO 33: DESPESAS SETORIAIS COM MANUTENCAO DE OBRAS URBANAS



A análise sucinta do perfil das despesas do governo municipal nos dois períodos demonstrou um padrão de comportamento distinto por parte das duas administrações. No período 83/85 (gestão Joaquim) foi observada a presença de uma parcela maior de investimentos em obras de expansão urbana, revertidos na dotação de infra-estrutura urbana nos bairros de classe média e alta da cidade. Na administração Jarbas, percebeu-se uma retração do investimento, havendo um redirecionamento dos gastos para manutenção e conservação urbana. O comportamento distinto na distribuição do gasto com investimento em obras de expansão urbana no período 86/88 tem explicação na baixa capacidade de investimento do setor público no período ⁽⁴⁹⁾. Além disso, a priorização dada às despesas com manutenção pode ser atribuída à necessidade de a administração realizar iniciativas na recuperação dos serviços urbanos que respondiam por grande parte das reivindicações. Os serviços de saneamento básico, por exemplo, representaram cerca de 27% das despesas com manutenção; os de habitação e urbanismo atingiram 24%; a recuperação e conservação de vias chegaram a quase 20%. Do mesmo modo, as despesas com investimento em obras urbanas, embora reduzidas - cerca de 29% do total - tiveram uma distribuição voltada para projetos nas áreas populares, como o Projeto Um Por Todos, o projeto Condomínio. **VER QUADRO 17.** A comparação das realizações de metas físicas nas duas administrações também demonstrou ter havido, por parte do governo Jarbas, um volume maior de obras urbanas nas áreas populares. Esse é mais um indicativo do sentido de inversão de prioridades dado pela administração. **VER QUADROS 18, 19.**

A inversão de prioridades não significou a eliminação dos limites estruturais que caracterizam as condições de carências das áreas populares. A lógica da escassez e a ótica que vem sendo dada à política social têm induzido o setor público tão somente à compressão destas carências. Além disso, o poder de pressão e organização dos setores populares não tem sido suficientemente forte para reverter o investimento público, influenciando na realização de obras urbanas mais sólidas nas áreas populares. Inverter prioridades para as administrações democráticas toma o significado de dar um sentido social e coletivo ao investimento público. É deixar de privilegiar obras monumentais (de pouco retorno social, mas de grande "eficácia" política) para priorizar pequenas obras (pouco visíveis), exatamente porque elas respondem por grande parte das reivindicações,

(49) "Os efeitos distintos da crise econômica sobre o orçamento público afetaram tanto a taxa de crescimento da receita tributária como a participação dos estados e municípios nas receitas transferidas. Ao mesmo tempo, o expressivo processo de urbanização aumentou a demanda por investimentos urbanos dificultando o atendimento por parte do setor público. A soma dos fatores adversos, que atuaram de ambos os lados do orçamento público, restringiram a capacidade dos estados e municípios de financiarem os gastos em infra-estrutura urbana (...)." (CALMON:41, 1990).

QUADRO 17

QUADRO COMPARATIVO DE REALIZAÇÕES METAS-FÍSICAS:
ADMINISTRAÇÕES JOAQUIM FRANCISCO (1983-85) X JARBAS (1986-88)

64 localidades 839.000 OTN 77.900 m ² 23.000 m ² 5.300 m 68.000 m ³	TRABALHO NOS MORROS ÁREAS RECURSOS PAVIMENTO ESCADARIAS CANALIS E CANALETAS MUROS DE ARRIMO	104 localidades 3.700.000 OTN 353.000 m ² 36.400 m 134.500 m 86.400 m ³
54.000 alunos em 580 salas de aula. 1.045 crianças em 13 creches.	EDUCAÇÃO ESCOLAS CRECHES	79.000 alunos em 784 salas de aula. 2.700 crianças em 30 creches.
160.000 passageiros por dia.	TRANSPORTE CTU	240.000 passageiros por dia.
354.000 toneladas em 1985.	COLETA DE LIXO	546.000 toneladas em 1988.

FONTE: ETAPAS (1989).

QUADRO 18
GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986 - 88)

QUADRO DE REALIZAÇÕES - METAS

A CIDADE	# 8.459,00 reivindicações apresentadas. # 5.418,00 reivindicações atendidas.
O CENTRO	# Disciplinamento e organização dos camelôs. # Recuperação de praças e monumentos. # Retirada de 180 toneladas de lixo. # Implantação do corredor de pedestres. # Restauração do cais e a Rua da Aurora. # Construção de 12 sanitários públicos dotados de permanente fiscalização.
O LIXO	# Aumento do número de garis de 900 para 1.300. # Aquisição de novos equipamentos. # Limpeza e desobstrução de canais. # 500 km de galerias construídas.
O MORRO	# Realização de 353.600 m² de pavimentação. # Construção de 36.400 m de escadarias. # Execução de 134.500 m de canais e canaletas. # Edificação de 86.400 m² de muros de arrimo. # Retaludamento em 58.100 m² de área.

QUADRO 18

GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986 - 88)

QUADRO DE REALIZAÇÕES - METAS

O TRANSPORTE	# Ajuste das contas. # Renovação da frota de ônibus com a aquisição de 71 novas unidades. # Desativação dos "cemitérios". # Recuperação dos ônibus elétricos.
A MESA POPULAR	# Implantação com o objetivo de fornecer alimentos a menor custo nos bairros. # Abertura de 102 postos de abastecimento responsáveis pela distribuição de 15 toneladas de alimentos por dia.
A EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA AO MENOR	# Apoio às escolas comunitárias. # Acessibilidade ao computador por parte de alunos do 1o. grau das escolas públicas. # Abertura de concurso público para professor com consequente contratação de 800 novos mestres. # Aumento do número de alunos nas escolas municipais: 25.000 novos estudantes entre 1985 e 1988. # Ampliação do número de salas de aula em 204 unidades entre 1985 e 1988. # Construção de 17 novas creches entre 1985 e 1988. # Crescimento do número de crianças atendidas pela "Casa de Integração do Menor Trabalhador" em 70% entre 1985 e 1988. # Criação do Programa Recriação. # Elevação do número de horas por dia do programa de alfabetização e consequente aumento no número de merendas.

QUADRO 18
GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986 - 88)

QUADRO DE REALIZAÇÕES - METAS

A SAÚDE PÚBLICA	# Reforma de 28 postos de atendimento. # Aquisição de novos equipamentos. # Contratação de médicos e enfermeiras. # Construção de novos postos de serviço.
A PRAIA	# Instalação de 26 chuveiros públicos e equipamentos de ginástica. # Limpeza permanente através do emprego de garis, carrocinhas ou caminhões tratores.
AS PRAÇAS	# Restauração de cerca de 30 praças. # Reconstrução de praças. # Construção de 6 novas praças dotadas de pista de cooper, quadras e parques.
O PEQUENO PRODUTOR	# Reativação do "Centro de Apoio ao Pequeno Produtor. # Assistência ao pessoal autônomo. # Construção do terminal pesqueiro de Brasília Teimosa. # Instituição do "Programa de Apoio ao Desempregado". # Encaminhamento de cerca de 14.414 trabalhadores às Empresas.
O CARNAVAL	# Restauração do Teatro do Parque. # Instituição do programa "Dança para Todos".

QUADRO 18
GESTÃO JARBAS VASCONCELOS (1986 - 88)

QUADRO DE REALIZAÇÕES - METAS

A INFORMÁTICA	# Criação do "Serviço de Defesa do Consumidor". # Execução de pesquisas semanais dos preços dos supermercados em ação conjunta com a Associação das Donas de Casa. # Implantação da "Sala do Cidadão"- espaço onde o computador presta contas a população das ações da Prefeitura.

FONTE: RECIFE, Prefeitura, 1988. A prefeitura presta contas.

**QUADRO 19: MUNICÍPIO DO RECIFE, DISCRIMINAÇÃO DAS ATIVIDADES
REALIZADAS COM DESPESAS DE EXPANSÃO E MANUTENÇÃO (1986/88)**

	%
1. Habitação e Urbanismo	
Projeto um por Todos	3,70
Projeto Condomínio	4,63
Construção, recuperação de Prédios	1,24
Sub-total	9,57
2. Saúde/Saneamento	
Implantação e Ampliação do Sistema de Drenagem	3,29
Construção de Canais e Galerias	9,90
Construções e Recuperação de Cais	0,43
Elaboração de Cadastro da Rede de Drenagem	0,01
Sub-total	13,63
3. Transporte	
Implantação e Pavimentação de Ruas e Avenidas	1,25
Construção e Ampliação de Viadutos, Pontes e Similares	0,62
Construção de Avenidas, Ruas e Passeios	3,59
Participação do Município no Projeto EBTU/BIRD	0,14
Sub-total	5,60
Total	28,80

1. Habitação e Urbanismo		
Coordenação de Atividades Urbanas	8,44	
Programação e Coordenação de Atividades de Iluminação	15,27	
Sub-total	23,72	
2. Saúde e Saneamento		
Conservação e Limpeza de Canais e Galerias	10,00	
Conservação, Drenagem e Limpeza de Canais	17,19	
Sub-total	27,19	
3. Transportes		
Conservação de Avenidas, Ruas e Passeios	19,14	
Conservação de Viadutos, Pontes e Similares	1,13	
Sub-total	20,27	
Total Geral	71,18	

tornando-se um requisito imprescindível à integração das classes populares à cidade, dando-lhes condição de cidadania. As chamadas pequenas obras, como as de contenção de encostas, escadarias, tratamento de córregos, valetas, pavimentação de becos e vielas, desobstrução de canais, capinação, melhoria habitacional, etc. são necessidades que compõem a "cidade real" vinculando-se diretamente ao cotidiano das áreas populares. Nessa direção, assumem importância a manutenção e melhoria da qualidade dos serviços públicos, a partir da introdução de processos de participação na gestão de equipamentos e serviços.

Vista sob essa perspectiva, a administração Jarbas Vasconcelos introduziu inovações importantes com respeito à adoção de práticas participativas, de características co-gerenciais (a exemplo do Projeto Pina). Promoveu a expansão, manutenção e melhoria dos serviços coletivos nos bairros populares da cidade, priorizando a aplicação do investimento em programas e projetos nas áreas de infra-estrutura urbana e saneamento básico. O Programa de Contenção de Encostas, o Projeto Um Por Todos, o projeto Condomínio, o SOS Saneamento etc. constituíram-se em formas alternativas, servindo como uma nova referência para tratar as áreas populares ⁽⁵⁰⁾. A limitação imposta pela escassez de recursos para investimentos em obras de expansão urbana resultou na ausência de um projeto mais amplo, por parte da administração Jarbas Vasconcelos, para enfrentar os grandes problemas da cidade. No entanto, a administração não se omitiu no tratamento das áreas de convivência, onde algumas iniciativas foram tomadas, como a revitalização do centro da cidade e da faixa de praia. **VER QUADRO 19.**

Apesar do esforço da administração em contemplar o maior número possível de demandas, um leque bastante amplo de reivindicações deixou de ser atendido. As áreas de peso organizativo e de maior densidade eleitoral foram privilegiadas em detrimento daquelas que possuíam menor poder de pressão. A restrição imposta pela ausência de recursos, além de impedir as intenções de investimento da administração, foi responsável pelo descompasso, pela lentidão e pela inviabilização de algumas propostas do governo. Gerou-se um grau de insatisfação e de desmobilização por parte da população, criando brechas para as investidas dos setores de oposição, minando a importância da proposta participativa e trazendo frutos eleitorais contrários aos setores políticos ligados ao prefeito. A incapacidade em responder às demandas populares com relação à realização de obras de caráter mais permanente, embora supostamente possa

⁽⁵⁰⁾ Ver Capítulo 3 e 4.

ter motivado uma crise de legitimação do projeto democrático, não comprometeu o sentido de inversão de prioridades sociais dado pela gestão Jarbas ⁽⁵¹⁾.

Que outras condições se associaram, de modo a justificar a autodissolução do processo participativo instaurado? Uma suposição seria a dissociação entre o projeto político da administração e o conjunto da sociedade civil, a sua falta de abrangência, no que diz respeito a uma incorporação mais ampla dos setores da sociedade. Ou seja, o projeto foi estreito e reduzido em termos participativos, tendo pouco alcance e escassa ressonância política, junto à população. A democratização do Estado não teve correspondência na democratização da sociedade civil. A participação institucional não conseguiu incorporar um leque mais amplo de setores sociais, limitando a interlocução aos movimentos populares.

A participação dos setores médios da população na administração Jarbas Vasconcelos foi bastante limitada, ficando restrita àquelas entidades de esquerda com tradição de luta na cidade do Recife. Grande parte dos quadros das elites técnicas e militantes de esquerda foram incorporados ao governo, tendo papel preponderante na concepção ideológica dos modelos de participação adotados e na praxis política da administração. Algumas organizações não governamentais (ONGs) exerceram influência decisiva no apoio às entidades populares, auxiliando na elaboração de propostas e na intermediação dos seus interesses junto ao poder público. Apesar da presença marcante desses grupos, a gestão Jarbas não fez uso de mecanismos alternativos apropriados para estimular a participação dos setores médios da população. Essa dificuldade deveu-se, primeiramente, à pouca suscetibilidade das camadas médias aos mecanismos de participação política aos quais o "povo", as classes populares, parecem se "acomodar" mais facilmente. Em segundo lugar, porque não foram utilizadas pela administração formas adequadas para acionar e motivar estes setores, a partir da tematização de questões relacionadas com os seus interesses. Isso porque o modo de inserção dessas camadas médias é outro e sua consciência social é outra, traduzindo-se em aspectos da "cotidianidade" e em valores simbólicos bastante complexos. Embora seja plausível atribuir uma crise de legitimação ao campo reduzido de abrangência das propostas das administrações democráticas, essa parece ter sido à época (refiro-me às experiências da década de oitenta) uma hipótese pouco provável. A base de legitimação da maior parte dessas experiências (face ao componente ideológico das alianças) fundava-se

⁽⁵¹⁾ O prestígio de Jarbas Vasconcelos junto às áreas populares da cidade do Recife foi comprovado nas eleições para Prefeito do Recife, em 1993. Jarbas obteve individualmente, mais de 50% dos votos no primeiro turno.

principalmente no apoio dos setores populares e, de forma restrita, nas classes médias e nos grupos econômicos. É mais plausível buscar os motivos que levaram à autodissolução da experiência, pelo veio da fragilidade do tecido social dos movimentos.

A debilidade do tecido organizativo dos setores populares é retratada no grau de alienação que envolve a maior parte população. A cultura política da população brasileira não elege, no seu cotidiano, a participação política como caminho para conquista dos direitos sociais e da cidadania. Essa ausência de uma consciência coletiva torna as estruturas organizativas das classes populares extremamente frágeis.

Os momentos de mobilizações são geralmente estimulados ou motivados por questões muito concretas, tendo como eixo condutor a direção política de uma fração mais desenvolvida desses setores. Os movimentos reivindicatórios têm um caráter mais imediatista na luta por problemas concretos, articulando-se precariamente com as demandas coletivas da sociedade. O saldo que fica desses movimentos são frustrações, seja pela inviabilidade de a estrutura do Estado responder a estas reivindicações, seja pela falta de mobilização do conjunto da população para obter essas respostas. Ou então, estas mobilizações são traduzidas em conquistas, como ganhos da luta do povo. Mas, muitas vezes, ao longo do tempo, a consciência dessa conquista se esvai após o atendimento daquela reivindicação. Na medida em que não há uma continuidade, uma sistematização de avaliação das lutas, exatamente por conta da fragilidade do Movimento Popular e do nível muito incipiente de compreensão da realidade por parte da grande maioria da população (principalmente se ela está desestruturada, marginalizada do processo político), observa-se um descenso, uma certa estagnação.

É inegável que na sua evolução histórica a atuação dos movimentos populares tem resultado num salto de qualidade, na forma diferente de fazer a reivindicação, de como melhor conduzir um processo de luta. Mas em geral não se observam concretamente grandes modificações na sua praxis política em relação ao Estado e ao conjunto da Sociedade.

Isso traduziu a dificuldade que as organizações populares tiveram em se relacionar com o Estado nas experiências participativas instauradas. Na medida em que foram abertos espaços ou canais institucionais de participação, no sentido de democratizar o poder, percebeu-se uma postura ambígua por parte dos setores organizados: os grupos mais "radicais" rejeitavam a participação institucional, os "reformistas" consideravam o caminho institucional como um espaço aberto para avançar nas suas lutas. Uma tendência era estimular essa abertura, no sentido de obter êxitos e conquistas na luta política.

Evidentemente, isso foi traduzido por algum grau de melhoria das condições de vida, ou, potencialmente, algumas necessidades foram contempladas. Uma segunda tendência observada foi a falta de ampliação do processo de discussão dentro da comunidade, visando a uma acumulação maior de força e de aprimoramento no processo de luta. Alguns representantes dessas organizações (lideranças), ao encontrarem canais mais "fáceis" de interlocução, tenderam a incorporar uma prática de prescindir da mobilização das comunidades, agindo individualmente e recebendo os louros pelas conquistas. Finalmente, a postura de contraposição (do Estado como inimigo) historicamente tem marcado a visão dos Movimentos Populares em relação ao Estado. Embora essa visão seja menos freqüente, quando são abertos pelo Estado espaços de interlocução política, ela não foi superada, levando à divergência e à fragmentação dos interesses na agenda pública.

Esses caminhos e atitudes parecem mostrar um elemento básico, que é a questão do conteúdo político e ideológico dessas frações mais desenvolvidas: a impossibilidade de desenvolver, simultaneamente, um processo reivindicatório e uma discussão política mais profunda, na definição mais clara do que representa o poder, de quais seriam os possíveis desdobramentos e as limitações do tipo de sociedade e de Estado presente. Isso faz com que essa fração mais consciente não se amplie, ela tende a ficar limitada às mesmas pessoas, não se renovando nem adicionando agregados novos. Ao mesmo tempo, quanto ao nível de consciência, observa-se que não há uma evolução na compreensão do todo, restringindo-se às questões particulares mais locais e de adesão geral.

Todos estes fatores têm rebatimento nas relações que se estabelecem com o poder, na participação institucional, reduzindo o nível de mobilização, fragilizando as lutas populares e levando à ruptura dos espaços conquistados. A autodissolução das experiências democráticas parece ter uma explicação bem mais profunda, fruto da falta de reflexão e consciência crítica sobre o projeto democrático.

As conquistas obtidas no espaço político e institucional ficaram vulneráveis à partidarização política, muitas estruturas organizativas do movimento se desarticularam; principalmente aquelas emergentes do processo instaurado pela administração Jarbas se dissolveram. Não houve resistência por parte dos setores organizados com o término da administração. O movimento popular não conseguiu recriar o seu espaço de participação, pois estava entrando num novo processo de articulação, na sua relação com o poder

público. Ele teve dificuldades em perceber esse novo momento, em organizar um novo discurso. A interlocução não era mais com os seus "aliados", mas com os antigos "inimigos".

6. TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS RUMO ÀS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL

6.1 GESTÃO URBANA, PODER LOCAL E CIDADANIA

A experiência de gestão democrática da cidade do Recife (1986/88) configurou um movimento no sentido da consolidação de um novo padrão de gestão urbana a nível local, que pode ser generalizado às demais experiências instauradas por administrações de caráter progressista na década de oitenta. O princípio basilar desse novo padrão apoiou-se no ideário da gestão democrática da cidade, a partir da ampliação dos direitos sociais, da cidadania e do aumento da eficácia/eficiência da política pública. Em termos mais globais, esse padrão foi reflexo de um deslocamento nas relações intergovernamentais a nível nacional, assinalando tendencialmente um movimento em direção à municipalização e à descentralização política. Apesar do caráter institucionalmente inconcluso desse movimento, o seu desdobramento mais imediato foi o fortalecimento da autonomia e do papel dos governos locais.

Essas experiências foram guiadas por novas referências quanto ao padrão de gestão pública e de articulação do Estado com a sociedade civil, afirmando um ideário de nova qualidade. A esfera pública, pela via dos governos locais, foi submetida a um relativo processo de democratização, permitindo que os aparelhos públicos pudessem ser disputados pelos diferentes grupos de interesses. As formas coletivas de organização social, especialmente aquelas afetas aos setores populares, puderam expressar-se e influenciar a agenda pública, a partir da adoção de mecanismos que institucionalizaram a participação direta da população no governo da cidade, configurando um modelo de democracia representativa x democracia participativa.

Um outro parâmetro que orientou as práticas democráticas foi a inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos no favorecimento às necessidades coletivas. Partindo-se do reconhecimento dos interesses distintos que materializam o espaço da cidade, buscou-se um novo formato de planejamento, capaz de

gerar intervenções governamentais promotoras da melhoria das condições de vida dos setores populares. Em contraposição ao planejamento tecnocrático, apontou-se para uma concepção de planejamento enquanto instrumento de gestão e espaço de negociação dos diversos interesses existentes na sociedade e que disputam as políticas públicas. A intervenção do Estado, interpenetrado pelos interesses populares, teve um importante papel na minimização, ainda que conjuntural, do quadro de carências sociais, apesar da limitação dos recursos públicos.

Não obstante os avanços obtidos, a maior parte das experiências de gestão democrática seriam marcadas por um caráter embrionário e difuso. Foram inconclusas, descontínuas, fragmentadas em termos dos modelos adotados, além de se terem caracterizado pelo limitado alcance da participação da sociedade civil. A crise de legitimação por que passaram algumas dessas experiências não tem, entretanto, um sentido de negação dos paradigmas que guiaram as práticas de gestão democrática. As limitações, quer conjunturais, quer estruturais, conduzem à reflexão sobre a necessidade de uma requalificação no campo conceitual e metodológico das práticas adotadas, no sentido da reelaboração dos princípios que vêm norteando o seu ideário.

Recentemente, já se identifica um movimento na busca de superação desses limites, nas experiências iniciadas a partir da década de noventa. Nesse período, foram instauradas iniciativas por parte de alguns governos locais, no sentido da promoção do desenvolvimento econômico e de se estabelecer um leque mais amplo de diálogo com a sociedade. Segmentos antes excluídos da pauta de negociação da agenda pública passaram a ser acionados e incorporados ao processo de gestão da cidade. Conforme assinala Pacheco (1992), uma tendência visualizada é o envolvimento da parceria entre os setores público e privado na tentativa de favorecer o desenvolvimento econômico sustentável para a promoção da cidadania. Essas iniciativas locais, embora embrionárias e pouco numerosas, sinalizam uma modificação na postura política tradicional, no sentido da construção de novos padrões de relacionamento entre o setor público e o privado. Não se trata da eliminação dos conflitos entre esses dois polos, mas da constituição de processos participativos objetivando o tratamento de demandas e interesses contraditórios presentes na sociedade local. Tal redefinição nas relações público / privado, não se confunde com a privatização nos moldes neoliberais, que atribui ao mercado o controle sobre as iniciativas próprias do setor público. Pressupõe, ao contrário, o fortalecimento dos governos locais como articulador de demandas e interesses diversificados, numa postura de negociação e

diálogo com todos os atores sociais, comprometendo-os com o desenvolvimento econômico e a promoção da cidadania. Esse tipo de reorientação na postura do governo local, pode ser um indicativo da ampliação da agenda político-democrática, podendo-se afirmar como uma tendência nos próximos anos ⁽¹⁾.

Um outro movimento de caráter distinto vem ocorrendo nos últimos anos, nos países industrializados, onde têm sido adotados sistemas de parceria público / privado na gestão dos serviços urbanos. Esse movimento assume um sentido mais amplo na procura de alternativas para enfrentar a crise do "Estado de Bem-Estar Social" que se expressa na crise das estruturas burocráticas do Estado e dos serviços públicos ⁽²⁾.

Trata-se, em geral, de iniciativas que buscam equacionar os impasses provocados pela rigidez da burocracia governamental na provisão dos serviços urbanos, consistindo na adoção de mecanismos que privilegiam a entrada gradativa do setor privado num campo de atuação antes restrito ao setor público. No Brasil, essa tendência pode ser observada na participação crescente do setor privado na provisão de alguns serviços de natureza pública, embora em contextos distintos. Tem-se apresentado como exemplo freqüente a utilização de sistemas de parceria público/privado na dotação dos serviços de limpeza urbana, no caso do município, e de telecomunicações e energia elétrica por parte dos estados. O caráter recente destas inovações não permite uma avaliação criteriosa sobre os seus resultados, sem que se realizem estudos empíricos qualificados ⁽³⁾.

Alerte-se para o fato de que, nos pressupostos da parceria público / privado, resgata-se a concepção liberal de que a economia de mercado é mais eficiente e mais

⁽¹⁾ Pacheco (1992, p. 221-235) analisa a experiência recente desenvolvida no ABC paulista " (...) onde representantes de vários segmentos sociais articularam-se em torno do poder público local, com o objetivo de formular e implementar propostas voltadas ao desenvolvimento social e econômico da região. (...) o consórcio se sustentou como uma experiência supra-partidária, contando com a participação ativa de outros prefeitos da região, cujo ideário e práticas políticas eram bastante diversos".

Práticas de parceria do governo local com o setor privado são também identificadas no município do Recife, na atual administração Jarbas Vasconcelos (1993). Essas articulações vinculam-se a programas de recuperação do centro da cidade e têm ainda um caráter pontual. Do mesmo modo, sistemas de parceria público/privado são adotados pela administração municipal de Curitiba.

⁽²⁾ As interpretações sobre a natureza da crise do "Welfare State" são divergentes, sendo alvo de controvérsias, seja no discurso neo-liberal, ou progressista. No entanto, parece haver um consenso em relação ao seu caráter: trata-se de uma crise do Estado. "A polarização ideológica se circunscreve aos princípios reguladores do capitalismo: para os liberais, os mecanismos de regulação econômica pelo mercado permanecem sendo os mais eficazes; os progressistas argumentam sobre o caráter instável inerente às economias capitalistas, tornando necessária a existência de um princípio regulador através da presença intervencionista do Estado. Enquanto os liberais atribuem ao intervencionismo estatal a ocorrência da crise, os progressistas afirmam ser a Crise do Estado decorrente da crise econômica" (Leal, 1990, p. 21).

⁽³⁾ Fadul (1993, p. 250-258) discute a articulação público/privado nos serviços de limpeza urbana.

racional, sendo portanto mais adaptada à sua regulação e ao seu equilíbrio. A natureza mais eficaz das atividades, nas quais o setor privado tem ingressado, é colocada em oposição à ineficiência da intervenção do estatal. É necessário não enveredar pela polarização simplificadora "do público" ou "do privado", mas ressaltar os conflitos, antagonismos e interesses ambivalentes que implicam esse tipo de tendência. Antes de mais nada, a questão do grau menor ou maior da intervenção do Estado deve ser precedida da discussão sobre o papel da sociedade civil na gestão pública. Os novos caminhos para superação dos atuais estrangulamentos presentes nas práticas democráticas não se reduzem a mudanças nos modos de gestão. Tampouco, torna-se suficiente o aperfeiçoamento burocrático institucional do Estado, sendo necessário ir mais além, dando-se um conteúdo social às ações públicas. Nesse sentido, um requisito fundamental à revisão do ideário das práticas de gestão democrática é sua requalificação no sentido do aprofundamento efetivo da cidadania e do acesso aos direitos sociais. É a construção e consolidação de uma democracia social, sem a qual estas experiências de inovação gestonária ficarão prisioneiras dos estrangulamentos identificados.

Para tanto, é necessário colocar em perspectiva a possibilidade concreta da construção de um projeto no qual, o Estado democrático deve garantir a existência de espaços e estruturas sociais que reproduzam a cultura política democrática, enquanto a sociedade civil fica a tarefa de controle sobre o Estado. O caminho rumo à legitimidade democrática desse projeto só pode ser garantido com a vigência de canais de controle e de participação da sociedade. Com esse objetivo, os novos paradigmas de gestão democrática deverão ser apoiados no permanente diálogo entre todos os grupos de representação da sociedade e na construção de processos de participação de espectro mais amplo, onde a negociação e formulação da política pública passe pelo conjunto dos setores sociais. Isso só se torna possível a partir da ampliação da esfera pública permitindo-se o confronto dos múltiplos interesses. Ou seja, um "consenso público" amplo, resultante dos interesses coletivos da sociedade.

A incorporação desses sujeitos sociais na formulação de políticas públicas exige a criação de mecanismos de gestão e controle mais sólidos, como conselhos de representação da sociedade civil, fóruns de negociação público / privado, instrumentos de acompanhamento e avaliação permanentes sobre programas relacionados a questões críticas, como da ecologia e meio ambiente, da fome, do menor, da violência urbana, da regularização fundiária etc. Questões como a avaliação do alcance político e social dos

conselhos municipais, da incorporação dos setores médios como atores sociais, do aprofundamento da relação público/privado constituem-se em pontos pouco explorados nas práticas em vigor.

A partir da Constituição de 1988 - que estabeleceu a possibilidade de participação popular na elaboração dos planos diretores dos municípios - muitas cidades normatizaram em Lei Orgânica órgãos de consulta e de participação popular na gestão urbana. Alguns municípios puderam institucionalizar os mecanismos de participação popular em seus planos diretores, por intermédio da instalação dos programas locais, do planejamento e da elaboração descentralizada do Orçamento Municipal, a partir destes planos locais ⁽⁴⁾. Não obstante a regulamentação dos aspectos normativos, a implantação efetiva dos mecanismos de participação e de canais de gestão democrática tem encontrado uma série de dificuldades. A constituição destes instrumentos, apesar de prevista em Lei Orgânica Municipal, tem um nível de complexidade que extrapola o campo meramente institucional, dependendo essencialmente do nível de organicidade do tecido social, da mobilização e negociação política. Não é sem razão que a maior parte das tentativas de institucionalização dos Conselhos Populares, em algumas administrações de caráter progressista na década de oitenta, foram inviabilizadas. De um lado, por conta da fragilidade organizativa do Movimento Popular, da sua visão corporativa e da conseqüente desarticulação de suas propostas com a opinião pública. De outro, pelas resistências geradas pela máquina pública e, principalmente, por setores políticos ligados à Câmara Municipal, afetos a práticas clientelistas e assistencialistas. Um outro estrangulamento referiu-se ao funcionamento de canais mais amplos de gestão, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho de Orçamento, que tenderam a reproduzir os interesses hegemônicos e os vícios da cultura política dominante ⁽⁵⁾.

O desafio das administrações democráticas na atualidade é o de estabelecer novas regras de convivência entre o poder público e a sociedade, reforçando a construção de novas formas de representação, organização e cooperação na gestão pública local. A necessidade de reelaboração e instauração de novas formas de cooperação extrapola o restrito campo da participação popular, devendo incorporar grupos sociais e valores sócio-culturais distintos dos prevaletentes nas práticas anteriores.

⁽⁴⁾ Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife. Arts. 193/198; Lei Orgânica do Município do Recife, Arts. 89 e 90. Ver também a Constituição de 1988.

⁽⁵⁾ A respeito, Moura (1993, p. 183-189) faz uma avaliação da dinâmica dos conselhos, na experiência de Porto Alegre.

Nesse sentido, o papel do município num estado democrático deve ser consolidado a partir da materialização dos interesses coletivos, tornando a esfera pública o locus da participação cidadina e do desenvolvimento social. Dentro dessa perspectiva, abre-se uma possibilidade concreta de mudança para a constituição de novos requisitos para iniciativas de democratização das relações Estado/Sociedade, por parte do governo local: a democratização da gestão pública, vista segundo a perspectiva da formação da cidadania, incluindo desde a instauração de mecanismos diretos de gestão, com a participação ativa da sociedade civil, ao acesso aos direitos sociais por parte do grande contingente de excluídos.

Não se ignoram os conflitos e contradições que podem advir desse processo, seja pela presença de interesses heterogêneos e antagônicos que compõem o espaço sócio-econômico municipal, seja pelo risco de hegemonia dos grupos dominantes sobre os grupos subalternos. É necessário alertar para o fato de que as aspirações coletivas da sociedade junto a esfera pública, se cristalizam a partir de um processo seletivo, onde vigoram a diversidade de interesses e a hegemonia. Esse processo de seletividade depende tanto da estrutura organizativa da sociedade civil, quanto da capacidade de influência da sociedade política junto ao Estado. No caso brasileiro, a estrutura partidária tradicional tem sido caracterizada por uma postura articuladora de demandas de clientela, deixando de exercer a função de intermediação entre a sociedade e o Estado, reproduzindo na esfera pública interesses particularistas e a lógica dos grupos dominantes. Nesses termos, cabe repensar o papel dos partidos políticos como catalisadores de interesses e formadores da agenda pública⁽⁸⁾.

Do mesmo modo, a chamada parceria público/privado, em oposição à ineficiência do Estado - apologia dos teóricos neoliberais - ou a insignia da participação popular e da descentralização - defendida pelos progressistas - quando colocadas como panacéia, podem-se transformar num embuste e comprometer o projeto democrático.

O atual desafio das administrações democráticas é consolidar a possibilidade de os cidadãos terem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade a partir de um controle mais permanente sobre o espaço público. Essas experiências devem ser repensadas numa perspectiva estratégica das políticas públicas, estimulando-se os mecanismos próprios de auto-organização e autogestão social da sociedade. A dificuldade

⁽⁸⁾ Esse comportamento, é fruto das peculiaridades do sistema partidário no Brasil que se consolidou por meio de estruturas apoiadas na patronagem estatal.

está justamente em tornar as políticas públicas campo de disputa pela hegemonia e a democracia questão estratégica na gestão coletiva do espaço público, num momento conjuntural de fragilidade política e de baixa mobilização da sociedade.

6.2 CRISE DOS MOVIMENTOS x CRISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS PERSPECTIVAS DE REDEFINIÇÃO DA AGENDA DEMOCRÁTICA

Em contrapartida à expansão observada nas décadas de setenta e oitenta, observa-se hoje uma redução nos espaços ocupados pelos movimentos sociais urbanos. Os movimentos de massas, cujos objetivos se unificavam nas décadas anteriores, raramente estão presentes na cena política dos últimos anos. As mobilizações existentes tornam-se rarefeitas e alcançam uma parcela limitada dos setores populares, levando à desarticulação das lutas coletivas e à diminuição do número de organizações. Grande parte dos chamados "movimentos combativos" tem-se reduzido a aparelhos burocráticos descolados de sua base de representação. O trabalho das lideranças resume-se ou a atividades burocráticas, na articulação com o setor público, ou senão a disputas eleitorais por cargos de direção nas entidades, distanciando-se das demandas e dos interesses coletivos das classes populares e traduzindo reivindicações de grupos isolados. Sobrevalorizado pelas visões teóricas na cena política como novo sujeito social, o combativo movimento popular da década de oitenta encontra-se hoje praticamente amorfo e relegado a um plano secundário. Todos os indicadores levam à suposição da existência de uma crise dos movimentos populares.

A trajetória política na década de oitenta não conduzia a expectativas em direção a uma crise dos movimentos sociais, mas, ao contrário, apontavam para sua ascensão. As influências teóricas da esquerda (inspiradas nos modelos europeus) haviam contribuído para uma visão romântica, onde atribuía-se a categoria movimentos sociais um sentido conceitual não próprio ao espaço social brasileiro.

Embora no período as relações econômicas tenham reproduzido uma situação crítica de exclusão social, a nível da estrutura política, a sociedade brasileira foi submetida a um processo de democratização. O Estado ampliou-se, o aparelho público alargou-se, permitindo que diferentes concepções e interesses antagônicos pudessem expressar-se. Os movimentos populares passaram a ter novos interlocutores: o governo, o legislativo e a

sociedade civil, conjugando interesses diferenciados dos diversos grupos que se expressam na esfera pública. A influência das demandas populares na agenda pública implicou a redistribuição dos recursos públicos, afetando interesses políticos de diferentes grupos sociais e exigindo um espaço de negociação com o conjunto da sociedade.

No entanto, grande parte dos setores organizados do movimento reproduziram na sua praxis política antigas práticas de antagonismo frente ao poder público, superadas pela participação institucional, pela ampliação do Estado e pela democratização da esfera pública. Com a emergência e a maior transparência dos diferentes interesses em disputa na sociedade, os espaços públicos passaram a ser disputados a partir da sociedade civil, o que exigiu compromissos entre as reivindicações particularizadas e a maioria das aspirações presentes no espaço social, por intermédio de propostas objetivas e abrangentes.

O particularismo e paralelismo das organizações, o domínio burocrático de aparelhos e a desarticulação com a sociedade civil e com a opinião pública, tornaram-se a lógica dominante desses movimentos, impedindo a formulação de um projeto de unificação das demandas e de tradução das necessidades coletivas dos setores populares em políticas públicas consensuais. A ausência de um consenso social articulado sobre as prioridades dos investimentos públicos e a despolitização das organizações populares levaram ao seu enfraquecimento e isolamento. A visão distorcida de sua relação com o Estado (o Estado como inimigo) embora modificada com a abertura à sua participação institucional, foi mantida por grande parte das organizações, impedindo avanços na negociação frente às instâncias do Estado e no processo de elaboração das políticas públicas. A crise dos movimentos populares urbanos torna-se, assim, uma síntese dessas múltiplas determinações, expressando-se na desmobilização, no isolamento e na fragmentação de suas lutas. A sua superação exige uma intervenção articulada em todos os aspectos críticos, implicando mudanças nas formas e conteúdos de sua praxis política.

A crise dos movimentos populares urbanos associa-se à crise orgânica do Estado brasileiro, que incide nas formas de sociabilidade baseadas na solidariedade que emergiram na década de 70, levando à diminuição da capacidade de organização e de luta dos setores sociais e abrindo brechas para o projeto de reordenação conservadora do governo Collor. A reordenação conservadora do capitalismo brasileiro é o resultado, de um lado, do esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico e de

intervenção do Estado ⁽⁷⁾. De outro, da própria dinâmica do processo de transição democrática, inserida em condições específicas: uma transição "fraca" e com claros elementos "prussianos", como afirma Coutinho (1992, p.53):

"(...) 1) Um executivo forte, em detrimento de um parlamento fraco, ou de modo mais geral a tendência a "desequilibrar" em favor do Estado, a relação entre esse e a sociedade;

2) mecanismos transformistas, ou seja, a tentativa permanente de obter apoio para o governo através da cooptação e dos favores clientelistas;

3) formas de populismo, isto é, de representação política através do vínculo entre líder e massa atomizada, sem a mediação da sociedade civil, e, em particular, dos partidos;

4) a tutela militar, vale dizer, a atribuição de um peso político às forças armadas sem nenhuma relação com o balanço de forças efetivamente presentes na sociedade civil".

A consolidação dessa transição "fraca", a chamada Nova República, foi fator decisivo para a criação de condições para a vitória do projeto conservador do governo Collor, levando à desmobilização das forças políticas democrático-progressistas. O princípio norteador do projeto conservador foi o desmantelamento dos mecanismos de sustentação do "Espaço Público" (rompimento com o corporativismo estatal, privatização dos recursos e empresas estatais, liberação do mercado e internacionalização da economia).

As tendências atuais, dentro da diversidade e heterogeneidade ideológica que marcam o comportamento do conjunto de forças presentes na cena política brasileira, apontam, ainda que de forma difusa, para a emergência de dois cenários possíveis. De um lado, o avanço do projeto neoliberal conservador, cujo modelo está fundamentado nos

⁽⁷⁾ A coalizão de interesses que deu sustentação ao Estado brasileiro se desfaz a partir do processo de transição, quando se esgotam os mecanismos de financiamento público, concomitantemente à destruição do aparato técnico-burocrático (Leal, 1989).

Como explicita (MARTINS, 1993, p.18): "Infelizmente, a atual representação fragmentária da "sociedade nacional brasileira" atesta que a desarticulação do imaginário desenvolvimentista - desarticulação ocorrida em grande parte devido ao esgotamento de seus pressupostos básicos como aquele do crédito financeiro internacional abundante - não abriu brechas luminosas e otimistas sobre nossa história. Ao contrário, a generalização dos traços de dissociações psíquicas e de alargamento do pânico social mostram que as carochas pensadas e implementadas pelos economistas do desenvolvimento, durante esta etapa da modernização nacional, deixaram como herança um rastro de destruição de grandes proporções e uma expectativa de caos ainda maior".

interesses privados e na regulação econômica pela lógica do mercado. A sua base ideológica assenta-se no estímulo à baixa participação política, levando à desarticulação e ao enfraquecimento das instâncias de organização social, privilegiando as formas corporativas de representação. Tal projeto tem adeptos nos setores das elites dominantes e encontra aliados no chamado sindicalismo de "resultados" e nos partidos articulados com os cartéis e lobbies (Coutinho, 1992, p. 57-58).

De outro lado, em contraposição ao modelo neoliberal, é possível visualizar por parte do conjunto dos setores progressistas um projeto de democracia identificado, conforme Coutinho (1993, p. 59), com o "modelo de democracia de massas"⁽⁸⁾. Esse projeto pressupõe a proliferação dos movimentos sociais, a presença de um sindicalismo combativo, de partidos políticos com ações programáticas estruturadas. Em oposição ao projeto neoliberal, as instâncias democráticas da sociedade são solidificadas através da sua participação e do reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania. A forma de reestruturação política desse projeto supõe a pluralidade de interesses e, por seu intermédio, a construção da vontade coletiva articulada a partir do espaço público. Ao invés da privatização do Estado, prevê a sua democratização radical, implicando reformas substantivas e a sua publicização. A resposta alternativa à proposta neoliberal passa pelo questionamento em defesa do desenvolvimento de um Estado organicamente forte e pela possibilidade de os sujeitos coletivos criarem novas práticas de gestão social.

⁽⁸⁾ "Se examinarmos as sociedades "ocidentais", veremos que elas apresentam - quando abstraímos suas várias particularidades e nos concentramos no essencial - dois "modelos" principais de estruturação do poder e de representação de interesses. Para simplificar chamaríamos esses "modelos" de liberal-corporativo e de democracia de massas, recordando que o primeiro deles predomina sobretudo nos Estados Unidos, enquanto o segundo foi por muito tempo preponderante nos países europeus".

CONCLUSÕES

A forma difusa como se apresenta a estrutura sócio- econômica e política brasileira não deixa margem ao otimismo. Num cenário que aglutina os sintomas de uma nova ordem econômica mundial, caracterizado por mudanças no padrão tecnológico emergente da terceira revolução industrial, pela crise do Estado de Bem-Estar Social, pela frustração das utopias socialistas, não há previsão de saídas fáceis. Se de um lado a crise mundial das sociedades e dos projetos socialistas incitou um ambiente ideológico favorável ao avanço teórico do projeto neoliberal, de outro, o esgotamento do "Padrão Keynesiano" propiciou um movimento de expansão dos processos de reordenação do Estado, de caráter descentralizador e democratizador ⁽¹⁾.

Embora de forma não clara e sistemática, pode-se perceber no contexto da atual conjuntura brasileira a presença desses dois movimentos contraditórios, no eixo ideológico da concepção dos dois blocos sociais e políticos que se vêm articulando na disputa pela hegemonia. As classes dominantes buscam consenso e legitimação para o projeto de sociedade liberal conservador, advogando a presença do mercado como forma de dar solução aos conflitos e demandas sociais ⁽²⁾. Os setores progressistas defendem as idéias descentralizantes e democratizantes, buscando nas classes populares a legitimação hegemônica do projeto de democracia e socialismo ⁽³⁾.

O embate entre esses dois projetos alternativos e a conseqüente consolidação de uma nova forma de sociedade nos "moldes ocidentais", como afirma Coutinho (1992), ainda está indefinido. A estrutura da sociedade brasileira não está suficientemente madura para fazer uma opção político-ideológica que leve à vitória de um desses projetos. No

⁽¹⁾ Um terceiro movimento decorrente da crise do "Welfare State" foi o surgimento nas sociedades pós-modernas de novos sistemas de organização que representam a emergência de relações sociais marcadas pela busca de maior proximidade social e pela crítica às formas tradicionais de coletivismo.

"A superação inevitável do modelo centrado na bipolaridade de classe social - capital/trabalho, frente aos novos sistemas de organização da sociedade que compõem um novo de conflito social" (Leal p. 10-44).

⁽²⁾ A democracia liberal não é incompatível com a cidadania, mas, ao contrário, esta é um dos seus requisitos: "A cidadania conceptualizada pela teoria liberal é impensável sem a propriedade (privada). A democracia (política) identifica-se com a liberdade do proprietário - indivíduo livre e cidadão são sinónimos pela indispensável mediação da propriedade" (Neto, 1990 p.19).

⁽³⁾ Jordi Borja (mentor das idéias descentralizantes na Espanha) afirma que uma forma de responder a ofensiva neoliberal é dar novos conteúdos a cultura política da esquerda. Nesse sentido a descentralização do Estado pode significar uma reapropriação e socialização política das classes populares. "Hoy creemos que es urgente plantearse, ante los Estados complejos y la capacidad de obtener grados importantes de consenso social, la descentralización político - administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socioeconómicas de la tendencia igualitaria. (Borja, 1988, p.21 -33)

entanto, os indícios atuais afirmam a presença ativa dos pressupostos neoliberais, dando-lhes condições momentâneas de estabilidade. A crise econômica, a fragilidade organizativa do tecido social, a composição política de caráter nitidamente conservador do Congresso Nacional, a apatia política da sociedade, a crise dos valores ético-políticos, são marcas inexoráveis da sua presença.

Apesar disso, não há indicativos para a confirmação de uma perspectiva da instalação duradora e estável do projeto liberal. Mesmo porque é inegável o avanço e o papel desempenhado, nas últimas décadas, pelas forças progressistas, expressos no crescimento dos aparelhos de sindicatos politicamente ativos, de partidos de esquerda organicamente estruturados e com ações programáticas definidas e na influência decisiva dos movimentos populares na agenda pública. Efetivamente, o processo de ampliação do Estado brasileiro nas duas últimas décadas deu-se sob a influência decisiva dos setores progressistas.

A oportunidade de colocar em prática ações programáticas a nível das administrações locais significou um esforço, no sentido de introdução na vida política brasileira de conteúdos democráticos e reformadores, com vistas a imprimir um caráter consolidado e mais "forte" à nossa democracia. As lições tiradas dessas experiências indicam, entre outras coisas, que é possível assumir parte da dívida social invertendo prioridades, redistribuindo o investimento público e enfrentando a degradação das condições de vida da maioria da população. Que o diálogo entre o poder público e a sociedade é um requisito indispensável para viabilizar a ação política do Estado, a partir do controle sobre os instrumentos de gestão coletiva. Mostrou-se, além disso, a perspectiva de publicização do espaço público e de devolver à sociedade o controle do Estado.

A mudança no papel ocupado pelos municípios brasileiros, por intermédio das práticas participativas, apontou para a necessidade de ruptura com o clientelismo e o corporativismo. Em seu lugar, indicou como eixo político a redefinição do Estado e de suas funções, a partir de uma profunda reforma na sociedade política. A tentativa de disseminação de uma proposta de descentralização e democratização da gestão pública, onde o controle sobre os recursos públicos e as prioridades coletivas passassem pelo crivo da sociedade, encontrou obstáculos permanentes na estrutura da máquina administrativa. Uma reforma do Estado a partir da mudança de estruturas e procedimentos da máquina estatal, numa transformação assentada nos princípios democráticos de construção da cidadania e ampliação dos direitos sociais, é uma tarefa árdua e de mais longo prazo.

É nessa direção que se deve procurar resgatar as experiências de gestão municipal vivenciadas na cidade do Recife, (1986/88) procurando-se, através dela, o amadurecimento dos projetos de democratização do poder local. Os parâmetros co-gerenciais e autogestionários que serviram de experimentos na cidade do Recife são exemplos de que é possível, a partir de um exercício de participação social, fortalecer o nível organizativo da população e melhorar as condições de vida das classes populares. Privilegiando-se o direito à melhoria de vida dos cidadãos, respeitando-se a pluralidade de interesses e apropriando-se da troca de saberes (o saber popular versus o saber técnico) facilitada pelo estreitamento da relação poder público com os setores populares, abre-se um campo para gerar propostas mais globais de gestão urbana a nível local.

Respeitando-se o contexto distinto da sociedade, caracterizado por formas heterogêneas de relações sociais, é possível buscar nos parâmetros de gestão co-gerenciais ou autogestionários referências favorecedoras à ampliação do nível de organicidade política da sociedade, dos direitos e da justiça social, como requisito à consolidação do projeto democrático. Como afirma Rosanvallon: não há outra via possível à crise do Estado e à ofensiva neoliberal, senão reaproximar a sociedade de si mesma. Trata-se de multiplicar os lugares intermediários de composição social e reinserir os indivíduos nas raízes de solidariedades diretas ⁽⁴⁾. Como afirma João Manoel Cardoso de Mello (1992: 67), "(...) há duas condições para tornar realidade o que imagino ser a alternativa: a união dos fracos e a recomposição de um mínimo de solidariedade social".

Em suma, trata-se de reafirmar a importância dos espaços de participação da sociedade na perspectiva de solidificação do projeto de democracia.

Espera-se que esse trabalho sirva como contribuição efetiva para a reflexão de todos aqueles que buscam na democracia e no socialismo o caminho para a sociedade brasileira, servindo de alento para os desanimados cujos velhos sonhos a história frustrou.

⁽⁴⁾ Rosanvallon (1981, p.109-139) analisando as tendências dos modos de regulação do espaço pós-social-democrata, propõe a alternativa da regulação autogestionária como saída para superar o binômio estatização/privatização imposto pela Crise do Estado Providência.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRANCHES, S.H., et al. Política social e combate a pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. 126 p.
- ADMINISTRAÇÕES regionais no município de Belo Horizonte. Revista de Administração Municipal, v.33, n.180, p.50-58, jul./set. 1986.
- ALVES, Márcio Moreira. A força do povo: democracia participativa em Vages. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 150 p.
- ANDRADE, Luís Aureliano G. de. A construção da ordem democrática: notas sobre o caso brasileiro. In: MOURA, Alexandrina S. de (Org.). O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989. p. 71-85.
- ANO de Mudança. Jornal do Comércio, Recife, jan. 1987.
- ASSEMBLÉIA DOS BAIRROS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE. Posicionamento da assembléia dos bairros da RMR, quanto à participação do movimento de bairros na gestão democrática da Prefeitura do Recife: proposta da assembléia dos bairros. Recife, 1985.(Mimeogr.)
- ASSEMBLÉIA DE BAIRROS. MDF / FEAC / INTERENTIDADES. Relatório do seminário sobre o conselho popular: proposta para discussão. Recife, 1985.(Mimeogr.)
- AURELIANO, L., DRAIBE, S.M. A especificidade do "Welfare State" brasileiro-reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. p. 85-178 (Economia e Desenvolvimento, n.3).
- AZEREDO, B., LOBO, T. Política social: regulamentação constitucional e processo orçamentário. 1989. Relatório de Pesquisa-PNUD.
- AZEVEDO, Ricardo de. Conselhos populares: uma varinha de condão? Teoria e Debate, São Paulo, n.4, p.46-49, set. 1988.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Contrato de colaboração financeira BNDES/PCR. Rio de Janeiro, 1987.(Mimeogr.)
- BARREIRA, Iriys Alencar Firmo. Dos bastidores à cena política: estratégias de representação e delegação entre setores populares. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 16., 1992, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPOCS, 1992.
- Refazendo a política: as múltiplas faces dos movimentos sociais urbanos. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado)- Universidade de São Paulo, 1987.
- BELLUZZO, L.G. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. Estudos CEBRAP, São Paulo, n.23, 1981.
- BITTAR, Jorge (Org.). O modo petista de governar. Caderno de Teoria e Debate, São Paulo, 324 p., 1992.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.
- BORJA, Jordi. Descentralización: Una Cuestión de Método. Revista Mexicana de Sociología, v.46, n.4, p.5-34, oct./dic. 1984.
- (Org.). Manual de Gestión Municipal Democrática. Barcelona: IEAL, 1987.
- BORJA, Jordi. Movimientos urbanos y cambio político. Revista Mexicana de Sociología, v.43, n.4, p.1343-1370, oct./dic. 1981.

- Transformaciones territoriales y instituciones en Europa. Revista Mexicana de Sociología, v.47, n.4, p.225-261, oct./dic. 1986.
- BRASILEIRO, Ana Maria. A cidade e a participação política: as associações de moradores. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, p. 6-17, 1990.
- O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. 124p.
- BRASILEIRO, Ana Maria, MELLO, Diogo L. Os mais pobres entre os pobres e os programas de assistência social no município. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v.35, n.187, abr./jun. 1988.
- BRUNHOFF, S. L'Heure du marché: critique du libéralisme. Paris: Puf, 1986.
- BUCI-GLUCKSMANN, C., THERBON, Goran. O desafio social democrata. Lisboa: Dom Quixote, 1983.
- CAMPOS, M. Cristina, et al. A reforma administrativa da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e a implantação do Estado unificado. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 32, n. 1, jan./mar. 1992.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, F.W., et al. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 368-382.
- CARDOSO, Ruth Correa Leite. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: ALMEIDA, M.H.T., SORG, B.(Org.). Sociedade política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARRION, et al. Collection Estudios Urbanos. Ed. Sul, 1991. p. 15-35, 89-111.
- Município y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermediais de América Latina.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de, LANEADO, Ruthy Nádia. Transição democrática, políticas públicas e movimentos sociais. In: MOURA, Alexandrina S. de (Org.). O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989. p.108-133.
- CARVALHO, Juvenilda Soares de. O bairro e a gestão da cidade. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 1, n. 4, p. 31-36, mar. 1992.
- CARVALHO, Nanci Valadares. Autogestão: o governo pela autonomia. São Paulo: Brasiliense, 1983. 156p.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. Espaço & Debates, São Paulo, n.32, p.80-87, 1990.
- Descentralização e política de saúde: tendências recentes. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 5, p. 105-122, jun. 1991.
- Descentralização e política social no estado de São Paulo. Revista CEPAM, São Paulo, v.2, n.2, jan./mar. 1991.
- CAVALCANTI, Joaquim Francisco, Prefeito. Discurso de posse. Diário oficial da cidade do Recife, Recife, 17, mar.1983.
- CAVALCANTI, Jorge, Prefeito. Discurso de Posse. Diário oficial da cidade do Recife, 15, maio 1982.

- CEZAR, Maria do Céu do Espírito Santo. As organizações populares do Recife-trajetórias e articulação política, 1955-64. Cadernos de Estudos Sociais, Recife, jan./dez. 1985.
- COELHO, Simone de Castro Tavares. Os movimentos de reivindicação urbana e o sistema de representação política. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., 1992, Caxambu (MG). Anais... São Paulo: ANPOCS, 1990.
- COHEN, Maria da G.M. Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores de São Paulo. São Paulo: Autores Associados, Cortez, 1982.
- COMUNIDADES criam a Federação metropolitana dos bairros da região metropolitana do Recife. Folha dos Bairros, Recife, 9 set., 1987.
- COMUNIDADES descentralizam poder. Diário de Pernambuco, Recife, 24 maio 1987.
- DAIM, Sulamis et al. A política social em tempos de crise: articulação e descentralização. Rio de Janeiro: CEPAL/MPAS, 1988.
- DANIEL, Celso A. Poder estatal local: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil Recente. Rio de Janeiro, 1982. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, 1982.
- DEBATE em espaço e debates: poder local. Espaço & Debates, v.1, n.3, p.117-145, set. 1981.
- DE LA MORA, Luís. Os movimentos sociais na formação e transformação do espaço urbano recifense. In: REZENDE, Antônio Paulo (Org.). Recife: Que Histeria é essa? Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 1987. p.255-265.
- DRAIBE, Sônia M. Há tendências e tendências: com que estado de bem estar social haveremos de conviver neste fim de século? In: SEMINÁRIO BRASIL SÉCULO XXI, 1989, Campinas (SP). Anais... Campinas, 1989.
- "Notas desanimadas" sobre a política social da nova república. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 1986, São Paulo.(Mimeogr.).
- O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: AS POLÍTICAS sociais no Brasil, Brasília: SESI, p. 15-20, 1993. (Caderno Técnico, v. 18)
- Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil-1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.
- DURHAM, E. R. Movimentos Sociais, a construção da cidadania. Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, v. 2, n. 10, p. 24-30, out. 1984.
- EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL (ETAPAS). Entidades populares dos bairros da região metropolitana do Recife. Recife, 1975.
- Ongs e poder local. Recife, 1993. 106 p.
- Organizações populares e poder local. Recife, 1993. 45 p.
- EVERS, Tilman et al. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, v. 2, n. 4, 1984.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES CENTRO COMUNITÁRIAS E CONSELHO DE MORADORES DE CASA AMARELA (FEACA). Propostas para um novo tipo de Prefeitura. Recife, 1985.(Mimeogr.)

- FELICÍSSIMO, J.R. Os impasses da descentralização política-administrativa local na democratização do Brasil. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 6-15, 1992.
- FISCHER, Tânia, et al. Descentralização e participação popular na administração municipal. Salvador: UFBA/Núcleo de Pós-graduação, 1988. Relatório de pesquisa.
- FISCHER, Tânia, TEIXEIRA, Ângela, et al. Descentralização e participação no governo local - um estudo comparativo entre municípios brasileiros e municípios espanhóis. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 3., 1989, Águas de São Pedro (SP). Anais... São Paulo: ANPUR, 1989. p. 24-36.
- FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Le discours des plans d'urbanisme à Recife (Brésil). Les Annales de la Recherche Urbaine, Paris, n. 51, p. 56-62, jul. 1991.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE. Cenários para economia metropolitana: 1987-1990. Recife, 1987.
- Recife do amanhã, região metropolitana do Recife. Recife, 1987.
- GESTÃO municipal democrática. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 ago. 1986.
- GOHN, Maria da Glória M. Participação popular e estado. São Paulo, 1983. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, 1983.
- GONDIM, M. Linda. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 3, Águas de São Pedro, SP, 1989. Anais... São Paulo: ANPUR, 1989. p. 50-57.
- GORZ, A. Adeus ao Proletariado. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- GUIMARÃES, Débora Messenberg. As políticas sociais no Brasil: uma análise histórica. In: AS POLÍTICAS sociais no Brasil. Brasília: SESI, 1993. p. 4-11. (Caderno Técnico, v. 18)
- HABERMAS, Jürgen. Razão comunicativa e emancipação. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. 181 p.
- INTERENTIDADES. Conjunto de instituições de assessoria ao movimento o popular (Comissão de justiça e paz da arquidiocese de Olinda e Recife /ETAPAS/GAJOP/CEAS/ASP. Reivindicações comunitárias de várias entidades. Recife, 1985b. (Mimeogr.)
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: SCHERER-WARREN, Ilse, KRISCHKE, Paulo (Orgs.). Uma revolução no cotidiano: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- Movimentos sociais urbanos e estado: dimensões da ação política e efeitos político - institucionais no Brasil. Espaço & Debates, São Paulo, n.26, p.10-21, 1989.
- Políticas Públicas: uma agenda nas questões e indagações no contexto da transição, p. 11-17.
- JACOBI, Pedro. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? Espaço & Debates, São Paulo, v.3, n.9, p.66-69, maio/ago. 1983.
- São Paulo: Las luchas de los excluidos de la ciudad por el derecho de la ciudadanía. 1970-1982. Revista Mexicana de Sociología, v.46, n. 4, p.191-209.
- JARBAS. Descentraliza o poder e despacha com a população. Diário de Pernambuco, Recife, 27 abr. 1986.

- JARBAS leva "Gabinete" aos bairros em programa especial de Prefeitura. Jornal do Comércio, Recife, 27 jul. 1986.
- KRAUSE, Gustavo, Prefeito. Discurso de posse. Diário oficial da cidade do Recife, Recife, 22, maio 1979.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. A auto-ocupação: um "novo" dinamismo ou um sintoma de ajuste do mercado de trabalho na crise. Análise comparativa das regiões metropolitanas de São Paulo e Recife. Revista Pernambucana de Desenvolvimento, v.134, n.1/2, p.145-176 jan./dez. 1989/1990.
- Espaço, articulação e consolidação capitalista no Nordeste. Recife, 1986. 489p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Dept.o de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 1986.
- Limites e alcances da descentralização: uma experiência co-gestionária no bairro do Pina (Recife 1986/1988). In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA A CIÊNCIA, 45., 1993, Recife. Anais... Recife: SBPC, 1993. p. 812.
- LEI beneficia favelas. Trata-se do PREZEIS. Folha dos Bairros, Recife, 8 ago. 1987.
- LIDERANÇAS atuam como fiscais da Prefeitura. Jornal do Comércio, Recife, 13 Ago. 1986.
- LIMA, Maria Cláudia Nogueira. As políticas sociais na experiência de Icapuí. **Error! Reference source not found.**, 1993. p. 59-66. (Caderno Técnico, v. 18)
- LOBO, Thereza. Descentralização - uma alternativa de mudança. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 22, n.4, p. 14-24, jan./mar. 1988.
- Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo: Cortez, 1990. p. 5-10. (Cadernos de Pesquisa, 74)
- A hora e a vez dos estados e municípios: um novo desafio para federação brasileira. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Relatório de Atividades.
- Repartição de encargos: divisão de trabalho e poder do setor público. Revista de Administração Municipal, v.30, n.163,abr/jun. 1982.
- MACIAS, Javier Delgadillo. Municipio e descentralizacion: alternativa por el desarrollo regional. Problemas del desarrollo. Revista Latino-Americana de Economia, México, v.20, n.77, p. 137-146, abr.-jun. 1989.
- MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1978. 118 p.
- MARQUES, Jaime A. et al. O planejamento urbano e os conflitos urbanos. Recife: UFPE/Ministério do Desenvolvimento Urbano/FIDEM, 1986.
- MELLO, Diogo Lordello. Relações Públicas, Informação e Participação Popular. Revista de Administração Municipal.
- MELO, Marcus André B.C. de. Anatomia do Fracasso: intermediação de interesses e reforma das políticas públicas na Nova República. Dados Revista de Ciências Sociais, n. 1, 1993.
- Interesses, Atores e a construção Histórica da Agenda Social do Estado no Brasil (1930/90). Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p. 262-286, 1991.

- Políticas públicas e transição democrática. In: MOURA, Alexandrina S. de (Org.). O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989. p. 168-190.
- MOURA, Suzana. Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos conselhos populares em Porto Alegre. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Programa de Pós-graduação e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.
- MOURA, Suzana, PINHO, José Antônio G. de. Governos locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação. In: FISCHER, Tânia (Org.). Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 291-308.
- MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS. Proposta de participação na prefeitura da cidade do Recife. Recife, 1985. (Mimeogr.)
- NASCIMENTO, E.P. Estado e movimentos sociais urbanos no Nordeste. Recife: SUDENE, 1985.
- NETTO, José Paulo. Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. 143 p.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. Notas sobre política social e seus indicadores. In: AS POLÍTICAS sociais no Brasil. Brasília: SESI, 1993. p. 33-43 (Caderno Técnico, v. 18).
- NUNES, B.F., ZANCHETTI, S.M. Política urbana no Nordeste. Recife: UFPE/MDU, 1984.
- O'DONNELL, Guillermo. Transição democrática e políticas sociais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.21, n.4, 1987.
- Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, F. Wanderley et al. (Org.). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo, 1988. p. 41-71.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Comentários sobre a crise atual do estado. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1989. (Texto para Discussão, 19)
- Limites econômicos da descentralização. São Paulo: FUNDAP, 1986. (Textos para Discussão Interna).
- OLIVEIRA, Francisco de. Classes e Movimentos Sociais na América Latina. São Paulo: Hucitec, 1990.
- ORLING, Carlos. O povo constrói. Petrópolis: Vozes, 1986. 147 p.
- PINHO, José Antônio Gomes de. Em busca de um referencial teórico para análise do governo local - caso de Camacari-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org.). Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 48-63.
- PIRES, Hindenburgo Francisco. Gestão urbana e tecnologia de informação: a contribuição da tecnologia de informática. Recife (1979-87). Recife, 1988. 117p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Dept.o de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 1988.
- PREFEITURA do Recife é pioneira. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 27 out. 1987.
- PREFEITURA e o povo decidem prioridades. Jornal do Recife, Recife, 1 maio/ago. 1987.
- PRETECEILLE, E. Mutations urbaines et politiques locales. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, Institute de Recherche sur les Sociétés Contemporaines-CNRS, 1989. v.1, 217p.

RECIFE já está dividida em 12 regiões administrativas. Diário de Pernambuco, Recife, 7 jun. 1987.

RECIFE, Prefeitura. Limites e dilemas da participação popular. Articulação das lutas urbanas: uma diversidade de caminhos. Proposta, XII, fevereiro. Rio de Janeiro: Fase, p.29-34.

-----Plano de reforma administrativa. Documento de trabalho n.1, diagnóstico e avaliação do desempenho da PCR. Recife, 1987.

-----Plano de reforma administrativa. Versão final. Recife, 1988b.

RECIFE, Prefeitura. Empresa de Obras. Algumas idéias sobre a regionalização da ação e da organização municipal. Recife, 1986a.

RECIFE, Prefeitura. Empresa de Urbanização do Recife. Avaliação Qualitativa do Projeto MINER. Recife, Componentes: áreas pobres do Capibaribe-Torrões. Recife, 1984.(Relatório Final).

-----Contrato 87.2.045.5.1: Titularidade do terreno da Portobrás. Recife, 1988a.(Mimeogr.)

-----Convênio entre o Centro Esportivo do Pina e a Prefeitura do Recife. Recife, 1988b.(Mimeogr.)

RECIFE, Prefeitura. Empresa de Urbanização do Recife. Extrato aditivo n.02 ao contrato n.87.2.045.5.1. PCR/BNDES. Recife, 1988c.(Mimeogr.)

-----Ofício DPU-077/86: encaminha quadro de custos do Projeto Pina Ações Imediatas ao BNDES. Recife, 1986b.(Mimeogr.)

-----Perfil das áreas de baixa renda do Recife. Recife, 1988d.

-----Programa para implantação de um núcleo profissionalizante no Pina. Recife, 1988e.(Mimeogr.)

-----Programa de comunidades pobres: Projeto Pina Ações Imediatas. Exposição de motivos para reajustamento do quadro de custos do Projeto Pina Ações Imediatas.(anexos: Plano Diretor de Drenagem e Esgotamento Sanitário do Pina - AQUAPLAN). Recife, 1987a.(Mimeogr.)

-----Programa de revitalização do Capibaribe: papel do Estado na transformação do uso do solo. Recife, 1983.

-----Projeto Minter Recife. Avaliação quantitativa: áreas dos Torrões. Recife, 1986d.

-----Projeto Pina Ações Imediatas. Recife, 1986e.(Mimeogr.)

RECIFE, Prefeitura. Empresa de Urbanização do Recife. Projeto Pina Ações Imediatas. Relatório de visita da missão técnica do BNDES. Recife, 1986f.(Mimeogr.)

-----Projeto Pina Ações Imediatas. Relatório de pesquisa. Recife, 1988f.

-----Projeto Pina: relatório de intenções do Projeto Pina global. Recife, 1986g. (Mimeogr.)

-----Projeto Recife: histórico da ocupação das áreas. Recife, 1987c.

-----Projeto Recife: Relatório de atividades 1986/1988. Recife, 1988g.

-----Projeto Recife: seminários e redirecionamento. Recife, 1986/1987.

-----Relatório de acompanhamento da execução do Projeto Pina Ações Imediatas ao BNDES. Recife, 1988h.(Mimeogr.)

-----Relatório de avaliação da política de urbanização na gestão Jarbas Vasconcelos. (avaliação do presidente da URB-Re sobre a política de urbanização da gestão Jarbas Vasconcelos). Recife, 1987d. (Mimeogr.)

-----Relatório de Pesquisa Alto do Mandu. Recife, 1987e.

-----Relatório de Pesquisa Cabo Honorato. Recife, 1987f.

-----Relatório de Pesquisa Caiara. Recife, 1987g.

-----Relatório de Pesquisa Camelôs. Recife, 1987h.

RECIFE. Prefeitura. Empresa de Urbanização do Recife. Relatório de Pesquisa Carneiro Mariz. Recife, 1987i.

-----Relatório de Pesquisa Coque. Recife, 1987j.

-----Relatório de Pesquisa Coque II. Recife, 1988i.

-----Relatório de Pesquisa Irã-Iraque. Recife, 1988j.

-----Relatório de Pesquisa Madalena. Recife, 1987l.

RECIFE. Prefeitura. Secretaria Extraordinária de Coordenação/Secretaria de Ação Social. Discussão sobre canais de participação na PCR. Histórico da proposta. Recife, 1986a. (Mimeogr.)

-----Documento síntese sobre o seminário: descentralização e democratização da Gestão Municipal. Recife, 1988.

-----É povo de novo. Prefeitura nos bairros. Descentralizando e decidindo juntos.(BD) Recife, 1986b.

-----Informações das organizações. Recife: EMPREL, 1987a.

-----Memória institucional. Recife, 1986c, 17 f.

-----Projeto: sistema de informações para o acompanhamento do plano de uso e ocupação do solo (SIAP). Recife: SPU, 1987d.

-----Proposta de democratização e descentralização da gestão municipal. Recife, 1986e.(Mimeogr.)

-----I Seminário de avaliação do Programa Prefeitura nos Bairros-questionários enviados às entidades do movimento Popular. Recife, 1987g.(Mimeogr.)

RECIFE. Prefeitura. Secretaria Extraordinária de Coordenação/Secretaria de Ação Social. I Seminário de avaliação do Programa Prefeitura nos Bairros-relatórios grupos I e II. Recife, 1987h.

-----Sistema de controle de reivindicações; manual do usuário. Recife: EMPREL, 1989.

RECIFE. Prefeitura. Secretaria de Planejamento. A sociedade organizada na gestão urbana (uma proposta de implantação). Recife, 1987a, 18f.

-----Orçamento programa para 1987 e orçamento plurianual de investimentos 1987/1988, Recife, 1987b.

-----Plano de Ação 1987. Recife: PCR/SF, 1987c.

-----Plano de Desenvolvimento do Recife. Recife, 1980a.

-----Programa de Ação, 1981. Recife: SPU/SAC, 1981.

-----Sistema de Ações Comunitárias. Recife: SPU, 1980b.

REUNIÃO com 25 entidades debate problemas dos bairros. Jornal do Comércio, Recife, 24 maio 1987.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE PE-SEHAB/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE-URB. Cadastro das favelas da cidade do Recife. Relatório geral. Recife, 1988. v. 1.

-----Fichas cadastrais das favelas: zona centro (RPA 1:Boa Vista; RPA 2: Graças); Zona Norte (RPA 3: Encruzilhada). Recife, 1988. v. 2.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Norte (RPA 4: Água Fria) Recife, 1988. v. 3.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE PE-SEHAB/EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE-URB. Fichas cadastrais das favelas: Zona Noroeste (RPA 5:Casa Amarela). Recife, 1988. v. 4.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Noroeste (RPA 6: Casa Forte); Zona Oeste (RPA 7: Cordeiro). Recife, 1988. v.5.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Oeste (RPA 8: Várzea). Recife, 1988. v. 6.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Sudoeste (RPA 9: Afogados; RPA 10: Tejipió). Recife, 1988. v. 7.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Sul (RPA 11: Ibura). Recife, 1988. v. 8.

-----Fichas cadastrais das favelas: Zona Sul (RPA 12: Boa Viagem) Recife, 1988. v. 9.

SERVA, Maurício. Gestão urbana e qualidade de vida. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.25, n.4, out./dez. 1991.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização no setor de saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 6., Caxambú (MG). Anais... Caxambu: ANPOCS, 1990. p. 22-26.

SOLER, Salvador. "O PREZEIS", um processo de participação popular na formação da cidade. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Dept.o de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, 1991. 161 p.

SOUZA, Celina Maria de. Gestão local e gestão metropolitana: um falso dilema? Espaço & Debates, São Paulo, n. 30, p. 56-60, 1990.

SOUZA, Celina Maria de. Gestão urbana na constituição de 1988. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 36, n.192, p. 12-27, jul./set. 1989.

SOUZA, M.Angêla; LUBAMBO, C.W., R.NETO, A. A formação das favelas no Recife: "externalidades" e cooperação na economia Urbana. Recife: UFPE/MDU, 1984.

SPOSATI, Aldaísa de Oliveira. A participação e o pôr-se em movimento. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 3, p. 43-56, ago. 1982.

-----Vida urbana e gestão da pobreza. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, 1988.

SPOSATI, Aldaísa, et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. Serviço Social & Sociedade, São Paulo 1989.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 5, p. 31-52, jun. 1991.

UGA, Maria Alicia D. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.5, p.87-104, jun. 1991.

UMA experiência de democratização e descentralização. Folha de São Paulo, São Paulo, 26 out. 1986.

UNIÃO DOS MORADORES DO PINA. Relatórios das assembleias gerais (1986/88). Recife, 1988a. (Mimeogr.)

-----Relatórios da Diretoria da UMP (1986-1989). Recife, 1989. (Mimeogr.)

UNIÃO DOS MORADORES DO PINA. Relatórios das reuniões de articulação interna URB/UMP. Recife, 1988c. (Mimeogr.)

-----Reuniões UMP/PCR: (diversas). Recife, 1988e. (Mimeogr.)

VASCONCELOS, Jarbas, Prefeito. Comunidades debatem a Prefeitura nos Bairros. Diário Oficial da Cidade do Recife, Recife, 23 set. 1986.

-----Discurso de posse. Diário Oficial da Cidade do Recife, Recife, 3 jan. 1986.

-----Gestão democrática é prioridade de Jarbas. Diário Oficial da Cidade do Recife, Recife, 18-19 jun. 1986.

VIVIESCAS, Fernando. Identidade municipal e cultura urbana. Espaço & Debates, São Paulo, n.24, 1988.

ZALUAR, Alba. A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985. 265 p.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Fernando Antônio. Dinâmica política e processo eleitoral: Pernambuco, 1945/1990. Teoria & Pesquisa, São Carlos, n. 4, 51p., 1993.
- BALTAR, Tereza M. Moreira. Estado e participação popular: um estudo sobre poder local, planejamento e movimento comunitário: o Governo da Frente Popular (86-88) e o Entra Apulso. Recife, 1992. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Dept.o de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, 1992.
- BELLUZZO, L.G., TAVARES, M.C., COUTINHO, L. Política econômica, inflexão e crise. 1974-1981. In: BELLUZZO, L.G.M., COUTINHO, Renata.(Org.) Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. v.1.
- BENEVIDES, Vitória Maria de Mesquita. A cidadania ativa. São Paulo: Ática, 1991. 208p.
- BORJA, Jordi. Dimensões teóricas y perspectivas de la descentralización del Estado. In: CALDERON, Fernando G.(Org.). Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local. Buenos Aires: FLACSO/CLACSO, 1989. p.13-257.
- Estado y ciudad: Descentralización política y participación. Barcelona: Promociones e Publicaciones Universitarias, 1988. 434p.
- A Participação Cidadina. Poder local: convergência entre estruturas, forças e agentes. Espaço & Debates, São Paulo, n. 24, p. 14-27, 1988.
- BOURDET, Yoon, GUILLERM, A. A autogestão. Trad. por A. de Figueiredo. Lisboa: D.Quixote, 1967. 332p. (Coleção Universitária, 48).
- BRASIL. Constituição, 1988: Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- CALDERON, Fernando G. (Org.). Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local. Buenos Aires: FLACSO/CLACSO, 1989. 400p.
- CALMON, Neide Rejane Gomes. Relações intergovernamentais, investimentos públicos e gestão urbana. Estudo no município do Recife (1980-1988). Recife, 1990. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Dept.o de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, 1990.
- CEZAR, Maria do Céu do Espírito Santo. Movimentos de bairros e a prefeitura da cidade do Recife: trajetória e articulação política. (1955-1964). Recife: Etapas, 1985. 25p.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro. São Paulo: Cortez, 1992. 88 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 51).
- DANIEL, Celso A. As administrações democráticas e populares em questão. Espaço e Debates, São Paulo, n. 30, p. 11-27, 1990.
- Poder local no Brasil urbano. Poder local: convergência entre estruturas forças e agentes. Espaço & Debates, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.

- DE LA MORA, Luís. Pouvoir local, participation populaire et conquete de la citoyennete. Evaluation du processus de participation dans le plan de recuperation des bidonvilles de Recife (Bresil). Paris, 1993. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - Université de Paris, 1993.
- DOIMO, Ana Maria. Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14., 1990, Caxambu (MG). Anais... São Paulo: ANPOCS, 1990.
- DRAIBE, Sônia M. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural, Curitiba, v.8, n.2, p.13-19, fev. 1986.
- As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990, p. 1-66. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, v. 4).
- O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 12., 1988, Águas de São Pedro (SP). Anais... São Paulo: ANPOCS, 1988.
- DRAIBE, S.M., HENRIQUE, Wilnés. "Welfare State", crise e gestão crise: um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n.6, p. 53-78, fev. 1988.
- EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL (ETAPAS). O Movimento de Bairro do Recife e seu Relacionamento com a Prefeitura entre 1955 e 1989. Recife, 1989. v.1, 89p.
- EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL (ETAPAS). O Movimento de Bairro; Repetição / Invenção. Recife, 1988. 121p.
- Seminário ETAPAS: O relacionamento do movimento de bairro com a prefeitura da cidade do Recife; a cena política. Recife, 1989.(Mimeogr.)
- FADUL, Élvia. Novos temas ou reatualização de velhas questões? A articulação público/privado nos serviços de limpeza urbana. In: FISHER, Tânia (Org.). Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- FAGNANI, Eduardo. A política social da Nova República: impasses a viabilização das reformas estruturais. Campinas: IE/UNICAMP, 1986. (Mimeogr.)
- FARIA, Vilmar, CASTRO, Maria Helena G. Guimarães. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, Alexandrina S. de. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989. p. 194-214.
- FISCHER, Tânia. A gestão do município e as propostas de descentralização e Participação Popular. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, p. 18-35, abr./jun. 1987.
- FONTES, Breno Augusto Souto Maior. La planification urbaine et le pouvoir local: étude de la participation populaire dans la gestion urbaine à Recife (Brésil). Paris, 1990. Tese (Doutorado). Université de Paris, 1990.
- Sobre a descentralização político-administrativa na Europa e na América Latina: emergência do discurso neo-liberal. Recife: UFPE/Mestrado de Sociologia, 1990. (Mimeogr.) 14p. (Texto não publicado).
- FRENTE POPULAR DO RECIFE. Grupo de trabalho: administração pública e canais de participação popular. Recife: Centro de Estudos Debates, 1985a.(Mimeogr.)

- Programa de emergência da cidade do Recife. Recife: Centro de Estudos Debates, 1985b. (Mimeogr.)
- Roteiro para participação do candidato Jarbas Vasconcelos no debate com as interentidades. Recife: Centro de Estudos Debates, 1985c.(Mimeogr.)
- GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 36, p.65-89, 1991.
- Participação e gestão popular da cidade. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, p. 25-47, abr. 1988.
- HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.18, p. 103-114, set. 1987.
- INTERENTIDADES. Compromissos assumidos pelo prefeito eleito Jarbas Vasconcelos por ocasião do encontro com o movimento de bairros da cidade do Recife. Recife, 1985a.(Mimeogr.)
- Mecanismos de participação do movimento popular na gestão da prefeitura do Recife: reivindicações comunitárias e propostas dos candidatos. Recife, 1985c.(Mimeogr.)
- Propostas do movimento popular no debate com os candidatos a prefeito do Recife. Recife, 1985d.
- JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação: uma agenda de indagações no contexto da transição. São Paulo: CEDEC, Faculdade de Educação-USP, 1990.
- JACOBI, Pedro. Descentralização da gestão municipal: a inovação em Debate. Espaço & Debates, São Paulo, n.30, 1990.
- Os municípios e a participação: desafios e alternativas. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, n. 198, p. 32-38.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. Fragilidade financeira do setor público. Revista de Administração Pública FGV, Rio de Janeiro, v.15, n.3, p. 89-114, maio/jul. 1990.
- A outra face da crise do estado de bem-estar social: neo-liberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. Campinas: UNICAMP, 1990. 47p. (Cadernos de Pesquisa, 13)
- LIBERGOTT, Paulo, SALEK, Flávio. Esgotamento sanitário condominial: as experiências de Natal e Petrolina. In: FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. O enfrentamento da questão social: experiências municipais. São Paulo: FUNDAP, 1989. p. 125-140.
- LIMA, Sandra A. Barbosa. Participação social no cotidiano. São Paulo: Cortês, 1980. 73p.
- MARTINS, Paulo Henrique. Carochas contra profetas: os economistas e a desarticulação do imaginário desenvolvimentista no Brasil. In: GOMES, Enoque, et al. Crise e reestruturação do Estado no Brasil. Recife: Ed. Universitária, 1993. p. 15-53.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. Poder local convergência entre estruturas, forças e agentes. Espaço & Debates, São Paulo, n. 24, p. 40-54, 1988.
- MEDICI, André César. Descentralização e informação em saúde. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.5, p. 5-30, jun. 1991.

- MELLO, João Manuel Cardoso de. Consequências do neo-liberalismo. Economia e Sociedade, Campinas, n.1, p. 59-67, agos. 1992.
- MELLO, Diogo Lordello. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir o seu papel. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 5, n.4, p. 199-215, out./dez. 1991.
- MELO, Marcus André B.C. de. Democracia, Neolocalismo e Mal-Estar Social. A geometria política da Nova República. Rio de Janeiro: IMPERJ, 1993. p. 7-14 (Agenda das Políticas Públicas, n. 4).
- MOURA, Suzana. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia (Org.). Poder Local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 181-190.
- O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina S. de (Org.). O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989. p. 390-396.
- OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386p.
- Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade de trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1989. v.1, 215p.
- PACHECO, Regina Sílvia. Iniciativa econômica local: a experiência do ABC. In: FINGERMAN, Henrique (Org.). Parceria Público Privado. São Paulo: Sumus Editorial, 1993. v.2, p. 221-236.
- PERNAMBUCO. Secretaria de trabalho e ação social. Pesquisa sobre as características sócio - econômicas e culturais do bairro do Pina. Recife: DPASI, 1984.
- POZO, Hernán. La participacion en la gestion local para el regimen Chileno actual. In: CALDERON, Fernando G. (Org.). Descentralizacion del estado: movimiento social y gestion local. Buenos Aires: FLACSO/CLACSO, 1989. p. 321-348.
- PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Schwarcz, 1989. 330 p.
- RECIFE. Lei Orgânica do Recife, Recife, 1990. 98p.
- RECIFE. Lei n.29, Lei 14.947 de 1986, 11/03/87. Cria o plano de regularização das zonas especiais de interesse social. PREZEIS. Recife, 1987.
- RECIFE, Prefeitura. Avaliação da gestão Jarbas Vasconcelos: a prefeitura faz o que diz e mostra o que faz. Recife, 1988a.
- Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife. Lei n. 15.547/91. Recife, 1992. 96p.
- Recife prefeitura presta contas (1986/1988). Recife, 1988c.
- RECIFE, Prefeitura. Empresa de Obras. Filosofia da PCR no campo do saneamento básico. Recife, 1986b.
- RECIFE, Prefeitura. Empresa de Obras. Programa S.O.S. Saneamento: proposta para financiamento do BNDES, 1986c.
- Seminário de avaliação do Programa S.O.S. Saneamento. Recife, 1986, 1988.

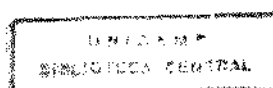
- RECIFE, Prefeitura. Empresa de Urbanização do Recife. Convênio n.01/86. Empresa de Urbanização do Recife e União dos Moradores do Pina. Recife, 1986a.(Mimeogr.)
- Governar com o povo dá certo: balanço da gestão URB-Re 1986/1988. Recife, 1989.
- O povo e a prefeitura juntos contra os deslizamentos dos morros.(BD) Recife, 1986c.
- Projeto Pina Ações Imediatas. Relatório ao BNDES. Recife: 1987b.(Mimeogr.)
- Seminário de Avaliação do Projeto Pina. Recife, 1988, p. 19-21.(Mimeogr.)
- RECIFE, Prefeitura. Secretaria Extraordinária de Coordenação/Secretaria de Ação Social. Prefeitura nos bairros: gestão democrática da cidade do Recife. Premissas básicas. Recife, 1987b.
- Programa de acompanhamento social de obras. Recife: PCR/SAS, 1986d.
- Programa Prefeitura nos Bairros. Recife, 1986e.
- I Seminário de avaliação Programa Prefeitura nos Bairros-Cartilhas. Recife, 1987e .(Mimeogr.)
- RECIFE, Prefeitura. Secretaria Extraordinária de Coordenação/Secretaria de Ação Social. I Seminário de avaliação do Programa Prefeitura nos Bairros-discurso do prefeito Jarbas Vasconcelos. Recife, 1987f.(Mimeogr.)
- I Seminário de avaliação do Programa Prefeitura nos Bairros-relatório final. Recife, 1987i.
- RECIFE, Prefeitura. Secretaria de Planejamento. Recife: de Pelópidas a Joaquim Francisco (1955-1983). Tentativa de reconstrução histórica. Recife, 1983.
- ROSANVALLON, P. La crise de L'etat: providence. Paris: Ed.du Seuil 1981. 185p.
- SEMINÁRIO. Gestão democrática da cidade: experiências em implantação. Relatório final, v. 1-2. (Mimeogr.) Recife, 1988.
- SOARES, José Arlindo. A frente do Recife e o governo de Arraes: nacionalismo em crise. 1955-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SOARES, José Arlindo, SOLER, Salvador Lostão. Poder local e participação popular. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992. p.22.
- TAPIA, Jorge, ARAÚJO, Ângela M.C. Estado, classes sociais e estratégia: notas sobre um debate. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, n. 22, p. 4-63, out. 1991.
- THIOLLENT, Michel. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária: Teoria e História. São Paulo: Polis, 1987. p. 15-37.
- UNIÃO DOS MORADORES DO PINA. Pesquisa Pina união de moradores: características sócio-econômicas e culturais da área do Pina (ago./set.1985). Recife, 1986a.
- Projeto Pina: Organograma de trabalho para implantação e gerenciamento. Recife, 1986b. (Mimeogr.)
- Relatórios da equipe de operacionalização do Projeto Pina (fev.1986/jun.1988). Recife, 1988b. (Mimeogr.)
- Relatórios das reuniões do conselho de representantes de rua (mar.1986/set.1988). Recife, 1988d. (Mimeogr.)

PARA "ALÉM" DO ESTADO: TENDÊNCIAS, LIMITES E ALCANCE DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL

SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

CAMPINAS, SETEMBRO DE 1994

exemplar corresponde ao original
252 defendida por Suelly Maria Ribeiro
L 200 27/09/94 e autenticada pelo
Dr. Carlos Alencar Barbosa de Oliveira
CRG/IE 28/09/94
Li



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

PARA "ALÉM" DO ESTADO: TENDÊNCIAS, LIMITES E ALCANCE
DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL.

SUELY MARIA RIBEIRO (LEAL R/123)

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO CURSO DE
DOUTORADO EM ECONOMIA DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE CAMPINAS COMO REQUISITO À
OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM ECONOMIA.
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. CARLOS ALONSO
BARBOSA DE OLIVEIRA *

CAMPINAS, SETEMBRO DE 1994

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**PARA "ALÉM" DO ESTADO: TENDÊNCIAS, LIMITES E ALCANCE
DAS NOVAS FORMAS DE GESTÃO URBANA A NÍVEL LOCAL.**

SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO CURSO DE
DOUTORADO EM ECONOMIA DA UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE CAMPINAS COMO REQUISITO À
OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM ECONOMIA.
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. CARLOS ALONSO
BARBOSA DE OLIVEIRA

CAMPINAS, SETEMBRO DE 1994

Suely Maria Ribeiro Leal

**Para Além do Estado; Tendências, Limites e Alcance das Novas
Formas de Gestão Urbana a Nível Local**

**Universidade Estadual de Campinas
Doutor em Economia**

Campinas, setembro de 1994

Banca Examinadora:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Sônia Miriam Draibe

Pedro Jacobi

Breno Augusto Souto Maior Fontes

Geraldo Giovani

ANEXOS

ANEXOS

A - Cruzamentos

B - Mapas

C- Tabelas

D- Detalhamento do quadro metodológico da pesquisa de campo, quadro de amostra, modelo dos questionários, relação de códigos.

E- Roteiro entrevistas

F - Roteiro do banco de informações do Projeto Pina

G- Resumo entrevistas agentes institucionais

H - Resumo entrevistas agentes do movimento popular

I - Resumo entrevistas agentes políticos

J - Resumo entrevistas agentes técnicos

L - Resumo entrevistas com os atores sociais do Projeto Pina

M - Fotos da Área do Pina

ANEXO A

**CRUZAMENTO A 1 : RELAÇÃO ENTRE O EXERCÍCIO DE CARGO DO REPRESENTANTE
E O INÍCIO DE SUA PARTICIPAÇÃO**

% Lin % Col QCP	EXCP	MEMBRO DO CON- SELHO	REPRESEN TANTE	MEM.DO C CONSELHO /REPRES.	REPRES. RUA/ COMISSAO	REPRES. / OUTROS	Total Linha
ANTES DO PROJETO			36	2		3	41
			87.8	4.9		5.3	69.5
			69.2	100.0		100.0	
DURANTE DO PROJETO			13		1		14
			92.9		7.1		23.7
			25.0		100.0		
DEPOIS DO PROJETO		1	3				4
		25.0	75.0				6.8
		100.0	5.8				
Total		1	52	2	1	3	59
Coluna		1.7	88.1	3.4	1.7	5.1	100.0

**CRUZAMENTO A 2: RELAÇÃO ENTRE O EXERCÍCIO DE CARGO E A ÉPOCA EM QUE
EXERCEU**

% Lin \ % Col EXCP \	QEXE	ANTES DO PROJETO	DURANTE O PROJETO	DEPOIS DO PROJETO	Total Linha
MEMBRO DO CONSELHO				1 100.0 50.0	1 1.7
REPRESENTANTE DE RUA		7 13.5 87.5	45 86.5 91.8		52 88.1
MEMBRO DO CONS. /REPRESENTANTE DE RUA		1 50.0 12.5	1 50.0 2.0		2 3.4
REPRESENTANTE DE RUA/COMISSÃO			1 100.0 2.0		1 1.7
REPRESENTNATE DE RUA/OUTROS			2 66.7 4.1	1 33.3 50.0	3 5.1
Total Coluna		8 13.6	49 83.1	2 3.4	59 100.0

CRUZAMENTO A 3: RELAÇÃO ENTRE O INÍCIO DO EXERCÍCIO DO CARGO DE
REPRESENTANTE E SUA ATIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO

% Lin \ SUAP	NAO	ASSEM- BLEIA	REUNIAO	REUNIAO/ ASSEMB.	OUTROS	ASSEMB./ OUTROS	REUNIAO/ OUTROS	REUNIAO/ ASSEMB/ OUTRAS	Total
% Col \ QEXE \									Linha
ANTES PROJ.		1		1			2	4	8
		12.5		12.5			25.0	50.0	13.6
		20.0		11.1			20.0	22.2	
DURANTE PROJ.	2	4	6	8	4	3	8	14	49
	4.1	8.2	12.2	16.3	8.2	6.1	16.3	28.6	83.1
	66.7	80.0	100.0	88.9	100.0	75.0	80.0	77.8	
DEPOIS PROJ.	1					1			2
	50.0					50.0			3.4
	33.3					25.0			
Total	3	5	6	9	4	4	10	18	59
Coluna	5.1	8.5	10.2	15.3	6.8	6.8	16.9	30.5	100.0

Obs.: OUTROS: SUAP = Comissão
Debate
Abaixo Assinado
Eleição Diretoria
Passeata

CRUZAMENTO A 4: RELAÇÃO ENTRE GRAU DE INSTRUÇÃO E
CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DO PROJETO

% Lin \ % Col NINST	OBPP	MELHORIA /PART. /OUTROS	NÃO CONHECE	DESC./ TRANS./ PROJ/POL	Total Linha
SIM		40	3	2	45
		88.9	6.7	4.4	76.3
		76.9	60.0	100.0	
NÃO		12	2		14
		85.7	14.3		23.7
		23.1	40.0		
Total		52	5	2	59
Coluna		88.1	8.5	3.4	100.0

RELAÇÃO ENTRE GRAU DE ESCOLARIDADE E
CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DO PROJETO

% Lin \ % Col GEST	OBPP	MELHORIA /PART. /OUTROS	NÃO CONHECE	DESC./ TRANS./ PROJ/POL	Total Linha
PRIMEIRO GRAU INCOMPLETO		30 90.9 57.7	2 6.1 40.0	1 3.0 50.0	33 55.9
PRIMEIRO GRAU COMPLETO		4 80.0 7.7		1 20.0 50.0	5 8.5
SEGUNDO GRAU INCOMPLETO		2 100.0 3.8			2 3.4
SEGUNDO GRAU COMPLETO		3 75.0 5.8	1 25.0 20.0		4 6.8
TERCEIRO GRAU		1 100.0 1.9			1 1.7
ANALFABETOS		12 85.7 23.1	2 14.3 40.0		14 23.7
Total Coluna		52 88.1	5 8.5	2 3.4	59 100.0

CRUZAMENTO A 5: RELAÇÃO ENTRE O CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO E OS SEUS OBJETIVOS

% Lin\ OBPP % Col \ CPPAQ \	NAO CONHECE	MELHORIA DE VIDA	PART. POPULAR	MELHORIA /PARTIC. POPULAR	MELHORIA /OUTROS	MELORIA /PARTIC. /OUTRAS	Total Linha
NAO	1 100.0 20.0						1 1.7
UMP	4 9.8 80.0	22 53.7 73.3	2 4.9 100.0	8 19.5 57.1	3 7.3 50.0	2 4.9 100.0	41 69.5
UMP/PCR		2 100.0 6.7					2 3.4
PCR		3 50.0 10.0		3 50.0 21.4			6 10.2
UMP/COMUN.		1 20.0 3.3		1 20.0 7.1	3 60.0 50.0		5 8.5
COMUNIDADE		2 50.0 6.7		2 50.0 14.3			4 6.8
Total Coluna	5 8.5	30 50.8	2 3.4	14 23.7	6 10.2	2 3.4	59 100.0

Obs.: OUTROS: OBPP - Descentralização
Transparência
Projeto Piloto
Politização do Povo

CRUZAMENTO A 6: RELAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO REPRESENTANTE E A TAREFA QUE EXECUTOU

% Lín \ EXCT	NÃO	MOBILI- ZAÇÃO	DIVULGA- ÇÃO	OUTROS	MOBILIZ. /DIVULG.	MOBILIZ. /OUTROS	DIVULG. /OUTROS	MOBILIZ. /DIVULG.	Total Linha
% Col \ SUAP									
NÃO	3								3
	100.0								5.1
	14.3								
ASSEMBLÉIA	3		1		1				5
	60.0		20.0		20.0				8.5
	14.3		25.0		12.5				
REUNIÃO	6								6
	100.0								10.2
	28.6								
REUNIÃO/ ASSEMBLÉIA	2		1		2	2	1	1	9
	22.2		11.1		22.2	22.2	11.1	11.1	15.3
	9.5		25.0		25.0	100.0	14.3	12.5	
OUTROS	2	1			1				4
	50.0	25.0			25.0				6.8
	9.5	20.0			12.5				
ASSEMBLÉIA/ OUTROS	1	1	1					1	4
	25.0	25.0	25.0					25.0	6.8
	4.8	20.0	25.0					12.5	
REUNIÃO/OUTROS	2	1		2			4	1	10
	20.0	10.0		20.0			40.0	10.0	16.9
	9.5	20.0		50.0			57.1	12.5	
REUNIÃO/ ASSEMBLÉIA/ OUTROS	2	2	1	2	4		2	5	18
	11.1	11.1	5.6	11.1	22.2		11.1	27.8	30.5
	9.5	40.0	25.0	50.0	50.0		28.6	62.5	
Total Coluna	21	5	4	4	8	2	7	8	59
	35.6	8.5	6.8	6.8	13.6	3.4	11.9	13.6	100.0

Obs.: OUTROS: SUAP = Comissão
Debate
Abaixo Assinado
Eleição Diretoria
Passeata

EXCT = Fiscalização
Execução
Coordenação
Outros

CRUZAMENTO A 7a:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
 NAS REIVINDICAÇÕES E OS FORUNS DECISÓRIOS

% Lin \ % Col \ NPCREV \	FDEC	ASSEM- BLÉIA	REUNIÃO	ASSEMB./ REUNIÃO	OUTROS	REUNIAO/ OUTROS	ASSEMB./ REUNIAO /OUTROS	Total Linha
NAO OU NENHUMA		1	1	1				3
		33.3	33.3	33.3				5.6
		5.6	20.0	6.7				
PARCIAL OU MEDIA		1		1		1		3
		33.3		33.3		33.3		5.6
		5.6		6.7		14.3		
MUITO OU BOA		16	4	12	3	6	6	47
		34.0	8.5	25.5	6.4	12.8	12.8	87.0
		88.9	80.0	80.0	100.0	85.7	100.0	
NAO SABE				1				1
				100.0				1.9
				6.7				
Total		18	5	15	3	7	6	54
Coluna		33.3	9.3	27.8	5.6	13.0	11.1	100.0

Obs.: OUTROS: FDEC - Eleição para Diretoria
 Abaixo assinado
 Debate
 Comissão
 Passeata

CRUZAMENTO A 7b:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA DEFINIÇÃO
 DE PRIORIDADES E OS FORUNS DECISÓRIOS

% Lin \ % Col NPCPRI	FDEC	ASSEM- BLÉIA	REUNIÃO	ASSEMB./ REUNIÃO	OUTROS	REUNIAO/ OUTROS	ASSEMB./ REUNIAO /OUTROS	Total Linha
NAO OU NENHUMA		1	1	1				3
		33.3	33.3	33.3				9.4
		10.0	25.0	10.0				
POUCA OU MA							2	2
							100.0	6.3
							50.0	
PARCIAL OU MEDIA				1				1
				100.0				3.1
				10.0				
MUITO OU BOA		9	3	7	2	2	2	25
		36.0	12.0	28.0	8.0	8.0	8.0	78.1
		90.0	75.0	70.0	100.0	100.0	50.0	
NAO SABE				1				1
				100.0				3.1
				10.0				
Total		10	4	10	2	2	4	32
Coluna		31.3	12.5	31.3	6.3	6.3	12.5	100.0

Obs.: OUTROS: FDEC - Eleição para Diretoria
 Abaixo assinado
 Debate
 Comissão
 Passeata

CRUZAMENTO A 7c:
RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
NO ACOMPANHAMENTO DO PROJETO E OS FORUNS DECISÓRIOS

* Lin \ * Col \ NPCACOM \	FDEC	ASSEM- BLÉIA	REUNIÃO	ASSEMB./ REUNIÃO	OUTROS	REUNIAO/ OUTROS	ASSEMB./ REUNIAO /OUTROS	Total Linha
NAO OU NENHUMA		1	1	1				3
		33.3	33.3	33.3				8.8
		10.0	25.0	9.1				
PARCIAL OU MEDIA		1		2		1	1	5
		20.0		40.0		20.0	20.0	14.7
		10.0		18.2		25.0	25.0	
MUITO OU BOA		8	3	7	1	3	3	25
		32.0	12.0	28.0	4.0	12.0	12.0	73.5
		80.0	75.0	63.6	100.0	75.0	75.0	
NAO SABE				1				1
				100.0				2.9
				9.1				
Total		10	4	11	1	4	4	34
Coluna		29.4	11.8	32.4	2.9	11.8	11.8	100.0

Obs.: OUTROS: FDEC - Eleição para Diretoria
Abaixo assinado
Debate
Comissão
Passeata

CRUZAMENTO A 7d:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO
 DA COMUNIDADE NA FISCALIZAÇÃO DO PROJETO E OS FORUNS DECISÓRIOS

% Lin \ % Col \ NPCPFISC \	FDEC	ASSEM- BLÊIA	REUNIÃO	ASSEMB./ REUNIÃO	OUTROS	REUNIAO/ OUTROS	ASSEMB./ REUNIAO /OUTROS	Total Linha
NAO OU NENHUMA			1	1				2
			50.0	50.0				6.3
			20.0	8.3				
POUCA OU MA							1	1
							100.0	3.1
							25.0	
PARCIAL OU MEDIA	2			1		1		4
	50.0			25.0		25.0		12.5
	28.6			8.3		33.3		
MUITO OU BOA	5	4	9	1	2	3		24
	20.8	16.7	37.5	4.2	8.3	12.5		75.0
	71.4	80.0	75.0	100.0	66.7	75.0		
NAO SABE				1				1
				100.0				3.1
				8.3				
Total	7	5	12	1	3	4		32
Coluna	21.9	15.6	37.5	3.1	9.4	12.5		100.0

Obs.: OUTROS: FDEC - Eleição para Diretoria
 Abaixo assinado
 Debate
 Comissão
 Passeata

CRUZAMENTO A 8a:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO NA COMUNIDADE
 DA PAUTA DE REIVINDICAÇÕES E A INTESIDADE DA MOBILIZAÇÃO

% Lin % Con NPCREV	INTMOB	POUCO OU MA	PARCIAL OU MEDIA	MUITO OU BOA	NAO SABE	Total Linha
NAO OU NENHUMA		3				3
		100.0				5.6
		60.0				
PARCIAL OU MEDIA			1	2		3
			33.3	66.7		5.6
			11.1	5.1		
MUITO OU BOA		2	8	36	1	47
		4.3	17.0	76.6	2.1	87.0
		40.0	88.9	92.3	100.0	
NAO SABE				1		1
				100.0		1.9
				2.6		
Total		5	9	39	1	54
Coluna		9.3	16.7	72.2	1.9	100.0

CRUZAMENTO A 8b:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
 NA DECISÃO DE PRIORIDADES E A INTESIDADE DA MOBILIZAÇÃO

% Lin % Col NPCPRI	INTMOB	POUCO OU MA	PARCIAL OU MEDIA	MUITO OU BOA	Total Linha
NAO OU NENHUMA		3			3
		100.0			9.4
		50.0			
POUCA OU MA		1		1	2
		50.0		50.0	6.3
		16.7		4.2	
PARCIAL OU MEDIA				1	1
				100.0	3.1
				4.2	
MUITO OU BOA		2	2	21	25
		8.0	8.0	84.0	78.1
		33.3	100.0	87.5	
NAO SABE				1	1
				100.0	3.1
				4.2	
Total		6	2	24	32
Coluna		18.8	6.3	75.0	100.0

CRUZAMENTO A 8c:
RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE
NO ACOMPANHAMENTO DO PROJETO E A INTESIDADE DA MOBILIZAÇÃO

% Lin \ % Col \ NPCACOMP \	INTMOB	POUCO OU MA	PARCIAL OU MEDIA	MUITO OU BOA	Total Linha
NAO OU NENHUMA		3			3
		100.0			8.8
		75.0			
PARCIAL OU MEDIA				5	5
				100.0	14.7
				18.5	
MUITO OU BOA		1	3	21	25
		4.0	12.0	84.0	73.5
		25.0	100.0	77.8	
NAO SABE				1	1
				100.0	2.9
				3.7	
Total		4	3	27	34
Coluna		11.8	8.8	79.4	100.0

CRUZAMENTO A 8d:
 RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA
 FISCALIZAÇÃO DO PROJETO E A INTESIDADE DA MOBILIZAÇÃO

% Lin % Col NPFISC \	INTMOB	POUCO OU MA	PARCIAL OU MEDIA	MUITO OU BOA	Total Linha
NAO OU NENHUMA		2			2
		100.0			6.3
		50.0			
POUCA OU MA				1	1
				100.0	3.1
				4.2	
PARCIAL OU MEDIA				4	4
				100.0	12.5
				16.7	
MUITO OU BOA		2	4	18	24
		8.3	16.7	75.0	75.0
		50.0	100.0	75.0	
NAO SABE				1	1
				100.0	3.1
				4.2	
Total		4	4	24	32
Coluna		12.5	12.5	75.0	100.0

CRUZAMENTO A 9: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS DO PROJETO E AS
MUDANÇAS OCORRIDAS NO BAIRRO

% Lin \	PPMB	NAO	QUALIDA.	SITUAÇÃO	QUALIDA.	QUALID.	SITUAÇÃO	QUALID./	Total
% Con \			DE	FISICA	/SITUAÇ.	/NIVEL	FISICA	SIT. FIS	
OBPP \			VIDA		FISICA	URB	/ORGANIZ	/NIVEL	Linha
NAO CONHECE			2		3				5
			40.0		60.0				8.5
			13.3		12.5				
MELHORIA DE VIDA		1	10	1	11	3		4	30
		3.3	33.3	3.3	36.7	10.0		13.3	50.8
		100.0	66.7	50.0	45.8	50.0		40.0	
PARTIC. POPULAR				1	1				2
				50.0	50.0				3.4
				50.0	4.2				
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR			3		6	2	1	2	14
			21.4		42.9	14.3	7.1	14.3	23.7
			20.0		25.0	33.3	100.0	20.0	
MELHORIA DE VIDA /OUTROS					1	1		4	6
					16.7	16.7		66.7	10.2
					4.2	16.7		40.0	
MELHORIA DE VIDA PARTIC. POPULAR /OUTROS					2				2
					100.0				3.4
					8.3				
Total		1	15	2	24	6	1	10	59
Coluna		1.7	25.4	3.4	40.7	10.2	1.7	16.9	100.0

Obs.: OUTROS - OBPP - Descentralização
Transparência
Projeto Piloto
Politização do Povo

CRUZAMENTO A 10:
RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS DO PROJETO E A SUA INFLUÊNCIA
SOBRE O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO POPULAR

% Lin\ % Col \	PPIFORG	NAO SABE	NAO ALTEROU	FORTA- LECEU	ENFRA- QUECEU	DIVIDIU	Total Linha
OBPP							
NAO CONHECE	1	2	2				5
	20.0	40.0	40.0				8.5
	16.7	25.0	5.0				
MELHORIA DE VIDA	5	4	19	1	1		30
	16.7	13.3	63.3	3.3	3.3		50.8
	83.3	50.0	47.5	25.0	100.0		
PARTIC. POPULAR			1	1			2
			50.0	50.0			3.4
			2.5	25.0			
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR		2	11	1			14
		14.3	78.6	7.1			23.7
		25.0	27.5	25.0			
MELHORIA DE VIDA /OUTROS			5	1			6
			83.3	16.7			10.2
			12.5	25.0			
MELORIA DE VIDA /PARTICIPAÇÃO			2				2
			100.0				3.4
			5.0				/OUTROS
Total	6	8	40	4	1		59
Coluna	10.2	13.6	67.8	6.8	1.7		100.0

Obs.: OUTROS - OBPP - Descentralização
 Transparência
 Projeto Piloto
 Politização do Povo

CRUZAMENTO A 11: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS E OS RESULTADOS DO PROJETO

% Lin \	RESULT	NAO SABE	NADA	PARTIC.	PAPEL DA	PARTIC.	OUTROS	PARTIC.	PAPEL DA	PARTIC.	Total
% Con \				POPULAR	UMP	POPULAR		POPULAR	UMP	/PAPEL	
OBPP \						/PAPEL		/OUTROS	/OUTROS	/OUTROS	Linha
NAO CONHECE				1	2	1	1				5
				20.0	40.0	20.0	20.0				8.5
				10.0	25.0	7.1	16.7				
MELHORIA DE VIDA		1	1	8	3	4	4	1	2	6	30
		3.3	3.3	26.7	10.0	13.3	13.3	3.3	6.7	20.0	50.8
		50.0	100.0	80.0	37.5	28.6	66.7	20.0	50.0	66.7	
PARTIC. POPULAR						1			1		2
						50.0			50.0		3.4
						7.1			25.0		
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR				1	3	4	1	3	1	1	14
				7.1	21.4	28.6	7.1	21.4	7.1	7.1	23.7
				10.0	37.5	28.6	16.7	60.0	25.0	11.1	
MELHORIA DE VIDA /OUTROS						4		1		1	6
						66.7		16.7		16.7	10.2
						28.6		20.0		11.1	
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR /OUTROS		1								1	2
		50.0								50.0	3.4
		50.0								11.1	
Total		2	1	10	8	14	6	5	4	9	59
Coluna		3.4	1.7	16.9	13.6	23.7	10.2	8.5	6.8	15.3	100.0

Obs.: OUTROS - OBPP - Descentralização
Transparência
Projeto Piloto
Politização do Povo

RESULT: Popularidade do Prefeito
O trabalho das assessorias
A posse da terra
Outros

CRUZAMENTO A 12: RELAÇÃO ENTRE O CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO E OS FATORES QUE MAIS CONTRIBUÍRAM PARA OS RESULTADOS ALCANÇADOS

% Lin \ RESULT % Col \ CPPAQ \	NAO SABE	NADA	PARTIC. POPULAR	PAPEL DA UMP	PARTIC. POPULAR /PAPEL	OUTROS	PARTIC. /OUTROS	PAPEL DA UMP/ OUTROS	PARTIC. /PAPEL /OUTROS	Total Linha
NAO				1						1
				100.0						1.7
				12.5						
UMP	2	1	7	7	9	3	4	3	5	41
	4.9	2.4	17.1	17.1	22.0	7.3	9.8	7.3	12.2	69.5
	100.0	100.0	70.0	87.5	64.3	50.0	80.0	75.0	55.6	
UMP/PCR						1			1	2
						50.0			50.0	3.4
						16.7			11.1	
PCR			2		2		1	1		6
			33.3		33.3		16.7	16.7		10.2
			20.0		14.3		20.0	25.0		
UMP/COMUN.			1		3				1	5
			20.0		60.0				20.0	8.5
			10.0		21.4				11.1	
COMUNIDADE						2			2	4
						50.0			50.0	6.8
						33.3			22.2	
Total	2	1	10	8	14	6	5	4	9	59
Coluna	3.4	1.7	16.9	13.6	23.7	10.2	8.5	6.8	15.3	100.0

Obs.: OUTROS - RESULT: Popularidade do Prefeito
O trabalho das assessorias
A posse da terra
Outros

CRUZAMENTO A 13: RELAÇÃO ENTRE OS OBJETIVOS E EFEITOS MAIS IMPORTANTES DO PROJETO PARA COMUNIDADE

% Lin \ IMPCOM	NAO SABE	NADA	OBRAS	POSSE DA	MELHORIA	OBRAS/	OBRAS/	Total
% Con \			REALIZA-	TERRA	DE VIDA	POSSE DA	MELHORIA	
OBPP \			DAS			TERRA	DE VIDA	Linha
NAO CONHECE			2	1		1	1	5
			40.0	20.0		20.0	20.0	8.5
			16.7	50.0		7.7	3.8	
MELHORIA DE VIDA		1	8	1	2	5	13	30
		3.3	26.7	3.3	6.7	16.7	43.3	50.8
		100.0	66.7	50.0	50.0	38.5	50.0	
PARTIC. POPULAR			1		1			2
			50.0		50.0			3.4
			8.3		25.0			
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR			1		1	5	7	14
			7.1		7.1	35.7	50.0	23.7
			8.3		25.0	38.5	26.9	
MELHORIA DE VIDA /OUTROS						1	5	6
						16.7	83.3	10.2
						7.7	19.2	
MELHORIA DE VIDA /PARTIC. POPULAR /OUTROS	1					1		2
	50.0					50.0		3.4
	100.0					7.7		
Total	1	1	12	2	4	13	26	59
Coluna	1.7	1.7	20.3	3.4	6.8	22.0	44.1	100.0

Obs.: OUTROS - OBPP - Descentralização
Transparência
Projeto Piloto
Políticação do Povo

CRUZAMENTO A 14: RELAÇÃO ENTRE O QUE O PROJETO MUDOU NO BAIRRO E O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA COMUNIDADE

% Lin \	IMPCOM	NAO SABE	NADA	OBRAS	POSSE DA	MELHORIA	OBRAS/	OBRAS/	Total
% Con \				REALIZA-	TERRA	DE VIDA	POSSE DA	MELHORIA	
PPBB \				DAS			TERRA	DE VIDA	Linha
NAO								1	1
								100.0	1.7
								3.8	
QUALIDADE DE VIDA			3	1	2	4	5		15
			20.0	6.7	13.3	26.7	33.3		25.4
			25.0	50.0	50.0	30.8	19.2		
SIT. FISICA					2				2
					100.0				3.4
					50.0				
QUALIDADE DE VIDA /SITUAÇÃO FISICA	1	1	6	1		5	10		24
	4.2	4.2	25.0	4.2		20.8	41.7		40.7
	100.0	100.0	50.0	50.0		38.5	38.5		
QUALIDADE DE VIDA /NIVEL DA URB			1			2	3		6
			16.7			33.3	50.0		10.2
			8.3			15.4	11.5		
SITUAÇÃO FISICA ORGANIZAÇÃO							1		1
							100.0		1.7
							3.8		
QUALIDADE DE VIDA /SITUAÇÃO FISICA /NIVEL DA URB			2			2	6		10
			20.0			20.0	60.0		16.9
			16.7			15.4	23.1		
Total	1	1	12	2	4	13	26		59
Coluna	1.7	1.7	20.3	3.4	6.8	22.0	44.1		100.0

CRUZAMENTO A 15: RELAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DO PROJETO E O FATO DA COMUNIDADE
CONSIDERAR A GESTÃO BOA

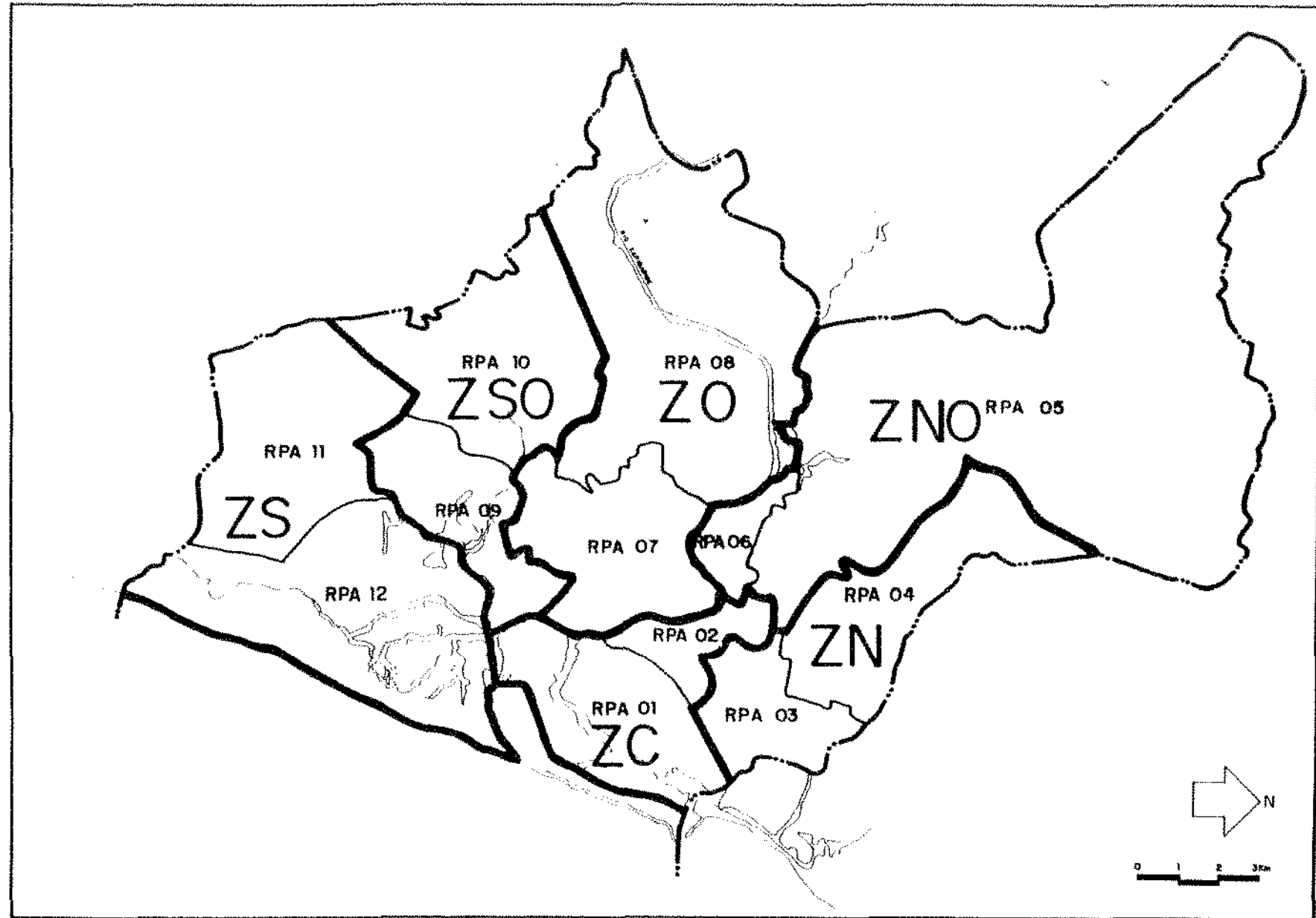
% Lin \ BPQ	NÃO	FEZ	PREFEITO	FEZ OBRA	OUTROS	FEZ OBRA	PREF.	FEZ OBRA	NAO SABE	Total
% Col \	RESPONDE	OBRAS	POPULAR	/PREF.		/OUTROS	POPULAR	/PREF.PO		
RESULT \				POPULAR			/OUTROS	/OUTROS		Linha
NÃO SABE							1			1
							100.0			1.8
							10.0			
NADA		1								1
		100.0								1.8
		10.0								
PARTICIPAÇÃO POPULAR	1	1	1	2	3	1		1		10
	10.0	10.0	10.0	20.0	30.0	10.0		10.0		18.2
	100.0	10.0	14.3	33.3	42.9	20.0		12.5		
PAPEL DA UMP		2	1	1	1		1			6
		33.3	16.7	16.7	16.7		16.7			10.9
		20.0	14.3	16.7	14.3		10.0			
PARTICIPAÇÃO POPULAR/ PAPEL DA UMP		2	1	1	2	2	1	3	1	13
		15.4	7.7	7.7	15.4	15.4	7.7	23.1	7.7	23.6
		20.0	14.3	16.7	28.6	40.0	10.0	37.5	100.0	
OUTROS		3					2	1		6
		50.0					33.3	16.7		10.9
		30.0					20.0	12.5		
PARCITIPAÇÃO POPULAR/ OUTROS		1	1				2	1		5
		20.0	20.0				40.0	20.0		9.1
		10.0	14.3				20.0	12.5		
PAPEL DA UMP/ OUTROS			1	1		1	1			4
			25.0	25.0		25.0	25.0			7.3
			14.3	16.7		20.0	10.0			
PART. POPULAR/ PAPEL DA UMP/ OUTROS			2	1	1	1	2	2		9
			22.2	11.1	11.1	11.1	22.2	22.2		16.4
			28.6	16.7	14.3	20.0	20.0	25.0		
Total	1	10	7	6	7	5	10	8	1	55
Coluna	1.8	18.2	12.7	10.9	12.7	9.1	18.2	14.5	1.8	100.0

Obs.: OUTROS - RESULT: Popularidade do Prefeito BPQ - Abriu Espaço Popular
O trabalho das assessorias Melhorou o Bairro
A posse da terra Trabalhou para os Pobres
Outros

CRUZAMENTO 16: RELAÇÃO ENTRE O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA COMUNIDADE
CONSIDERAR A GESTÃO BOA

Lin \ BPQ	NÃO	FEZ	PREFEITO	FEZ OBRA	OUTROS	FEZ OBRA	PREF.	FEZ OBRA	NAO SABE	Total
Col \	RESPONDE	OBRAS	POPULAR	/PREF.		/OUTROS	POPULAR	/PREF.PO		
(PCOM \				POPULAR			/OUTROS	/OUTROS		Linha
NÃO SABE							1			1
							100.0			1.8
							10.0			
NADA					1					1
					100.0					1.8
					14.3					
OBRAS REALIZADAS	1	2	3		3	1	1			11
	9.1	18.2	27.3		27.3	9.1	9.1			20.0
	100.0	20.0	42.9		42.9	20.0	10.0			
OSSE DA TERRA			1					1		2
			50.0					50.0		3.6
			14.3					12.5		
ELHORIA DE VIDA		1			1		1			3
		33.3			33.3		33.3			5.5
		10.0			14.3		10.0			
OBRAS REALIZADAS/ OSSE DA TERRA		1	2	1	1	2	4	1	1	13
		7.7	15.4	7.7	7.7	15.4	30.8	7.7	7.7	23.6
		10.0	28.6	16.7	14.3	40.0	40.0	12.5	100.0	
OBRAS REALIZADAS/ ELHORIA DE VIDA		6	1	5	1	2	3	6		24
		25.0	4.2	20.8	4.2	8.3	12.5	25.0		43.6
		60.0	14.3	83.3	14.3	40.0	30.0	75.0		
Column	1	10	7	6	7	5	10	8	1	55
Total	1.8	18.2	12.7	10.9	12.7	9.1	18.2	14.5	1.8	100.0

OUTROS - BPQ - Abriu Espaço Popular
Melhorou o Bairro
Trabalhou para os Pobres



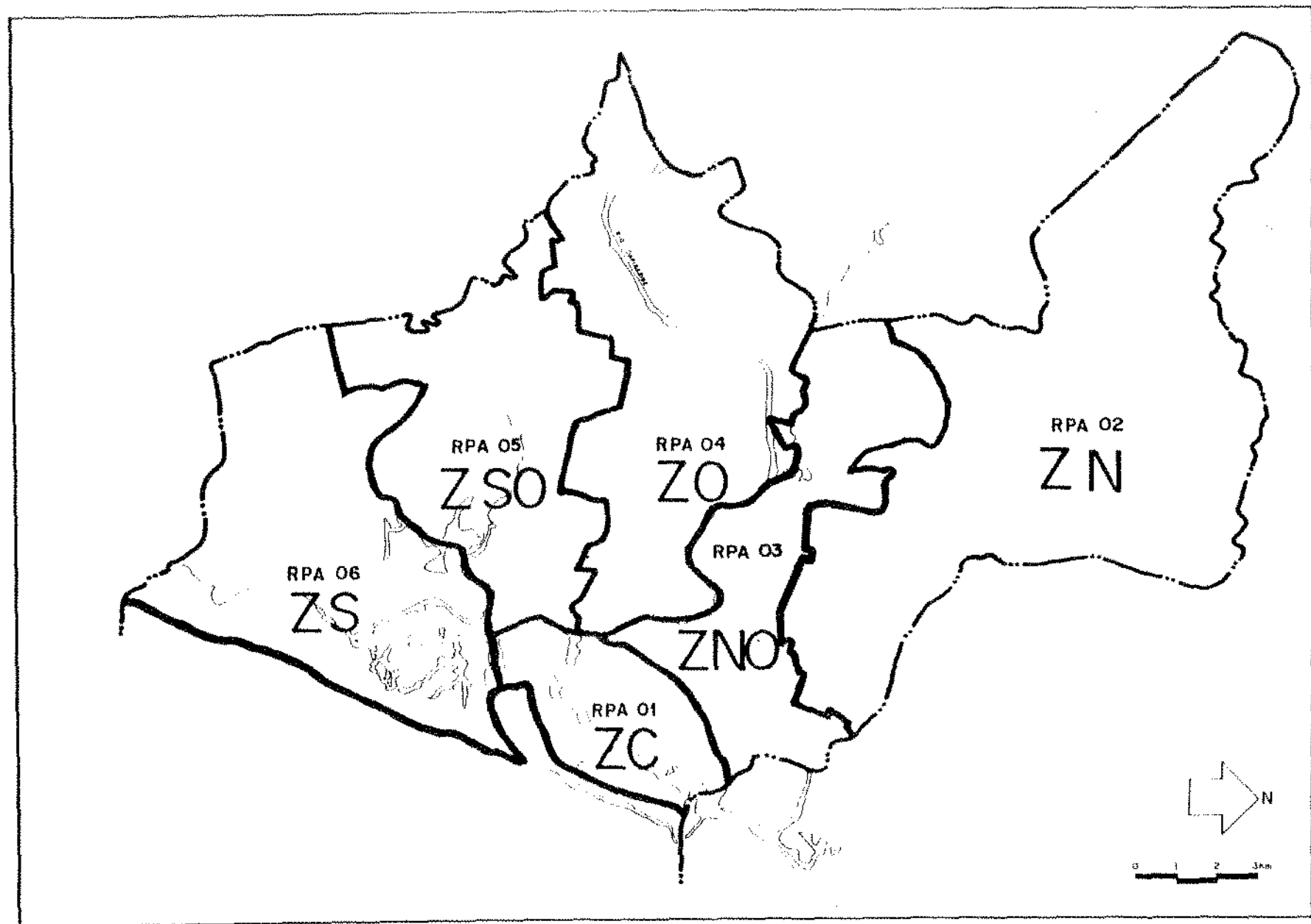
LEGENDA

--- LIMITE DO MUNICÍPIO
 --- LIMITE DE ZU'S
 --- LIMITE DE RPA'S

ZONA CENTRO
 RPA 01 - BOA VISTA
 RPA 02 - BRACAS
 RPA 03 - ENCRUZILHADA
 RPA 04 - ÁGUA FRIA
 RPA 05 - CASA AMARELA
 RPA 06 - CASA FORTY

ZONA OESTE
 RPA 07 - CORDEIRO
 RPA 08 - VARZEA
 RPA 09 - AFOGADOS
 RPA 10 - TEJUPÓ
 RPA 11 - IBURÁ
 RPA 12 - BOA VIAGEM

MAPA B01
 REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO RECIFE
 GESTÃO JARBAS VASCONCELOS 1986-1988



LEGENDA

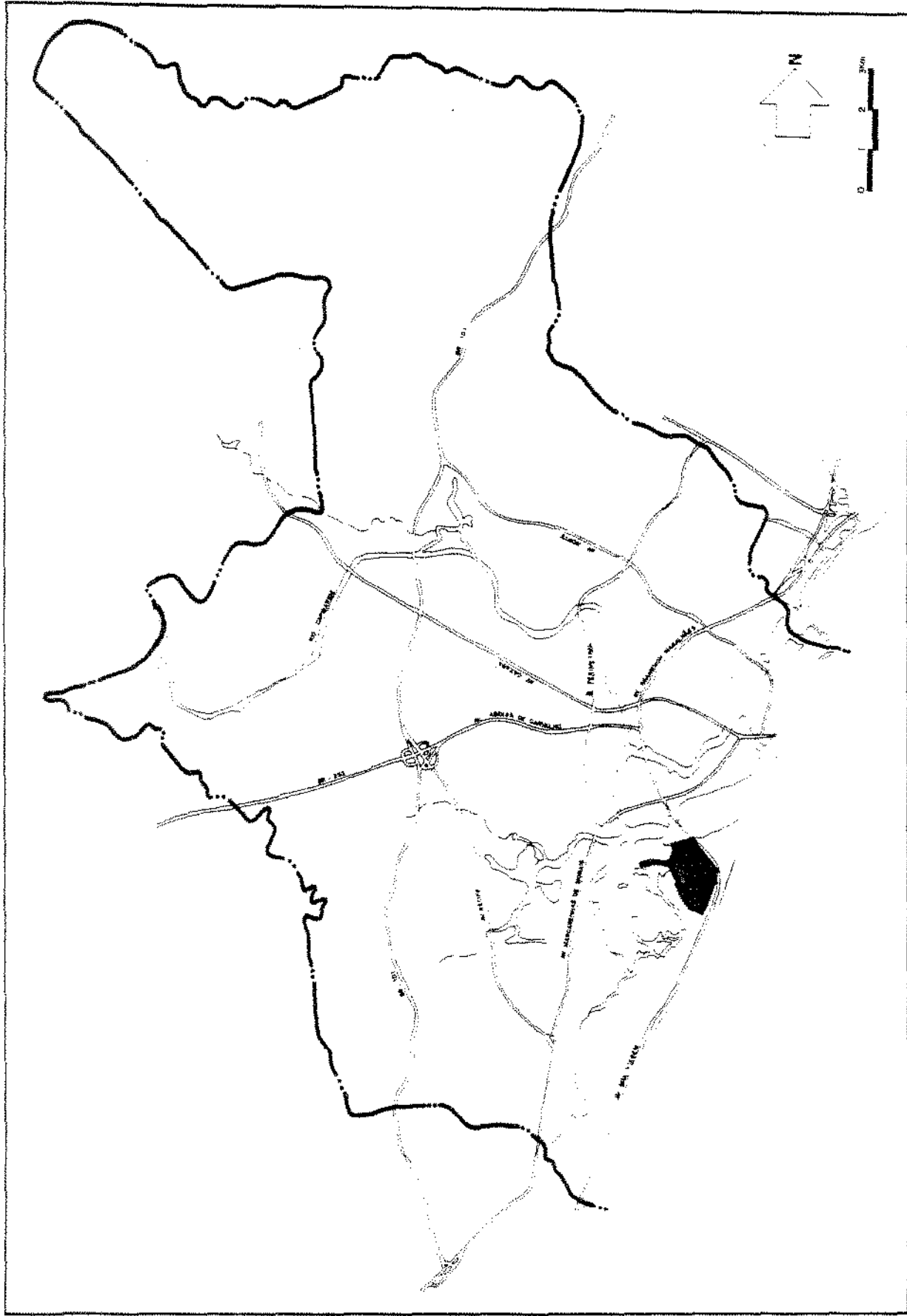
--- LIMITE DO MUNICÍPIO
 --- LIMITE DE RPA'S

REGIÃO 01 - CENTRO
 REGIÃO 02 - NORTE
 REGIÃO 03 - NOROESTE
 REGIÃO 04 - OESTE
 REGIÃO 05 - SUDOESTE
 REGIÃO 06 - SUL

MAPA B02

REGIÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DO RECIFE

GEÓGRAFOS JARIBAS VASCONCELOS 1995



LEGENDA

--- LIMITE DO MUNICÍPIO

— LIMITE DO PROJETO

■ ÁREA EM ESTUDO

MAPA B04

DELIMITAÇÃO DA ÁREA EM ESTUDO - PROJETO PINA

ANEXO C

TABELA C 1: PARTICIPAÇÃO NO MOVIMENTO POPULAR

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
MOVIMENTOS LOCAIS	49	83%
MOV.LOCAIS/SINDICAIS	03	05%
MOV.LOCAIS/ENTIDADES	02	03%
MOV.LOCAIS/OUTROS	05	09%
TOTAL	59	100%
outros: partidos políticos e outras respostas		

TABELA C 2: CANAL DE CONHECIMENTO DO PROJETO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
LMP	48	72%
COMUNIDADE	09	13%
PCR/URB	09	13%
NAO OU NINGUÉM	01	02%
TOTAL	67	100%

TABELA C 3: CONHECIMENTO DOS OBJETIVOS DO PROJETO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
MELHORIA DE VIDA	52	67%
PARTICIPAÇÃO POPULAR	18	23%
OUTROS	08	10%
NÃO CONHECE	05	06%
TOTAL	78	100%
outros: descentralização, transparência,projeto piloto, politização do povo.		

TABELA C 4: CONHECIMENTO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO SABE	35	59, %
PCR	13	22%
BNDES	05	08%
COHAB	04	07%
URB	01	02%
BNH	01	02%
TOTAL	59	100%

TABELA C 5: CONHECIMENTO DAS REIVINDICAÇÕES DA COMUNIDADE

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PAVIMENTAÇÃO	43	24
LEGALIZAÇÃO	29	16
SANEAMENTO	27	15
EDUCAÇÃO	17	10
HABITAÇÃO	15	08
DRENAGEM	17	10
OUTROS	29	16
NENHUMA	01	01
TOTAL	178	100

outras: saúde, segurança, transporte, nutrição, limpeza pública, emprego e outras respostas.

TABELA C 6 : ATUAÇÃO NAS ÁREAS DE REIVINDICAÇÃO DA COMUNIDADE

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PAVIMENTAÇÃO	34	26
LEGALIZAÇÃO	30	23
SANEAMENTO	17	13
EDUCAÇÃO	10	08
HABITAÇÃO	09	07
DRENAGEM	06	05
SEGURANÇA	06	05
OUTROS	14	11
NENHUMA	03	02
TOTAL	129	100

outras: transporte, limpeza pública, emprego e saúde.

TABELA C 7: NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROJETO:

	DECIDIA		REIVINDICAVA		ACOMPANHAVA		FISCALIZAVA	
	F.	%	F.	%	F.	%	F.	%
M. BOM	25	42%	47	80%	25	42%	24	41%
MÉDIO	01	02%	03	05%	05	08%	04	06%
MÁ	02	03%	00	00%	00	00%	01	02%
NENHUM	03	05%	03	05%	03	05%	02	03%
NÃO SABE	01	02%	01	02%	01	02%	01	02%
SUBTOTAL	32	54%	54	92%	34	58	32	54%
NÃO RESP.	27	46%	05	08%	25	42%	27	46%
TOTAL	59	100	59	92%	59	100	59	100%

TABELA C 8: ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
REUNIÃO	45	39%
ASSEMBLÉIA	40	34%
OUTROS	30	26%
NAO SABE	01	01%
TOTAL	116	100%

outras: comissão, debate, abaixo assinados, eleição de diretoria, passeatas

TABELA C 9: CANAL DE MAIOR INFLUÊNCIA DECISÓRIA

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
UMP	36	38%
COMUNIDADE	29	31%
PCR/URB	25	27%
NAO SABE	03	03%
NAO OU NINGUEM	01	01%
TOTAL	94	100%

TABELA C 10: PRINCIPAIS FORUNS DECISÓRIOS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
ASSEMBLÉIA	43	45%
REUNIÃO	36	38%
OUTROS	16	17%
TOTAL	95	100%

outras: comissão, debates abaixo assinados, eleições de diretoria, passeatas.

TABELA C 11: PRIORIDADES DECIDIDAS PELA COMUNIDADE

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PAVIMENTAÇÃO	47	31%
LEGALIZAÇÃO	30	20%
SANEAMENTO	21	14%
EDUCAÇÃO	19	12%
HABITAÇÃO	16	11%
OUTROS	08	05%
DRENAGEM	07	04%
NÃO RESPONDEU	03	02%
NENHUMA	01	01%
TOTAL	152	100%

outras: nutrição transposte, emprego, segurança e saúde.

TABELA C 12: CANAIS DE MOBILIZACAO E DIVULGACAO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
UMP	57	88%
PCR / URB	05	08%
ASSESSORIA	01	02%
COMUNIDAE	01	02%
NINGUÉM	01	02%
TOTAL	65	100%

TABELA C 13: INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
MUITO OU BOA	42	71%
MÉDIA	09	15%
POUCA	06	10%
NÃO SABE	02	03%
TOTAL	59	100

TABELA C 14: MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO DO PROJETO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
CARRO/SOM	55	39%
PANFLETO	39	28%
PORTA/PORTA	34	24%
OUTROS	13	09%
TOTAL	141	100%

outros: jornais, cartilhas, comícios, bingos, outras respostas.

TABELA C 15: RELAÇÃO TÉCNICO/COMUNIDADE (CONHECIMENTO DOS TÉCNICOS)

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
URB	25	38%
NÃO SABE	21	32%
PCR	11	17%
OUTROS	08	12%
NÃO SABE	01	02%
TOTAL	66	100%

outros: assessorias e outras respostas

TABELA C 16 VISÃO SOBRE A ATUAÇÃO DOS TÉCNICOS

	PCR		URB-RE		ASSESSORES	
	FREQ.	%	FREQ.	%	FREQ.	%
M.BOA	22	37%	32	54%	16	27%
MÉDIA	06	10%	04	06%	04	07%
MÁ	03	05%	04	07%	02	03%
NÃO SABE	07	12%	07	12%	07	12%
NENHUMA	00	00%	01	02%	00	00%
NÃO RESP.	21	36%	11	19%	30	51%
TOTAL	59	100%	59	100%	59	100%

TABELA C 17: CONHECIMENTO DAS ASSESSORIAS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO SABE	53	90%
CEAS	05	08%
GAJOP	01	02%
TOTAL	59	100%

TABELA C 18: PRIORIDADES ATENDIDAS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PAVIMENTAÇÃO	52	25%
EDUCAÇÃO	42	20%
SANEAMENTO	32	15%
HABITAÇÃO	29	14%
DRENAGEM	19	09%
LEGALIZAÇÃO	07	03%
NENHUM	03	01%
OUTROS	25	12%
TOTAL	209	100%

outros: saúde, transporte, segurança, limpeza pública, nutrição, emprego, lazer e outras respostas.

TABELA C 19: QUALIDADE DO ATENDIMENTO DAS OBRAS

	HABITAÇÃO		EDUCAÇÃO		LEGALIZAÇÃO		SANEAMENTO		DRENAGEM		PAVIMENTAÇÃO	
	FREQ.	PERC.	FREQ.	PERC.	FREQ.	PERC.	FREQ.	PERC.	FREQ.	PERC.	FREQ.	PERC.
M. BOA	37	63%	36	61%	00	00%	31	53%	28	47%	47	79%
MÉDIA	06	10%	05	08%	14	24%	09	15%	05	08%	06	10%
MÁ	01	02%	08	14%	03	05%	06	10%	07	12%	03	05%
NENHUMA	03	05%	06	10%	19	32%	03	05%	03	05%	02	03%
NÃO RESP.	12	20%	04	07%	23	39%	10	17%	16	27%	01	02%
TOTAL	59	100%	59	100%	59	100%	59	100%	59	100%	59	100%

TABELA C 20: PRINCIPAIS PROBLEMAS DAS OBRAS EXECUTADAS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO TEM	26	34%
SOLUÇÃO INADEQUADA	14	18%
MÁ QUALIDADE DAS OBRAS	14	18%
FALTA DE FISCALIZAÇÃO	08	11%
DEMORA NA EXECUÇÃO	07	09%
OUTROS	07	09%
TOTAL	76	100%

TABELA C 21: PRINCIPAIS CAUSAS DOS PROBLEMAS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
FALTA DE PARTIC. DA COM.	12	29%
TRABALHO DAS EMPREITEIRAS	10	24%
FALTA DE RECURSOS	04	10%
NÃO SABE	03	07%
OUTROS	12	29%
TOTAL	41	100%

outros: falta de articulação, pouca prssão da comunidade, conflitos fundiários e outras respostas.

TABELA C 22: PRINCIPAIS MUDANÇAS PROVOCADAS NO BAIRRO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
QUALIDADE DE VIDA	55	50%
SITUAÇÃO FÍSICA	37	34%
NÍVEL DE ORGAN.POPULAR	17	15%
NÃO MUDOU	01	01%
TOTAL	110	100%

TABELA C 23: INFLUÊNCIA DO PROJETO NA ORGANIZAÇÃO POPULAR

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
FORTALECEU	40	68%
NÃO ALTEROU	08	14%
NÃO SABE	06	10%
ENFRAQUECEU	04	07%
DIVIDIU	01	02%
TOTAL	59	100%

TABELA C 24: IDENTIFICAÇÃO DOS CONFLITOS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO SABE	24	40%
NÃO EXISTIU	19	32%
REL.URB/UMP	05	08%
REL.UMP/COMUNIDADE	04	07%
REL.TEC.COMUNIDADE	03	05%
OUTROS	05	08%
TOTAL	60	100%

TABELA C 25: DISTINÇÃO DO PROJETO EM RELAÇÃO A OUTROS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO SABE	34	47%
EXECUÇÃO DAS OBRAS	14	19%
PART.POVO.DECISÕES	13	18%
OUTROS	12	16%
TOTAL	73	100%

outros: não difere, presença de técnicos, fiscalização da UMP, rapidez, experiência piloto e outras respostas.

TABELA C 26: FATORES MAIS IMPORTANTES PARA O RESULTADO ALCANÇADO PELO PROJETO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PARTICIPAÇÃO POPULAR	38	38%
PAPEL UMP	35	35%
NÃO SABE	02	02%
NADA	01	01%
OUTROS	24	24%
TOTAL	100	100%

outros: popularidade do Prefeito, posse da terra.

TABELA C 27: RESULTADO DE MAIOR IMPORTÂNCIA PARA A COMUNIDADE

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
OBRAS REALIZADAS	51	53%
MELHORIA DE VIDA	29	30%
POSSE DA TERRA	15	15%
NÃO SABE	01	01%
NADA	01	01%
TOTAL	97	100%

TABELA C 28: CONTINUIDADE DAS OBRAS NA NOVA GESTÃO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO	46	78%
SIM	04	07%
NÃO RESPONDEU	09	15%
TOTAL	59	100%

TABELA C 29: OBRAS EXECUTADAS

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NENHUM	46	78%
HABITAÇÃO	03	05%
PAVIMENTAÇÃO	03	05%
SANEAMENTO	01	02%
OUTROS	11	19%
TOTAL	64	100%

TABELA C 30: RAZÃO DE NÃO TER SIDO EXECUTADA

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PREFEITURA PAROU AS OBRAS	28	42%
NÃO SABE	14	21%
UMP NÃO PRESSIONOU	10	15%
POVO DISCRENTE	11	16%
ÁREA NÃO PRECISA	04	06%
TOTAL	67	100%

TABELA C 31: OPINIÃO SOBRE A GESTÃO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
MUITO BOA	52	88%
PARCIAL OU MÉDIA	04	07%
POUCO OU MÁ	02	03%
NÃO/NENHUM	01	02%
TOTAL	59	100%

TABELA C 32: ASPECTOS POSITIVOS DA GESTÃO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PREFEITO. POPULAR	31	35
FEZ OBRAS	29	32
OUTROS	30	33
TOTAL	90	100
outros: abriu espaço popular, melhoria de vida, trabalhou para os pobres.		

TABELA C 33: ASPECTOS NEGATIVOS DA GESTÃO

	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
NÃO FEZ NADA NO BAIRRO	01	33%
FOI DEVAGAR	01	33%
NÃO TRABALHOU	01	33%
TOTAL	03	100%

ANEXO D: DETALHAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE CAMPO: PROJETO PINA

A pesquisa de campo constituiu-se na principal referência empírica para avaliação da experiência da gestão Jarbas Vasconcelos (1986/1988). A escolha da área do Pina como objeto de interesse de estudo deveu-se a sua importância no contexto das demais experiências de participação popular postas em prática pela administração. O bairro foi alvo de um projeto piloto, tendo como estratégia implantar um processo de descentralização político-administrativa apoiado no co-gerenciamento da comunidade (por intermédio da União dos Moradores do Pina) e da Prefeitura do Recife (através da URB/Re). O objetivo da pesquisa foi o de reconstituir o processo de gestão do projeto, caracterizado como uma forma de estrutura co-gestionária, bem como investigar as suas implicações, limites e avanços, do ponto de vista da gestão urbana a nível local. De modo a se proceder à análise, destacaram-se como elementos de interesse:

- i) a forma como se processou a descentralização das ações do projeto, em termos da gestão dos recursos financeiros e da representação institucional;
- ii) a questão da participação e dos fóruns de representação popular na gestão do projeto, verificando-se o nível decisório da comunidade;
- iii) o sistema de relações que se estabeleceu entre a equipe de gerenciamento do projeto, composta pelos técnicos da URB, por representantes da associação dos moradores e pelo conjunto dos agentes envolvidos no projeto.

O desenvolvimento da análise foi orientado com base nos resultados construídos a partir da interrelação de três instrumentos: as **entrevistas** com os atores sociais; o **banco de informações** relativo à memória institucional do projeto; o **estudo de caso da área-objeto**, através da aplicação de questionários.

a) **as entrevistas:** foram realizadas com membros da "Equipe de Operacionalização" que gerenciou o projeto. Esta equipe foi composta por integrantes

da comunidade e técnicos da URB-Re e do CEAS, entidade não governamental que prestava à época assessoria à comunidade do Pina. Foram realizadas no total 4 (quatro) entrevistas.

b) **o banco de informações:** sistematizado em computador, foi montado a partir da documentação produzida pela Associação dos Moradores, pelo CEAS e pela URB, compondo a memória do projeto.

c) **os questionários:** sua elaboração procurou adequar-se ao caráter qualitativo da pesquisa e ao tipo de comunidade investigada. Face à importância da participação da comunidade no processo de gestão do projeto, elegeu-se como objeto de aplicação dos questionários o Representante de Rua, canal de maior proximidade com a população. O uso deste instrumento foi fundamental para se proceder à reconstituição e avaliação do processo. VER ANEXO: "Modelo dos Questionários".

A utilização do instrumental da aplicação de questionários visou a investigar, em primeiro lugar, **as características do representante de rua, seu perfil sócio-econômico**, em seguida buscou aferir **o nível de informação do projeto por parte da comunidade**, a partir de seu conhecimento sobre o mesmo e da participação que esta exerceu nas diversas etapas e procedimentos que caracterizaram a gestão do projeto. Em terceiro lugar, procurou obter uma **avaliação da comunidade sobre os efeitos do projeto**, com relação à melhoria de vida e sobre a estrutura organizativa da população e demais efeitos que advieram do projeto. A elaboração do modelo de questionário foi adaptada à linguagem e ao nível cultural da comunidade investigada. O uso desse recurso objetivou obter uma interpretação mais próxima possível do que estava sendo expresso na fala do entrevistado, ao reconstituir, através da memória, o processo por ele vivenciado. Por esta razão, a maior parte das questões foi dirigida, através do auxílio às respostas, podendo o sujeito entrevistado fazer a opção de múltipla escolha.

Estruturou-se o modelo de questionário segundo quatro campos: o "Campo I", de "Identificação do Entrevistado"; o "Campo II, de "Identificação do Projeto"; o "Campo III", de "Avaliação do Projeto" e o Campo Auxiliar. Sendo o centro de investigação da pesquisa o processo de co-gestão do projeto, a questão da representação e da participação da comunidade evidenciou-se como elemento fundamental. O Campo I do questionário pretendeu identificar o perfil do entrevistado, partindo das características sócio-econômicas do mesmo e do seu grau de

participação no movimento popular, seja a nível mais amplo, seja a nível local do bairro.

O Campo I, de **"Identificação do Entrevistado"**, foi subdividido nos subcampos: **"A" - "Perfil Sócio Econômico"** e **"B" - "Participação no Movimento Popular"**. O primeiro visou a identificar o **"Perfil do Representante"**, a partir do seu tempo de moradia no bairro, da condição de ocupação do domicílio, do seu grau de instrução, da inserção do sujeito no mercado de trabalho e de sua renda pessoal. O segundo buscou aferir o **"Nível de Participação do Representante"**, com vistas a identificar o seu interesse e envolvimento no processo participativo. Foram considerados como critérios: a inserção do sujeito no movimento a nível geral, a exemplo de partidos políticos, sindicatos, associações etc. e a sua relação com o movimento popular de seu bairro; o tempo e a intensidade dessa participação e seu nível de representatividade junto à entidade e à comunidade. Com isso pretendeu-se verificar a real autenticidade da liderança e sua representatividade junto à comunidade, e identificar se o projeto foi um elemento que motivou ou não o processo de representação. No preenchimento dos itens 2/3/4/5, utilizou-se como recurso o uso do campo auxiliar (A/B).

O Campo II de **Identificação do Projeto** buscou aferir o nível de conhecimento do entrevistado sobre aspectos de conteúdo do projeto. O modo de gestão do projeto, sendo baseado nos princípios gerais da descentralização administrativa, da transparência das ações do setor público e da participação popular, pressupunha a difusão da informação e do conhecimento do processo inerente ao projeto. Isso significava a existência de integração entre os representantes das instituições da Prefeitura e as direções do movimento popular, bem como destes com o conjunto da comunidade, de forma a possibilitar a democratização da informação. Se estas condições não ocorreram na prática, é possível que tenha havido durante o processo estrangulamentos, seja no que diz respeito à articulação institucional, seja no que se referiu à forma como a comunidade foi inserida a nível participativo.

O subcampo **"A" - "Conhecimento do Projeto"** procurou identificar se o entrevistado possuía uma percepção mínima com respeito ao projeto, requisito indispensável à liderança que houvesse exercido a função de representante. Na arguição três questões foram privilegiadas: o conhecimento dos objetivos do projeto,

das fontes de financiamento e das reivindicações demandadas pela população. Este subcampo foi preenchido com auxílio do campo auxiliar (B,C,E).

No subcampo "B" - "**Participação no Projeto**", retomou-se a questão do papel do representante e do seu nível de representação. Buscou-se conhecer a sua trajetória no processo: o seu nível de participação, a sua forma de atuação e as tarefas que executou. Além disso, procurou-se verificar se houve uma correspondência entre a área de atuação do representante e as demandas reivindicadas pela comunidade. Estas questões permitiram avaliar a inserção do representante no processo participativo propiciado pelo projeto e, ao mesmo tempo, o seu papel enquanto representação.

O subcampo "C" - "**Participação da Comunidade no Projeto**" buscou obter uma visão do processo de participação do conjunto da comunidade, a partir da ótica do representante. As questões colocadas só poderiam ter resposta do entrevistado se ele tivesse exercido a função de representação e, conseqüentemente, condições de fazer a reconstituição do processo. A participação da comunidade supunha a sua influência decisória na definição das prioridades do investimento público e em todas as atividades relativas à implementação e execução do projeto. Sendo assim, procurou-se aferir o nível de participação no que diz respeito à decisão de prioridades, ao seu poder de pressão quanto as reivindicações e à sua função no acompanhamento e fiscalização do projeto.

A questão "2" subsequente buscou afirmar a anterior, questionando-se o entrevistado sobre a interferência dos agentes na definição das prioridades, verificando-se também se houve relação entre a forma como foram decididas as prioridades pela comunidade e o que efetivamente foi priorizado. As questões "3" e "4" pretenderam avaliar a influência e a participação comunitária; as questões de "5" a "8" referiram-se ao modo como a população local foi mobilizada e era convocada a participar em atividades relativas ao projeto, bem como os meios de divulgação que serviram como instrumento para que a mesma tomasse conhecimento do projeto. Constituíram-se em mais um subsídio para avaliar o grau de articulação entre a população, a representação comunitária e os agentes executores. Como conclusão do subcampo "C", as questões "9", "10" e "11" tentaram avaliar em que medida se deu a relação técnico/comunidade, incluindo-se o papel exercido pelas assessorias das ONGs.

Finalmente, o Campo III, Avaliação do Projeto, considerado o bloco conclusivo do questionário, foi composto por três subcampos: o "A", "Impacto sobre a Qualidade de Vida e Situação da Área", o subcampo "B", "Impacto quanto à Organização Popular" e subcampo "C", dos "Efeitos Gerais do Projeto". Estas foram as linhas principais que serviram de base à avaliação dos impactos positivos e negativos, do ponto de vista da execução e do conjunto do processo.

Destaque-se que uma avaliação rigorosa sobre o impacto do projeto no nível de qualidade de vida da população e na melhoria física da área envolveria uma análise aprofundada das condições sócio-econômicas locais, antes e depois da execução do projeto, implicando o uso de variáveis e indicadores que permitissem mensurar conceitualmente "qualidade de vida". O objetivo da presente pesquisa não foi o de verificar esses efeitos sócio-econômicos, mesmo porque o próprio projeto não tinha como premissa mudanças estruturais na área em estudo, no sentido de metas físicas, e sim sobre o ângulo da inserção da comunidade no processo de participação popular. O que se pretendeu foi uma avaliação global do modelo de gestão do projeto, enfocando-se o processo participativo por ele propiciado. Procurou-se saber do entrevistado sua opinião sobre os resultados do projeto em relação às condições de vida da população e à estrutura organizativa da comunidade e seus efeitos mais gerais: os aspectos positivos e negativos, o nível de satisfação da população com relação às obras realizadas, os conflitos e problemas vivenciados decorrentes da própria execução do projeto, suas causas e conseqüências. Estas questões compuseram o subcampo "A": "Impacto quanto à Qualidade de Vida e Situação da Área" ("1" a "5").

Uma forma de avaliar o processo participativo foi investigar se as demandas e prioridades estabelecidas pela comunidade durante o processo teriam sido incorporadas pelos projetos executivos, ou seja, averiguar, entre as prioridades, aquelas que foram efetivamente atendidas. Além disso, não era suficiente medir apenas o atendimento, mas principalmente o nível de satisfação da população quanto à qualidade das obras executadas. As causas e problemas decorrentes de uma má execução poderiam até que ponto ser ou não atribuídos à ineficiência do setor público ou à frágil participação popular?

Como conclusão do subcampo A, buscou-se saber a opinião do sujeito sobre as mudanças mais importantes que o projeto propiciou com relação ao

atendimento dos seus objetivos iniciais de possibilitar melhorias na área demandadas pela população. Quais os resultados do modelo co-gestário de gestão, fundamentado na descentralização administrativa, na participação popular e na expectativa de transformações na qualidade de vida da população local. Sendo o processo organizativo da comunidade um dos elementos-chaves para viabilizar o projeto, buscou-se verificar os impactos do projeto sobre o nível de organização popular, o que consta do subcampo "B" - **"Impacto quanto à Organização Popular"**. As questões "1" e "2" referiram-se respectivamente ao modo como o projeto influenciou a organização popular, no seu fortalecimento ou não, e à identificação dos pontos de conflito na forma de relacionamento entre os agentes, ou seja, no papel exercido pelas partes: setor público/comunidade e técnicos/comunidade, e dentro da relação entre a entidade de representação comunitária e a própria comunidade.

O último subcampo "C" - **"Efeitos Gerais"** visou a obter do sujeito a sua visão sobre os aspectos inovadores do projeto, a distinção em relação a outros projetos executados no bairro e na forma de gestão e execução. Além disso, procurou-se averiguar quais os elementos mais importantes para o resultado final do projeto, se o próprio processo participativo, o papel da Associação dos Moradores - U.M.P., ou o desempenho das ONGs. A identificação do que foi mais importante para a comunidade como produto final do projeto também emergiu como questão central para se saber se houve por parte da mesma uma apreensão dos resultados alcançados em termos das obras realizadas e dos impactos sobre as condições de vida da população. Ainda foi importante avaliar se após a conclusão do projeto, com o início da nova gestão, houve uma continuidade das obras e da filosofia anterior que orientou a intervenção na área e se foram realizadas novas intervenções.

As últimas questões do questionário procuraram avaliar o grau de legitimação do projeto no contexto geral da administração. Procurou-se, desse modo, obter a opinião geral do entrevistado sobre a gestão Jarbas.

UNIVERSO DA PESQUISA:

A definição do universo da pesquisa de campo procurou não perder de vista os princípios gerais que orientaram o projeto. Ateve-se à especificidade do modo

de gestão do projeto, a que se procedeu através de uma equipe comum denominada "Equipe de Operacionalização" (URB-Re/ UMP). Esta forma de co-gestão era articulada à base da comunidade, por intermédio dos "Representantes de Rua". Estes representantes, pela sua proximidade com a população, possuíam um maior grau de legitimidade para representar os interesses da comunidade no projeto, o que levou à escolha dos mesmos como universo a ser pesquisado. O reconhecimento a priori da legitimidade do "Representante de Rua" como elemento de representação da comunidade não implicou, no entanto, a suposição de uma perfeita identidade de interesses entre este e a comunidade. Tornaram-se passíveis de avaliação possíveis divergências entre ambos.

A escolha do "Representante de Rua" como universo da pesquisa campo fundamentou-se também na necessidade de se reconstituir o processo a partir da interpretação dos atores sociais da comunidade que tivessem efetivamente o conhecimento e fossem capazes de recuperar a memória do projeto. Por outro lado, a opção por uma investigação porta a porta, tendo como universo a própria comunidade, através de amostra aleatória, além de ser bastante onerosa, implicaria o risco de não se construir os elementos imprescindíveis à avaliação pretendida. O conhecimento sobre o projeto à época de sua execução e o processo que implicou a sua co-gestão dificilmente fariam parte da memória da comunidade. Face aos limites impostos pela defasagem do tempo em que o projeto foi executado, era improvável que sua apreensão estivesse difundida por toda a população local. Os próprios técnicos e lideranças que orientaram o projeto, bem como as avaliações anteriores informaram que a percepção do conjunto da comunidade em relação ao projeto foi restrita.

Todos os indicativos confirmaram ser mais conveniente ao tipo de análise a que se propunha o estudo reconstituir o processo a partir da avaliação do representante, o que certamente daria uma melhor expressão da visão da comunidade. Eles foram indicados pela comunidade com a incumbência de servir de articulação entre esta e a "Equipe de Operacionalização". As aspirações, demandas e prioridades eram definidas pela comunidade por cada rua ou área, tendo o representante o papel de encaminhá-las junto à coordenação do projeto. Do mesmo modo, no processo de formulação que ia sendo realizado pela equipe técnica, eram incorporadas as informações repassadas pelo representante sobre as prioridades definidas pela comunidade. Além disso, a equipe fazia uso de outras formas para dar conhecimento à comunidade sobre o projeto, como mobilização e divulgação. Esse

processo de ida e vinda que caracterizou a gestão do projeto foi rigorosamente avaliado com base em entrevistas, questionários e banco de dados.

A AMOSTRA:

A definição da amostra obedeceu ao critério da relação entre o número de ruas que foram objeto de intervenção do projeto (no total, 36) e o número de representantes (117). A identificação dos representantes foi feita a partir de consulta à listagem fornecida pela associação dos moradores, confirmada pelo coordenador da "Equipe de Operacionalização" à época do projeto. A amostra do conjunto de representantes, a ser objeto de aplicação dos questionários, foi estabelecida de modo aleatório, em torno de 50% da representação. Ou seja, em cada rua foi selecionada por sorteio metade do número de representantes. A quantidade de representantes por rua estava relacionada ao nível de mobilização da comunidade e não, como se poderia supor, ao tipo da intervenção proposta ou à extensão da própria rua. Desse modo, algumas ruas pequenas, becos e vielas apresentaram uma proporção maior de representantes, enquanto outras mais extensas possuíam uma representação mais reduzida. Outro critério estabelecido foi o da realização de um novo sorteio quando ocorria o fato de alguns moradores não residirem mais na área ou terem falecido.

No conjunto, a amostra definida representou o universo tanto das ruas que sofreram efetivamente intervenção do projeto e que tinham representação comunitária, como de 50% do total de todos os representantes da área. Em cada rua pesquisada, o número de representantes selecionados na amostra procurou-se adequar a esta mesma proporção, tendo sido aplicados, ao todo, 59 questionários em 26 ruas. VER ANEXO: "Quadro da Amostra".

PROCEDIMENTOS DE CAMPO

A aplicação dos questionários foi precedida do reconhecimento da área pela equipe de pesquisadores. Fez-se necessária uma visita à Associação de Moradores do Pina (U.M.P), com a finalidade de informar a mesma dos objetivos da

pesquisa e solicitar o seu apoio no fornecimento de informações no encaminhamento junto à comunidade. Em reunião oficial da diretoria daquela associação, foi feita a apresentação formal dos propósitos da pesquisa e dos procedimentos que deveriam ser efetivados para sua execução. Ficou estabelecido que o contato inicial com os representantes de ruas seria realizado por intermédio dos coordenadores da Equipe de Operacionalização, à época do projeto.

O reconhecimento da área foi realizado através de diversas visitas, durante as quais, por intermédio do mapa da área com as intervenções do projeto, foram localizadas as ruas e feitos contatos de apresentação com alguns representantes. Nos trabalhos de reconhecimento contou-se com o apoio permanente da liderança indicada pela Associação de Moradores. A partir desses passos, deu-se início à aplicação dos questionários.

A memória de campo apontou para algumas dificuldades surgidas no processo de aplicação dos questionários. Em primeiro lugar, a questão da denominação e numeração das ruas, face às características do próprio assentamento urbano, apresentou-se como um empecilho natural. Ruas tortuosas, becos e vielas por vezes com nomes duplos (um nome oficial e o apelido dado pela população), numeração inexistente ou irregular impediram uma maior agilidade na localização dos entrevistados, problema logo superado com a continuidade da permanência da equipe em campo. A dificuldade de encontrar o entrevistado em casa com disponibilidade para se submeter à entrevista também foi um outro fator que contribuiu para a morosidade da aplicação dos questionários.

Outras questões mais relevantes mereceram maior atenção da equipe, de forma a garantir a qualidade da amostra:

a) a "Identidade do Entrevistado", como representante legítimo da comunidade. Em caso de não ser confirmada, implicava de imediato a anulação do sorteio procedendo-se a um novo. Os critérios para identificar a priori o representante eram: conhecer o projeto, ter freqüentado as reuniões, ser indicado pela comunidade e ter exercido atividades de representação. Questões levantadas antes do início da entrevista;

b) a adaptação das perguntas formuladas à "Linguagem da Comunidade". As características sócio-econômicas e culturais de uma população carente levam-na a possuir uma linguagem própria e heterogênea, muito distanciada quase sempre da

formulação acadêmica e das questões técnicas que têm no cotidiano da vida comunitária, por vezes, um significado próprio e um rebatimento mais concreto na realidade social por ela vivenciada. A necessidade de entendimento comum entrevistador/entrevistado a respeito das questões e respostas formuladas levou a uma permanente adaptação do processo de aplicação do questionário a cada pessoa entrevistada;

c) o "Direcionamento" de algumas questões. Pelas mesmas razões citadas acima e também pelo distanciamento temporal relativo ao projeto em análise, houve necessidade de dirigir algumas questões e fazer a necessária adequação ao entrevistado;

d) a "Receptividade" à entrevista. No geral foi considerada boa, não havendo por parte da comunidade restrições, mas em alguns casos houve insegurança ou mesmo vergonha de ter que falar. Um fato a salientar foi de que no início da chegada da equipe a área houve uma expectativa quanto à continuidade do projeto ou à execução de novas obras. Desse modo, houve sempre por parte da equipe uma preocupação em esclarecer os objetivos da pesquisa e da necessidade da contribuição da comunidade.

e) a "Exclusão" de algumas ruas, no caso de não ser comprovada uma efetiva intervenção nas mesmas ou inexistência de representação.

A APURAÇÃO DOS DADOS

Após a realização do levantamento dos dados, procedeu-se à apuração dos resultados com apoio de pacote estatístico, através do programa SPSS, que fornece como produto a Análise Estatística Descritiva e Inferencial. No uso do pacote estatístico, privilegiou-se, face à natureza da pesquisa de caráter mais qualitativo, o processo de Análise Descritiva, conforme os passos seguintes: **VER ANEXO: "Modelo do Mapa de Apuração"**.

a) **Construção da Matriz de Dados:** constou da relação das variáveis e indicadores em forma codificada por exigência do programa, além da matriz dos dados propriamente dita.

b) Elaboração dos Dados: neste momento foi necessário tomar algumas decisões quanto à forma de leitura dos dados, por exigência do programa. Como na estrutura do questionário, em algumas questões, o sujeito poderia optar por duas ou mais respostas, as variáveis tiveram de ser desmembradas em duas ou mais, conforme o número de respostas dadas.

c) Agregação dos Dados: os resultados das frequências relativos às variáveis que haviam sido desmembradas na fase anterior voltaram a ser agrupados numa única variável.

d) Agrupamento das Respostas: com vistas à elaboração dos dados, as respostas dos sujeitos foram agrupadas conforme a sua frequência. Este procedimento objetivou tornar o processo de análise mais homogêneo, desde que as respostas dos entrevistados apareciam de forma dispersa. As respostas com incidência reduzida foram agrupadas em uma única variável designada como outras.

e) Tabulação: foi inicialmente organizada conforme as categorias e indicadores e posteriormente adequada ao interesse da análise:

1) - Identificação do entrevistado: Idade, Sexo, Tempo de Moradia no Bairro e Condição de Ocupação do Domicílio;

2) - Perfil Sócio-Econômico: Nível de Alfabetização, Grau de Instrução, Tipo de Trabalho e Renda;

3) - Grau de Participação no Movimento Popular: Participação no Movimento Popular, Início da Participação na UMP e Atividade de Que Mais Participou;

4) - Exercício de Cargo: Cargo de Representação e Quando Exerceu;

5) - Nível de Conhecimento do Projeto: Através de Quem Conheceu o Projeto, Sabe Quais os Seus Objetivos, Sabe quem Financiou;

6) - Nível de Participação do Representante no Projeto: Atividades de Participação, Tarefas que Executou, Área de Reivindicação Que Atuou e Reivindicações da Comunidade;

7) - Nível de Participação da Comunidade no Projeto: Decidia, Reivindicava, Acompanhava, Fiscalizava;

8) - Processo Decisório Relativo ao Projeto: Quem Decidia o Que Devia Ser Feito, Principais Fóruns Decisórios, Prioridades Decididas pela Comunidade, Atividades de Participação da Comunidade;

9) - Mobilização e Divulgação para o Projeto: Quem Organizou a Mobilização, Intensidade da Mobilização, Como Era Divulgado o Projeto;

10) - Papel dos Técnicos: Conheceu os Técnicos, Como Vê a Atuação Deles, Sabe o Nome das Assessorias;

11) - Impacto do Projeto Quanto à Melhoria de Vida da População e Situação Física da Área: Prioridades Atendidas, Qualidade das Obras, Problemas das Obras Executadas, Causas destes Problemas, O Que o Projeto Mudou no Bairro;

12) - Impacto Quanto à Organização Popular: Influência do Projeto na Organização Popular, Onde Existiu Maior Conflito;

13) - Efeitos Gerais do Projeto: Diferença do Projeto em Relação a Outros, Aspectos mais Importantes para o Resultado Final, Aspectos mais Importantes para a Comunidade;

14) - O Projeto Frente à Nova Gestão: Houve Continuidade das Obras, O Que Foi Executado, Por que não foi Executado;

15) - Opinião Sobre a Gestão Jarbas: O Que Achou da Gestão, Boa Por quê, Ruim Por quê;

f) Cruzamento dos Dados: os cruzamentos foram definidos após uma análise preliminar dos resultados das frequências, objetivando um maior aprofundamento dos resultados. Para realizar os cruzamentos, também por exigência do programa, voltou-se a trabalhar com as variáveis desagregadas. A partir da listagem das respostas dos sujeitos e posterior agrupamento das mesmas, procedeu-se ao cruzamento das variáveis de maior interesse para análise, conforme o quadro a seguir. **VER ANEXO QUADRO: Relação de Variáveis Cruzadas".**

ANEXO D

QUADRO DE AMOSTRA: RUAS/REPRESENTANTES

CDR	RUA/REPRESENTANTES		
100	RUA SÃO BENEDITO		
	JOSÉ CÍCERO FILHO	101	3/3
	DURVAL REINALDO SILVA	102	
	AMARINA R. DOS SANTOS	103	
110	1a. TRAV. SÃO BENEDITO		
	JUSTINA SOARES DOS SANTOS	111	2/2
	HELENA SOARES DOS SANTOS	112	
120	TRAV. SÃO BENEDITO		
	JOSÉ BATATA	*	4/2
	JOSÉ CESAR DOS ANJOS	*	
	AUREA REGINA DE SOUZA	121	
	MARLUCE MESSIAS DA SILVA	122	
130	3a. TRAV. SÃO BENEDITO		
	ALZIRA ARRUDA DE VASCONCELOS	131	1/1
200	AV. ENCANTA MOCA		
	MARISTELA NASCIMENTO SILVA	*	4/2
	JOSÉ CARLOS FREITAS	201	
	LUIS DE FRANCA CASTRO JUNIOR	202	
	ROSALINO	*	
210	LARGO ENCANTA MOCA		
	JOVENTINA MARIANO DE LIMA	211	4/2
	AMARO ELIAS DA SILVA	*	
	MARIVAL JOSÉ DE LIMA	*	
	MARIA JOSÉ OLIVEIRA	212	
300	RUA ITAICUBA		
	MARIA LUIZA DE CASTRO	301	3/2
	MARIA PETRUCIA R. DE LIMA	302	
	MARIA JOSÉ WANDERLEY	*	
400	RUA 02 DE JANEIRO		
	MARIA JOSÉ DOS SANTOS	401	7/3
	GERCINO COSMO SOARES	402	
	CACILDA QUEIROZ DE MOURA	403	
	MARIA JOSÉ TAVARES	*	
	MARIA JOSÉ DE SOUZA	*	
	WILLIAM RAFAEL DA SILVA	*	
	JOSÉ EUGENIO	*	
410	TRAV. 02 DE JANEIRO		

	ERNESTO L. DA COSTA	411	3/2
	PETRÚCIO J. DOS SANTOS	412	
	JOSEFA MARIA DE BARROS	*	
500	RUA 12 DE JULHO		
	BRIVALDO CHAGAS	501	2/1
	ROGÉRIO DE FRANÇA	*	
510	2a.TRAV. 12 DE JULHO		
	LENICE MARIA LINS	511	2/1
	JÚLIA TAVARES DA SILVA	*	
600	1a.TRAV.SÃO LUIS		
	JOÃO	*	7/3
	MAURA	*	
	ROCHINHA	*	
	JOSADAQUE TRAJANO ROCHA	601	
	DOMÍCIA LIMA CARDOSO	602	
	RAIMUNDA J. PEREIRA	603	
	LIRA	*	
610	2a.TRAV.SÃO LUIS	*	
	JOSEFA MARIA DA CONCEIÇÃO	*	10/5
	MANUEL DE BARROS	*	
	EZEQUIEL VALÉRIO	*	
	AMARO JOSÉ DE ARAUJO	611	
	MARIA JOSÉ DA SILVA	*	
	AFONSO RODRIGUES NUNES	*	
	CÍCERO BERNARDO DOS SANTOS	*	
	JOSÉ MANOEL DE OLIVEIRA	612	
	IRENE DO NASCIMENTO	613	
	MARIA REGINA BARBOSA	614	
	MARIA FIRMINO DO E. SANTO	615	
700	RUA MARISTELA		
	JOSEVALDO MORESCH	*	3/1
	WLADIMIR/JOANISA	*	
	SEVERINA L. XAVIER	701	
800	RUA DA TAMARINA		
	SERGIO DE SOUZA	801	7/3
	NEGUINHO	*	
	AMARA MARIA DOS S. SILVA	802	
	IVANILDO JOSÉ DE FREITAS	*	
	MAURÍCIO MANOEL DOS SANTOS	*	
	GERALDO GOMES	*	
	MARCOS ANTONIO CRESPO DA SILVA	803	
900	RUA SIDERÓPOLIS		
	MARTA MARIA DA CONCEIÇÃO	901	1/1

1000	RUA CARNEIRO PESSOA		
	SELMA B. DE NORONHA	1001	4/2
	MARIA LENIRA BANDEIRA	1002	
	JAIDETE PINHEIRO	*	
	VERA ARAUJO FERREIRA	*	
1100	RUA JOSÉ PAES DE BARROS		
	JOSÉ GALDINO PAZ	1101	10/5
	MANOEL M. DA SILVA	1102	
	JOSÉ E. J. VIEIRA	1103	
	MARIA AMARAL DOS SANTOS	1104	
	JAIRO R. DE SANTANA	1105	
	CARLOS FRANCISCO	*	
	JOSEFA FRAZINO	*	
	PEDRO	*	
	ILDA PEREIRA DA SILVA	*	
	SAMUEL CELSO DOS ANJOS	*	
1200	RUA JOÃO B. DE MELO		
	LINDALVA O. DE LIMA /MIGUEL	1201	6/3
	SEVERINA H. S.DA SILVA	1202	
	MARIA DE LOURDES S. MONTE	1203	
	NIVALDO JOSÉ	*	
	JOSÉ FLORENTINO DA SILVA	*	
	BENTO	*	
1300	RUA ARARUBA		
	SEVERINO MANOEL DOS SANTOS	*	3/1
	PEDRO RAFAEL DOS SANTOS	1301	
	SEVERINO	*	
1400	RUA OSVALDO MACHADO		
	JULIETA TEREZE DE SANTANA	*	5/2
	UBIRAJARA MARTINS C. SANTANA	*	
	JOSEFA RAMOS DO NASCIMENTO	*	
	SERAFIM PEDRO DE FRANCA	1401	
	JOSÉ RODRIGUES DE ARAUJO	1402	
1500	TRAV. OSVALDO MACHADO		
	GABRIEL PEREIRA DE VASCONCELOS	1501	10/6
	MALAQUIAS VIEIRA	*	
	MARIA DOS PRAZERES	1502	
	JOSÉ PEDRO DO N. FILHO	1503	
	SEVERINA RAMOS FEITOSA	1504	
	EDITH LEONILDE DA SILVA	*	
	YARA MARTINS	1505	
	MARIA/PEDRO SERAFIM	1506	
	MARIA JOSÉ BELARMINA	*	
	SEBASTIANA DUTRA	*	

1600	RUA MANOEL DE BRITO		
	GIVANILDO SOUZA SILVA	*	5/2
	MARIA DE LURDES B. DA SILVA	*	
	MARIA JOSÉ CAVALCANTI DA SILVA	*	
	ELZANI JOSÉ DOS SANTOS	1601	
	TIBURCIO FRANCISCO DA SILVA	1602	
1700	RUA ARTHUR LÍCIO		
	JOSÉ EDSON TORRES DE MELO	1701	2/1
	MARIO	*	
1800	RUA ELIAS GOMES		
	MARIA DE JESUS TENORIO	1801	5/1
	JOSÉ ANASTACIO DE OLIVEIRA	*	
	EDSON SIMÃO DA SILVA	*	
	JOÃO ISMAEL DA SILVA	*	
1900	RUA MELQUÍDES R. ROMA		
	ANTONIA JOSEFA DE MELO	1901	5/2
	LINDALVA MARIA DOS SANTOS	1902	
	MARIA JOSÉ DA SILVA	*	
	JEREMIAS CADETE DA SILVA	*	
	MARISE MARIA DA CONCEIÇÃO	*	

* - Representantes que não fizeram parte da amostra
CDR - Códigos das Ruas
CDS - Códigos dos sujeitos

RUAS QUE NÃO FIZERAM PARTE DA AMOSTRA POR NÃO TEREM SIDO IDENTIFICADOS OS REPRESENTANTES:

RUA JOSÉ DO PATROCÍNIO
RUA OLIVEIRA LIMA
RUA JOSÉ RODRIGUES
RUA EURICO VITRUVIO
RUA JUVENILHA
RUA VILA TEIMOSA
RUA BARÃO DE SANTO ANGELO
RUA JEREMIAS BASTOS
RUA CAMBUQUEIRA
RUA SÃO LUÍS
RUA ICO.

TOTAL RUAS - PESQUISADAS : 26
OBJETO DO
PROJETO : 36
TOTAL REPRESENTANTES : 117
TOTAL ENTREVISTADOS : 60
TOTAL AMOSTRA : 508

OBS. : 1 - A 2a.TRAV.12 DE JULHO recebe também a denominação de Rua GAROPABA.

OBS. : 2 - A Rua da TAMARINA recebe também a denominação de Rua BOAVENTURA RODRIGUES.

ANEXO D

UFPE - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
 REGISTRO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL
 PESQUISA: PROJETO PINA

1 - IDENTIFICACAO DO ENTREVISTADO

NOME: _____
 ENDEREÇO: _____
 SETOR: _____ ENTREVISTADOR: _____

IDADE (ANOS) SEXO (01- MASCULINO, 02- FEMININO)

A - PERFIL SOCIO-ECONOMICO

1. TEMPO DE MORADIA NO BAIRRO:

- 01- MENOS DE 1 ANO:
 02- DE 1 A 5 ANOS:
 03- DE 5 A 10 ANOS:
 04- DE 10 A 20 ANOS:
 05- MAIS DE 20 ANOS:

2. CONDICAO DE OCUPACAO DO DOMICILIO:

- 01- PRÓPRIO:
 02- ALUGADA:
 03- CEDI-DO:
 04- OUTRO:

3. NIVEL DE INSTRUCAO

- 01- SABE LER E ESCRVER:
 02- NAO:

02- ESTUDOU ATÉ QUE SÉRIE?

- 01- 1ª GRAU INCOMPLETO:
 02- 1ª GRAU COMPLETO:
 03- 2ª GRAU INCOMPLETO:
 04- 2ª GRAU COMPLETO:
 05- 3ª GRAU:

4. TIPO DE TRABALHO

- 01- EMPREGADO:
 02- CONTRA PRÓPRIO:
 03- APOSENTADO:
 04- OUTRO:

5. RENDA

- 01- 0 A 1/2 SM:
 02- 1/2 A 1 SM:
 03- 1 A 3 SM:
 04- 3 A 5 SM:
 05- MAIS DE 5 SM:

B - PARTICIPACAO NO MOVIMENTO POPULAR

1. PARTICIPA NO MOVIMENTO POPULAR?

- 01- NAO:
 02- MOVIMENTOS LOCAIS:
 03- MOVIMENTOS SINDICAIS:
 04- MOVIMENTOS ENTIDADES:
 05- PARTIDOS POLITICOS:
 06- OUTROS:

2. QUANDO COMEÇOU A PARTICIPAR NA UMP?

TABELA "A"

3. EM QUAIS ATIVIDADES MAIS PARTICIPOU?

TABELA "B"

4. EXERCE OU EXERCER CARGO DE REPRESENTACAO NA UMP?

- 01- EXERCEU (PREENHA P/01):
 02- MEMBRO DA DIRETORIA:
 03- MEMBRO DO CONSELHO:
 04- REPRESENTANTE DE BLOCO:
 05- COMISSAO:
 06- OUTROS:

5. QUANDO EXERCER?

TABELA "A"

OBSERVAÇÕES:

UFPE - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

PERIÓDICA: PROJETO FINAL

A - IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

A - CONHECIMENTO SOBRE O PROJETO

1. CONHECEU O PROJETO FINAL ATRAVÉS DE QUEM?
TABELA "B"

2. QUAIS FORAM OS OBJETIVOS PRINCIPAIS DO PROJETO?

01 - NÃO CONHECE

02 - MELHORIA DE VILA

03 - PARTICIPAÇÃO POPULAR

04 - DESCENTRALIZAÇÃO

05 - TRANSPARÊNCIA

06 - PROJETO PILOTO

07 - POLITIZAÇÃO DO POVO

08 - OUTROS: _____

3. QUEM DEVE FINANCIAR O PROJETO?

01 - NÃO SABE 02 - BNN

03 - CORREIA 04 - BNDIO

05 - URB 06 - MCL

07 - PGR 08 - OUTROS: _____

4. Q/ REMIND. ENEM MAIS IMPORTANTE/ O POUO ANTES DO PROJETO FINAL?

TABELA "C"

B - PARTICIPAÇÃO NO PROJETO

1. QUAL FOI SUA PARTICIPAÇÃO NO PROJETO FINAL?

TABELA "D"

2. EXECUTOU ALGUMA TAREFA PARA O PROJETO?

01 - NÃO

02 - NA ELABORAÇÃO 03 - NA DIVULGAÇÃO

04 - NA COORDENAÇÃO 05 - OUTROS: _____

06 - NA MOBILIZAÇÃO

07 - NA EXECUÇÃO

08 - NA FISCALIZAÇÃO

3. EM QUE ÁREA DE REMINDICAÇÕES VOCE MAIS ATUOU?

TABELA "E"

C - PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROJETO

1. NA SUA OPINIO, QUAL FOI O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE?

01 - NO PROJETO

02 - OUTROS: _____

03 - DECIDIA PRIORIDADES

04 - REMINDICAVA

05 - ACOMPANHAVA

06 - FISCALIZAVA

2. NA SUA OPINIO, QUEM DECIDIA O QUE DIZIA SER FEITO?

TABELA "F"

3. DE QUE FORMA ERAM DECIDIDAS AS PRIORIDADES?

TABELA "G"

4. QUE PRIORIDADES FORAM CONSIDERADAS MAIS IMPORTANTES PELA COMUNIDADE?

TABELA "H"

5. QUEM ORGANIZOU A MOBIL. DA COMUNID.?

TABELA "I"

6. QUAL A INTENSIDADE DA MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE?

TABELA "J"

7. A COMUNIDADE CHAMADA A PARTICIP. Q/ TIPO DE ATIVIDADE?

TABELA "K"

8. COMO ERA DIVULGADO O PROJETO?

01 - NÃO ERA

02 - BNDIO

03 - JORNAL

04 - OUTROS: _____

05 - PANFLETO

06 - CARTILHA

07 - PORTA-A-PORTA

08 - CANO DE SOM

09 - COMICIS

OBSERVAÇÕES

PROJECT TO PHASE

01- NAME: _____ 02- OUTSIDE: _____
03- URB: ☐ ☐
04- RUR: ☐ ☐
05- ADDRESS: _____

Q4: 1997 年 12 月 27 日

Q5: 1998 年 1 月 1 日

Q6: 1998 年 1 月 1 日

Q7: 1998 年 1 月 1 日

1. DATE _____

2. TIME _____

3. LOCATION _____

4. REMARKS _____

[illegible]

01 - NAO TEM;	
02 - SOLICACAO INADEQUADA;	
03 - BA QUALIDADE DAS OBRAS;	
04 - DEMORA NA EXECUCAO;	
05 - FALTA DE FISCALIZACAO;	
06 - OUTROS:	

01 - NAO OPER;
02 - FALTA DE PART. DA COMANDO;
03 - FALTA PERIGO AL VAO;
04 - FALTA DE PART. DOS OPERAC;
05 - COMPUTOR FUNDAMENTAL;
06 - FALTA DE RECURSOS;
07 - TRAFEGANDO DAS OPERATEURAS;
08 - OUTROS.

DE - NAO HUBOU;
DE - QUALIDADE DE VIDA;
DE - SITUACAO FISIC. DA AREA;
DE - NIVEL DE DESENVOLVIMENTO

02- MAG SHIP : 05- DYNOL
02- MAG ALTERNOL
02- PORTALER
02- DIFFERENTIAL

01 - NAO SABE;
02 - NAO EXISTE;
03 - RELACAO UNF/JUNF;
04 - " UNF/COMUNIDADE;
05 - " ORCAOS DA POR;
06 - " TECNICOS/COMUNIDADE;
07 - " COM O PREFEITO;
08 - OUTROS: _____

UFPE - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

RESUMO: PROJETO FINAL

1 - OBJETOS DEBATE:

2 - EM QUE O PROJETO SE DIFERENCIA DE OUTROS PROJETOS REALIZADOS NO BAIRRO?

01- NAO SABE;

02- NAO SE DIFERENCIA;

03- PARTICIPANDO EM UM DAS DECISOES;

04- FOM DO POMO NA EXECUCAO DAS OBRAS;

05- EXECUCAO DAS OBRAS;

06- PRESIDENCIA DO TPO. NA AREA;

07- FISCALIZACAO DA UMR;

08- EXPERIENCIA PLATAO;

09- SARGES;

10- OUTROS:

☐☐☐

3. O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA SE TER ALCANÇADO O RESULTADO FINAL DO PROJETO?

01- NAO SABE;

02- NADA;

03- PARTICIPACAO;

04- PARTICIPACAO DO PRETOR;

05- O PAPEL DA UMR;

06- O TRABALHO DAS ASSOCIACOES;

07- A FORÇA DA TERRA;

08- OUTROS:

☐☐☐

4. O QUE FOI MAIS IMPORTANTE NO PROJETO PARA A COMUNIDADE?

01- NAO SABE;

02- NADA;

03- OBRAS REALIZADAS;

04- FORÇA DA TERRA;

05- MELHORIA DE VIDA;

06- OUTROS:

☐☐☐☐

5. COM A NOVA CORTA, HOUVE CONTRIBUICAO DAS OBRAS?

01- SIM;

02- NAO;

☐☐☐☐☐☐☐

6. SE SIM, O QUE VEN VENDO FETOR?

TABELA 100

6. SE NAO, POR QUE?

01- NAO SABE;

02- A PRETERITURA FATOR NA CORTA;

03- A AREA NAO MAIS PRECISO;

04- A UMR NAO MAIS PRESSIONA;

05- O POMO ESTA DISCRETE;

06- OUTROS:

☐☐☐☐☐☐

7. OPINIAO SOBRE A CORTA UMR:

7.1- O QUE FICOU DA CORTA UMR?

TABELA 100

☐

7.2- SE BOA, POR QUE?

01- FOM MUITAS OBRAS;

02- ASRU CORTA OBRAS;

03- MELHORIA O BAIRRO;

04- CONDICOES DE VIDA;

05- TRABALHOU P/OS POBRES;

06- PARTICIPACAO PARTICIPANTE;

07- CONTRIBUICAO DA POPULACAO;

7.3- SE RUIM, POR QUE?

01- NAO FOM MUITAS OBRAS;

02- FOM MUITO CORTA;

03- NAO TRABALHOU;

☐☐☐☐☐

8. OBSERVACOES FINAIS

A	B	C	D	E
01. ANTES DO PROJETO 02. DURANTE O PROJETO 03. DEPOIS DO PROJETO 04. ANTES E DURANTE 05. DURANTE E DEPOIS 06. ANTES, DURANTE E DEPOIS DO PROJETO	01. RAO 02. ASSEMBLEIA 03. REUNIAO 04. COMISSAO 05. DEBATE 06. JALMO ASSINADO 07. ELECAO ORDINA 08. GERAL	QUALIDADE DE VIDA/BIOMIAO DA AREA 01. MEMORIA (A) 02. HISTORIA DO 03. EDUCACAO 04. EMPREGO 05. LAZER 06. SAUDE 07. NUTRICAO 08. LEGALIZACAO 09. SANITARIAS 10. ORCAMENTO 11. PATRIMONIO 12. SEGURANCA 13. TRANSPORTES 14. LIMP. PUBLICA 15 - OUTROS	01. RAO/PROJETO 02. FUNDACAO 03. PARCELA/RECUP 04. MURTO/REU	01. PROJECCAO 02. POF 03. URB 04. UMP 05. ASSISE 06. COMUNIT

ANEXO D

UFRR - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

REQUISA: PROJETO PINA

1 - IDENTIFICACAO DO ENTREVISTADO

NOME: _____

ENDERECO: _____

SETOR: _____

ENTREVISTADOR: _____

IDADE

(ANOS)

SEXO

(01- MASCULINO, 02- FEMININO)

A - PERFIL SOCIO ECONOMICO

1. TEMPO DE MORADIA NO BARRIO:

- 01- MENOS DE 1 ANO:
- 02- DE 1 A 5 ANOS:
- 03- DE 5 A 10 ANOS:
- 04- DE 10 A 20 ANOS:
- 05- MAIS DE 20 ANOS

2. CONDICAO DE OCUPACAO DO DOMICILIO:

- 01- PRÓPRIO:
- 02- ALUGADO:
- 03- CEDIU:
- 04- OUTRO:

3. NIVEL DE INSTRUCAO

- 01- SABE LER E ESCRREVER

- 01- SIM:
- 02- NAO

02- ESTUDO ATÉ QUE SERIE?

- 01- 1a. SERIE INCOMPLETA:
- 02- 1a. GRAU COMPLETO:
- 03- 2a. GRAU INCOMPLETO:
- 04- 2a. GRAU COMPLETO:
- 05- 3a. GRAU

4. TIPO DE TRABALHO

- 01- EMPREGADO
- 02- CONTRA PRÓPRIO
- 03- APOSENTADO:
- 04- OUTRO

5. RENDA

- 01- 0 A 1/2 SM.
- 02- 1/2 A 1 SM.
- 03- 1 A 3 SM.
- 04- 3 A 5 SM.
- 05- MAIS DE 5 SM.

B - PARTICIPACAO NO MOVIMENTO POPULAR

1. PARTICIPA NO MOVIMENTO POPULAR?

- 01- NAO:
- 02- MOVIMENTOS LOCAIS:
- 03- MOVIMENTOS REGIONAIS:
- 04- MOVIMENTOS ESTADUAIS:
- 05- PARTIDOS POLITICOS:
- 06- OUTROS:

2. QUANDO COMEÇOU A PARTICIPAR DA UMP?

TABELA "A"

3. EM QUAS ATIVIDADES MAIS PARTICIPOU?

TABELA "B"

4. EXERCIO OU EXERCERÁ CARGO DE REPRESENTACAO NA UMP?

- 01- EXERCIO (PASSA P/01)
- 02- MEMBRO DA DIRETORIA:
- 03- MEMBRO DO CONSELHO:
- 04- REPRESENTANTE DE RUAS:
- 05- COMISSAO:
- 06- OUTROS:

5. QUANDO EXERCEU?

TABELA "A"

OBSERVAÇÕES:

REPORT OF THE

DATE: MAY 05, 2008
 TIME: 08:00
 BY: [] []
 BY: [] []

01- URB	200-200	
02- RCH		
03- ~~WATER~~		
04- OUTLET		

[illegible]

24 - IMPACTO QUANTO A SUSTENTABILIDADE
DE VIDA E SITUAÇÃO DA ÁREA
1. DO PROJETO NA SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO
POR ATENDIDOS?
TABELA "C"

[illegible]

01- NAO TEM;
02- SOLUCAO INADEQUADA;
03- BA. QUALIDADE DAS OBRAS;
04- DELATORIA NA EXECUCAO;
05- FALTA DE REQUALIFICACAO;
06- OUTROS: _____

01 - FALTA DE MATERIAIS;
02 - FALTA DE PART. DA COMUNID.
03 - FALTA DE INTER. DA UNIV;
04 - FALTA DE APO. DOS ORÇAM.
05 - CONFLITOS FUNDAC.
06 - FALTA DE RECURSOS;
07 - TRABALHO DAS EMPREENHEIRAS;
08 - OUTROS:

03 - NEW YORK
04 - COLUMBIA UNIVERSITY
05 - BUREAU OF ECON. ANAL.
06 - BUREAU OF ECON. ANAL.

CS - MAG SHED 1 CEE-- DOW DIL
DZ - MAG ALTERED
DS - CONTAINED
E- SHIP ON GAGE

01 - NAO SABE;
02 - NAO EXISTIU;
03 - RELACAO URB/UMP;
04 - " UMP/COMUNIDADE;
05 - " ORCAOES DA PORE;
06 - " TECNICOS/COMUNIDADE;
07 - " COM O PREFEITO;
08 - OUTROS;

UFPE - DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

PEQUISA: PROJETO PINA

0 - EFEITOS GERAIS

1. EM QUE O PROJETO SE DIFERENCIA DE OUTROS PROJETOS REALIZADOS NO BAIRRO?

- 01- NAO SABE;
02- NAO SE DIFERENCIAM;
03- PARTICIPACAO DO POVO NAS DECISOES;
04- O POVO NA EXECUCAO DAS OBRAS;
05- EXECUCAO DAS OBRAS;
06- PRESIDENCIA DOS TCS NA AREA;
07- FISCALIZACAO DA UMP;
08- EXPERIENCIA PLOTA;
09- GABINETE;
10- OUTROS: _____

2. O QUE FOI MAIS IMPORTANTE PARA SE TER ALCANÇADO O RESULTADO FINAL DO PROJETO?

- 01- NAO SABE;
02- NADA;
03- PARTICIPACAO POPULAR;
04- POPULARIZACAO DO PREFEITO;
05- O PAPEL DA UMP;
06- O TRABALHO DAS ADJUNTAS;
07- A POSSE DA TERRA;
08- OUTROS: _____

3. O QUE FOI MAIS IMPORTANTE NO PROJETO PARA A COMUNIDADE?

- 01- NAO SABE;
02- NADA;
03- OBRAS REALIZADAS;
04- POSSE DA TERRA;
05- MELHORIA DE VIDA;
06- OUTROS: _____

4. COM A NOVA GESTAO HOUVE CONTINUIDADE DAS OBRAS?

- 01- SIM;
02- NAO

5. SE SIM, O QUE VEM SENDO FEITO?

TABELA "01"

6. SE NAO, POR QUE?

- 01- NAO SABE;
02- A PREFEITURA PAROU AS OBRAS;
03- A AREA NAO MAIS PRECIOSA;
04- A UMP NAO MAIS PRESSIONA;
05- O POVO ESTA DISCRENTE;

06- _____

7. OPINIO SOBRE A GESTAO JARZAT

7.1- O QUE ACONTEceu DA GESTAO JARZAT?

TABELA "02"

7.2- SE BOA, POR QUE?

- 01- FEZ MUITAS OBRAS;
02- ABRIU ESPACO POPULAR;
03- MELHOROU O BAIRRO/
CONDICAO DE VIDA;
04- TRABALHOU P/OS POBRES;
05- PREFEITO PARTICIPANTE/
COMUNICACAO E POPULAR

7.3- SE RUIM, POR QUE?

- 01- NAO FEZ NADA NO BAIRRO;
02- FOI MUITO DEVIACAO;
03- NAO TRABALHOU

8. OBSERVACOES FINAIS

A	B	C	D	E
01. ANTES DO PROJETO 02. DURANTE O PROJETO 03. DEPOIS DO PROJETO 04. ANTES E DURANTE 05. DURANTE E DEPOIS 06. ANTES, DURANTE E DEPOIS DO PROJETO	01. NAO 02. ASSEMBLEIA 03. REUNIAO 04. COMISSAO 05. DEBATE 06. ABAND. ASSINADO 07. ELECAO DIRETORIA 08. RESOLUCAO	QUANTIDADE DE VOTA/ESTIMADA DA AREA 01. NENHUM (A) 02. PARCIAL 03. EDUCACAO 04. EMPREGO 05. LAZER 06. SAUDE 07. NUTRICAO 08. LEGALIZACAO 09. SAQUEAMENTO 10. GRIOTACAO 11. PATRIMONIO DAQ 12. SEGURANCA 13. TRANSPORTES 14. LIMP. PUBLICA 15. OUTROS	01. NAO/NENHUMA 02. POUCO/MA 03. PARCIAL/MEIA 04. MUITA/TODA	01. NAO/NENHUM 02. POR 03. URB 04. LIMP 05. ASSISO 06. COMUNIT

ANEXO E: ROTEIRO ENTREVISTA

AGENTE : GRUPO INSTITUCIONAL

- 1 - Qual a sua concepção sobre filosofia participativa?
- 2 - Quais os princípios básicos que orientaram a filosofia de participação popular na gestão Jarbas Vasconcelos?
- 3 - Que antecedentes de natureza política permitiram a adoção da filosofia?
- 4 - De que forma foi compatibilizada a filosofia ao processo de gestão?
- 5 - A estrutura administrativa da Prefeitura foi adequada para fazer face à nova concepção política? Houve uma Reforma Administrativa?
- 6 - Quais os principais canais institucionais criados de forma a permitir o processo de gestão participativa?
- 7 - Quais os principais instrumentos de política, programas e projetos?
- 8 - Que tipo de critérios foram estabelecidos para definir as prioridades de intervenção?
- 9 - Como as comunidades aderiram ao processo? A partir de que premissas?
- 10- Que programas tiveram maior identidade com a filosofia proposta e o que possibilitou a efetivação destes?
- 11- Quais os programas que não deram certo e por quê?
- 12- Quais as principais dificuldades para a implementação da filosofia?
- 13- Quais os entraves existentes a nível da estrutura administrativa interna?
- 14- Como se deu a relação Governo Municipal/Estadual e Federal?
- 15- Quais os conflitos gerados entre Prefeitura e organizações populares, como se explicam no contexto de um processo onde havia participação?
- 16- Qual o nível de representatividade do movimento popular organizado no processo decisório, e como isto se dá na prática?
- 17- Que tipos de conflitos eram mais freqüentes entre as comunidades? A Prefeitura intervinha nestes conflitos?

- 18- Que atores externos tiveram maior interferência no processo (Partidos Políticos, Igreja, "lobbies", organizações de Assessoria Popular etc.)?
- 19- Houve de fato uma efetiva descentralização das ações?
- 20- Que tipo de critério orientou a alocação de recursos?
- 21- Há algum tipo de relação entre derrota eleitoral e avaliação popular da gestão Jarbas?
- 22- Faça sua avaliação pessoal da gestão Jarbas.

ROTEIRO ENTREVISTA

AGENTE : TÉCNICO

- 01 - Que cargo exerceu na gestão Jarbas Vasconcelos?
- 02 - Já pertencia à instituição?
- 03 - Que críticas faria às gestões anteriores?
- 04 - Qual a sua concepção de participação popular?
- 05 - Como analisa a concepção política e ideológica adotada pela prefeitura na gestão Jarbas?
- 06 - Que fatores de natureza política viabilizaram, ao seu ver, a proposta?
- 07 - Como foi compatibilizada a estrutura interna da instituição à nova proposta?
Houve uma reforma administrativa?
- 08 - Qual o modelo institucional adotado? Quais os fatores que pesaram nesta formulação?
- 09 - Você considera que o movimento popular, pela sua trajetória, teve maturidade para ser incorporado ao processo participativo?
- 10 - Como se deu a inserção do movimento a nível decisório?
- 11 - Como se deu a inserção técnico/política no processo?
- 12 - Que conflitos eram mais frequentes na relação técnico/direção política?
- 13 - Como se estabeleceu a relação técnico x movimento popular?
- 14 - Que conflitos se deram a nível desse relacionamento?
- 15 - Como se adequava a concepção do técnico à realidade social? /
- 16 - Que programas e/ou projetos melhor expressaram a proposta de participação?
- 17 - Como foi concebido o programa dos morros e como funcionou a nível da proposta técnica e da participação do movimento popular?
- 18 - Que erros básicos você apontaria na proposta participativa global e em alguns projetos específicos?

- 19 - Os mecanismos de descentralização/transparência e democratização funcionaram?
- 20 - Como você avalia a participação do movimento popular a nível de conflito Estado/movimentos sociais?
- 21 - Como você avalia a participação do técnico como elemento de intermediação destes conflitos e como ator mais próximo da realidade?
- 22 - Você acha que propostas deste tipo são mais adequadas a espaços sociais de pobreza? Por quê?
- 23 - Há uma melhoria de vida e maior eficácia no atendimento ou não?

ROTEIRO ENTREVISTA

AGENTE : LIDERANÇA POPULAR

I - A gestão Jarbas Vasconcelos na Prefeitura da Cidade do Recife teve como concepção principal a adoção da filosofia de participação popular. Em função deste compromisso, já durante a campanha eleitoral e, posteriormente, no início de sua administração, o prefeito apresentou e discutiu com o movimento popular propostas relativas às formas de representação e participação popular neste processo:

1 - Qual foi a avaliação e o posicionamento do movimento popular na época sobre a proposta de uma gestão com participação?

2 - Que as principais reivindicações, no sentido de participação, foram colocadas pelo movimento popular ao prefeito?

3 - Existiu algum tipo de conflito pelo movimento que se tivesse apresentado como impasse à aceitação das organizações em participar do processo de gestão?

4 - Qual o nível de representatividade do movimento com relação ao apoio político dado à administração Jarbas Vasconcelos?

II - No início da gestão foram criados pela Prefeitura espaços de representação que tinham como objetivo possibilitar o engajamento dos grupos organizados no processo decisório:

1 - Houve por parte do movimento popular através de suas principais lideranças uma adesão a este processo?

2 - Se houve, como o movimento popular conseguiu manter o seu espaço de autonomia em relação à Prefeitura?

3 - Na prática, as condições que eram apresentadas pela prefeitura, através de mecanismos participativos, permitiam a efetiva influência dos setores organizados no processo decisório, na definição de prioridades, na execução e controle político das ações executadas?

4 - Quais os programas e projetos que melhor expressavam os anseios populares. Por quê?

5 - Quais os principais problemas que foram obstáculo à participação? Por quê?

6 - Como as comunidades participavam do processo decisório?

Através do repasse de informações via lideranças, ou existiam formas de mobilização para definição dos interesses comunitários?

III - Uma das propostas mais importantes do sistema de gestão com participação se refere à descentralização das ações do governo municipal, objetivando tornar a intervenção mais transparente e mais próxima das aspirações comunitárias:

1 - A divisão político-administrativa da Cidade do Recife em RPA's facilitou a descentralização e tornou mais próxima a relação entre a prefeitura e o povo?

2 - O atendimento e a orientação dos técnicos diretamente nas áreas funcionou?

3 - As informações sobre propostas de execução, recursos financeiros etc. chegavam às comunidades?

4 - As reivindicações da comunidade foram melhor atendidas?

5 - A qualidade das obras executadas melhorou?

6 - Os problemas das áreas eram resolvidos com maior rapidez?

IV - O processo de participação popular na gestão municipal objetivou sobretudo uma interação entre a prefeitura e a população, o que produziu efeitos positivos e negativos para ambas as partes. No que diz respeito ao sistema de organização popular, quais foram estes efeitos?

1 - Houve mudanças no sistema de organização. Ele se tornou mais forte ou não?

2 - As forças externas ao movimento, tais como partidos políticos, Igreja etc., tiveram interferências junto ao movimento com vistas a apoiar o processo participativo?

3 - Quais os principais conflitos de interesses que se davam dentro do movimento e deste com relação à Prefeitura?

4 - As pautas reivindicatórias foram mantidas ou alteradas, em função das propostas que eram apresentadas pela prefeitura?

5 - A relação entre a liderança (de representação) das organizações existentes e a comunidade foi fortalecida?

6 - Como se dava o processo de divulgação do que estava sendo proposto junto às comunidades e como estas participavam do processo?

7 - As representações da prefeitura mantinham algum tipo de relação clientelista ou cooptativa junto ao movimento popular?

V - As empreiteiras exerceram um papel importante, desde que representavam o canal entre setor privado/Prefeitura e a comunidade com a função de execução das obras:

1 - Quais as críticas ao uso de empresas privadas no processo de execução de obras numa gestão popular?

2 - As comunidades tinham o controle da qualidade dos serviços executados?

3 - Houve de fato por parte da Prefeitura uma fiscalização sobre os serviços executados pelas empreiteiras?

4 - Que conflitos eram mais comuns junto à comunidade com relação à presença das empresas?

VI - A gestão Jarbas privilegiou o lado pobre da cidade do Recife : desobstruiu canais, tratou das valetas e do lixo, legalizou a posse da terra, construiu casas populares e abriu canais para a população organizada.

1 - Quais as repercussões que teve a administração Jarbas junto às comunidades que foram beneficiadas?

2 - Qual a avaliação do movimento popular da gestão Jarbas?

3 - Houve melhoria da qualidade de vida da população atendida?

4 - Com a mudança da administração houve por parte do movimento popular e das comunidades resistência no sentido de manter o processo de participação anterior?

5 - Houve uma relação entre a derrota eleitoral do candidato a prefeito da Frente Popular e a suposta insatisfação da comunidade com a gestão Jarbas Vasconcelos na Prefeitura da Cidade do Recife?

ROTEIRO ENTREVISTA

AGENTE : POLÍTICO

- 1 - Qual a sua concepção de política de participação popular?
- 2 - Como surgiu esta proposta?
- 3 - O que politicamente permitiu a sua adoção?
- 4 - Quais as diferenças entre ela e sua concepção?
- 5 - Quais foram os critérios para a escolha da equipe de governo?
- 6 - Quais os principais pontos de estrangulamentos relativos à máquina administrativa que interferiram na implantação da proposta?
- 7 - Qual foi a sua participação pessoal na condução política do processo?
- 8 - Quais os aspectos positivos e negativos de uma gestão municipal com participação popular?
- 9 - Quais os principais entraves políticos para a viabilização desse tipo de proposta em relação aos vários setores do movimento popular; à câmara; aos outros setores da sociedade civil.
- 10 - Que programas melhor expressaram a proposta participativa?
- 11 - O que não deu certo e por quê?
- 12 - Como se dava a relação entre o prefeito, as organizações comunitárias e o povo?
- 13 - Em que aspectos a proposta de sua gestão pode contribuir para a melhoria dos níveis de qualidade de vida dos mais pobres do Recife?
- 14 - Ao criar mecanismos de legitimação de áreas invadidas (a exemplo do PREZEIS) a prefeitura não estaria contribuindo para deteriorar ainda mais o espaço urbano do Recife?
- 15 - Os projetos de autoconstrução executados na sua gestão são considerados como experiência participativa ou seriam uma forma a mais de explorar a pobreza?
- 16 - Ao criar canais políticos de articulação com as comunidades não se estaria interferindo diretamente na organização popular?

- 17 - Que forças políticas se aliaram à prefeitura para fortalecer a proposta?
- 18 - Quais os conflitos de interesses que tiveram maior interferência?
- 19 - Qual a sua avaliação do movimento popular no Recife?
- 20 - Quais os tipos de conflitos mais expressivos neste movimento e deste com a prefeitura?
- 21 - Quais os instrumentos de articulação entre o Governo Municipal/Estadual e Federal para a implementação dos programas e projetos propostos pela PCR?
- 22 - A opção pelo lado pobre da cidade não significou a exclusão das demais áreas de classe média e alta?
- 23 - Como se deu a atuação dos "lobbies" (empreiteiras, imobiliárias etc.) para a implantação de grandes projetos? Como a PCR resistiu a isto?
- 24 - A participação não se confundiu com o clientelismo e a cooptação eleitoral?
- 25 - Houve assimilação da filosofia pela população?
- 26 - As comunidades se mostraram satisfeitas com a sua gestão?
- 27 - Existe alguma relação entre a derrota eleitoral no Recife e a forma de gestão adotada?
- 28 - O que a cidade do Recife ganhou e o que perdeu na sua gestão?
- 29 - A descentralização x participação popular é possível ou é inviável dentro do atual processo político do país?
- 30 - Faça sua avaliação pessoal da gestão Jarbas Vasconcelos.

ENTREVISTA

NOME: JARBAS VASCONCELOS

FUNÇÃO EXERCIDA E PERÍODO:

FUNÇÃO ATUAL:

- 01 - Qual a sua concepção de política de participação popular?
- 02 - Quais as diferenças e identidades desta sua visão de política participativa, com relação à proposta que foi adotada na sua gestão?
- 03 - O que , politicamente, permitiu a sua adoção?
- 04 - Que critérios foram utilizados na definição da escolha da equipe do governo e que compromissos significou?
- 05 - Quando assumiu a PCR quais os problemas e obstáculos apresentados pela máquina administrativa com relação ao tipo de proposta participativa e à sua implementação?
- 06 - Qual o papel exercido pelo Prefeito na condução política do processo?
- 07 - Quais os principais entraves políticos para a viabilização da proposta de política participativa, considerando-se :
 - a) a composição e reação da Câmara Municipal;
 - b) as representações da Sociedade Civil.
- 08 - Que programas, a seu ver, foram mais importantes e melhor expressaram a proposta participativa?
- 09 - Uma das prioridades de sua gestão era a descentralização administrativa. O que mais avançou neste sentido?
- 10 - Considera o processo de descentralização do atendimento através das RPAS suficiente para uma efetiva descentralização administrativa?

- 11 - Como é possível compatibilizar descentralização x participação no atual contexto econômico/político do país?
- 12 - Quais os entraves existentes na relação Governo Municipal/Estadual/Federal na época de sua gestão? Em particular as eleições em 1986 em Pernambuco?
- 13 - Como se deu a atuação das "lobbies" (empreiteiras/imobiliárias) em relação à execução de projetos?
- 14 - Como se dava a relação entre o prefeito, as organizações populares e o povo?
- 15 - Em que medida, ao estimular canais institucionais de participação, a exemplo da constituição de comissões setoriais, não se estaria interferindo diretamente na organização popular?
- 16 - Setores do movimento acusam a sua gestão de uso de práticas clientelistas e de cooptação de lideranças com fins eleitoreiros. Como responde a estas críticas?
- 17 - Qual sua avaliação do movimento popular do Recife. Que tipo de conflitos são mais expressivos neste movimento e deste com relação à prefeitura?
- 18 - Qual o papel desempenhado pelas diversas forças políticas que se aliaram à prefeitura no sentido de dar sustentação política à gestão. Inicialmente setores que compuseram a Frente Popular e posteriormente o PCB e o PDT?
- 19 - Quais os conflitos de interesses que tiveram maior interferência no processo, como exemplo: a questão das tarifas junto a EMTU e o problema relativo aos funcionários junto ao movimento sindical?
- 20 - Considera que sua administração fez opção pelo lado pobre da cidade?
- 21 - Em que aspectos a proposta de sua gestão contribuiu para a melhoria dos níveis de qualidade de vida dos mais pobres do Recife?
- 22 - Alguns críticos na área urbanística afirmam que a legislação de PREZEIS contribuiu para deteriorar ainda mais o espaço urbano do Recife. O que pensa a respeito?
- 23 - O que a cidade ganhou e perdeu na sua gestão?
- 24 - Como se explica que sendo o prefeito mais popular do país, apontado pelas pesquisas, tenha sofrido duas derrotas eleitorais?
- 25 - Faça a sua avaliação pessoal da gestão Jarbas Vasconcelos.

ANEXO F: ROTEIRO DO BANCO DE INFORMAÇÕES DO PROJETO PINA

1.0 - HISTÓRICO

ANTECEDENTES DO ASSENTAMENTO
ORIGEM E FORMAÇÃO
CARACTERÍSTICAS FÍSICO ESPACIAIS
CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS E CULTURAIS
FORMAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POPULAR
INTERVENÇÃO DO ESTADO

2.0 CONCEPÇÃO DO PROJETO

FILOSOFIA DO PROJETO
FORMULAÇÃO DO PROCESSO
REIVINDICAÇÕES DA COMUNIDADE
MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR P/ O PROJETO
FORMAS DE ORGANIZAÇÃO / DIVULGAÇÃO

3.0 PROCESSO DE GESTÃO PROJETO

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO
CRONOLOGIA DO PROJETO
PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA
ESTUDOS E PESQUISAS P/ O PROJETO
PROPOSTAS E PRIORIDADES ESTABELECIDAS
ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DO PROJETO
ATIVIDADES DE GESTÃO
AGENTES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS
FONTES FINANCIADORAS / CUSTOS PROJETO
FORMAS DE NEGOCIAÇÃO
RECURSOS ALOCADOS (GLOBAL E SETORIAL)
EXECUÇÃO E IMPLANTAÇÃO
ÁREAS DE INTERVENÇÃO
PROJETOS EXECUTIVOS
GESTÃO OPERACIONAL (URB, UMP, COMUNIDADE)
IMPASSES DO PROJETO

4.0 AVALIAÇÃO: VISÃO DOS AGENTES

4.1 DA CONCEPÇÃO DA PROPOSTA PARTICIPATIVA

QUANTO AOS OBJETIVOS:

ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA / FILOSOFIA
RESGATE DA EXPERIÊNCIA PARA OUTRAS ÁREAS
VISÃO DA FILOSOFIA PELOS AGENTES

QUANTO AOS PAPÉIS DAS PARTES:

RELAÇÃO ESTADO / MOVIMENTO / COMUNIDADE
ARTICULAÇÃO / CONFLITO AGENTES INTERNOS PCR
ARTICULAÇÃO / CONFLITO PCR / COMUNIDADE
INTEGRAÇÃO TÉCNICO / COMUNIDADE
ARTICULAÇÃO / CONFLITOS AGENTES INTERNOS
RELAÇÃO MOVIMENTO COMUNIDADE
ARTICULAÇÃO ORGANIZAÇÃO / COMUNIDADE
NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO COMUNIDADE
CONHECIMENTO DO PROJETO PELA COMUNIDADE
INTERFERÊNCIA DE AGENTES EXTERNOS
PODER DE PRESSÃO
EXISTÊNCIA DE QUADROS E LIDERANÇAS
FORTALECIMENTO DAS LUTAS E MOBILIZAÇÃO
RELAÇÃO ORGANIZAÇÃO SOCIAL / MOVIMENTO EM GERAL
VISÃO QUANTO AO CONJUNTO DE PROBLEMAS DA CIDADE
PARTICIPAÇÃO NAS LUTAS GERAIS
DIVULGAÇÃO E CONHECIMENTO DO PROJETO PELO CONJUNTO DO
MOVIMENTO
CONFLITOS COM OUTRAS ÁREAS / LIDERANÇAS

QUANTO AOS RESULTADOS:

NO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES
ADEQUAÇÃO DO PROJETO À PROBLEMÁTICA DA ÁREA
SATISFAÇÃO EM RELAÇÃO AOS RESULTADOS
QUALIDADE DOS SERVIÇOS
QUALIDADE DE VIDA
CONFRONTO ENTRE REIVINDICADO / EXECUTADO
IMPACTOS SOBRE A ESTRUTURA URBANA
QUANTO À ADEQUAÇÃO DA FILOSOFIA AOS ESPAÇOS SOCIAIS DE POBREZA
DIFERENÇA EM RELAÇÃO A OUTRAS PROPOSTAS
EFICÁCIA DA NOVA FORMA DE GESTÃO
RESISTÊNCIA PARA MANUTENÇÃO DA FILOSOFIA
MUDANÇA DA FILOSOFIA PROPOSTA

ANEXO G:

RESUMO DAS ENTREVISTAS COM AGENTES INSTITUCIONAIS.

A CONCEPÇÃO	
A questão da participação tem como base a população organizada, e como perspectiva a construção de uma autogestão em que o estado não representa o ator primordial A participação, no meu entender, é um movimento que se controla da abertura do estado para a sociedade, e não da sociedade para o estado Os processos de participação popular nas instâncias do Estado, estão ligados a vários momentos históricos e políticos, mas eles tiveram uma ascensão fundamental nos anos 70. Tem uma concepção que é reflexo do esgotamento do modelo clássico de democracia e ao mesmo tempo do autoritarismo O que estava sendo contestado era, ao mesmo tempo os regimes autoritários e as democracias liberais, porque a democracia liberal não contempla a diversidade do cotidiano da população. Com o rompimento do autoritarismo, o que viabiliza as primeiras eleições, havia uma grande expectativa de se definir um modelo de administração que combinasse as formas de representação tradicionais, quer dizer, as eleições legislativas, com a participação direta da população. Questionava-se muito na época, não só o relacionamento, mas também a forma de planejamento em voga, o planejamento das grandes metas, que eram dissociadas da cidade real. Nós achávamos até que era preciso romper com o "Planejamento Sudeaniano"	Esse tipo de planejamento define grandes metas sem compromisso com as realizações, sem ter nenhum mecanismo de acompanhamento O que surge é uma concepção mais prática que é a de atender a pressão dos movimentos sociais. Numa sociedade tendo classes muito nitidamente discriminadas e separadas por diferenças sociais muito ostensivas, um governo da esquerda deve contrariar o eixo das metas físicas. Além de fazer metas físicas, deve ajudar a construir na sociedade uma consciência crítica, que tenha como objetivo o acesso ao poder das camadas populares do ponto de vista decisório. É possível chegar lá, tendo a organização como força estrutural, que se realize organicamente, ter-se-a consequentemente, a possibilidade de gerar um contra poder, institucional. É preciso também abrir espaço para organização popular como uma forma de propiciar essa oportunidade de organização, e dessas forças líderes poderem emergir e o povo sentir que emite força política. O que se passa dentro dessa cidade, a parte física dela, a parte dos serviços, a parte da engenharia, informa um grau de dominação de sufocamento em que está a maioria da população brasileira. A solução vai ser através de um processo de desenvolvimento, crescimento e organização da população. Aqui se insere a participação participando na solução ou na discussão dos problemas reais, a população se submete a um processo de agrupamento

A participação é um elemento fundamental a solução efetiva dos problemas quanto mais a participação ocorra resolvendo problemas, maior a satisfação do outro lado, que é o lado da organização.

O poder público pode ser um elemento estimulador da participação, mas na verdade a participação tem o seu papel através da comunidade. Nos diferentes conceitos de participação popular, podemos perceber em todos eles ingredientes da necessidade que a população tem de mostrar algum grau de envolvimento com o Estado. Poucos se preocupam de que forma essa relação, esse envolvimento, possa vir a permitir questionar o próprio Estado.

O discurso de participação inclui a que a população não recorra os serviços públicos de forma passiva. É uma participação muito mais no sentido de cooptação, da aceitação do Estado e muito além da expectativa de que o povo pudesse ter. A outra forma consiste em estimular a massa a participar e em muitas vezes a economizar, considerando os recursos ora materiais ora humanos, para as ações. Sentimos isso nessas propostas de mutirões em que a população é convocada para participar, mas que representa, até certo ponto, muito mais um processo de manipulação e de exploração da população. A terceira alternativa de participação, se da quando o poder se abre ao processo de democratização e ao sentido de democratizar-se mais, abre canais em que a população chega a ter peso em relação a deliberar sobre determinadas questões e algumas vezes chega a ter o controle financeiro, podendo deliberar sobre prioridades e sobre a alocação de recursos.

Portanto já é possível participar a um nível mais amplo de poder. Esse tipo de participação implica num deslocamento do eixo do poder, caminhando mais para a sociedade civil organizada.

Porém há sempre um limite que extrapola a decisão política daquele nível de poder. Muitas vezes o gestor não se incorpora ao processo de questionamento maior das estruturas uma vez que ele também faz parte dela.

Dai, observamos um choque real onde a participação se esgota nos limites desse nível de poder por vezes local e sem a abrangência de geral e por vezes até setorial. Esse tipo de participação não leva a consequências maiores, porque não se incorporou o elemento político-ideológico no processo.

Há sempre a expectativa que a população tem de que agora nós vamos ter soluções concretas. Esse seria um estágio onde dentro do "Estado Burguês" se estabeleça um tipo de democracia direta, de gestão com um grau maior de gerência de organizações populares nas decisões. Esse me parece o estágio facilitador do processo de desenvolvimento dessas organizações populares e da consciência positiva e ideológica em relação ao Estado.

A aproximação dessas frações mais conscientes e a sua capacidade de refletir sobre sua participação dentro do "Aparelho de Estado", e a capacidade que possa ter de avaliar isso com a população, pode dar exatamente essa visão global mais profunda das questões, elevando o nível de conscientização.

Essa concepção, essa compreensão mais concreta do que seja o Estado, do que sejam as forças que dominam o Estado, e de que nele predomina uma hegemonia de forças. Essa e ao meu ver, a possibilidade da organização popular se expandir dentro de suas coletividades, e na qual, poderá dar saltos de qualidade no sentido de uma transformação do próprio Estado.

A gestão de Jarbas foi um aprendizado de como administrar.

Essa gestão articulou com diversas forças simultaneamente. Forças organizadas através de entidades próprias, como o movimento popular, a Câmara dos Vereadores e outras forças presentes.

Era preciso romper com o planejamento centralizado, criar o planejamento e necessidade real da população, criar mecanismos de transparência administrativa e criar mecanismos em que os setores organizados decidissem as prioridades numa negociação com o Município. Então havia o privilegiamento dos setores organizados da população da Sociedade Civil, particularmente das entidades de moradores, que eram reunidas por regiões administrativas em plenárias populares. Outro aspecto importante da concepção, era não ficar apenas nas definições das prioridades, mas definir mecanismos de fiscalização da execução dessas prioridades. A participação nas plenárias era ao mesmo tempo um ato pedagógico, no sentido de que o poder público deixava de ser apenas o poder autoritário, que planejava por cima da população, e a população, através de suas entidades, deixava de ser apenas aquele agente reivindicativo.

Ela assumia o compromisso de um pacto, que era o compromisso de um programa mínimo, mas ao mesmo tempo esse pacto, era pedagógico, mas era também conflitivo. A ideia da descentralização era priorizar a sociedade organizada. Não significa a sociedade organizada ligada aos setores populares, embora que, pelas próprias necessidades, as áreas mais carentes são as que se organizam com mais facilidade. Naturalmente elas tinham um peso maior no entanto a filosofia passava pelo conjunto da cidade.

Para construir uma democracia, mais nucleada, era preciso ampliar os espaços de organização. Nos sabíamos inclusive, e tínhamos certeza, que esse setor organizado abrangia cerca de três quartos da população.

O processo de participação deve ser visto e entendido como conflitivo. E mais contraditório que o movimento quizesse que as coisas se dessem dentro de um processo de harmonia de perfeito domínio do movimento sobre a máquina, ou então a perfeita subordinação dos técnicos aos ditames do desenvolvimento, mas isso não é real. Os atritos, na definição de prioridades ocorriam, em algumas ocasiões durante a realização das plenárias, onde alguns técnicos, as vezes sabotavam, criavam atrito com o movimento. O movimento protestava, denunciava e isso é que faz a participação. Não existe poder perfeito.

A intenção da Administração Jarbas Vasconcelos, em termos de participação era a melhor possível. E preciso fazer uma crítica à estrutura um quanto formalizada de participação.

Aquela tipo proposta pode funcionar bem onde a sociedade é organizada e as representações de fato são legítimas. Um programa como o Prefeitura nos Bairros termina sendo apenas um estimulador do processo de mudança. Hoje a prática mostra que essas lideranças tinham que ser renovadas

A concepção de um programa como esse, ela em si é correta, mas não se adaptava ao momento. Era preciso trabalhar mais na base da população, em cima de problemas mais reais

As propostas não chegam a ser conflitantes, pode ter uma que avança mais, outra menos, até haver algumas concepções diferentes, mas não chegariam a serem conflitantes. O Prefeitura nos Bairros pode ter um nível de abordagem, o SOS outro, mas os dois poderiam perfeitamente se combinar. O que aconteceu foi uma disputa pessoal pelo poder dentro da prefeitura, isso ficava na frente das propostas

Jarbas não é um político que fique diariamente ideologizando uma proposta, ele dá liberdade para que cada um desenvolva suas atividades e isto anima os projetos individuais

Teoricamente a proposta era bastante razoável, na prática ela não estava adequada as nossas condições pois pressupunha um nível de organização e um nível de resolução de problemas que não possuíamos. No nosso caso a participação precisa ter uma abrangência maior, é pouco o bairro, é geral demais, é preciso ir na quadra, se possível ir nas casas. A administração de Jarbas caminhou no sentido de abrir esses canais.

Estabeleceu uma relação que criou as condições propícias para essas reflexões, buscou viver esse processo, no seu nível conflituoso. Nesse aspecto foi onde a gestão mais avançou. Não buscou formulas fáceis de manipulação, não buscou também a formula fácil de endeusamento dessas organizações populares

O nível de discussão das limitações do poder ficaram bastante claros, foi um fator favorecedor para elevação da consciência política e ideológica dessas organizações.

A proposta significou uma resposta a um processo em gestação de crescimento do movimento popular cobrando democratização do poder e inclusive discutindo propostas de como este poderia ser mais democrático

Criou-se a possibilidade de juntar pessoas para pensar mais além da sua rua e da sua comunidade. Estabeleceu-se o compromisso do poder de se dispor a ser transparente, e trazer definições concretas. Esses fatores a decisão política, a inserção do movimento como também a possibilidade de ter quadros técnicos que compreenderam permitiram que a resposta a aquelas reivindicações, pudessem ser dadas

Nenhuma das forças que compunham a administração tinha um discurso, talvez algumas possuissem uma visão, de democratização real da gestão, mas ninguém havia elaborado uma proposta, nenhum partido. Na verdade, ela surgiu da experiência vivida, ou de uma concepção ainda preliminar de qual seria a proposta em relação a esse processo de administração

Foi realmente um processo criado de forma múltipla, no sentido de que frações de diversos partidos que possuíam essa visão de democratização, bem como do avanço da luta popular, se juntaram e foram capazes de fazer acontecer, na prática.

Essa visão de que, ao poder, cumpria o papel de estimular o processo de organização popular, a sua inserção na gestão, realmente ocorreu.

O processo eleitoral teve-se de articular de uma forma mais orgânica com os setores que tinham um certo nível de organização, na Cidade do Recife. Essa articulação criou as condições para que posteriormente esses setores tivessem influência decisiva na área em que atuei, que foi a da educação.

Faz parte da tradição da esquerda, desde o período da revolução, colocar na sua agenda, a bandeira da democracia direta e do conselho popular.

O movimento não tinha desenhado ainda nenhuma proposta porque ele a tinha como consignia, como utopia. A participação do movimento em conselhos populares, com papel consultivo ou deliberativo era um fato novo, e terminou não sendo conquistada pelo movimento. Por outro lado, os setores mais à esquerda que participavam da administração, começaram a ficar preocupados porque a administração não podia esperar que o movimento definisse a forma, através da qual, deveria participar e definir as prioridades. A administração tinha que andar, porque se ela não andasse rapidamente, perderia o respaldo da opinião pública.

Por outro lado, existiam outras forças que pressionam para houvesse um determinado tipo de direcionamento da administração, para os grandes empreendimentos: empreiteiras, grandes proprietários, comerciantes.

Uma prefeitura com poucos recursos, se não define logo uma filosofia de trabalho, termina sendo levada pelo pragmatismo. E foi aí que, no lugar dos Conselhos, que eram muito difíceis de serem estruturados, e até para definir a participação dentro dos critérios de representatividade, que nós propusemos as plenárias. Porque as plenárias eram mais amplas.

Estas não tinham esse caráter deliberativo de um órgão que se tentasse institucionalizar, eram movimentos abertos. As plenárias teriam uma função de definir prioridades, negociar as prioridades, e acompanhar o desenvolvimento e cumprimento das prioridades pela Prefeitura.

Ao mesmo tempo a Prefeitura não podia esperar que amadurecesse o processo, porque ela tinha que mostrar uma imagem, ela não podia esperar que isso se desse num tipo de processo descontinuo que caracteriza a atividade do movimento.

A administração tem que ter um trabalho contínuo e por isso nós viabilizamos alguns mecanismos institucionais, não chegamos a legalizar na Câmara as plenárias, mas legalizamos as regiões político-administrativas, onde ocorriam as plenárias populares.

Essas plenárias evoluíram para criar a nível do município um Conselho Municipal de Orçamento.

Jarbas tornou-se dissidente do PMDB, o que permitiu que o governo Jarbas fosse um governo livre de certas alianças, na formação desses compromissos.

A premissa básica para a participação era pelo menos revelar algum nível de organização. Com a preocupação de não fazer clientelismo, de não atender lideranças isoladas, atuávamos por intermédio de fóruns organizados nos bairros, a Secretaria de Ação Social convocava através do Programa Prefeitura nos Bairros, a população organizada em suas associações e conselhos.

Esse dia era chamado o dia do despacho da Prefeitura no Bairro, onde a população local apontava as dificuldades e onde podia ser feito um redirecionamento por meio de uma discussão coletiva.

Não lembro que a transferênciada recursos tenha sido uma linha da descentralização, onde a população pudesse gerir recursos, até porque o aparelho administrativo, estava montado para não acontecer isso.

Os recursos eram controlados pelo diretor administrativo, não era tão simples a sua liberação para ser gerido, de forma direta, pela comunidade. Não tínhamos uma máquina administrativa que permitisse adotar esse tipo de procedimento.

Uma questão que não se conseguiu resolver foi com relação aos critérios para atender um bairro ou outro, em geral a definição para aplicação dos recursos, terminava se dando em função do poder de reivindicação do bairro.

O modelo de descentralização apoiou-se também, em cima das estruturas de organização do movimento popular, distribuídos no conjunto da cidade. A descentralização dos recursos é uma das expressões maiores da descentralização, e a máquina não permitia isso, ela dificultava.

Nós institucionalizamos certos canais e formas de procedimentos institucionais por cima da estrutura, criando conselhos geridos e integrados à comunidade: visitando os bairros, participando das assembleias e da discussão direta com o povo. Nós não nos preocupamos com a burocracia porque se tivéssemos que nos preocupar com burocracia interna, não tínhamos feito nada. Evidente que no meio de tudo isso gerou-se problemas. A idéia era que uma estrutura informal precisava de ajustes, precisava contornar alguns conflitos.

Quanto as mudanças na estrutura, nós achávamos que não podíamos ser omissos. Começou-se a estudar com um grupo, o que seria a reforma administrativa adequada para uma proposta de governo, comprometido com essa visão, ao mesmo tempo que nos fazíamos modificações informais na estrutura para que a coisa andasse.

O mais importante era a vontade política de mudar a forma de gestão da cidade. Houve a formação de alguns conselhos com participação da sociedade civil, e alguns já existentes foram reativados. Por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Urbano teve sua ação ativada em função do princípio democrático da nova gestão.

A democratização, a transparência, trabalhar com movimentos populares, entre outras questões, foram eixos da campanha, que estão nos programas e nos projetos. A linha filosófica de participação foi uma experiência que teve altos e baixos, mas conseguiu, de certa forma, avançar dentro dessa filosofia. Houve também um avanço nos dos projetos específicos, que nós procuramos viabilizar através do instrumento que era o programa Prefeitura nos Bairros. Os projetos também se calcaram em diretrizes do compromisso político, exemplos são o Projeto Pina, Projeto Recife e o Projeto dos Morros.

Os recursos eram sempre menores do que as necessidades. Deveria ser feita uma distribuição onde cerca de 70% dos recursos de obras seriam aplicados em áreas carentes. Exatamente em função da situação da cidade, 25% seriam aplicados em obras de manutenção e 5% para o Projeto do Centro do Recife. Estes 70%, deveriam ser aplicados em áreas carentes, quer seja na planície, quer seja nos morros.

Observou-se as áreas por sua organização, quais eram as mais mobilizadas e aquelas onde o poder público sabia que havia algumas intervenções necessárias a fazer. O canal era estabelecido através da Prefeitura nos Bairros, que sempre procurava prestigiar as organizações, porque era a forma que entendíamos de institucionalizar a participação. Estimulávamos a presença da população, havia participação e não ficava restrita a uma decisão de cúpula. Anteriormente à eleição houve uma mobilização popular que deu as linhas gerais ao programa.

A participação do Movimento na sua elaboração, ela realmente não aconteceu. O movimento estava ansioso para abrir esses canais, ter uma participação, na gestão de forma efetiva, mas na verdade, ele também não havia elaborado a sua proposta. A Prefeitura, e os que estavam na direção, tentaram transformar aquelas idéias vagas em algo institucionalizado, e definitivamente mais concreto. O movimento se ressentiu de sua debilidade de ação, de não poder acompanhar todo o processo e, portanto, de não ter condições de participar de levar a discussão, fazer o retorno das discussões junto às bases. O próprio movimento não via outras alternativas, não apresentava outras alternativas. O Movimento Popular se caracteriza por sua fragilidade, e por concepções centralizadoras fruto do desenvolvimento de sua própria prática.

A perspectiva da Secretaria era contribuir para que as experiências da educação, desenvolvidas no interior do Movimento Popular, avançasse cada vez mais. Surgiu a Associação do Movimento Comunitário. A Secretaria de Educação e o movimento negociaram com as escolas comunitárias, era o fato de reconhecer a legitimidade de um fórum coletivo. Um primeiro elemento que gostaria de colocar e que nossa grande luta, era como transformar a escola pública, municipal, numa escola popular. Uma escola popular era uma escola onde a direção pertencesse à população organizada. É tanto que a introdução dos Conselhos Escolares e a tentativa de implantar eleição direta para diretoria estava nessa direção, de tornar popular a escola do Município.

Do ponto de vista das Escolas Comunitárias, não só havia a perspectiva de contribuir para o auto-avanço da população, como tínhamos a perspectiva de que a democratização das relações na escola comunitária seria um avanço.

A pedagogia que nós tínhamos, que era aquela a partir do aluno, para transformar o aluno num cidadão do bairro, nós acreditávamos que ele não seria cidadão do mundo se não fosse cidadão do bairro. E não tinha como ser um cidadão no seu bairro, a não ser no momento em que ele se descobrisse sujeito da história do mundo, dentro da história do seu bairro. A Escola Comunitária avançava mais nessa direção. Ela tinha sinais claros dessa perspectiva que a Escola Municipal não tinha.

O organograma aconteceu informalmente, e quando foi se formalizar houve uma reação organizada dos funcionários do corpo técnico-administrativo. A reforma administrativa foi uma proposta da Prefeitura, mas negociada e adaptada às necessidades gerais do Movimento Popular que fez suas reformulações.

As entidades gerais do movimento como a Assembleia de Bairros, FEACA, MDF e outras, fizeram emendas, propuseram mudanças inclusive nas regiões administrativas, no próprio tamanho das regiões administrativas.

Apesar de se ter procurado pensar em reforma estrutural, a opção feita foi de reformar parcialmente, naquilo em que tivesse se inovando. Viu-se que para uma reforma administrativa global passar-se-ia pelo menos seis meses readequando a máquina para funcionar.

Devíamos reformar parcialmente naquilo que fosse se inovando. Naquilo que nós descentralizamos houve efeitos concretos: um esquema como o do Programa SOS Saneamento, que teve como premissa a criação de uma estrutura por dentro da Empresa de Obras, embora tenha levado a atritos internos, teve um efeito multiplicador de serviços. Outro exemplo de reforma, nesse caso, por dentro da máquina, foi o escritório do centro da cidade, que foi uma inovação. O escritório era uma espécie de sub-prefeitura no centro do Recife que reunia todos os órgãos da Prefeitura e tinha o objetivo de agilizar as ações no centro, e acompanhar diariamente as intervenções. Como tratava-se de uma ação muito dinâmica, havia quase um retorno diário do planejamento das ações.

Nós ativamos numa primeira etapa todos os instrumentos formais já consagrados em Lei. O Conselho de Desenvolvimento Urbano, as zonas de urbanização, os conselhos de urbanização das Zéis, que seriam os instrumentos mais atuantes do ponto de vista de avanço da Lei do Uso do Solo anterior.

A primeira parte foi exatamente em cima do formal, deflagrar a atuação para que depois, em função da vivência, se processasse uma modificação. Não se deram mudanças em nível mais profundo no Conselho de Desenvolvimento Urbano, face a complexidade do problema que implicava a mudança da Lei de Uso do Solo. Os conselhos de urbanização no entanto puderam sofrer uma alteração, onde a maioria da sua composição foram de pessoas da comunidade, através do PREZEIS.

A chamada descentralização é organicamente mais racional, mais econômica, e mais interessante do ponto de vista gerencial. É uma forma prática, direta, de garantir que a população de alguma forma tenha maior controle e maior exigência sobre a máquina. A simples aproximação dos técnicos, na medida em que ela acontece, faz com que a instituição se exponha e se torne mais perto da realidade.

Não houve, de fato, uma interação entre a estrutura "formal" e a "informal" esta última se caracterizou, por ser uma forma paralela de ação que teve um caráter hegemônico dentro da gestão.

Houveram setores dentro da prefeitura, que se comprometeram fortemente com a proposta, mas existiram outros que aderiram de forma um tanto quanto passiva, e alguns, que não chegaram a fazer resistências, mas também não fizeram nenhum esforço no sentido de poder acompanhar esse novo método de trabalho e de prática de gestão. Nós convivemos com algo que era insaneável a curto prazo: a configuração pré-existente da estrutura de funcionamento dos diversos órgãos da Prefeitura.

A cultura que permeia todos os níveis dos servidores, alguns que estavam em cargos até de chefia não possuíam a visão do processo.

Essa questão criou, uma das grandes dificuldades, por conta do descompasso criado entre uma gestão que era acionada cotidianamente pela população diretamente, querendo coisas concretas e reais, e por outro lado, uma estrutura extremamente burocratizada, extremamente hierarquizada.

A concepção da máquina e os seus componentes técnicos, burocráticos e mais ainda, o componente humano.

Foi um choque para nova proposta, é algo conflituoso, que na verdade, desnudava também todo um trabalho interno de reelaborar o pensamento, de modificação das estruturas. Neste aspecto, a proposta só não teve maior grau de repercussão e de resultados em função desse fator que não foi bem trabalhado.

O trabalho que foi feito externamente de levar e criar esse espaço democrático, não foi feito no interior da máquina, em relação à questão dos recursos humanos do município, para que também se assimilasse com a mesma desenvoltura a proposta que vinha sendo levada para as comunidades. É que os procedimentos administrativos, a estrutura que também deveria ter sido repensada, ficou restrita a idéias isoladas e particulares, ou realizadas, como se disse, dentro da informalidade, quer dizer, alguma coisa teria que mudar, e mudar de forma ágil. Muitas secretarias tentaram se adequar à nova realidade, o fizeram muitas vezes, a um nível mais macro, mas não conseguiram a construir um processo onde os novos canais fluíssem por toda sua estrutura, foram trabalhadas de maneira muito informal.

Fomos os primeiros a executar as reformulações, porque nós já estávamos vivendo informalmente a experiência. Quando aceleramos o processo, transferimos as condições materiais e físicas para nos estruturarmos pedagogicamente nós encaminhamos as mudanças. Nesse ponto houve um movimento dos funcionários contrários à reformulação.

Frisei a Jardas que se fosse implantada a reforma administrativa, teríamos uma guerra na Prefeitura. Porque a nível da Secretaria, que é um órgão menor, a reação foi fortíssima.

O conflito, como resultado de reivindicações não atendidas, precedido por um processo de negociação, é absolutamente necessário.

Não vejo como criar um processo pedagógico diferente, e isto não desestabiliza.

Os conflitos existentes, em relação ao movimento popular, além daqueles de ordem estrutural, que são os das carências, são os de ter que dar respostas concretas à sua base social de apoio. Um governo com proposta de reforma do Estado para beneficiar as maiorias evidentes que aumentam as expectativas de resolução a curto prazo. No planejamento, os investimentos são inferiores às expectativas. O primeiro conflito do movimento foi o de ter que conciliar as expectativas com as possibilidades reais. O segundo conflito estava ligado à participação. Participação mantendo-se a autonomia e garantindo a pluralidade. O movimento se formou na ditadura, e coloca o Estado como adversário.

Naquele momento surge a oportunidade do Estado ser parceiro, parcelas do aparelho do Estado. Essa parceria significava que o movimento deveria perder aquelas condições de mero reivindicador e passar a ser também corresponsável por algumas ações. Com isso o Estado perde a função de mero manipulador, ou doador, o Estado incorpora a participação e nela os conflitos.

Nessas áreas, essa ampliação do espaço público, os movimentos conseguiram sair do campo privado e passaram a ser agentes públicos, reconhecidos como agentes capazes de gerar projetos quase que a nível da Câmara de Vereadores, o Poder Executivo. A criação desse novo agente trazia confusão porque os líderes aceitavam como avanço, mas nunca conseguiram resolver a questão teoricamente. Porque sempre havia o "fantasma" do Estado, como ente nocivo aos movimentos. Esses três problemas: dos dirigentes, sua estrutura de herança e sua formação, agem contra ele próprio: a linha organizacional que se molda, no sentido das estruturas prevalecerem; e finalmente o próprio Movimento Popular não identifica, o seu papel. Havia sempre a questão da política de interesses. O que considero interessante, é que a nossa posição era de ingenuidade, frente aos interesses. Ficávamos surpresos por não entendermos o porque da oposição à determinados programas, por parte de setores identificados com uma linha progressista e de mudanças sociais.

Um dos grandes inimigos das soluções dos problemas é a tecnocracia e o corporativismo, o descompromisso com a realidade. É verdade que o tempo era curto, mas houve, na verdade, indefinição e falta de uma decisão política clara com relação à estrutura. A área considerada mais frágil, que era a da estrutura administrativa, foi a que manteve todo o conservadorismo, de forma que, sem o apoio e sem a decisão política, e, portanto, sem uma resposta dessa área, as ações setoriais não tiveram ressonância maior.

Não faltou uma decisão política forte e clara em relação a abrir o canal para a população, mas não houve uma decisão política forte e decidida de desmontar ou remontar estruturas para dar respostas a esses canais.	
O PROCESSO	
O Programa Prefeitura nos Bairros foi uma experiência muito boa inclusive para os próprios administradores. O Programa talvez tenha ajudado até a capacitação de cada Secretário, no sentido de pensar a cidade do Recife. A Secretaria de Educação recebeu uma enorme contribuição do Programa Prefeitura nos Bairros, mas acho que a Secretaria teria condições de ter resolvido a proposta prevista em articulação com os movimentos de educação em especial, sem necessariamente passar pelo Programa Prefeitura nos Bairros. O "Prefeitura nos Bairros" integrava a Secretaria de Educação com o conjunto da Prefeitura, mas não nos integrava com o Bairro. A integração com o Movimento Popular tinha sido feita antes do Programa Prefeitura nos Bairros. O Programa foi fundamental para costurar a Secretaria de Educação com o conjunto da Prefeitura e com o entendimento da administração da cidade como um todo. Todos os setores participavam do Programa Prefeitura nos Bairros. As plenárias que definiam as prioridades, nela estavam presentes todos os secretários, que depois despachavam individualmente de acordo com as reivindicações que atendiam.	De acordo com a filosofia do programa, ele não devia ser exercido por intermediários, e sim, pelos responsáveis políticos. A negociação não se fazia com o técnico, os técnicos executavam, mas quem negociava o programa, quem prestava contas nas plenárias eram os próprios secretários e o Prefeito. E a Secretaria que coordenava, tinha apenas uma função distribuidora de tarefas, ela recebia as reivindicações, passava para os secretários e estas eram distribuídas às Empresas, elas orçavam, e voltavam à plenária para se fazer a negociação, a partir de um orçamento preliminar. A partir daí, a Secretaria de Ação Social e de Coordenação, acompanhava junto com a de Planejamento, as ações que iam ser desenvolvidas, por intermédio do sistema de informática, tanto para informar ao Prefeito como às Plenárias. A cada três meses todas as associações recebiam relatório do computador informando o andamento de cada ação. O Movimento Popular chegou a reclamar por haver uma proliferação muito grande de conselhos, pois não tinha fôlego para acompanhar. Dependia de uma sistemática, existia um calendário previamente marcado, não significava que o Movimento Popular só trabalhasse institucionalmente. Quando existe um instrumento de participação, de negociação, as vezes se esquece o clima do conflito.

As entidades se sentiam desligadas das bases, porque só iam às plenárias os representantes, e também, porque as entidades gostavam de fazer demonstrações de força, o que é normal no jogo, do conflito e da negociação. A entidade participante de uma plenária institucional, na semana seguinte fazia uma ruidosa ida ao gabinete do Prefeito, não mais com representantes, mas com a própria população do bairro. Esse tipo de mecanismo, o movimento popular combinou, e eles também se faziam presentes, no processo de planejamento das ações, apesar de se tentar distribuir os recursos quantitativamente pelas áreas, verificar as prioridades, em função da negociação. As pressões faziam com que fosse alterado esse planejamento e as áreas que tinham maior poder de pressão logicamente eram atendidas com maior rapidez, com maior força.

Do ponto de vista das áreas carentes, acho que o programa mais marcante foi o Programa Prefeitura nos Bairros. Através desse instrumento informal, a administração se reunia mensalmente em uma determinada zona administrativa, numa área de representação administrativa, envolvendo vários bairros. As associações, os conselhos de moradores e os grupos organizados eram convocados e faziam a sua pauta de reivindicações. Nós recebíamos, discutíamos e o Prefeito apresentava as opções possíveis, dentro das disponibilidades financeiras. A discussão era feita a um nível muito direto, da comunidade com a Prefeitura. O que mais prosperou dentro da gestão, foi o Programa Prefeitura nos Bairros.

Havia, na verdade, um sentimento das organizações populares de que deveriam ter mais espaço na administração, principalmente às organizações, com história de maior inserção nas suas bases, maior desenvoltura no aspecto da discussão política e ideológica.

A proposta Prefeitura nos Bairros veio em um momento que o movimento já estava se inquietando.

No momento inicial, de uma certa forma, o próprio movimento se sentiu com algum grau de poder, quando, por exemplo, na escolha de alguns secretários o Movimento Popular se mobilizou e teve algum grau de pressão política que possibilitou, inclusive, algumas indicações para cargos na equipe Jarbas.

Mas no momento seguinte era necessário que aquilo se transformasse em algo de concreto e real, pois estava se vivendo um momento de indefinição quanto à forma que o Movimento teria acesso. O programa Prefeitura nos Bairros veio suprir esse momento de indefinição: o Movimento não tinha com uma proposta que expressasse o seu pensamento do que seria a participação, e ao mesmo tempo, a inquietação também reinante, por parte dos dirigentes de ter uma proposta a ser testada.

Não fico muito convencida dessa análise feita sobre a fragilidade do Movimento Popular, porque analisar um Movimento frágil é descontextualizar. O Movimento Popular tem as características de sua própria história.

A Prefeitura poderia ter se revolucionado por dentro também, no sentido de ter tido coragem de encaminhar a reforma administrativa, isto traria condições de, pelo menos, esta mudança ter acontecido. O que aconteceu foi um reflexo da Sociedade naquele momento. A partir do Movimento Popular e do próprio Aparelho do Estado como estava estruturado, que conduzia à que não ocorresse grandes rupturas. A desestabilização ocorre quando você não passa pela negociação, quando a crítica é infundada.

A Prefeitura nunca procurou tutelar, nem orientar esse problema de organização popular. Os conflitos, muitas vezes eram decorrentes de existirem, na mesma área, duas ou três organizações que politicamente seguiam diretrizes, tutela diferentes.

Na hora de se ter três entidades, dizendo-se representativas da comunidade era lógico que estava aí alguma dificuldade para nós administrarmos. Nós recebíamos com igual parcela de espaço, o grande problema era que existia para aquela área um recurso que, no fim, não podia ser espichado. E os pleitos não eram convergentes.

Cada um possuía uma reivindicação diferenciada e o atendimento iria, no fim, ser sempre um problema político com discriminação. A única saída que se tinha para isso era a assembléia com a base da população, independente das entidades.

Nós fazíamos também reuniões com as entidades, sabíamos do conflito. A comunidade era soberana no caso e resolvia essas questões.

Além disso o problema político era outro conflito, visões políticas diferentes, interesses diferenciados, do ponto de vista eleitoral e por isso havia muita dificuldade de se administrar.

A Prefeitura está no centro do conflito de classe. Não considero, entretanto, que a nível de uma administração municipal, existam conflitos de tal ordem que possam impedir um Prefeito de adotar o lado popular.

Existe um medo enorme, por parte dos políticos, de ficarem isolados das camadas alta e média. Considero natural a existência de conflitos em um processo do tipo que vivenciamos. O que não faz sentido são as organizações se acharem com direito de indicar secretários, elegerem diretores ou outros cargos. Um secretário, com esse tipo de apoio, fica a mercê desse pessoal, em vez de se desenvolver, não tem sustentação política.

Existiam pessoas na Prefeitura que se colocavam ao lado do povo, mas não percebiam que cada ida do prefeito ao bairro, era uma grande manipulação do povo, só para receber o Prefeito. Nem se davam conta de que a própria estrutura do programa, era uma forma de manipulação, levando a que o povo se tornasse legitimamente um objeto.

É o Estado, da forma como ele está organizado, como ele define a sua relação, com esse tipo de processo. A estrutura da máquina pública, e a própria concepção que o servidor público tem do seu papel no processo, são fatores que dificultam as deliberações nesse canal de participação.

Que ele, o movimento, não consegue perceber como um confronto de real e de classe. Fica sempre a percepção, num primeiro momento de que: "aquela poder na verdade foi muito mais democrático, que abriu a possibilidade dessa reflexão; mas passa depois a ser questionado como anti-popular, como não estando respondendo aos interesses, mas o que fica é sempre a imagem do governante e não da estrutura.

A nossa proposta era manter a realização das obras através das empreiteiras com o controle social. Controle social sobre a empreiteira, sobre a iniciativa privada, e não estatizar obras de infra-estrutura que não são de natureza do Estado. O Estado deve promover o serviço de infra-estrutura, mas a sua execução seria extremamente onerosa.

Nós sempre dizíamos nas comissões de rua, que elas fiscalizavam, mas não decidiam prioridades, quem decidia eram as entidades. A prefeitura não podia dizer que as comissões eram representativas, elas tinham que se eleger para serem representativas. Em princípio o representante da entidade era considerado representativo. As comissões de moradores, existiam para fiscalizar o andamento das obras.

Muitas entidades souberam se fortalecer nessas comissões. Era o cidadão comum que não tinha nenhuma tradição de participação era chamado a participar de uma reunião para discutir a obra, e terminava se elegendo para representar a sua rua na comissão. A entidade, podia afastar esse cidadão se não tivesse um discurso compatível. O discurso da prefeitura, ao se dirigir às comissões, lembrava sempre a importância da organização.

Nós tivemos uma preocupação muito grande, de não estimular o paralelismo de entidades: aceitávamos o pluralismo, mas não que o poder público estimulasse a competição paralela.

O fato de se ter uma composição, que inclui desde setores liberais até setores de esquerda facilita. Porque amplia a incorporação de quadros, não restringe a um seguimento partidário. No entanto, pode bloquear alguns projetos, se não tiver uma definição de hegemonia.

Porque o Prefeito arriscou, como se diz, ele apostou numa hegemonia. Você tinha uma pluralidade, mas não era uma pluralidade fragmentada. Havia muitas discussões, mas não tinha um encaminhamento que terminasse dando uma forma de condução diferente, ao que era proposto.

A proposta era privilegiar projetos que beneficiasse as amplas maiorias, alguns secretários talvez até discordassem, mas sabiam que essa era a prioridade, e que outros tipos de projetos só podiam ser desenvolvidos quando isto tivesse sido realizado. Existia um pensamento predominante de que para preparar a cidade pra o ano 2 000, era preciso garantir à população dos morros, era preciso preparar uma infra - estrutura, como exigência mais premente para o futuro.

Como existia esta linha hegemônica, foi priorizada a realização das obras dos morros; nelas, a prefeitura comprometeu pelo menos dois terços do que gastou.

O Poder Público tem um lado do atendimento que deve ser cada vez mais incentivado, que é o atendimento coletivo. No entanto, o poder público pode atender individualmente o cidadão. Nós criamos um Conselho de Defesa do Cidadão, que atendia a esses pleitos individuais. Existia também um terceiro tipo de reivindicação que era a encaminhada diretamente pelos vereadores. Os vereadores tinham um primeiro acerto com a prefeitura nas plenárias. O vereador tinha direito a voz, só que poucos participavam. No entanto, Jarbas abriu um canal, ele recebia todos os vereadores, de todos os partidos para que apresentassem reivindicações. Faziam mil reivindicações, só que as delegações de vereadores eram menos significativas que a representação dos bairros. Pode-se dizer que isso é clientelismo, mas os vereadores fazem parte da representação política. Todas essas reivindicações iam para Secretaria de Ação Social, e Jarbas despachava com a Secretaria de Governo e as demais envolvidas no assunto, elas terminavam sendo encaminhadas para Secretaria de Ação Social, para olhar as prioridades. Quando não eram incompatíveis, e na maioria não eram, eram incluídas dentro de um programa de ação da Prefeitura.

A Secretaria de Governo procurava o máximo possível atender a um leque mais amplo de entidades. No entanto não se pode desconhecer que as entidades mais representativas, as de maior peso na cidade, ou que tinha uma vinculação política anterior, pudessem ter um maior apoio para essas obras. Eu não acredito que isso chegasse a ser comprometedor.

O programa tinha muita densidade na população, as pesquisas indicavam que a população, mas de 60% apoiava esse programa. Então os vereadores não criticavam abertamente, e claro que eles procuravam, e alguns se contentavam simplesmente em ir as inaugurações das obras que o programa Prefeitura nos Bairros havia viabilizado. Outros tentavam, além das entidades, obter algumas vantagens a mais para o bairro e isso era também negociado.

Havia uma concepção para nós da prefeitura, de que os vereadores são parte também do poder, e de que nós havíamos incorporado um novo agente, que eram as entidades. E agora teríamos que combinar mecanismos, para atender a ambos, e isso, às vezes, gerava conflitos e incompatibilidades.

O fato da campanha Jarbas já ter se desenvolvido em cima do compromisso do concurso público favoreceu para nós retomarmos esses compromissos e consolidá-los 100% a nível do professorado. Paralelamente houve uma proposta de valorização interna dos funcionários que já pertenciam à rede. A seleção interna e o concurso público são dois mecanismos disciplinadores do clientelismo.

Com respeito ao legislativo, a Câmara de Vereadores mais especificamente, o fato de não poder cumprir as suas reais atribuições, passando a ser uma estrutura extremamente dependente do executivo, e subserviente, a forma como a representação é outorgada aos vereadores, nunca ficou muito clara, nem para os próprios vereadores para o povo.

O povo busca no vereador soluções de questões extremamente isoladas, para o vereador, isto é importante para consolidar o seu processo eleitoral. A preocupação de exercitar o papel de fiscalizar o executivo, de apresentar leis que contemplem, que possibilitem avanços institucionais, ou ganhos importantes para a população foram praticamente descartadas, ou retiradas da cabeça da grande maioria dos vereadores. Isso causou uma compreensão equivocada que muitos tiveram de que estavam sendo substituídos em relação às suas conquistas.

As reivindicações vinham diretamente do povo, passando pelos canais que foram constituídos, de gestão direta. De forma que o vereador ficou sem aquele espaço de manobra política, de manipulação eleitoral, ele não podia mais se definir, como autor daquelas melhorias, daquelas reivindicações, e ao mesmo tempo, estava sendo extremamente questionado em relação ao seu próprio papel. Os vereadores não perceberam essa mudança de rumo, e também não evoluíram no sentido de passarem a desempenhar realmente o seu papel, de forma que não acompanharam o processo. Mesmo os que possuem uma vinculação de apoio político ao governo não se vincularam à compreensão do processo. Também não se aperceberam do papel de fiscalizadores do executivo, em relação às deliberações que estavam sendo definidas pelo movimento popular, que na verdade contemplavam o interesse máximo da cidade. Até certo ponto a força da direita que estava na Câmara ficou morta, não se expressou como oposição, porque não houve espaço para oposição.

A resistência foi muito maior das forças que se sentiram desprestigiadas no processo, porque as práticas do fisiologismo, do clientelismo, do atendimento a partir do vereador, permitia capitalizar para si, de forma o eleitoral, os frutos desse tipo de relação. O que importava era o voto, não o processo de desenvolvimento, essa é a concepção da maioria dos vereadores.

Esse poder de barganha que se dá em cima do rendimento eleitoral tanto não se deu que perdemos a eleição. Por parte de vários políticos ditos progressistas, com atuação tradicional nessas áreas, havia um questionamento do esvaziamento do papel do vereador.

Havia uma reação que se não era ostensiva, era de certa ironia, não contribuindo seriamente para um programa que possuía uma proposta política muito clara, a qual eles não sabiam identificar o papel que cabia aos políticos.

Era uma Câmara eleita 6 anos antes, advinda de uma eleição dentro de regras da ditadura, uma Câmara politicamente pouco avançada.

Neste ponto, tem-se duas posições: lideranças que para vencer esse conflito e essa contradição, se opõem frontalmente a tudo o que vem do poder, tradicionalmente a posição tem sido o confronto, ou ao contrário, lideranças que sem saber, aderem de uma forma inocente e ficam a reboque do processo.

Um Programa que implicou num conflito permanente foi o programa de apoio às escolas comunitárias.

Uma das formas que encontramos para administrar, que não conseguiu resolver, foi o de repassar recursos para as escolas comunitárias. Elas administrariam e aplicariam na atividade que era mais conveniente para garantir a qualidade do trabalho.

De fato os conflitos existiram. Gerou conflito, principalmente, a questão da não disponibilidade da prefeitura para atender todas as demandas que eram apresentadas, dada a degradação da qualidade de vida da população. Neste ponto, uma das limitações foi a ausência de recursos. Esse é um elemento que conta decisivamente para criar conflitos, principalmente porque há um nível de organização muito em cima das reivindicações, do atendimento das questões imediatas e há impossibilidade de responder às demandas, com a intensidade com que elas são apresentadas.

O Programa da Prefeitura nos Bairros, era um programa onde devíamos ter muito cuidado, porque podia depender dele, o andamento do atendimento das demandas, e se criar uma expectativa que a prefeitura não pudesse responder.

Do ponto de vista da participação, o mais acirrado foi uma discussão entre o Movimento Popular e a Secretaria de Saúde. O movimento popular na área de saúde queria a direção única na distribuição dos cargos, e não reconhecia a legitimidade dos vereadores.

O conflito era fundamentalmente entre as pessoas e se reproduzia a nível de outros escalões. Infelizmente nós vivemos aqui o "jacobismo", o "arraesismo".

Quando um era governador e o outro prefeito, a coisa se reproduzia em todos os escalões. Os programas de cada um, em termos de estratégia de atuação, nos mais diversos setores, não procuravam aglutinar objetivos, o que vigorava em termos ideológico, era a hegemonia dos dois grupos.

O conflito entre a miséria, as demandas violentas que ela exige, e a impotência do poder de dar respostas. Nessa relação, permeava o sentimento de que o exercício de poder, era um projeto político, pelo qual determinadas forças se jogaram, e se obrigavam a mostrar um caminho que daria alguma solução. Isso trazia um conflito para os profissionais e os militantes, era a tentativa de que a população percebesse algo de positivo naquele tipo de ação.

Práticas de caráter assistencialista poderiam, na concepção maior de mudança, da transformação, não ter significado quase nenhum, mas possuía um significado em relação à população que se sentia, de certa forma, ligada politicamente àquele poder. Essas práticas não deixaram de existir.

Mas abriu-se realmente a possibilidade do poder, ou dos que estavam exercitando o poder, de terem a consciência e a visão crítica do processo histórico, da inviabilidade desse poder dar resposta, a não ser que se transforme e mude a composição de forças que predominam no poder e na sociedade.

Essa compreensão e esse espaço na relação concreta com o povo, diante de fatos concretos, foi utilizada no sentido de aprofundar essas discussões.

Havia a oportunidade de aprofundar o que representava o poder nessas questões de classe e o limite desse poder, e em que momento o poder pode dar respostas mais eficazes à população, com exemplos claros dessa característica de estrutura de poder de classe. Esse tipo de discussão traz algo, principalmente para uma população que não tem acesso e possui um grau de instrução quase igual a zero.

Foi interessante porque se conseguiu uma administração de conflitos com resultados positivos. O Shopping teve a sua via e a comunidade foi beneficiada com as casas. Uma demonstração de prestígio e força.

Com o Governo Federal a relação foi uma relação madura. Mesmo havendo disponibilidade de verbas, existia atraso na programação.

Não conheço máquina mais difícil do que a do setor público. Leva-se meses para as verbas virem, são processos demorados, são assinados contratos, convênios, depois quando se pensa que o dinheiro será liberado é preciso um contrato, mandar um projeto para ser aprovado.

Na Nova República não senti nenhuma abertura especial. Eram relações normais, o Prefeito era bem recebido, os projetos eram apresentados de acordo com as linhas de financiamento, mas iam atender pré-requisitos burocráticos.

Tinha que se apresentar o projeto, discutir com os técnicos, seguir todo um procedimento burocrático, penoso e desgastante.

A Prefeitura do Recife teve uma articulação muito grande na área de educação, com o Governo Federal. Se estruturava no Brasil, pela primeira vez, uma Associação Nacional de Secretários Municipais, e o fato da Presidência da Associação ter ficado no Recife favorecia uma articulação muito grande com o Governo Federal.

Não vi maiores problemas, acho que os fracassos que ocorreram não foram intencionais, houveram algumas dificuldades, mas não havia intenção direta do governador do Estado, em se contra por a linha política que estava executada pela Prefeitura. O Governador do Estado tinha uma boa vontade grande, porque havia uma identidade.

O problema da terra foi muito mal administrado. A oportunidade só veio no segundo ou terceiro ano do governo Arraes, estávamos praticamente fora da Prefeitura. A legalização do Pina, Casa Amarela e de Brasília Teimosa, onde havia uma confusão de doação de títulos falsos nós não conseguimos resolver nada. Nós não avançamos, considero a questão da terra um entrave doloroso. Nós não podíamos tocar a obra porque a terra não era legalizada e era um requisito perante a Caixa, que exigia que se resolvesse o problema. Nós tivemos problemas seríssimos, porque primeiro não era explícito. Eu partia do princípio de que Arraes e Jarbas tinham o mesmo entendimento a respeito da participação da população no Governo, e não tinham. Partiu de um falso pressuposto de que havia um igual entendimento de que o Estado deveria se abrir ao povo e não a população passar por dentro do Estado.

A diferença entre a minha experiência no Governo de Jarbas e a experiência do Governo Arraes é que a direção da Secretaria de Educação do Governo Jarbas, era um movimento da Prefeitura para o povo, para a população organizada.

Houve dificuldades minhas também, em não saber fazer essa articulação, de certa forma acho que consegui avançar com a população organizada e que não soube trabalhar com o Governo Arraes. Foi uma relação difícil, que prejudicou muito o trabalho que se vinha se desenvolvendo, porque recebia frequentemente queixas do Movimento Popular, e não me posicionava explicitamente.

Essa discussão do conjunto das forças, influências delas sobre a Prefeitura como um todo, não foi objeto de debate da Secretaria da Educação. Um Governo de mudanças teria que passar por esta questão. Pela não aceitação do clientelismo. Nós tínhamos uma área de negociação com a Câmara dos Vereadores. Havia um acordo implícito, nós não negociávamos nada dos professores, acesso exclusivamente por concurso, mas na área da contratação de vigilantes e serventes eles tiveram influência decisiva. Essa era uma articulação feita entre o Gabinete do Prefeito e a Câmara dos Vereadores.

Nós não tivemos uma interferência muito forte dos partidos. Existia uma comunicação entre a Prefeitura e os políticos que pode ser considerada do ponto de vista meramente partidário. A Igreja se fez presente através do Movimento Popular. Quanto a "lobbies", houve uma tentativa, mas esta não foi agraciada.

Na medida em que foram se construindo essas comissões de saúde, entra a proposta da Prefeitura nos Bairros, as demandas em relação a saúde é que começaram a vir dessa mobilização inicial. O levantamento dos problemas que recebia a Secretaria, mais os das comissões de saúde que começavam a ter uma maior abrangência no encaminhamento das reivindicações, extrapolando o setor saúde. Há dificuldade na relação dessas frações mais desenvolvidas com a comunidade, pois elas também se sentem inseguras em relação aos seus próprios companheiros de bairros, porque não desenvolvem uma prática sistemática de discussão, de debate e de fortalecimento, o seu grau de insegurança é de que em determinado momento poderá perder a confiança, se o poder arguir quaisquer questões relativas a atitudes que elas, enquanto lideranças, possam ter tomado, até uma decisão política, porque não havia condições objetivas de assumir tantas responsabilidades em cargos. Esse medo permanente do Movimento Popular pela sua insegurança com relação às suas inserções, fazem com que essa questão de que estaria havendo uma certa perda de autonomia fosse muito colocada. Essa questão era um reflexo dessa realidade, dos conflitos inerentes a essa relação do poder com essas comunidades. Essas lideranças, muitas vezes, se colocavam de forma agressiva perante a própria comunidade. É comum esse conflito entre as lideranças e a população, conflito, de certa forma, estimulado pela estrutura, pela forma como a cidade é organizada em elites, que leva à concepção de que elas resolvem os problemas.

A população, quando escolhe os seus representantes ao nível popular tem o entendimento de que estão solucionando, solucionadores assumem essa responsabilidade. Se não estiverem resolvendo passam a ser desconsiderados e precisando serem renovados, porque não estão cumprindo o seu papel. Se formos aprofundar como têm sido feitos esses processos eleitorais nessas associações e conselhos, o expediente de fazer propostas e promessas se assemelham muito aos processos eleitorais onde as elites são eleitas. Enquadro os técnicos nos seguintes parâmetros: primeiro, o técnico que desenvolve um trabalho, participa de um processo, sem ter participado da sua elaboração, sem ter se aprofundado no conteúdo político-ideológico; segundo, os técnicos que participam do conteúdo ideológico da discussão, se sentem capazes de compreender melhor a limitação da proposta, seus entraves, os seus obstáculos reais.

Reportando um pouco à administração, aqueles que teriam uma história de militância política, até certo ponto, essa situação lhes favorece a compreensão da limitação dessas estruturas de poder, em relação às mudanças reais.

Um outro grupo, se refere aqueles técnicos que se envolvem nesses processos, sem a compreensão exata dessas nuances todas, oscilam entre um limiar, como se aquele objetivo, aquela determinada intervenção, fosse o ponto máximo a ser atingido. É idealizado o utópico, tendo-se um processo extremo de frustrações que conflituam a nível da própria instituição, considerando insuportável a situação de não produzir respostas. Outra forma de comportamento é a de reagir contra às instituições, sugerir um desmonte na máquina inoperante.

Esse tipo frustrado e pessimista, dificulta o próprio processo interno institucional no grupamento que está inserido.

Existe um último grupo, extremamente funcional, que acha que o processo está sendo bom para o povo, ou que já foi melhor, ou poderia ser melhor. Muitas vezes toma postura de que o povo é exigente demais porque nunca teve essa oportunidade e agora está reclamando. Ou então, a posição de que o povo é ingrato, ou de que esse tipo de política de participação popular é extremamente desgastante, e faz com que a população se choque contra nós. Age sob ordens dos dirigentes e está só cumprindo com as obrigações. Isso é outra forma reativa de refletir a nível da não compreensão sobre o papel dele como servidor público dentro das instituições.

Acredito que aqueles que se inseriram com um grau mais amplo de compreensão do problema, vivenciando por dentro do processo, certamente se surpreendeu com as indicações postas pela estrutura do poder. Essa é uma postura extremamente frustrante, no sentido de que ele passa a indagar e ficar extremamente preocupado, em não atuar como inibidores da ação do povo, como amortizadores desses movimentos do povo, pois, na medida em que ele intermedeia, de uma certa forma, o poder com esses camadas populares, tendo a compreensão de que o poder, na forma como é estruturado, representante de conteúdo do poder, não dará realmente respostas efetivas às demandas e aos interesses da população. No projeto dos morros existiam as comissões de acompanhamento das obras, uma proposta nova, baseada na experiência anterior, eram as comissões de barreiras de Casa Amarela.

A população, quando escolhe os seus representantes ao nível popular tem o entendimento de que estão solucionando, solucionadores assumem essa responsabilidade. Se não estiverem resolvendo passam a ser desconsiderados e, precisando serem renovados, porque não estão cumprindo o seu papel. Se formos aprofundar como têm sido feitos esses processos eleitorais nessas associações e conselhos, o expediente de fazer propostas e promessas se assemelham muito aos processos eleitorais onde as elites são eleitas. Enquadro os técnicos nos seguintes parâmetros: primeiro, o técnico que desenvolve um trabalho, participa de um processo, sem ter participado da sua elaboração, sem ter se aprofundado no conteúdo político-ideológico; segundo, os técnicos que participam do conteúdo ideológico da discussão, se sentem capazes de compreender melhor a limitação da proposta, seus entraves, os seus obstáculos reais.

Reportando um pouco à administração, aqueles que teriam uma história de militância política, até certo ponto, essa situação lhes favorece a compreensão da limitação dessas estruturas de poder, em relação às mudanças reais.

Um outro grupo, se refere aquelas técnicas que se envolvem nesses processos, sem a compreensão exata dessas nuances todas, oscilam entre um limiar, como se aquele objetivo, aquela determinada intervenção, fosse o ponto máximo a ser atingido. É idealizado o utópico, tendo-se um processo extremo de frustrações que conflituam a nível da própria instituição, considerando insuportável a situação de não produzir respostas. Outra forma de comportamento é a de reagir contra às instituições, sugerir um desmonte na máquina inoperante.

Esse tipo frustrado e pessimista, dificulta o próprio processo interno institucional no grupamento que está inserido.

Existe um último grupo, extremamente funcional, que acha que o processo está sendo bom para o povo, ou que já foi melhor, ou poderia ser melhor. Muitas vezes toma postura de que o povo é exigente demais porque nunca teve essa oportunidade e agora está reclamando. Ou então, a posição de que o povo é ingrato, ou de que esse tipo de política de participação popular é extremamente desgastante, e faz com que a população se choque contra nós. Age sob ordens dos dirigentes e está só cumprindo com as obrigações. Isso é outra forma reativa de refletir a nível da não compreensão sobre o papel dele como servidor público dentro das instituições.

Acredito que aqueles que se inseriram com um grau mais amplo de compreensão do problema, vivenciando por dentro do processo, certamente se surpreendeu com as indicações postas pela estrutura do poder. Essa é uma postura extremamente frustrante, no sentido de que ele passa a indagar e ficar extremamente preocupado, em não atuar como inibidores da ação do povo, como amortizadores desses movimentos do povo, pois, na medida em que ele intermedeia, de uma certa forma, o poder com esses camadas populares, tendo a compreensão de que o poder, na forma como é estruturado, representante de conteúdo do poder, não dará realmente respostas efetivas às demandas e aos interesses da população. No projeto dos morros existiam as comissões de acompanhamento das obras, uma proposta nova, baseada na experiência anterior, eram as comissões de barreiras de Casa Amarela.

Nós propusemos, com o intuito de depois estender a experiência à toda cidade. Quando se estivesse construindo uma obra de infraestrutura na cidade, aquela obra deveria ser acompanhada por uma comissão local, constituída de moradores de rua, de todas as associações existentes na área, da prefeitura e da empreiteira. Estas comissões, que inicialmente o movimento popular considerava que eram muito abrangentes, eram comissões que a prefeitura necessitava para justamente diminuir essa influência da máquina na obra, do boicote ao engenheiro e do velho concubinato que existia entre a máquina e a empreiteira.

Essas comissões, chegaram a 220 comissões, eram amplas porque extrapolavam as entidades. Porque essas comissões tinham representantes da rua, de moradores, que nunca iam participar de entidades, e no início houve uma certa ciúmeira do movimento popular, de alguns setores, que não tinham condições de ser ágeis para participar dessas comissões. Mas era necessário ampliar, inclusive, a cidadania do morador, para ele se sentir responsável, cobrando, e portanto participando. O resultado disso é que apesar de a Prefeitura ter tido muitos problemas com empreiteiras e com as comissões, nós conseguimos dar uma sistemática de acompanhamento à obra dos morros, conseguimos passar três anos de gestão sem uma morte, sem um deslizamento sério. Muitas vezes havia conflito, como a mistificação, no caso dos morros, do muro de arrimo: comunidades quase que exigiam a construção do muro de arrimo como solução técnica, quando o muro de arrimo não era uma solução técnica adequada.

Quando houve um redirecionamento, teríamos que didaticamente mostrar as soluções alternativas que atendiam aos objetivos finais, sem ser através de uma obra específica, tópica, como era o muro de arrimo. Foi um processo difícil, o processo de convencimento de que certas soluções técnicas não eram as mais adequadas.

Quando nossa visão técnica era o tratamento da drenagem como um todo que não pode se dar em cima de uma ação tópica, localizada. Tem que se beneficiar a área toda para que todos se beneficiem, sem a qual, você não tem a solução para o problema.

Havia conflitos, porque os programas eram financiados por órgãos públicos e estes não estavam adequados a uma flexibilidade maior, a nível da proposta.

Criamos no Projeto Recife outro fórum informal que foi um conselho formado por 8 representantes de associações de bairros da área, existiam quase 40 a 50. Eles mesmos escolhiam, em reuniões, todas as intervenções na área do projeto Recife, tudo passava pelo crivo desse fórum. Era um fórum em que havia conflitos para serem administrados dentro do poder público e de interesse da comunidade. A discussão dos problemas proporcionou uma experiência muito rica, e difícil às vezes para o órgão conduzir, porque continha todas as intervenções do Projeto Recife que estava ligado aos organismos federais, além de estaduais, que passariam pelo crivo da base, que seria esse conselho. Foi uma experiência da nossa gestão, que nos informalmente criamos.

O Projeto possuía todo um comprometimento, por isso foi uma luta muito grande para a proposta existente, como a forma de financiamento e as prioridades preestabelecidas. Outro programa, o PREZEIS, foi também um marco dos mais importantes, onde estavam os conselhos de urbanização das zonas chamadas ZEIS, zonas especiais de interesse social. O chamado Fórum do PREZEIS, onde todas as comissões de urbanização de ZEIS possuem uma representação perante o Presidente da URB e a Prefeitura. Para que as questões globais não fossem transformadas em questões setoriais, a fim de que o Movimento, tivesse unidade e maior força. Esse Fórum não tem tido hoje maiores consequências.

Um projeto onde havia uma autonomia maior foi o Projeto Pina, onde as questões eram todas colocadas perante uma mesa. É claro que o poder público possuía a sua proposta, não se chegava na mesa sem o que seria obrigação do poder público: apresentar uma proposta à comunidade. O poder público tinha um compromisso e possuía a visão política do processo, o conhecimento e respeito da gestão urbana e que precisava colocar muito democraticamente, como uma proposta aberta à discussão e à modificação, até como um processo didático. O Projeto Pina foi elaborado e apresentado à comunidade e a partir daí a comunidade estabelecia discussões em torno daquele eixo. Estabelecia as prioridades e a sequência de intervenções. Modificava as soluções em função dos conhecimentos específicos que nós não detínhamos e com isso o Projeto andava, em função da própria comunidade e de seu interesse.

O Projeto Pina, logo no seu início, no período em que entrei em contato com o BNDES, se avalizarmos a sua proposta inicial e compararmos com o que foi feito, não tem nada a ver. O Projeto Pina aplicado está perfeito, a população está feliz com ele. Os problemas do Recife, no entanto, não podem ser resolvidos, ao meu ver, através de projetos desse tipo. A filosofia que se tinha era conseguir recursos para fazer não um Projeto Pina, mas um projeto para toda a cidade do Recife.

O Projeto Pina é muito bom para a população do Pina, muito ruim para a população do Recife.

É um avanço dizer que deve se fazer primeiro onde a população se mobiliza, e pressiona, é uma abertura de poder. Agora se isso é feito sem critério, como no caso, fez-se com que o Pina "virasse" uma avenida Boa Viagem. Trata-se realmente de uma população que está na frente, em termos de organização, e de luta no bairro, por outro lado, é preciso estabelecer regras para que as populações mais aniquiladas, menos organizadas, possam ser atendidas.

Quer dizer, além da participação e da mobilização, temos a demanda que vai ficando cada vez maior, para os mesmos recursos, e isto exige que as regras tornem-se mais exigentes.

A Secretaria de Educação contou com uma especificidade, teve uma influência decisiva do Movimento Popular organizado do Recife, na própria composição dos membros que dirigiram a experiência.

A questão da gestão em educação passou por duas dimensões: uma interna do próprio aparelho da Prefeitura, eram as escolas municipais, uma que eu chamaria externa, que era a articulação do conjunto das experiências de educação, se encontravam em desenvolvimento, por iniciativa do Movimento Popular do Recife. Gestão colegiada Conselhos populares. Era uma forma colegiada de gestão da escola: inicialmente compreendia-se a composição do Conselho formado, predominantemente, por segmentos diretamente ligados à escola. Posteriormente foi preciso avançar no sentido de que para gerir a escola não teria que ser, necessariamente um pai de aluno, teria que ser fundamentalmente alguém que participasse da vida do bairro, das lutas, e defendesse a escola de qualidade, com uma perspectiva de melhorar a qualidade de vida do bairro. Nas discussões com o pessoal de educação, a proposta deles era estar presente dentro do aparelho de estado. Embora não se tenha criado esses mecanismos que o Programa Prefeitura nos Bairros propunha, eles queriam uma participação no Aparelho do Estado. Em dois momentos diferentes, eles elegeram um representante para integrar a equipe que estava administrando a Secretaria de Educação. Mas eles insistiram na criação de uma representação mais forte deles, lá dentro. No início houveram algumas discussões, porque o pessoal queria ter uma Diretoria, chamada Diretoria dos Programas Especiais	Neste momento eu não cedi, hoje, depois de avaliar a experiência, penso que teria sido uma forma muito mais democrática, entregar essa diretoria para eles administrarem diretamente. Você acha que seria antagônica a instalação desses mecanismos institucionais, como os da Prefeitura, nos Bairros e simultaneamente uma experiência como essa que José Carlos desenvolveu dentro do SOS? Como essas coisas eram antagônicas? Faltou entre elas uma articulação mais orgânica que permitisse uma maior comunicação. A intervenção da Secretaria de Educação possuía o critério da indicação das necessidade definidas pelos bairros e uma avaliação das necessidades da cidade do Recife. A Rede Municipal se expandiu particularmente nos morros e nas favelas, estas áreas não eram consideradas prioritárias pelo Governo Estadual e nem pelos Governos Municipais anteriores. Antes da construção da escola nós fazíamos uma discussão nos bairros. Na maioria das vezes a discussão foi feita via Programa Prefeitura nos Bairros. A população reunida por temas de interesses identificava as áreas de carência. A expansão foi basicamente em função disso. A população tem que entender que o problema da carência é generalizado e que não adianta sortear uma comunidade, ou eleger por prestígio político, e nela fazer tudo e na de junto não fazer nada.

Essa é a grande contradição que existe entre um Projeto Pina e um Projeto SOS. Um projeto tipo o da "Drenagem do Recife", não construiu nenhum canal, mas desentupiu todos, e realmente funcionou. A população via todo Recife sendo tocado, nas suas galerias e nos seus canais.

É nesta dião só uma maior reflexão sobre o seu próprio problema, mas fazendo com que ela reflita sobre os problemas reação que tem, de se avançar, passando para população comum à todas as comunidades, que terminam sendo problemas do Brasil, e do mundo subdesenvolvido. Esse é o espírito de um programa tipo SOS Saneamento.

Se fosse começar de novo, começaria novamente pelo SOS, porque ele significou uma ação em cada bairro, iniciada através de uma discussão com os representantes de pessoas do bairro, onde essas regras eram todas colocadas. Essa colocação de que era uma ação meramente paliativa, tem uma parcela muito grande de responsabilidade dos técnicos, eles se impacientavam muito mais do que a comunidade. O povo queria saber se o problema foi resolvido, mas o técnico se angustiava muito, e terminava repassando este sentimento para população. Outro aspecto é que o SOS era um programa politicamente fraco, dentro da Prefeitura, não possuía recursos, nem uma força política maior. A sua ousadia foi tão grande que talvez ele tenha chegado à irresponsabilidade. Talvez tenha superestimado a capacidade de cobrança da população, pois o SOS não se propunha a ser um realizador, e sim um elemento de confluência. Se a minha condição fosse a de Prefeito e não a de Vice-Prefeito, minha administração teria sido através do SOS, teria descentralizado completamente.

Uma proposta do tipo SOS, ou do tipo Condomínio, é absolutamente diferente de tudo o que existe, não tem nada que se assemelhe. O seu grande potencial, termina sendo a sua grande fraqueza, que é obrigar à discussão profunda com a população, e a questão de romper com a prática clientelista, na medida que permanece no poder a decisão de escolher aonde atuar.

Em um ano se chegou, bem ou mal, a atingir cerca de 100(cem) comunidades. No momento que estas 100(cem) entendessem o problema dos mais carentes, e com isto tivessem uma visão crítica dos seus problemas, para avaliar os seus problemas no conjunto, a partir daí, a proposta começaria a funcionar.

Na área de saúde a história da organização do Movimento Popular já possuía alguns fatos interessantes. Por parte do próprio Movimento Popular, que já vinha junto às associações ou conselhos de moradores ou de mães mesmo, estruturando determinados tipos de organizações para responder às questões básicas de saúde. Nós identificávamos em Recife dezenas de grupos de saúde dentro das comunidades, grupos que possuíam características diversas. Alguns grupos, fundamentalmente participando do processo da discussão, levando as questões mais no aspecto da educação popular, discutindo as questões da saúde relacionados com as condições de vida. E outros grupos que além de fazer isso também prestavam determinados tipos de assistência, até seguindo mesmo o modelo clássico de assistência à saúde com atividades médicas, atividades de enfermagem e outras. Outros estavam testando um retorno às práticas alternativas de terapêutica, e se organizavam em torno disso.

Essa é a grande contradição que existe entre um Projeto Pina e um Projeto SOS. Um projeto tipo o da "Drenagem do Recife", não construiu nenhum canal, mas desentupiu todos, e realmente funcionou. A população via todo Recife sendo tocado, nas suas galerias e nos seus canais.

É nesta diálio só uma maior reflexão sobre o seu próprio problema, mas fazendo com que ela reflita sobre os problemas reção que tem de se avançar, passando para população ncomuns à todas as comunidades, que terminam sendo problemas do Brasil, e do mundo subdesenvolvido. Esse é o espírito de um programa tipo SOS Saneamento.

Se fosse começar de novo, começaria novamente pelo SOS, porque ele significou uma ação em cada bairro, iniciada através de uma discussão com os representante de pessoas do bairro, onde essas regras eram todas colocadas. Essa colocação de que era uma ação meramente paliativa, tem uma parcela muito grande de responsabilidade dos técnicos, eles se impacientavam muito mais do que a comunidade. O povo queria saber se o problema foi resolvido, mas o técnico se angustiava muito, e terminava repassando este sentimento para população. Outro aspecto é que o SOS era um programa politicamente fraco, dentro da Prefeitura, não possuía recursos, nem uma força política maior. A sua ousadia foi tão grande que talvez ele tenha chegado à irresponsabilidade. Talvez tenha superestimado a capacidade de cobrança da população, pois o SOS não se propunha a ser um realizador, e sim um elemento de confluência. Se a minha condição fosse a de Prefeito e não a de Vice-Prefeito, minha administração teria sido através do SOS, teria descentralizado completamente.

Uma proposta do tipo SOS, ou do tipo Condomínio, é absolutamente diferente de tudo o que existe, não tem nada que se assemelhe. O seu grande potencial, termina sendo a sua grande fraqueza, que é obrigar à discussão profunda com a população, e a questão de romper com a prática clientelista, na medida que permanece no poder a decisão de escolher aonde atuar.

Em um ano se chegou, bem ou mal, a atingir cerca de 100(cem) comunidades. No momento que estas 100(cem) entendessem o problema dos mais carentes, e com isto tivessem uma visão crítica dos seus problemas, para avaliar os seus problemas no conjunto, a partir daí, a proposta começaria a funcionar.

Na área de saúde a história da organização do Movimento Popular já possuía alguns fatos interessantes. Por parte do próprio Movimento Popular, que já vinha junto às associações ou conselhos de moradores ou de mães mesmo, estruturando determinados tipos de organizações para responder às questões básicas da saúde. Nós identificávamos em Recife dezenas de grupos de saúde dentro das comunidades, grupos que possuíam características diversas. Alguns grupos, fundamentalmente participando do processo da discussão, levando as questões mais no aspecto da educação popular, discutindo as questões da saúde relacionados com as condições de vida. E outros grupos que além de fazer isso também prestavam determinados tipos de assistência, até seguindo mesmo o modelo clássico de assistência à saúde com atividades médicas, atividades de enfermagem e outras. Outros estavam testando um retorno às práticas alternativas de terapêutica, e se organizavam em torno disso.

Criava um processo de organização exatamente em busca de soluções alternativas. Do lado institucional, estava existindo um processo em gestação, onde o Movimento, dentro das estruturas de saúde, a nível do país todo, representava um avanço ao processo extremamente centralizado, e de características privatizantes da saúde.

Estava surgindo um processo de descentralização, em que estados e municípios começaram a vir a receber uma maior parcela de recursos financeiros. E dentro do bojo dessa proposta vinha uma de fazer comissões, que se consideravam inter-institucionais, que já contemplavam a possibilidade da população organizada vir a participar.

Na época do governo Jarbas nós encontramos uma comissão intermunicipal de saúde a nível de primeira região da qual faziam parte os órgãos públicos prestadores de serviços de saúde, e já se acenava com a possibilidade da representação popular participar dessas comissões, mas isso ainda não existia.

Antes da própria Prefeitura, tomar a decisão política, de se definir a estratégia da Prefeitura nos Bairros, no setor saúde, começou-se a fazer ou transformar em prática essa proposta de tentar fazer funcionar esse Conselho Municipal de Saúde, com a participação mais ampla dos segmentos sociais, tentando dar um caráter no mínimo paritário em relação aos prestadores de serviços, e a nível da comissão regional, se abrir à participação dos segmentos sociais. Dessa forma, foi se delineando o início de um canal institucional que na verdade representava um passo discreto.

Quando surge concretamente a proposta do Prefeitura nos Bairros, a coisa veio se afinar com essa idéia que estava germinando, e que veio ser fortalecida porque também a nível nacional as idéias foram evoluindo, no sentido de sair desse tipo de proposta, das ações integradas de saúde para uma proposta um pouco mais avançada, que era o SUDS.

Neste ponto, se configurava mesmo a formação de um colegiado mais representativo do segmento da sociedade, se definia a responsabilidade do poder em deliberar sobre a política de saúde.

Quando aconteceu de desenvolver o Programa Prefeitura nos Bairros, houve a possibilidade dessa articulação que estava ainda a nível mais central, ela se descentralizou também. O Programa do Prefeitura nos Bairros, com mecanismos de articular todas as forças organizativas por cada região, de propiciar que essas forças pudessem discutir as questões e tentar definir as prioridades e ser encaminhado para cada setor, isto possibilitou que essa proposta de descentralização tivesse as bases. No Programa do Prefeitura nos Bairros, quando a Secretaria de Saúde dava o retorno das reivindicações, ela tomava a iniciativa de levar para proposta de formação dos conselhos de saúde, por área ou por bairro, ou até por unidade de saúde. E a proposta vinha exatamente em cima da seguinte questão: a equipe de saúde se propunha a colocar, sejam quais fossem os objetivos dessas comissões, o papel real que elas teriam em relação à definição das propostas na área de saúde, ao controle dos sistemas.

É evidente que quando existe um espaço de negociação, a isola do poder termina entrando nos espaços do movimento. E como o poder é mais contínuo, mais solidificado, muitas vezes podemos dizer que avança nos espaços, que antes, praticamente só o movimento detinha. Os agentes do poder público acabam participando em demasia nas assembleias, nos espaços normais das reuniões, e isto pode criar uma espécie de confusão nas bases desses movimentos. No entanto eu frisei, que geralmente, essas assembleias eram muito conflitantes e violentas. A relação de solidariedade e fraternidade que havia, muitas vezes, parecia se modificar para uma relação de inimigos. Verdadeiros inimigos de classe, porque as acusações eram fortíssimas. Às vezes um simples atraso no início de uma obra, prejudicava praticamente toda pauta de uma assembleia que era interrompida pelos protestos contra o não cumprimento do compromisso de realização de uma obra. Thilman diz o seguinte: que todo processo de participação, termina levando a um refluxo dos movimentos. Porque os movimentos passam por uma falta de identidade, como se perdessem os mecanismos próprios de auto afirmação.

Algumas pessoas afirmam que depois do governo de Jarbas houve um refluxo no movimento popular local.

Mas eu acho que o refluxo do movimento se dá havendo participação ou não, porque o movimento não é um contínuo.

É preciso avaliar se os espaços foram ampliados, dentro do próprio movimento, no governo de Jarbas. Por exemplo, a Federação Metropolitana de Bairros, foi criada e se tornou autônoma, criaram-se também federações regionais, como a do Setor Caxangá.

Então, nos espaços paralelos às organizações institucionais, e nos espaços do próprio movimento houve também um avanço, evidente que depois que todas as facilidades acabaram, e veio o governo conservador, houve um certo pânico e desarticulação. No entanto, eu vejo isso como um resultado de um ritmo cíclico que é o movimento. O reconhecimento hoje, de que o Movimento Popular é parte ativa da estrutura da cidade é um fato novo.

A grande questão do Movimento Popular, é se eles puderam encontrar esse ponto de equilíbrio, manter a sua postura de movimento popular independente, colocar as questões sem desestabilizar a proposta de governo.

O fato de ser a primeira vez, levantou essas questões, essas contradições, afloradas e muitas vezes não administradas, de ambos os lados.

A questão de que estaria havendo um peso demasiado da estrutura de poder público dentro do Movimento, influenciando na sua autonomia, quase que direcionando a forma de como o Movimento se comportar em relação à canalização de suas reivindicações. Essa questão passou, durante todo o período da gestão, mas não ficou muito clara em relação ao entendimento dela, por parte do próprio Movimento Popular, numa tentativa de identificar quais os elementos que possibilitavam essa visão, de que forma a autonomia do Movimento estava sendo quebrada e que estava pesando demasiadamente no poder, dentro das estruturas. O que mais parecia verdadeiro é que o Movimento não conseguia desenvolver e responder às questões, de qual a causa de ele ser constantemente sendo solicitado. Do ponto de vista das escolas comunitárias havia uma ação da Igreja.

É evidente que quando existe um espaço de negociação, a fala do poder termina entrando nos espaços do movimento. E como o poder é mais contínuo, mais solidificado, muitas vezes podemos dizer que avança nos espaços, que antes, praticamente só o movimento detinha. Os agentes do poder público acabam participando em demasia nas assembleias, nos espaços normais das reuniões, e isto pode criar uma espécie de confusão nas bases desses movimentos. No entanto eu frisei, que geralmente, essas assembleias eram muito conflitantes e violentas. A relação de solidariedade e fraternidade que havia, muitas vezes, parecia se modificar para uma relação de inimigos. Verdadeiros inimigos de classe, porque as acusações eram fortíssimas. Às vezes um simples atraso no início de uma obra, prejudicava praticamente toda pauta de uma assembleia que era interrompida pelos protestos contra o não cumprimento do compromisso de realização de uma obra. Thilman diz o seguinte: que todo processo de participação, termina levando a um refluxo dos movimentos. Porque os movimentos passam por uma falta de identidade, como se perdessem os mecanismos próprios de auto afirmação.

Algumas pessoas afirmam que depois do governo de Jarbas houve um refluxo no movimento popular local.

Mas eu acho que o refluxo do movimento se dá havendo participação ou não, porque o movimento não é um contínuo.

É preciso avaliar se os espaços foram ampliados, dentro do próprio movimento, no governo de Jarbas. Por exemplo, a Federação Metropolitana de Bairros, foi criada e se tornou autônoma. criaram-se também federações regionais, como a do Setor Caxangá.

Então, nos espaços paralelos às organizações institucionais, e nos espaços do próprio movimento houve também um avanço, evidente que depois que todas as facilidades acabaram, e veio o governo conservador, houve um certo pânico e desarticulação. No entanto, eu vejo isso como um resultado de um ritmo cíclico que é o movimento. O reconhecimento hoje, de que o Movimento Popular é parte ativa da estrutura da cidade é um fato novo.

A grande questão do Movimento Popular, é se eles puderam encontrar esse ponto de equilíbrio, manter a sua postura de movimento popular independente, colocar as questões sem desestabilizar a proposta de governo.

O fato de ser a primeira vez, levantou essas questões, essas contradições, afloradas e muitas vezes não administradas, de ambos os lados.

A questão de que estaria havendo um peso demasiado da estrutura de poder público dentro do Movimento, influenciando na sua autonomia, quase que direcionando a forma de como o Movimento se comportar em relação à canalização de suas reivindicações. Essa questão passou, durante todo o período da gestão, mas não ficou muito clara em relação ao entendimento dela, por parte do próprio Movimento Popular, numa tentativa de identificar quais os elementos que possibilitavam essa visão, de que forma a autonomia do Movimento estava sendo quebrada e que estava pesando demasiadamente no poder, dentro das estruturas. O que mais parecia verdadeiro é que o Movimento não conseguia desenvolver e responder às questões, de qual a causa de ele ser constantemente sendo solicitado. Do ponto de vista das escolas comunitárias havia uma ação da Igreja.

Existiam algumas instituições que já tinham experiência na área de educação e acompanhamento de trabalho de educação nos bairros. O elemento unificador era a Igreja. Mas na proposta da Igreja ainda não tinha sido encaminhado o diálogo sobre a autogestão.

As comunidades quando se organizam, principalmente aquelas que não estão inseridas no mercado de trabalho, ou vivem de maneira muito flutuante na sua participação no mercado de trabalho, no seu sentido organizativo, elas são extremamente frágeis. As suas mobilizações são muito parecidas com as ondas do mar, existem os momentos de maré alta, geralmente estimulados, ou motivados por questões muito concretas, e desde que exista uma força que conduza e que esteja em uma fração mais desenvolvida dessa massa. Evidentemente que acontecem os movimentos reivindicatórios de caráter mais imediatistas, problemas concretos. E na medida que não há uma certa continuidade, uma sistematização de avaliação das lutas, pela fragilidade exatamente do Movimento Popular, e do nível muito incipiente de compreensão da realidade por parte da grande maioria da população, principalmente se ela está desestruturada, marginalizada no processo, o que observamos é um descenso, então aquela onda passa e volta a uma certa estagnação.

Isso traduz uma dificuldade que as organizações populares tem com o poder. Na medida em que o poder abre espaços ou canais de participação, no sentido de democratizar mais a gestão, duas situações acontecem: a primeira, uma certa tendência a estimular essa abertura, no sentido de obter êxitos e conquistas.

Ao mesmo tempo, diante de algum grau de facilitação, existe uma tendência à não ampliação do processo de discussão mais amplo dentro da comunidade, de acumulação de força maior, e de aprimoramento no processo de luta.

Quando esses representantes encontram canais mais fáceis, tendem a absorver essa teoria, de não precisar contar com uma grande mobilização, com uma grande discussão na comunidade. Por outro lado, temos que reconhecer que a mobilização

maior, pela dificuldade que o poder estabelece nessa relação, também tende a inibir a participação, ou criar intensa frustração, uma vez que os processos, ou são reprimidos pela violência, ou simplesmente não são atendidos. Isso também é um fator de desmobilização. A questão do conteúdo político e ideológico dessas frações mais desenvolvidas: a impossibilidade de desenvolver simultaneamente, um processo reivindicatório, com uma discussão política mais profunda na definição mais clara do que representa o poder, de quais seriam os possíveis desdobramentos e as limitações do tipo de sociedade ou de Estado presente. Isso faz com que essa fração mais consciente não se amplie, ela tende a ficar limitada às mesmas pessoas, não se renovando nem adicionando agregados novos.

São as mesmas pessoas, não encontramos uma renovação. Ao mesmo tempo, que não houve uma evolução na compreensão do todo, sempre as questões particulares, mais locais e de adesão geral, isto reflete nas relações que se estabelecem com o poder.

A AVALIAÇÃO	
A gestão teve um caráter muito a nível localizado. A experiência na Prefeitura colocou para mim um outro sujeito. Com a perspectiva de construir uma Sociedade autogerida, onde o sujeito primeiro era o próprio homem. A população organizada era a força maior que fazia a administração ser o que era. Eu mudei e considero isso uma coisa importante, porque quando nós não podemos mudar a face da terra, pelo menos nós melhoramos. A utopia é uma proposta de mudança centrada em certos agentes que podem realmente mudar e trabalhar nesse sentido, embora não seja fácil. É um processo que nós avançamos, cultuamos e enfim, temos que acreditar. A avaliação pessoal da gestão é de que valeu a pena, a utopia valeu. Todo esforço realizado pelo conjunto da Prefeitura tinha como premissa a hegemonia popular dos segmentos organizados que atuavam na cidade do Recife. Do ponto de vista da Câmara dos Vereadores houve um aprendizado muito grande, no sentido de propiciar a convivência com outras formas de organizações da população. Acho que se apontou para uma perspectiva do Socialismo. Um fator decisivo que contribuiu para desmobilização do movimento popular, a influência que teve a administração de Arraes para não fazer avançar esse processo. Existiram ações do governo estadual contrárias.	O passo seguinte seria descentralizar o orçamento, elementos contidos na nossa proposta e na da Prefeitura de São Paulo. O que deixou a desejar foi a conclusão de tudo que havia no programa, do ponto de vista da obra física, porque havia um programa político que propunha a adesão da sociedade civil representada pela organização popular na gestão da cidade. Não se pode só medir o êxito do programa, não se pode só medir em metros quadrados de ruas pavimentadas, quantos metros de canais desentupidos, galerias, etc. Há um aspecto que fica difícil ponderar, que é a lição democrática, que considero o valor emanante do processo, que pode não trazer consequências imediatas como se esperava no processo eleitoral. Pode se questionar por que não deu certo, mas isso marca, são símbolos muito fortes que se criaram. A equipe teria que reavaliar as formas de ação. Fomos as vezes, muito severos em relação às respostas que nós queríamos e não conseguíamos, por dificuldades as mais diversas. Nós tínhamos limitações culturais e a herança de um passado, nós não tínhamos esse exercício do poder, tínhamos prática do ante-poder. De repente nos deram a gestão da cidade, por decisão democrática da maioria. Essa questão teria que ser revista, uma vez que o povo nos entregue outra vez uma gestão desse tipo, nós temos que nos auto-avaliar.

Estou muito mais escandalizado intra-muros, do que o que fora deles. Realmente temos que trabalhar muito mais nessa esquerda intelectual, que somos nós, em termos de fazer uma mudança de fato, de colaborar num processo de mudança.

É uma Gestão que não vai marcar porque não conseguiu realizar ações maiores do ponto de vista de cicatrizar o Recife, de marcar o Recife. E também não se impôs como um processo novo, como uma proposta diferente. Considero que, do ponto de vista dos compromissos assumidos, e do que era possível na época, foi nota dez.

A descentralização, ao meu ver, não é fundamental pela sua eficácia, sua racionalidade e seu menor custo. A descentralização é fundamental por promover uma mudança de comportamento, por obrigar a máquina a se encontrar com a realidade, colocando o funcionário, o engenheiro e outros dentro do problema da cidade. Tem que haver autoridade e centralização na decisão. Centralização na decisão final, nos comandos e nos controles, pois do contrário cria-se a desordem. Quanto maior a descentralização da ação, maior tem que ser a centralização do comando. A decisão dos recursos e outros mais, somam um único aspecto, o que importa é a definição dos princípios. Se os princípios são colocados, aceitos e exercidos, a questão do investimento está dentro deles. O orçamento não é o fundamental. Fundamental são os princípios que contemplam o que vai ser feito com o orçamento. A distribuição dele. Na medida que é feita a distribuição, tendo uma centralização que controla e que é capaz de observar, e juntar, as coisas vão acontecendo.

Além disso, estabelecer que o projeto possui a primeira, a segunda e a terceira etapa, formadas por atividades diversas, descriminando-as o mais possível. Trata-se de um longo caminho a percorrer e o processo vai nos ensinando, mas em sua síntese esse é um processo democrático.

A descentralização parte de pressupostos que são mais democráticos, do ponto de vista da população. O estilo de governar descentralizando já rompe com toda a prática clientelista.

Se, na verdade, o exercício do poder, possibilita a elevação do grau de organização popular, é essa a dúvida. O exercício do poder que democratiza, dá apoio estratégico, nesse processo de evolução do movimento, dessa organização popular, essa prática de gestão mais democrática, efetivamente auxilia, ajuda o desenvolvimento dessas organizações populares, fortalece e cria uma diferenciação. Cada vez que o poder aumenta em relação às forças com conotação ideológica mais progressistas, isso favorece. Se isso favorece, se articula com a organização popular, evidentemente gera alguma coisa de concreto e de mudanças que tenha que desbancar a estrutura de poder, para dar respostas mais globais e não setoriais.

Sobre essa prática das forças de esquerda, hoje, dentro deste contexto de uma visão muito a longo prazo, de profundas mudanças, do próprio marasmo que se encontra o movimento popular, as organizações de trabalhadores e tudo mais. Dentro da própria fragmentação em que se encontram as forças de componentes ideológicos de esquerda e de seus teóricos e práticos.

São questões que merecem ser analisadas para se saber o caminho que deve-se seguir. Todas essas questões que vem de experiências como foi a de Recife valeram e muito. Todas elas tem uma preocupação muito grande de criar afinidades com o povo, nos princípios eleitorais.

Tem muito o que se trabalhar no sentido do conteúdo eleitoral, para poder se considerar que aquela experiência possa se viabilizar em outro patamar. Os caminhos das forças de esquerda são a busca imediata do poder, ou a sedimentação de todo processo crítico ao poder, para a conquista do poder já ser em outro tipo de patamar, e em outras circunstâncias?

Essas experiências do programa Prefeitura nos Bairros, aparentemente foram isoladas, foram pontuais, mas estavam permeando no país um sentimento de democratização do poder. Hoje, as conquistas na Constituição, na Lei Orgânica dos Municípios, na Constituição Estadual, esses conceitos são exatamente para que os governos conservadores possam ter democracia. O que está faltando a essas forças políticas é essa articulação com o Movimento Popular, ou o que está faltando aos partidos de esquerda é um processo de articulação com as massas para não permitir que deixe de acontecer as coisas que estão institucionalizadas, conquistas obtidas até por essas experimentações de gestões democráticas. Hoje parece não se ter muita ambição, quer dizer, termina-se desgastando realmente, criando ilusões, reproduzindo os modelos conservadores, só que com caras dos discursos progressistas.

A organização das comunidades foi um fator importante, mesmo porque fez parte da nossa política prestigiar as organizações. Como institucionalmente o canal era feito através dos movimentos organizados, aqueles movimentos tinham um poder de barganha maior do que as comunidades que não se organizavam.

Era uma forma até de estimular à essa organização, como forma de poder, não que evitássemos evidentemente que isso ocorresse mas ficava certamente o exemplo de que aquelas que se organizassem teriam melhores chances de discutir com o poder, do que aquelas que simplesmente ficassem esperando de cima para baixo, a solução. Essa é uma lição que ocorreu, porque havia a política de que o movimento organizado seria uma saída para uma proposta de contra poder dentro de uma estrutura capitalista, a organização é estimulada e não tutelada.

A primeira questão é do ponto de vista de se construir um processo educativo, um processo de contra poder. Evidente que vem a tona a questão da carência dessa população, que é absurda pois não se pode querer uma consciência crítica, em cima de uma pessoa que passa fome. O que prevalece é a sobrevivência, é a lei da selva. Diante dessa carência total, tudo que fizemos foi uma gota d'água, em termos de necessidade e de atendimento. Programa deu certo porque apesar de todas as dificuldades que tivemos, deixamos símbolos, houve uma ação positiva na cabeça das pessoas, não em todas, em algumas, isso é uma marca, é um avanço. Foi um processo que vai ser lembrado.

salvou-se vidas, três anos de política nos morros, onde ninguém morreu.

Colocar uma unidade de saúde não altera a qualidade de vida. Mas ela possibilita a que determinados graus de agravamento das condições de vida possam ser minimizados. Fazer uma intervenção que diminua radicalmente os índices das doenças endêmicas, dar, naquele momento, naquelas circunstâncias, um determinado grau de diminuição das agressões que podem servir de maior degradação em relação às condições de vida.

É muito difícil poder ter parâmetros pelos quais possa-se estabelecer, o que vem a ser no contexto que vivenciamos a cidade do Recife, os seus problemas, a situação de sua população. O que é que na verdade a gente pode identificar naquele momento como algo que pudesse ser alterado, como dado de qualidade.

O exercício de um poder sem que haja essas mudanças estruturais, não dá nenhuma expectativa de modificações, dentro daquele conceito que de mudança de qualidade de vida da população. Uma decisão política de uma eficácia profunda com relação à superação de determinados problemas de saúde da população, o que promoveria uma melhoria significativa da vida da população em relação a determinados problemas de saúde decorrentes da contaminação da água, ou ausência de esgotos.

As questões decorrentes da fome, do processo de desemprego, da ausência da ida à escola, da falta de transportes coletivos, de lazer, todas essas questões que têm relação com a saúde, continuariam com sua dimensão, com o seu problema.

Considero que nós não conseguimos transmitir à população como um todo, uma visão do que foi esta gestão, um sentimento coletivo de que essa gestão teve uma marca diferenciada. Não soubemos transmitir o marketing adequado. O fato é que a gestão popular foi realmente diferenciada. Houve de fato, uma incapacidade de evidenciar essa diferenciação para a população.

Houve uma falha do governo popular em transmitir à população, não apenas através de mensagem publicitária, mas também por meio de um processo educacional, que mostrasse essa diferenciação. A falta de uma política que realmente fizesse com que a população sentisse que estava diante de uma ação diferenciada e a ausência de um processo educacional.

Onde fosse possível acompanhar essas ações do governo, de modo a transmitir uma visão diferenciada da gestão. A questão política frente a Jarbas, não foi bem administrada.

O problema estrutural da pobreza urbana no país prevalece. Trabalhar em cima dessas carências e no final do trabalho voltado para esta população, não ter um reconhecimento eleitoral adequado, significa que eles não fizeram uma avaliação crítica. O povo não sabe identificar bem ainda, quem é de fato capaz de poder, não digo resolver seus problemas, porque antes de tudo é ele mesmo que vai resolver, mas quem são os aliados que ele deve contar nessa luta contra essa carência fundamental.

A população pode ter preservado a figura de Jarbas, como um bom gestor, mas optou por uma alternativa que era contrária àquilo que Jarbas representava.

Não fomos capazes de mudar nada, mudamos muito pouco. A essência não foi mudada de jeito nenhum, houve a derrota porque nós mostramos que somos iguais ao outro lado. Comparar com outras gestões e dizer que Jarbas não trabalhou muito pelas classes sociais mais baixas, é mentira. Dizer que Arraes não trabalhou muito mais por essas camadas é mentira. Quanto a essência, não mudou nada.

A população não tem condições de fazer reflexões e avaliações dessa natureza. A população reage com a pele, com o estômago e com o bolso e de alguma forma se revela.

A CONCEPÇÃO	
Muitas pessoas não tinham conhecimento do que era uma participação. A proposta de participação popular na gestão pública sempre foi uma bandeira do Movimento Popular. Apesar de ter havido desentendimentos que se referem a como se daria esta participação, julgamos a proposta da Prefeitura avançada. O Movimento não possuía uma reflexão e uma avaliação. O Movimento é muito heterogêneo e possui concepções as mais revolucionárias, as mais reformistas. O que torna difícil elaborar uma proposta única. Este foi o maior impedimento para a elaboração de uma proposta clara de participação na gestão pública. Nessa ocasião a assembleia de bairros tinha uma proposta de conselhos populares. Foram feitas duas visitas a primeira, que achava que a própria assembleia deveria se transformar num conselho popular e outra, que esse conselho deveria estar ligado ao poder público. Foi essa última, a proposta majoritária. O mais importante, o que o povo queria de gestão de terras, Vasconcelos, era o seu compromisso de campanha, a sociedade que se criava, entre Prefeitura e povo, e isso se cumpriu. Era a participação nos trabalhos sociais dentro da comunidade, administrados pela própria comunidade. Isso também aconteceu.	Existiam pessoas que ele não convidou e que convocou para a sua administração e que não possuíam nenhum compromisso com a mudança do movimento popular. Tinham compromissos com partidos políticos. Muitas pessoas deixavam de participar dessas passeatas, dessas reivindicações porque diziam: "nós estamos participando de uma passeata de partido político". Queríamos participar do movimento, como unidade do povo, muitas pessoas queriam ir para se aproveitar, para dividir, e para fortalecer os seus partidos políticos. Isso foi uma das coisas que impediu muito o avanço do Movimento Popular porque muitas pessoas reivindicavam uma coisa para as comunidades no sentido de mostrar trabalho, para apresentar um candidato futuramente, a forma de participação popular na gestão pública significava mais uma bandeira de luta contra a ditadura do que uma proposta de participação. Não possuíamos a clareza de um projeto de conselho ou de participação total, mas entendíamos que alguns caminhos bem delineados e representante, seria possível encaminhar algumas coisas. A estrutura institucional criada estabeleceu um pouco as grandes articulações do Movimento Popular.

Os programas atendiam as demandas e na forma de relacionamento com as comunidades, encurtavam a distância entre as assessorias, o secretariado do Prefeito e as lideranças.

De uma certa forma todos eles foram bons nesse sentido, mas ao meu ver careceu de um projeto político melhor e mais amplo, para redefinir alguns problemas que nós encontrávamos.

O Modelo Institucional era burocrático, infelizmente a máquina administrativa está montada dessa forma. Pode-se ponderar do tempo não ter dado para mexer na máquina. Seria necessário uma continuidade dentro da mesma linha política para poder mudar a mentalidade que não está apenas na máquina. Não é só isso que importa é a mentalidade das pessoas que fazem isso no dia a dia.

A máquina administrativa é emperrada. A população tem espaço para reivindicar mas tem pouco ou nenhum poder decisório.

O PROCESSO

As lideranças de bases tinham de certa forma um acesso direto a prefeitura, através deste ou daquele secretário, deste ou daquele assessor, o que fez com que voltasse a funcionar o individualismo. Elas participaram, solicitaram a nível de pressão política, de apoio do pessoal e de sua relação com área.

Nós éramos acostumados a ter uma administração onde o povo nem lá ia, não tinha acesso nenhum a prefeitura, e a gente vendo o novo Prefeito se abrindo para a discussão, indo para os bairros e instalando seu secretariado, a gente ficou se perguntando o que é que havia por trás? Então fomos lá.

O lance da autonomia passava pela cabeça das lideranças: de não ter dependência de não ficar atrelado, se deixar conduzir pelo poder público e sempre ter uma postura de reivindicação, negociação, como necessária, mas sempre reivindicar.

É impossível você ter numa proposta desse tipo, sem fazer cooptação, é até uma certa ingenuidade, achar que não está havendo isso, e pensar que a gente também acha que não existiu.

Políticos que se diziam democráticos, que diziam que estavam no Movimento, muitos poucos apareciam nos encontros que nós fazíamos.

Porque quando apareciam era para levantar sua bandeira, não diria todos, alguns possuíam compromisso com o povo.

Nós não recebíamos dinheiro de ninguém a não ser pela Secretaria de Assistência Social, porque se nós recebêssemos nós ficaríamos subalternos a eles.

O Movimento como um todo não tinha autonomia ampla, muitos deles eram ligados à gabinetes. E muitos deles só faziam o que algumas pessoas do Departamento da Secretaria queria.

O acontecia aqui dentro do movimento, é que existiam segmentos de partidos, muitas pessoas filiadas a vários partidos, e algumas dessas pessoas estavam ali, assessorando dentro do movimento para fortalecer o seu partido, não para defender o povo. Isso chocava a administração da Prefeitura com o Movimento.

Nós sabemos que as pressões não vinham só do movimento, vinham de todos os setores da sociedade. Jarbas possuía a responsabilidade de representar bem aquela correlação de forças, para justificar inclusive a manutenção de poder por aquela correlação de forças.

Por um lado o prefeitura nos bairros esfacelou de fato e deixou muita liderança solta, mas de certa forma, ele conseguiu chamar à responsabilidade das principais lideranças para a necessidade de uma maior articulação do Movimento. De certa forma isso também veio ajudar o processo de articulação da Federação Metropolitana de Bairro. Já havia uma idéia anterior, não foi a partir da Prefeitura de Jarbas que ela surgiu, mas foi a experiência do programa Prefeitura nos Bairros que provocou essa articulação.

Devido crescimento da dispersão, que o programa proporcionou, ao abrir muitos espaços de discussão, com muitas reuniões.

A autonomia do movimento é um fato preponderante, em toda discussão que nós fazemos em qualquer instância de governo.

A forma do projeto das RPAs, enfraqueceu o próprio movimento. Depois o próprio movimento começou a se organizar mais.

A necessidade do movimento ir direto ao prefeito, passando por cima das instâncias de organização. Se por um lado fortaleceu, mostrando quem está mais organizado quem reivindica, por outro lado criou essa atitude isolada.

Era comum ver o setor de esquerda do movimento popular, meterem o pau na Prefeitura de Jarbas Vasconcelos. Era inerente que em qualquer administração, isso acontece, que houvesse cooptação, e ações clientelistas.

!

Essa visão ocorreu e de forma clara, todo mundo via que diversas áreas e lideranças eram atendidas mais rapidamente do que outras, algumas delas por conta do peso político e outras por causa da cooptação mesmo.

Nessa relação de negociação, e na agilidade da execução do acordo se dava o fortalecimento das lideranças. Muitas lideranças que não conseguiram perceber e ter jogo de cintura, ficaram na sua base, levando porrada da comunidade, porque não conseguiram trazer aquilo que havia sido colocado como anseio, uma coisa mais perto de ser realizada.

Se não conseguiu isso e politicamente, foi desgastada, e diversas lideranças foram desgastadas nesse sentido. Outras que conseguiram ter jogo de cintura para sobrepor e não ficar apenas transmitindo recados da prefeitura. Sairam fortalecidos: primeiro porque tiveram jogo de cintura para negociar e segundo porque quando viram o que o processo tava empacado, abriram o jogo para a comunidade.

Esse é o modelo do presidente, tem que responder a necessidade do povo, passa a ser interlocutor, intermediário. Uma espécie de mini-prefeitura.

Ela pensa, pela falta de esclarecimento, que a associação é um órgão da prefeitura, do governo, para resolver os seus problemas. O nível de acomodação é tão grande, que o trabalho da gente é bem maior no sentido de estimular a participação.

Existia técnico que vinha, mas visando fortalecer o senhor fulano, numa outra rua, com o fim de ajudar a elegê-lo em eleições.

Considero o conflito necessário para a manutenção da mobilização. O conflito faz parte do processo democrático, ninguém pensa dentro de uma mesma linha, pois existem intenções diversas e visões diferentes. É necessário o conflito e a discussão, o aprofundamento de teses para que nós possamos avançar no conjunto. O indivíduo que vai para universidade e que trabalha em inúmeras teses, por mais progressista que seja, ele não participa na realidade, não tem a vivência. Então ele vai fazer aquilo que considera correto, segundo a sua visão teórica, histórica e tudo mais. É diferente do indivíduo que mora e vive na área, que termina se formando num técnico.

Porque ele está ali, na escola da vida. Ele não sabe fazer um projeto desenhado e calculado de uma tubulação de esgotamento sanitário, mas todas as comunidades tem sua vala, que corre, naturalmente obstruída sim, porque não tem um processo saneável, mas o pessoal usa, conhece a demanda daquilo. Esse conflito vem por isso, quando alguns técnicos, principalmente os de esquerda, não aceitam essa tese, porque pensam que aprenderam muito mais do que nós.

Em relação a alguns técnicos que trabalham na prefeitura, houve uma divisão: uns vinham com tinham a visão "sou técnico, trabalho na prefeitura de Jarbas, que é progressista. Outros, chegaram com um discurso bem diferente, mais humilde e querendo escutar a comunidade, "como é que se poderia transformar aquela idéia num projeto técnico".

A empreiteira respeitava o representante da comunidade. Não houve nenhum atrito com empreiteira, porque o serviço que foi feito foi respeitado. Uma boa parcela do movimento popular resgata o acordo de 85. Esse acordo tinha por base eleger a força de representatividade que nós queríamos, e que será mais consequente, para que depois, o movimento pudesse cobrar as ações devidas e inclusive a forma de participação que nós pensávamos.

As principais lideranças tiveram um papel muito importante neste sentido. Se por um lado a heterogeneidade do movimento prejudicou, fez a indefinição de uma posição hegemônica do movimento, na decisão objetiva, de uma proposta concreta de participação. Por outro lado, essa mesma heterogeneidade permitiu uma cobrança sistemática das lideranças mais próximas, que entendiam melhor a proposta apresentada.

Se não conseguiu isso e politicamente, foi desgastada, e diversas lideranças foram desgastadas nesse sentido. Outras que conseguiram ter jogo de cintura para sobrepor e não ficar apenas transmitindo recados da prefeitura. Sairam fortalecidos, primeiro porque tiveram jogo de cintura para negociar e segundo porque quando viram o que o processo tava empacado, abriram o jogo para a comunidade.

Esse é o modelo do presidente, tem que responder a necessidade do povo, passa a ser interlocutor, intermediário. Uma espécie de mini-prefeitura.

Ela pensa, pela falta de esclarecimento, que a associação é um órgão da prefeitura, do governo, para resolver os seus problemas. O nível de acomodação é tão grande, que o trabalho da gente é bem maior no sentido de estimular a participação.

Existia técnico que vinha, mas visando fortalecer o senhor fulano, numa outra rua, com o fim de ajudar a elegê-lo em eleições.

Considero o conflito necessário para a manutenção da mobilização. O conflito faz parte do processo democrático, ninguém pensa dentro de uma mesma linha, pois existem intenções diversas e visões diferentes. É necessário o conflito e a discussão, o aprofundamento de teses para que nós possamos avançar no conjunto. O indivíduo que vai para universidade e que trabalha em inúmeras teses, por mais progressista que seja, ele não participa na realidade, não tem a vivência. Então ele vai fazer aquilo que considera correto, segundo a sua visão teórica, histórica e tudo mais. É diferente do indivíduo que mora e vive na área, que termina se formando num técnico.

Porque ele está ali, na escola da vida. Ele não sabe fazer um projeto desenhado e calculado de uma tubulação de esgotamento sanitário, mas todas as comunidades tem sua vala, que corre naturalmente obstruída sim, porque não tem um processo saneável, mas o pessoal usa, conhece a demanda daquilo. Esse conflito vem por isso, quando alguns técnicos, principalmente os de esquerda, não aceitam essa tese, porque pensam que aprenderam muito mais do que nós.

Em relação a alguns técnicos que trabalham na prefeitura, houve uma divisão: uns vinham com tinham a visão "sou técnico, trabalho na prefeitura de Jarbas, que é progressista. Outros, chegaram com um discurso bem diferente, mais humilde e querendo escutar a comunidade, "como é que se poderia transformar aquela idéia num projeto técnico".

A empreiteira respeitava o representante da comunidade. Não houve nenhum atrito com empreiteira, porque o serviço que foi feito foi respeitado. Uma boa parcela do movimento popular resgata o acordo de 85. Esse acordo tinha por base eleger a força de representatividade que nós queríamos, e que era mais consequente, para que depois, o movimento pudesse cobrar as ações devidas e inclusive a forma de participação que nós pensávamos.

As principais lideranças tiveram um papel muito importante neste sentido. Se por um lado a heterogeneidade do movimento prejudicou, face a indefinição de uma posição hegemônica do movimento, na decisão objetiva, de uma proposta concreta de participação. Por outro lado, essa mesma heterogeneidade permitiu uma cobrança sistemática das lideranças mais próximas, que entendiam melhor a proposta apresentada.

Essas lideranças participariam dos fóruns institucionais, mas teriam o compromisso de mostrar que o movimento será sempre o movimento, e o setor público será sempre o setor público.

Alguns partidos políticos participam com uma maior ou menor intensidade, mais participam ativamente do processo de organização.

A interferência destas forças externas não consegue mexer com a estrutura, porque o movimento tem estrutura própria. Tem seus mecanismos de equilíbrio.

As entidades de assessoria, ficaram meio tímidas. Foram pessoas das assessorias, dos partidos que assumiram a gestão Jarbas.

As assessorias já tiveram um peso muito maior. Teve um momento em que as assessorias comandavam o movimento popular, e houve um conflito quando o movimento decidiu resgatar esse poder de articulação. Hoje, por conta de não existir uma discussão, não há uma definição clara de qual é papel do movimento e das assessorias.

Era na questão do como participar, onde havia mais conflito. O bloco mais revolucionário achava que o processo não era o caminho institucional, havia um grupo reformista que achava que por ali poderíamos avançar, e que mesmo mantendo uma relação com a prefeitura, a gente poderia manter a autonomia do movimento. Esse era o maior entrave do movimento, que não conseguiu se definir, e isso enfraqueceu de certa forma, as grandes mobilizações que o movimento tentou fazer na época.

Não dá para definir bem, como esse pessoal se relacionava, porque o PC do B, o PT, o PMDB, o PSB etc. estavam na Prefeitura, todos os partidos de esquerda estavam na Prefeitura.

Os três atores tinham interesses diferentes: a comunidade tinha interesse de que as obras saíssem, e saíssem bem feitas; a empreiteira, no nosso entender, tinha o interesse de lucrar com essas obras, consequentemente se economizasse mais, lucraria mais, a economia também passava pela questão da qualidade, o material era pouco, e obras com menos material gasto, que no caso afetava a qualidade, e também, com a questão da mão de obra, que era baratíssima.

Precisava ter uma grande pressão das comunidades, no sentido de fazer valer uma boa qualidade e também nesse embate com as empreiteiras, a gente entrava também em confronto com a URB.

Essa história de base já está tão furada, muitas vezes a liderança fala da sua base, mas quando se chega lá, a base é só ele, e no máximo a diretoria.

O mais comum é o presidente escolher as prioridades dele, e levar para aquele espaço, para aquele fórum democrático as suas propostas.

A Descentralização facilitou a relação entre a Prefeitura e o povo.

De certa forma houve uma permissão para participar, mas não do processo decisório. Não tivemos o poder de decisão dentro da prefeitura de Jarbas Vasconcelos, tivemos uma participação construtiva que vinha dos bairros, mas as grandes decisões não nos competia. Elas foram muito moldadas por conta de assessores de Jarbas que participavam da assessoria do movimento popular e que sabiam e imaginavam, mais ou menos, a demanda do movimento popular e que caminho ele gostaria de seguir ou ver atendido prioritariamente.

Essas lideranças participariam dos fóruns institucionais, mas teriam o compromisso de mostrar que o movimento será sempre o movimento, e o setor público será sempre o setor público.

Alguns partidos políticos participam com uma maior ou menor intensidade, mais participam ativamente do processo de organização.

A interferência destas forças externas não consegue mexer com a estrutura, porque o movimento tem estrutura própria. Tem seus mecanismos de equilíbrio.

As entidades de assessoria, ficaram meio timidas. Foram pessoas das assessorias, dos partidos que assumiram a gestão Jarbas.

As assessorias já tiveram um peso muito maior. Teve um momento em que as assessorias comandavam o movimento popular, e houve um conflito quando o movimento decidiu resgatar esse poder de articulação. Hoje, por conta de não existir uma discussão, não há uma definição clara de qual é papel do movimento e das assessorias.

Era na questão do como participar, onde havia mais conflito. O bloco mais revolucionário achava que o processo não era o caminho institucional, havia um grupo reformista que achava que por ali poderíamos avançar, e que mesmo mantendo uma relação com a prefeitura, a gente poderia manter a autonomia do movimento. Esse era o maior entrave do movimento, que não conseguiu se definir, e isso enfraqueceu de certa forma, as grandes mobilizações que o movimento tentou fazer na época.

Não dá para definir bem, como esse pessoal se relacionava, porque o PC do B, o PT, o PMDB, o PSB etc. estavam na Prefeitura, todos os partidos de esquerda estavam na Prefeitura.

Os três atores tinham interesses diferentes: a comunidade tinha interesse de que as obras saíssem, e saíssem bem feitas; a empreiteira, no nosso entender, tinha o interesse de lucrar com essas obras, consequentemente se economizasse mais, lucraria mais, a economia também passava pela questão da qualidade, o material era pouco, e obras com menos material gasto, que no caso afetava a qualidade, e também, com a questão da mão de obra, que era baratíssima.

Precisava ter uma grande pressão das comunidades, no sentido de fazer valer uma boa qualidade e também nesse embate com as empreiteiras, a gente entrava também em confronto com a URB.

Essa história de base já está tão furada, muitas vezes a liderança fala da sua base, mas quando se chega lá, a base é só ele, e no máximo a diretoria.

O mais comum é o presidente escolher as prioridades dele, e levar para aquele espaço, para aquele fórum democrático as suas propostas.

A Descentralização facilitou a relação entre a Prefeitura e o povo.

De certa forma houve uma permissão para participar, mas não do processo decisório. Não tivemos o poder de decisão dentro da prefeitura de Jarbas Vasconcelos, tivemos uma participação construtiva que vinha dos bairros, mas as grandes decisões não nos competia. Elas foram muito moldadas por conta de assessores de Jarbas que participavam da assessoria do movimento popular e que sabiam e imaginavam, mais ou menos, a demanda do movimento popular e que caminho ele gostaria de seguir ou ver atendido prioritariamente.

Tentamos canalizar o pouco que algumas lideranças tinham a respeito de sua percepção de participação, eram sobretudo: transparência das informações que fossem prestadas em colaboração mútua, no processo de planejamento; espaço nas decisões, que infelizmente a legislação da época não permitia.

Havia uma correlação de forças que apoiavam o Prefeito. Embora que de forma crítica, garantindo a autonomia do movimento popular.

A lógica era essa: "vamos deixar de atender esse pessoal que se faz mais presente publicamente, e promove uma opinião pública maior, mais forte, para atender uma organização como a da Borborema, que não tem todo esse peso, apesar da quantidade de famílias ser maior?"

No começo se reclamava porque havia uma comunidade que era atendida primeiro que nós, mas depois que se passou a discutir as prioridades, acabou a reclamação, porque nós repassamos as necessidades e colocamos que eles estavam fazendo uma coisa sem discutir a prioridade e depois que passou a decidir a prioridade, nós deixamos de reclamar.

A avaliação das obras esbarrava sempre nos interesses em jogo: interesses da prefeitura, das empreiteiras, e interesses do povo. Se não houvesse uma fiscalização permanente, a coisa não funcionava, então, onde o povo fiscalizou mesmo, brigou com empreiteiras, com todo mundo, aí a obra saía perfeita, e hoje ainda está lá em perfeito estado. Dizer que a Prefeitura, que os técnicos da URB iam fiscalizar, que nada! Isso nunca houve.

Fiscalização, houve fiscalização, os técnicos da prefeitura estavam lá sempre presentes.

Nós sempre nos encontrávamos nas RPA8 e RPA7. A RPA8 era a Avenida Caxangá, lá se discutia se a Secretaria de Saúde possuía remédio para tal Posto, analisávamos se é aquela comunidade precisa desse remédio ou quem precisa é o Posto da Bomba Grande, se a Bomba Grande tinha mais necessidade então era enviado para Bomba Grande. Todos se respeitavam na área de Saúde.

Se havia uma rua para ser limpa nos Torrões, mas se em Bomba Grande, no caso, havia uma pior, a prioridade nós mesmos decidíamos. Isso era feito através do Programa Prefeitura nos Bairros.

Houve uma expectativa muito grande, achando o próprio povo, e as lideranças, que aqueles espaços iriam trazer benefícios concretos. Pensavam "vamos para reivindicar e já vai começar o calçamento". Por isso houve uma frustração, principalmente do povão, que no início se mobilizou demais, depois, acho que você concorda comigo, que aos poucos os fóruns foram diminuindo a participação, porque viram que era difícil.

Encontrava-se pessoas de boa vontade, isso não se pode negar, quadros de boa vontade, que se preocupavam em responder primeiro não ao povo, mas primeiro ao discurso das lideranças, entende? Havia uma maior identificação, porém na prática as coisas não saíam, precisava realmente haver muita pressão, ou negociação.

A gente achou muito interessante, porque mesmo sem ter verbas para fazer as obras, que se queria, muitas foram feitas, a gestão de Jarbas foi muito positiva nesse aspecto. Mas em relação a questão econômica, no sentido de executar obras, nós esbarrávamos com falta de verbas, e aí era impossível, isso frustrava a gente, e com certeza frustrava a administração.

Tentamos canalizar o pouco que algumas lideranças tinham a respeito de sua percepção de participação, eram sobretudo: transparência das informações que fossem prestadas em colaboração mútua, no processo de planejamento; espaço nas decisões, que infelizmente a legislação da época não permitia.

Havia uma correlação de forças que apoiavam o Prefeito. Embora que de forma crítica, garantindo a autonomia do movimento popular.

A lógica era essa: "vamos deixar de atender esse pessoal que se faz mais presente publicamente, e promove uma opinião pública maior, mais forte, para atender uma organização como a da Borborema, que não tem todo esse peso, apesar da quantidade de famílias ser maior?"

No começo se reclamava porque havia uma comunidade que era atendida primeiro que nós, mas depois que se passou a discutir as prioridades, acabou a reclamação, porque nós repassamos as necessidades e colocamos que eles estavam fazendo uma coisa sem discutir a prioridade e depois que passou a decidir a prioridade, nós deixamos de reclamar.

A avaliação das obras esbarrava sempre nos interesses em jogo: interesses da prefeitura, das empreiteiras, e interesses do povo. Se não houvesse uma fiscalização permanente, a coisa não funcionava, então, onde o povo fiscalizou mesmo, brigou com empreiteiras, com todo mundo, aí a obra saía perfeita, e hoje ainda está lá em perfeito estado. Dizer que a Prefeitura, que os técnicos da URB iam fiscalizar, que nada! Isso nunca houve.

Fiscalização, houve fiscalização, os técnicos da prefeitura estavam lá sempre presentes.

Nós sempre nos encontrávamos nas RPA8 e RPA7. A RPA8 era a Avenida Caxangá, lá se discutia se a Secretaria de Saúde possuía remédio para tal Posto, analisávamos se é aquela comunidade precisa desse remédio ou quem precisa é o Posto da Bomba Grande, se a Bomba Grande tinha mais necessidade então era enviado para Bomba Grande. Todos se respeitavam na Área de Saúde.

Se havia uma rua para ser limpa nos Torrões, mas se em Bomba Grande, no caso, havia uma pior, a prioridade nós mesmos decidíamos. Isso era feito através do Programa Prefeitura nos Bairros.

Houve uma expectativa muito grande, achando o próprio povo, e as lideranças, que aqueles espaços iriam trazer benefícios concretos. Pensavam "vamos para reivindicar e já vai começar o calçamento". Por isso houve uma frustração, principalmente do povo, que no início se mobilizou demais, depois, acho que você concorda comigo, que aos poucos os fóruns foram diminuindo a participação, porque viram que era difícil.

Encontrava-se pessoas de boa vontade, isso não se pode negar, quadros de boa vontade, que se preocupavam em responder primeiro não ao povo, mas primeiro ao discurso das lideranças, entende? Havia uma maior identificação, porém na prática as coisas não saíam, precisava realmente haver muita pressão, ou negociação.

A gente achou muito interessante, porque mesmo sem ter verbas para fazer as obras, que se queria, muitas foram feitas, a gestão de Jarbas foi muito positiva nesse aspecto. Mas em relação a questão econômica, no sentido de executar obras, nós esbarrávamos com falta de verbas, e aí era impossível, isso frustrava a gente, e com certeza frustrava a administração.

No Ibura a Comissão de lutas se acabou, ela se desarticulou de tal forma, por varias razões. A principal, que eu atribuo, foi a campanha eleitoral.

Nós não tínhamos uma prática partidária, e os outros militantes que tinham, foram se distanciando da gente, ficando só como um bloco partidário.

O que a gente vê lá dentro são as mesmas práticas, onde predominam os fins eleitoreiros, de pessoas que começaram a se juntar, para dizer que tinham força política para conseguir a direção de um centro social urbano. Nequinho que começou a se articular, para aumentar a sua linha de conhecimento, já prevendo a sua candidatura para vereador, e esse jogo passava por mil interesses.

A RPA não atendeu ao objetivo da Prefeitura de atender as comunidades nos bairros através das Secretarias. A RPA não deixou de ser o espaço aberto mais importante, as reivindicações do povo são encaminhadas via RPA.

O Programa Prefeitura nos Bairros é um canal de ligação direta com a Prefeitura e os Secretários, que permite um amplo espaço de critica e reivindicação. É uma experiência recente que tem muito que melhorar, mas o programa é importante à nível de bairro.

O Programa Prefeitura nos Bairros diminuiu a participação das pessoas nas comunidades. A criação de um conjunto de comissões do próprio programa afasta o militante da sua organização e este passa a ter um referencial institucional.

O programa tem enfrentado o problema da falta de verbas.

No entender das comunidades, quem decide é o Prefeito e a Equipe Técnica que ele constituiu.

A população tem ficado à margem do processo. Uma preocupação constante tem sido o esvaziamento das associações. Passa-se uma mensagem de que o poder público resolve e na realidade não resolve.

Nós nunca tínhamos sido atendidos, mas, com essa Gestão passamos a ser atendidos. Porém, as necessidades são tão grandes que o que foi feito não representa muito.

O que dificultou o relacionamento foi encontrar na frente da Prefeitura companheiros de luta que tentavam levar a comunidade na conversa.

A prefeitura tem uma politica diferente das anteriores, porque existe uma maior democratização, mas existe também uma maior cooptação. O interesse da Prefeitura é de se manter no poder, através de uma manipulação da população.

A Prefeitura é aberta ao diálogo. Nós tivemos acesso aos Secretários e ao próprio Prefeito.

A questão de abertura ao diálogo é discutível, porque o diálogo com o Prefeito e o Secretariado, não altera a situação real da comunidade.

A Prefeitura tem uma proposta politica de trabalho e está corretissima, mas o movimento tem dificuldades de se organizar, e a Prefeitura não tem esta dificuldade. Os representantes justificam a dificuldade da Prefeitura em atender as reivindicações através da falta de verbas.

Neste processo quem coloca o problema da falta de verbas não é o secretário, mas o líder comunitário que estava na RFA, enfraquecendo a comunidade.

A formação deste espaço de decisão, foi gerado por nós na administração Jarbas. É uma forma pedagógica, que o Movimento e a Prefeitura encontraram de avançar democraticamente e de servir de experiência para futuras administrações que possuam uma visão política. Não considero que a entidade a que pertencemos seja atrelada ao poder público.

Se trata de uma necessidade do próprio setor público, de introduzir a sua política no seio do movimento. Fazendo com que o militante faça o papel de interlocutor da Prefeitura. Em outros momentos é a Prefeitura que tenta ser interlocutora do movimento.

A política de Jarbas Vasconcelos é mais democrática em relação aos governos anteriores. Quanto à condução dessa política, este governo traz a reboque o movimento de bairros.

A Prefeitura chamou as associações, para fazer a amarração em cima do seu projeto político. Defendíamos o contrário, a partir das nossas realidades, ter uma prefeitura que estivesse a serviço desse trabalho.

A Prefeitura procurou atrelar os movimentos através da cooptação, a partir do empreguismo.

Houve uma facilidade para se conversar com o secretário ou com o próprio Prefeito.

As comunidades não tiveram oportunidades de decidir, principalmente na questão do orçamento.

Questionamos quais as áreas onde deveriam ser aplicados os recursos e de que forma se definiria. A transparência nos negócios públicos e a participação na decisão das políticas públicas não foram atingidas. O que predominou foi a posição da Prefeitura.

Embora a população apresentasse as suas prioridades, só era executado aquilo que a economia municipal permitia.

Em geral, as poucas obras realizadas na Prefeitura de Jarbas foram consideradas de boa qualidade.

Neste processo quem coloca o problema da falta de verbas não é o secretário, mas o líder comunitário que estava na RPA, enraquecendo a comunidade.

A formação deste espaço de decisão, foi gerado por nós na administração Jarbas. É uma forma pedagógica, que o Movimento e a Prefeitura encontraram de avançar democraticamente e de servir de experiência para futuras administrações que possuam uma visão política. Não considero que a entidade a que pertença seja atrelada ao poder público.

Se trata de uma necessidade do próprio setor público, de introduzir a sua política no seio do movimento. Fazendo com que o militante faça o papel de interlocutor da Prefeitura. Em outros momentos é a Prefeitura que tenta ser interlocutora do movimento.

A política de Jarbas Vasconcelos é mais democrática em relação aos governos anteriores. Quanto à condução dessa política, este governo traz a reboque o movimento de bairros.

A Prefeitura chamou as associações, para fazer a amarração em cima do seu projeto político. Defendíamos o contrário, a partir das nossas realidades, ter uma prefeitura que estivesse a serviço desse trabalho.

A Prefeitura procurou atrelar os movimentos através da cooptação, a partir do empreguismo.

Houve uma facilidade para se conversar com o secretário ou com o próprio Prefeito.

As comunidades não tiveram oportunidades de decidir, principalmente na questão do orçamento.

Questionamos quais as áreas onde deveriam ser aplicados os recursos e de que forma se definiria. A transparência nos negócios públicos e a participação na decisão das políticas públicas não foram atingidas. O que predominou foi a posição da Prefeitura.

Embora a população apresentasse as suas prioridades, só era executado aquilo que a economia municipal permitia.

Em geral, as poucas obras realizadas na Prefeitura de Jarbas foram consideradas de boa qualidade.

A AVALIAÇÃO	
Hoje analisando a conjuntura, me pergunto para que o movimento? Se ele não sabe nem o que está acontecendo, se não está tendo nem participação, não tem nem proposta para isso. Quem vai sair ganhando é o poder público, ou uma gestão determinada, que vai poder no futuro, historiar a sua vida política no Estado, na cidade, vai ter tudo isso registrado? E o projeto que fizemos de representação do movimento popular para que serviu? O Movimento teve uma participação importante e levou a frente muitas formas de pressão, como mobilizações de ruas, que conseguiam chamar a atenção da Prefeitura para obras localizadas. A nível de grandes obras, de grandes projetos, isso não ocorreu por conta diversos tipos de pressões, tanto por parte do setor econômico, como do setor político que também bancam a cidade. Infelizmente não tivemos poder para se sobrepor a essa correlação de forças da sociedade. Os lobbies do capital funcionam em qualquer gestão. Não existiu poder de interferência no processo decisório. Se nós decidíssemos um projeto, passaria por uma outra instância, que depois nós terminávamos não tendo nenhum poder decisório. Não nos competia questionar o destino dos recursos, para fazer uma obra de melhoria ou de uma intervenção maior, em determinadas comunidades. O efeito positivo, porque abriu para a participação, o poder público ficou mais próximo. A gestão teve esta postura: atendia melhor.	Como ponto negativo as lideranças são muito equivocadas, não sabem o que querem, reproduzem o poder. Aqueles que tinham uma visão mais séria, ficaram tentando criar condições, para que desse tempo, para fazer suas tarefas na base, e suas tarefas junto às instâncias que a gestão criou. Resultado, a liderança ficou com menos tempo para a base, ficou só com tempo para frequentar reunião disso reunião daquilo, que eram criadas pela Prefeitura. As propostas eram muito avançadas, o que implicaria ter um movimento organizado com base consistente, com muita representação, para poder absorver a proposta. Então eles tiveram uma proposta irreal, deslocada da realidade. Não tinha liderança com clareza do seu papel, não tinha base. Em vez de ajudar a avançar, fez foi atrasar. O que mais dificultou foi a falta de um projeto para angariar recursos, para participar dos trabalhos. O estreitamento da relação, a abertura política, foi super importante, mas por outro lado, a expectativa criada de atendimento das reivindicações, a questão da ausência de caixa de recursos e a questão do tempo de execução, foram, os maiores entraves. Houve um certo desencanto, por parte daquela população que esperou muito. Quando se toca no aspecto da cidadania, ela não se dá apenas no campo da participação política, ela se dá também no resgate ao atendimento do que é básico para população.

Os problemas de ordem política os movimentos reivindicavam a participação decisiva e não consultiva, mas não se permitia essa participação decisiva, não havia interesse político.

Para uma gestão democrática deveria haver muito mais interesse de uma participação política com poder de decisão. Esse poder de decisão o movimento não tinha. O movimento participava, opinava, ajudava a planejar, mas na hora de decidir as prioridades das obras, não era o movimento quem decidia. As decisões eram tomadas muito mais por motivações políticas de correlação de forças.

Uma base maior com uma forte atuação das lideranças, que tivesse um grande poder de pressão, iria certamente levar uma obra de maior porte para aquela área que elas reivindicavam.

Essa transparência é conversa fiada. Para mim, eles transpareceram aquilo que eles podiam transparecer, o que trazia retorno na transparência, eles abriam, o que não trazia, eles não mostravam.

Foi mais um discurso do que uma prática. Não houve essa transparência na alocação de recursos. O que havia era quando determinado conjunto de comunidades, ou uma comunidade de maior peso reivindicava com uma maior força quando isso acontecia o que se dizia, era "olhe a gente não tem verbas, vamos juntos buscar no governo federal". Isso foi uma prática constante do governo Jarbas.

Essa transparência de fato não houve, não sei se por falta de decisão política, ou por falta de condições técnicas ou operacionais.

Eu vejo mais no ângulo da falta de decisão política e dizer: "olha, tudo o que nós temos em termos de recursos, é isso, e isso aqui está programado para isso, como nós podemos fazer, vamos rediscutir ou não vamos".

O orçamento tinha um conteúdo técnico que o movimento não conseguia acompanhar.

Tem que haver uma coisa clara e objetiva, e dizer: "olha isso aqui vai para aqui e isso aqui para lá. Isso aqui não pode ser feito".

As reivindicações da comunidade foram melhor atendidas, num processo participativo, quanto às questões pontuais sim. Para as grandes obras de transformações, não. A maioria das grandes favelas ainda continuam sem urbanização.

Se não houve obras de grande porte então não dá para fazer uma avaliação.

Foram feitas questões paliativas: atendimento de reivindicação de lixo, de esgoto, de luz, uma capinação ou um aterro, mas isso com o tempo se deteriora de novo. Não é uma obra concreta que possa se guardar por longo tempo. Foram atendidas reivindicações mais concretas na área dos morros, não resta dúvida, conseguiram atender uma parcela da população? As áreas baixas e alagadas? Não tiveram obras de grande porte que a gente possa destacar dentro de um conjunto. Foram feitas obras de grande porte, projetos localizados, no Pina, Brasília Taimosa, Coelhos, Coque.

Para mim, não acredito em áreas piloto, porque elas servem muito mais como um quebra-mola.

E um sustento da coisa, mesmo porque essas experiências não tiveram a mesma velocidade que poderia se ter num programa maior e ocuparam as lideranças na discussão daquele miudinho

Lideranças se viam sufocadas com as demandas diárias da comunidade, que não haviam despertado para os projetos maiores. Quem tinha um pouco mais de clareza pressionou, mas nem todo mundo que pressionou para melhoria de fato de suas comunidades.

Quando se colocou que uma das diretrizes da gestão Jarbas Vasconcelos seria a melhoria das condições de vida das populações mais carentes. O que é que subentende-se por isso? Subentende-se a melhoria das condições de habitação, de saneamento, de urbanização, esgoto, drenagem, iluminação, recolhimento de lixo, saúde e transporte, isso é melhoria de vida.

A posse da terra seria um passo mais avançado. Ela não seria apenas a melhoria das condições de vida, e sim uma conquista por todo um trabalho feito pelo movimento

Quanto a questão do controle da qualidade do serviço executado, as vezes sim as vezes não. Melhorou com nossa participação.

A qualidade de vida da população não melhorou fortemente, porque não foram obras de grande porte. Foram feitos paliativos.

O Movimento se organizou mais. As associações passaram a se conhecer. Com a gestão de Jarbas, começou a se organizar, e o povo a se descobrir, ir para rua. Todos sabiam aonde tinha uma associação, o que era a prefeitura, passou a ter um movimento, o movimento se organizou muito mais.

Agora não está organizado, porque muitos que estavam organizados não estavam conscientes para enfrentar o que está acontecendo agora

Comparando as gestões anteriores com a de Jarbas. Realmente Jarbas priorizou os bairros populares. A gente vê o sinal da administração dele.

No campo econômico, melhoraram as condições dos bairros populares, a situação de vida do povo mudou.

O campo organizativo foi o aspecto mais falho, porque o Movimento, as lideranças dos movimentos populares, elas não estavam organizadas e com clareza suficiente para absorver uma administração, nova porque nunca tínhamos tido uma experiência destas.

O Movimento não estava em condições, com clareza suficiente, para ver a diferença entre o papel do poder público, e o seu papel, como fazer disso um instrumento de luta no sentido de avançar. Então foi ao contrário, em vez de avançar, atrasou consideravelmente.

No campo ideológico, acho que deu uma grande contribuição, a medida que desmistificou a Prefeitura, abriu a Prefeitura ao movimento, onde ele passou a ter um espaço para reivindicação, o que nunca existiu. E também a proposta de democratização, contribuiu para o avanço da consciência. A massa que tinha como referencial a estrutura de cima para baixo, do poder concentrado, na autoridade, passou a ter outra referência desse poder.

A liderança da Associação se fortaleceu. Aprendemos muito, conseguimos muitas coisas, que muitas pessoas aqui não acreditavam.

É um sustento da coisa, mesmo porque essas experiências não tiveram a mesma velocidade que poderia se ter num programa maior e ocuparam as lideranças na discussão daquele miudinho.

Lideranças se viam sufocadas com as demandas diárias da comunidade, que não haviam despertado para os projetos maiores. Quem tinha um pouco mais de clareza pressionou, mas nem todo mundo que pressionou para melhoria de fato de suas comunidades.

Quando se colocou que uma das diretrizes da gestão Jarbas Vasconcelos seria a melhoria das condições de vida das populações mais carentes. O que é que subentende-se por isso? Subentende-se a melhoria das condições de habitação, de saneamento, de urbanização, esgoto, drenagem, iluminação, recolhimento de lixo, saúde e transporte, isso é melhoria de vida.

A posse da terra seria um passo mais avançado. Ela não seria apenas a melhoria das condições de vida, e sim uma conquista por todo um trabalho feito pelo movimento.

Quanto a questão do controle da qualidade do serviço executado, as vezes sim as vezes não. Melhorou com nossa participação.

A qualidade de vida da população não melhorou fortemente, porque não foram obras de grande porte. Foram feitos paliativos.

O Movimento se organizou mais. As associações passaram a se conhecer. Com a gestão de Jarbas, começou a se organizar, e o povo a se descobrir, ir para rua. Todos sabiam aonde tinha uma associação, o que era a prefeitura, passou a ter um movimento, o movimento se organizou muito mais.

Agora não está organizado, porque muitos que estavam organizados não estavam conscientes para enfrentar o que está acontecendo agora.

Comparando as gestões anteriores com a de Jarbas. Realmente Jarbas priorizou os bairros populares. A gente vê o sinal da administração dele.

No campo econômico, melhoraram as condições dos bairros populares, a situação de vida do povo mudou.

O campo organizativo foi o aspecto mais falho, porque o Movimento, as lideranças dos movimentos populares, elas não estavam organizadas e com clareza suficiente para absorver uma administração, nova porque nunca tínhamos tido uma experiência destas.

O Movimento não estava em condições, com clareza suficiente, para ver a diferença entre o papel do poder público, e o seu papel, como fazer disso um instrumento de luta no sentido de avançar. Então foi ao contrário, em vez de avançar, atrasou consideravelmente.

No campo ideológico, acho que deu uma grande contribuição, a medida que desmistificou a Prefeitura, abriu a Prefeitura ao movimento, onde ele passou a ter um espaço para reivindicação, o que nunca existiu. E também a proposta de democratização, contribuiu para o avanço da consciência. A massa que tinha como referencial a estrutura de cima para baixo, do poder concentrado, na autoridade, passou a ter outra referência desse poder.

A liderança da Associação se fortaleceu. Aprendemos muito, conseguimos muitas coisas, que muitas pessoas aqui não acreditavam.

A Gestão de Jarbas foi muito voltada para os pobres. Jarbas fez, em cima do seu compromisso com o povo, ele não deixava de vir às comunidades observar o que estava se passando. Em relação ao Movimento Popular, a abertura foi muito boa, mas provocou pequenas dificuldades, porque ele não estava preparado para aquela abertura. Foi uma boa gestão. Eu acho que foi um saldo bom, foi um saldo positivo à experiência rápida que passamos. A crítica que faço é que eles deixaram o Movimento, leigos e não fizeram uma só capacitação das pessoas que estavam dentro do movimento. Os entraves da Prefeitura eram da máquina burocrática, a falta de articulação entre as secretarias, a falta de prática em relação ao discurso do Prefeito. A máquina burocrática era emperrada, havia uma falta de homogeneidade da percepção de participação por parte do conjunto de técnicos, pois muitos que não tinham essa visão, consequentemente não aplicavam na prática. E a falta de interrelação entre as diversas instâncias da Prefeitura, entre o que alguns acertavam e o que todos deveriam fazer, o que prejudicava no final a questão andar como nós do movimento gostaríamos que fosse. O Movimento Popular, de certa forma, teve a prioridade das ações. Foi uma coisa passageira demais para ter uma avaliação mais profunda, mas foi uma coisa marcante e diferente de todos os governos que apareceram até agora. Os técnicos iam para as reuniões, e isso ajudava a mobilizar o povo.	Foi muito interessante essa experiência, nunca tinha havido antes a presença de técnicos da Prefeitura em bairros. Considero importante o acompanhamento técnico na área, desde que venha acompanhado das lideranças e não de forma isolada. A função do técnico, por mais progressista que fosse, deveria ser a de se colocar à disposição, com o seu conhecimento sendo administrado num projeto dirigido para aquela comunidade, juntamente com uma proposta política da comunidade. A vivência dela, deveria ser transformada num projeto técnico. A Proposta não Resistiu e não Houve a Continuidade na Nova Administração. A participação proposta era inviável, o movimento não absorveu. Se fosse viável, o movimento tinha resistido. O povo estava unido mas não possuía uma consciência política apara participar, e não esperava perder o poder. O pensamento era de que permaneceria a proposta. Não foi uma coisa consolidada, foi um projeto que ficou no meio. Não deu tempo para que as comunidades e as lideranças, tomassem pé do que era de fato o processo participativo, da forma como o que foi apresentado pela administração. O movimento se retraiu e voltou para as suas instâncias de organização. O retrocesso que nós tivemos de 88 para cá, de certa forma, mexeu com a estrutura do movimento popular de tal modo, que ele não conseguia acompanhar a velocidade com que se transformam as questões políticas e administrativas.

O movimento se fechou para tentar se organizar melhor, mas o saldo da coisa politicamente, mostra, um movimento popular com mais clareza para avançar na questão qualitativa, buscando avançar agora, na superação da questão quantitativa da reivindicação, e se voltando para questão da organização, e de propostas mais concretas mais objetivas.

Com a saída de Jarbas não existe mais a relação entre o Movimento e a Prefeitura, o movimento pressiona, mas o Prefeito não abre. A gente passou por um bocado de pancada política, o que soltou a base, do movimento, muita gente ficou dispersso e a gente passou muito tempo para tentar se reorganizar. Nem receberam as comunidades. Ficam criando canais internamente, não deixar avançar muito determinadas propostas do movimento popular, principalmente, nas instâncias que conquistamos na época de Jarbas, e hoje participamos a nível institucional. É uma condição que independe de quem esteja na Prefeitura, mas quando o movimento avança muito, criam-se mecanismos para que a gente não possa florescer. Isso o movimento está sentindo, mas a gente acha que isso, funciona como um passo organizativo.

Com essa divisão política não se consegue, os políticos se dividindo, cada um procurando se sobressair. Enquanto não acabar com esse negócio de partidos, principalmente começando pela própria esquerda, não se consegue. Na divisão perde-se.

Pedimos a companheira que se pudesse pegar esse material e transformar numa linguagem mais acessível, para que a gente possa ampliar o debate em torno dele.

A primeira parte é a coleta da pesquisa que você está fazendo, a segunda parte é o trabalho consolidado, a terceira parte, seria como ampliar esse trabalho consolidado, para que viesse a fortalecer todas as instâncias de organização que existem, seja da direita, seja de esquerda.

Não podemos dizer que a prefeitura de hoje, é a mesma prefeitura de Joaquim Francisco.

Não existe uma política alternativa de poder em relação à prefeitura.

Existe um sentimento de rejeição maior ou menor ao governo Jarbas, mas não existe uma proposta de construção, uma alternativa de poder realmente popular.

Nos não estamos procurando acompanhar a política do governo, mas sim garantir a nossa relação dentro de uma política global. Nesse ponto os técnicos eram muito mais próximos desse tipo relação.

Verifica-se uma maior ênfase ao investimento em obras que beneficiam a população. O problema é que a demanda é muito grande. O governo é do tipo burguês - democrático, há uma idéia de de discussão com a população, mas esta não decide a questão dos recursos a serem aplicados.

A participação diminuiu, porque tirou o militante de sua organização para uma relação mais estreita com o poder público.

O qual tem levado esses militantes a introduzir a política oficial da Prefeitura.

Do ponto de vista da iniciativa, considero correta. Diálogo sem obras é insuficiente.

O maior obstáculo, é a falta de organização, por parte da população. Jarbas teve assessores que não partilhavam da mesma visão política. Este fator dificultou a implantação do programa e emperrou a máquina administrativa. O Setor Público deveria se comprometer com os fóruns que já existem no próprio movimento popular. Falta transparência e decisão política, em virtude das alianças da Prefeitura que impedem que ela realize um projeto mais a esquerda. Uma deficiência muito grande nas organizações populares é não ter uma política mais independente, na realidade impede e leva até a um desgaste na Prefeitura do Recife. A comunidade não sentiu a transparência do modo que desejava. A população queria a prestação de contas dessa verba. Queria maior transparência no aspecto econômico. A comunidade tem que acompanhar, fiscalizando, porque, do contrário, as obras ou ficam destoadas do projeto, ou não são concluídas. Constatou-se que estavam desviando verbas para outras comunidades, sem haver uma discussão com a comunidade local. O pouco que foi feito incentivou a comunidade a lutar organizadamente, por suas prioridades. Quando Jarbas assumiu houve uma fiscalização maior, reconhecendo a própria comunidade como fiscal das obras. Em comparação a outras gestões, a Gestão Jarbas foi a que mais entendeu as nossas reivindicações.	A participação popular é a maior diferença. O acesso à Prefeitura através dos Secretários e inclusive ao gabinete do prefeito é outro aspecto diferente. Os principais fatores que impediram o bom funcionamento do programa, foi a insuficiência de recursos disponíveis para o atendimento às prioridades, a relação conflituosa com o Governo Federal e a participação da comunidade no processo orçamentário. O povo não necessita de representação, ele próprio se representa e reivindica os seus interesses. Os vereadores não colaboram no que diz respeito a nossa participação, mas quanto à Prefeitura, não sei dizer. Considero que a Prefeitura tenha uma linha progressista, mas não é popular. Proporia uma maior mobilização do povo, nos jornais, para criticar a Prefeitura. Os vereadores não tem nenhuma participação, não se dispõem a lutar pelas reivindicações populares e não participam das reuniões da comunidade. Existem raras participações, mas sem relevância. O Movimento não tem sugestões para melhorar o programa Prefeitura nos Bairros, mas tem sugestões para o relacionamento com a Prefeitura. Preferimos que as discussões sejam realizadas nas comunidades. Se nós tivermos uma linha de controle da comunidade sob os projetos, com certeza garantiremos uma gestão mais democrática.

Poderia ser feito um conselho municipal que não fosse apenas consultivo, mas que tivesse um poder deliberativo. Esse conselho devia ser formado por representantes das associações, das federações, dos sindicatos urbanos e da Câmara dos Vereadores.

Um conselho bastante amplo que teria acesso às informações de qualquer orçamento municipal e com poder de definir as prioridades da aplicação da verba. Também teria o poder de exigência da prestação de contas e repassar para as comunidades. O Governo Jarbas criou alguns conselhos, mas estes não foram deliberativos.

Penso que havia um certo deslumbramento por parte do Conselho.

ANEXO I:

RESUMO DAS ENTREVISTAS AGENTES POLÍTICOS

IDENTIDADE POLÍTICA	AGENTE A: Integrante do PFL com bases eleitorais concentradas nas 6. e 9. zonas correspondentes à Casa Amarela e Água Fria, respectivamente. AGENTE B: Integrante do PMDB cujo despertar político se deu nos anos de 63-64, como forma de luta contra a ditadura. Político urbano, candidato da classe média com pouco contato com o movimento popular. Base eleitoral a nível estadual: Recife. AGENTE C: Integrante do PMDB cujas raízes políticas se encontram na revolução de 64. Base eleitoral concentrada em Casa Amarela.
A DEFINIÇÃO DO PAPEL DO VEREADOR	AGENTE A: O vereador é como um fiscalizador. AGENTE B: É um elo de ligação entre a comunidade e o poder público. AGENTE C: Seu papel é ser a base da hierarquia política, elo com a comunidade.
RESTRIÇÃO AO CARGO DE VEREADOR	AGENTE A: Papel limitado por conta da legislação autoritária de 64. A Câmara é manipulada pela "velha-guarda". Existe a barreira do vício do passado clientelista. AGENTE B: Deliberação sem ação em função da retração do Poder Legislativo Municipal.
O VEREADOR SEGUNDO A COMUNIDADE	AGENTE A: O vereador como "salvador da pátria", a solução para todos os problemas comunitários, das mais diversas naturezas. Idéia do político descomprometido com o trabalho. O vereador como um veículo de denúncias. AGENTE C: No caso específico deste agente, a comunidade o reconhece através da produção concreta de obras.

PROGRAMA POLÍTICO: PONTOS DE MAIOR INTERESSE PARA O ELEITORADO	AGENTE A: Trabalho constante, renovação na câmara, novas ideias. AGENTE B: Proposta de reformulação dentro do programa maior do PMDB. Transporte, reforma agrária, educação, estatização e privatização. AGENTE C: Combate à fome e à política salarial vigente.
RELAÇÃO VEREADOR/COMUNIDADE	AGENTE A: A relação se estabelece através de contatos com a população representada, via de regra, por indivíduos isolados ou, em menor escala, por Associações de Moradores. AGENTE B: A relação se dá por meio de reuniões de assembleias de bairro ou ruas quando a Associação de Moradores não cumpre o papel dela. Contatos com o Movimento Popular, contatos no gabinete. A relação com a Associação de Moradores não é só um caminho de aquisição da base eleitoral. AGENTE C: A relação se efetua com visitas recíprocas.
NATUREZA DAS REIVINDICAÇÕES	AGENTE A: As reivindicações dizem respeito às necessidades básicas. AGENTE B: Reivindicações ligadas às necessidades do dia-a-dia. AGENTE C: Palavras-chave das reivindicações: fome e emprego.
ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES	AGENTE A: O encaminhamento é feito via plenária, imprensa e órgãos públicos. AGENTE B: O encaminhamento se dá por meio da Câmara.

O PREFEITURA NOS BAIRROS	AGENTE A: Dá uma visão distorcida da autonomia das associações. O Executivo se esconde por tras das reuniões. O Prefeitura nos Bairros como um espaço de participação viável que, entretanto, exige uma discussão maior por estar sujeito à manobras por parte do executivo. A prefeitura dá a palavra final sempre. O vereador não tem importância dentro do Programa. AGENTE B: Um programa válido como instrumento de participação que possibilita às comunidades o poder de decisão e acompanhamento das obras. O programa pode abrir espaço para a integração do legislativo embora não se tenha verificado isso a não ser quando se trata de uma área de atuação. AGENTE C: Um programa importante sobretudo do ponto de vista de que a comunidade conquista o espaço para ser ouvida. Um programa que não atrapalha aqueles vereadores que não se preocupam em disputar o espaço com o programa.
A QUESTÃO DESCENTRALIZAÇÃO GESTÃO JARBAS	DA NA AGENTE A: Não houve descentralização. As decisões políticas são sempre tomadas aleatoriamente às decisões da comunidade. O Prefeitura nos Bairros é apenas um teatro de manipulação. AGENTE B: Não tem informações concretas.
AVALIAÇÃO ADMINISTRAÇÃO JARBAS	DA AGENTE A: As decisões que eram tomadas no gabinete, apenas passam a ser notificadas a população. Não tem nenhum trabalho inovador. AGENTE C: A gestão trouxe algo de novo no sentido de estar mais próxima à realidade das comunidades mais carentes.

ANEXO J:

RESUMO DAS ENTREVISTAS AGENTES TÉCNICOS

A CONCEPÇÃO	
Criar mecanismos que garantissem o poder de influência dos setores populares na tomada de decisões junto ao Executivo. Viabilizar a participação das entidades populares organizadas nas decisões e nas gestões políticas da Prefeitura. Hoje, penso que a concepção de participação popular deve ser mais ampla e ir além das entidades populares organizadas, deve envolver os cidadãos que NÃO estão organizados formalmente todos os segmentos da Sociedade, os interesses populares, mas também outros interesses que estão presentes na divisão da espaços da cidade. A concepção parte do conceito de democracia como uma questão estratégica. O objetivo com a criação de canais de participação popular, é o de ter um Estado e uma Sociedade dentro dessa perspectiva. As propostas de autogest-ó colocadas por determinadas forças políticas devem ser articuladas a uma forma de gestão coletiva do espaço público. As políticas públicas, em termos mais amplos, devem ser discutidas publicamente, envolvendo todos os segmentos da sociedade, abrindo-se assim um campo para disputa de hegemonia. Nós trabalhamos, hoje, uma concepção de participação dos movimentos populares, na perspectiva de que eles se tornem atores sociais capazes de disputar a hegemonia.	A composição política da Prefeitura, na gestão de Jarbas Vasconcelos não era uma composição política homogênea. Formulado, que tentava afirmar aquele espaço. Com relação à visão sobre o processo de participação popular, nós poderíamos identificar um leque que ia desde a participação instrumental, nem ainda consultiva, mas muito mais legitimadora da gestão, até propostas de participação que tentavam firmar a construção de um Estado democrático. a linha que se implantou de forma mais coletiva, foi a que tinha o processo de participação como algo que não se esgotava naquela gestão, como um processo que trazia inerente a ele, a possibilidade de conflitos e que esses conflitos deveriam ser discutidos dentro desse espaço. Como sendo um momento que seria fundamentalmente de negociação, mas que não excluía a pressão junto ao órgão público e que preceitos. A questão do respeito à autonomia dos movimento sociais. O projeto possuía alguns pontos essenciais: do respeito à autonomia dos Movimentos, do papel próprio dos Movimentos como interlocutores da Sociedade junto ao poder público, e não correr a revelia do poder público. Problemas articular às demandas com o processo de planejamento. Essas demandas tinham premência mas ao mesmo tempo se construía um planejamento onde era importante ouvir a comunidade.

Era preciso que fossem capazes de pensar o bairro, que é o espaço de atuação política deles, a cidade, para que pudessem se colocar como interlocutores na negociação sobre os destinos da cidade. E isso não ocorreu. Uma outra coisa era a questão de heterogeneidade política da equipe do governo. Se

Uma terceira coisa diz respeito à própria estrutura administrativa da Prefeitura. A ausência de uma reforma administrativa que possibilitasse responder às demandas, à urgência que a população exigia. Quer dizer, uma reforma que tivesse dado o mínimo de eficácia a essa máquina, era uma condição necessária.

O programa se propunha a não ter apenas o caráter de formulação técnica, mas no sentido, também, de integração popular.

A questão da descentralização contemplava não apenas o aspecto da racionalização e modernização da administração, mas também o aspecto político. A descentralização é vista como uma forma de aproximar a administração da cidade e dos cidadãos inclusive a administração a conhecer de perto de forma mais direta os problemas de cada Bairro da cidade e negociar diretamente com as entidades representativas de cada uma das áreas. Penso que a Frente Popular não havia feito essa discussão e não tinha a prática política de um projeto global de governo.

Então, a ausência da discussão, desse projeto global que orientasse o processo de participação popular, como ele deveria se articular com as demandas setoriais,

com a gestão coletiva internamente, tudo foi um grande obstáculo para implantação do projeto dentro da Prefeitura.

A proposta de participação o seu conteúdo principal era de que o poder executivo deveria primar pela descentralização político-administrativa, pela participação popular nas decisões do governo, e pela participação na formulação do orçamento. O pessoal do Movimento Popular defendia a proposta da criação de conselhos populares. Dentro da proposta também estava embutida a proposta de descentralização. Esses conselhos representariam setores da cidade.

O modelo foi construído a partir da experiência de cada órgão, de cada setor, não existiu um modelo que fosse um modelo coletivo colocado a partir do início da gestão. A própria proposta de participação, nasce dentro do campo específico que era a Secretaria de Assuntos Extraordinários.

Se desenvolveram duas estruturas. Havia uma alguns espaços de participação da sociedade civil e outros foram se criando a partir da experiência prática e a das negociações. Não se partiu da tentativa de dinamizar ou modificar aqueles espaços preexistentes, mas de incorporar outros, absolutamente informais. Um processo de reforma administrativa começou a ser discutido, mas somente no último ano de gestão.

A marca global é caracterizada pelo Programa Prefeitura nos Bairros e por alguns projetos setoriais que possuíam orientações, políticas diferentes, embora não conflitantes.

A estrutura extremamente segmentada não beneficia um planejamento coletivo. Essa estrutura teve a sua lógica um pouco alterada com o Programa Prefeitura nos Bairros, porque obrigava todos os órgãos a planejarem e ocupar a cidade num nível mais genérico, mas isso não foi suficiente para quebrar essa prática segmentada. Do ponto de vista do Prefeito, a gestão tinha legitimidade política junto à população, possuía uma avaliação positiva dos cidadãos, apesar das deficiências da máquina. Pode ter sido um pouco mais cômodo não desarrumar. Sempre é complicado mexer com estruturas, porque são estruturas de convivência dessas forças políticas. Uma característica do Prefeitura nos Bairros era que estava-se negociando com quem detinha o poder de decisão política. Um dos maiores problemas do programa Prefeitura nos Bairros, era viver tensão da necessidade de respostas imediatas à população, e o fato de que, o programa era muito mais uma estratégia de planejamento participado	
O PROCESSO Surgia outro tipo de conflito, entre a liderança e a sua base, no momento em que a coisa assumia essa perspectiva de médio e longo prazo. Não há movimento popular organizado que vá se dispor a discutir reivindicações só pela discussão, só pela noção conceitual do processo de planejamento.	Procurou-se criar Regiões onde os limites coincidiam com os da organização popular já existente, para que o processo de participação popular na administração municipal não fosse um elemento que se chocasse com a forma e os limites da organização popular existente, mas que reforçasse, estimulasse sem interferir na sua estruturação.

O programa foi iniciado pela Região do Ibura, em 22 de fevereiro, e essa região foi escolhida principalmente por representar a nova postura da administração em enfrentar os problemas naquelas áreas que tinham sido marginalizadas pelas administrações anteriores.

Etapas para a implantação do Programa:

1) A equipe de coordenação do programa, entra em contato com as entidades, explicando o programa, o processo e a sua metodologia;

2) As entidades voltam para as áreas para discutir com a população quais os problemas da área e a listagem das reivindicações a serem encaminhadas para a Prefeitura;

3) Fez-se uma plenária com todas as entidades, onde eram recolhidas todas essas reivindicações;

4) Estas reivindicações são levadas para a Secretaria de Finanças e Planejamento para também dar um quadro da administração municipal, da questão administrativa e de recursos financeiros e de planejamento;

5) A coordenação do Programa organizava e classificava as reivindicações de acordo com a natureza delas, e encaminhava para os órgãos responsáveis;

6) Esses órgãos, Secretarias e Empresas da Administração Municipal, analisam as viabilidades do atendimento às demandas;

7) Volta-se para a área em conjunto para então ter audiência com as entidades de cada um dos bairros;

8) Em função das reivindicações mais graves, o Prefeito e sua equipe de governo vão "in loco" verificar esses problemas antes inclusive do despacho.

A prefeitura quer fazer entender que a negociação é com a população da área e que as entidades são os representantes e interlocutores da população.

Essas audiências são realizadas em função das reivindicações.

Tem um momento inicial, que seria uma plenária com todas as entidades presentes e também com todo o Secretariado. Nessas plenárias apenas os representantes das entidades e do secretariado estão presentes bem como representações de outros órgãos, que possuem uma intervenção de maior porte naquela região. Geralmente o prefeito encerra a plenária assumindo o compromisso de dar resposta as reivindicações.

Posteriormente à instalação do programa, realizava-se uma reunião plenária com a coordenação do programa, onde é feita uma avaliação do seu funcionamento e instalação.

Marcamos também um calendário mensal de avaliação e acompanhamento. Os compromissos assumidos nos despachos passam a ser acompanhados na sua execução com reuniões periódicas, todo mês, tendo uma reunião de um órgão da prefeitura com todas as entidades da Região, quando se fazia uma prestação de contas das realizações no período.

Outro aspecto importante é o caráter pedagógico destas reuniões, porque aquele órgão ao expor sua ação na cidade respondendo à questões específicas de cada bairro, faz com que as entidades vão dominando as informações a respeito da "rationale" da Prefeitura e conheçam os problemas que a cidade enfrenta como um todo.

Depois do Programa implantado nas doze regiões, voltamos com os despachos e as reuniões de acompanhamento e as avaliações mensais que são contínuas.

O programa foi iniciado pela Região do Ibura, em 22 de fevereiro, e essa região foi escolhida principalmente por representar a nova postura da administração em enfrentar os problemas naquelas áreas que tinham sido marginalizadas pelas administrações anteriores.	Essas audiências são realizadas em função das reivindicações.
Etapas para a implantação do Programa: 1) A equipe de coordenação do programa, entra em contato com as entidades, explicando o programa, o processo e a sua metodologia; 2) As entidades voltam para as áreas para discutir com a população quais os problemas da área e a listagem das reivindicações a serem encaminhadas para a Prefeitura; 3) Faz-se uma plenária com todas as entidades, onde eram recolhidas todas essas reivindicações; 4) Estas reivindicações são levadas para a Secretaria de Finanças e Planejamento para também dar um quadro da administração municipal, da questão administrativa e de recursos financeiros e de planejamento; 5) A coordenação do Programa organizava e classificava as reivindicações de acordo com a natureza delas, e encaminhava para os órgãos responsáveis; 6) Esses órgãos, Secretarias e Empresas da Administração Municipal, analisam as viabilidades do atendimento às demandas; 7) Volta-se para a área em conjunto para então ter audiência com as entidades de cada um dos bairros; 8) Em função das reivindicações mais graves, o Prefeito e sua equipe de governo vão "in loco" verificar esses problemas antes inclusive do despacho. A prefeitura quer fazer entender que a negociação é com a população da área e que as entidades são os representantes e interlocutores da população.	Tem um momento inicial, que seria uma plenária com todas as entidades presentes e também com todo o Secretariado. Nessas plenárias apenas os representantes das entidades e do secretariado estão presentes bem como representações de outros órgãos, que possuem uma intervenção de maior porte naquela região. Geralmente o prefeito encerra a plenária assumindo o compromisso de dar resposta as reivindicações. Posteriormente à instalação do programa, realizava-se uma reunião plenária com a coordenação do programa, onde é feita uma avaliação do seu funcionamento e instalação. Marcamos também um calendário mensal de avaliação e acompanhamento. Os compromissos assumidos nos despachos passam a ser acompanhados na sua execução com reuniões periódicas, todo mês, tendo uma reunião de um órgão da prefeitura com todas as entidades da Região, quando se faria uma prestação de contas das realizações no período. Outro aspecto importante é o caráter pedagógico destas reuniões, porque aquele órgão ao expor sua ação na cidade respondendo à questões específicas de cada bairro, faz com que as entidades vão dominando as informações a respeito da "rationale" da Prefeitura e conheçam os problemas que a cidade enfrenta como um todo. Depois do Programa implantado nas doze regiões, voltamos com os despachos e as reuniões de acompanhamento e as avaliações mensais que são contínuas.

Além dessas reuniões gerais, estabeleceram-se uma série de outros canais "micro": conselhos de escolas municipais, comissões de saúde. Depois, as obras de urbanização, principalmente na área de contenção de morros, foi constituído comissão por rua, onde as obras estão sendo realizadas, as associações de moradores constituem comissões de fiscalização de obras em cada rua onde o projeto é feito. Eles acompanham e controlam a qualidade da obra. Temos ainda os conselhos municipais e conselhos novos que foram criados durante a gestão.

A opção que a administração atual faz em relação à descentralização difere das outras alternativas já implementadas no Brasil, a nível de administrações regionais e sub-prefeituras. Tentamos descentralizar, não apenas os serviços de pequeno porte mas todos os serviços. Procuramos avançar no sentido que as secretarias e os órgãos de administração indireta planejem e executem as suas ações de forma especialmente descentralizada, tendo como base as Regiões político-administrativas. Este processo é mais complexo e difícil, porque está procurando descentralizar toda a estrutura. Ao nível da relação política entre estes órgãos e as entidades, esse processo avançou muito.

A posição da Prefeitura é de respeito a autonomia e a pluralidade do movimento. O conjunto das reivindicações era discutido com todas as entidades, independente das divergências políticas entre elas.

O Prefeitura nos Bairros era um processo que não excluía os conflitos e que por existir um canal de comunicação não impede da população procurar atuar em outras formas de luta.

O respeito a autonomia dos movimentos e a participação, vão formando níveis crescentes de exigências.

Existia uma outra fonte de pressão que era decorrente da perspectiva de desconcentração dos recursos. No momento em que ela definiu uma política de desconcentrar recursos, para atender ao global da cidade, abriu-se várias e várias frentes de negociação que eram, paralelamente, frentes de conflito.

Penso que algumas comunidades sem dúvida foram mais beneficiadas, não pelo peso da liderança, mas pelo aspecto diferenciado. É diferente, uma liderança que é identificada pelo Prefeito, como um companheiro de vários espaços de atuação, de uma que se aproxima dele, exclusivamente, dentro do processo formal de negociação. Mas mesmo assim isso não é o determinante, tem outros casos de comunidades, que foram altamente beneficiadas, exatamente por esse processo novo.

O canal aberto pelo prefeitura nos bairros evidentemente que facilita a resolução dos problemas, mas não elimina os conflitos que existem dentro da sociedade inclusive na relação Sociedade/Executivo (equipe responsável pela administração pública municipal)

e os cidadãos da cidade se dá de uma maneira mais aberta, mais direta e mais democrática.

Pode-se avançar mais na transformação social na medida em que você garante o espaço de liberdade de organização e de legitimação dessa organização popular. O processo tem os limites determinados pela própria estrutura da organização social.

As dificuldades que tivemos no início, deram-se através desse segmento popular, onde muitos possuíam a visão de serem privilegiados na atual administração. Foi muito importante a visão assumida de se entender que se ia governar a cidade com todos os cidadãos, e que as entidades estavam lá, não se negociava com indivíduos, mas com interpretes da população.

As lideranças importantes nesse processo eleitoral esperavam ser locutores privilegiados no governo de Jarbas, procuramos não discriminar, mas também não privilegia-los. Caberia a população identificar os seus representantes legítimos, autênticos, que defendessem seus interesses, e aqueles que não tinham essa legitimidade seriam excluídos.

Sempre convidamos a Câmara para participar das reuniões. Evidente que o Executivo não deixou de ter uma relação com o Legislativo. O que realmente mudou é que as entidades não precisam mais da intermediação do vereador para chegar ao Executivo. Foi estabelecida uma relação direta entre o Executivo e a sociedade organizada, o que mostra novo papel do vereador: fortalecer as reivindicações dos moradores.

O vereador não tem condições de questionar a importância, a legitimidade, a correção desse processo.

As maiores dificuldades são a falta de recursos e a organização da máquina administrativa. Do ponto de vista técnico da relação entre a administração e a sociedade, apontamos:

* A questão política oriunda de uma relação conflituosa entre o Estado e a sociedade.

* A visão localizada que as lideranças e os moradores da área possuem. Isto provoca um profundo entendimento dos problemas locais, mas se torna muito restrito quando se trata da cidade como um todo, que é a visão da Prefeitura.

De uma forma geral temos avançado bastante, existe uma reação e neste ponto pesa a questão ideológica. Tem técnicos que não aceitam esta posição por uma concepção pessoal, que não aceita o papel da participação. Por outro lado, na parte burocrático-administrativa, avançamos muito.

O pessoal técnico permanente da Prefeitura vinha de experiências de gestões anteriores em que a relação é marcada pelas gratificações e pela pouca cobrança. Para esse pessoal, o primeiro momento foi assustador, até porque vinham de permanência longa sem alternância de poder.

Houve por parte destes técnicos tentativa de dar "marcha-ré" nos projetos que eram orientados pela direção política da Prefeitura. Em momentos que o técnico ia discutir com a população, ele não estava preparado para o questionamento por parte da população, estava assentado sobre a eficácia do seu saber.

e os cidadãos da cidade se dá de uma maneira mais aberta, mais direta e mais democrática.

Pode-se avançar mais na transformação social na medida em que você garante o espaço de liberdade de organização e de legitimação dessa organização popular. O processo tem os limites determinados pela própria estrutura da organização social.

As dificuldades que tivemos no início, deram-se através desse segmento popular, onde muitos possuíam a visão de serem privilegiados na atual administração. Foi muito importante a visão assumida de se entender que se ia governar a cidade com todos os cidadãos, e que as entidades estavam lá, não se negociava com indivíduos, mas com interpretes da população.

As lideranças importantes nesse processo eleitoral esperavam ser locutores privilegiados no governo de Jarbas, procuramos não discriminar, mas também não privilegiá-los. Caberia a população identificar os seus representantes legítimos, autênticos, que defendessem seus interesses, e aqueles que não tinham essa legitimidade seriam excluídos.

Sempre convidamos a Câmara para participar das reuniões. Evidente que o Executivo não deixou de ter uma relação com o Legislativo. O que realmente mudou é que as entidades não precisam mais da intermediação do vereador para chegar ao Executivo. Foi estabelecida uma relação direta entre o Executivo e a sociedade organizada, o que mostra novo papel do vereador: fortalecer as reivindicações dos moradores.

O vereador não tem condições de questionar a importância, a legitimidade, a correção desse processo.

As maiores dificuldades são a falta de recursos e a organização da máquina administrativa. Do ponto de vista técnico da relação entre a administração e a sociedade, apontamos:

- * A questão política oriunda de uma relação conflituosa entre o Estado e a sociedade.

- * A visão localizada que as lideranças e os moradores da área possuem. Isto provoca um profundo entendimento dos problemas locais, mas se torna muito restrito quando se trata da cidade como um todo, que é a visão da Prefeitura.

De uma forma geral temos avançado bastante, existe uma reação e neste ponto pesa a questão ideológica. Tem técnicos que não aceitam esta posição por uma concepção pessoal, que não aceita o papel da participação. Por outro lado, na parte burocrático-administrativa, avançamos muito.

O pessoal técnico permanente da Prefeitura vinha de experiências de gestões anteriores em que a relação é marcada pelas gratificações e pela pouca cobrança. Para esse pessoal, o primeiro momento foi assustador, até porque vinham de permanência longa sem alternância de poder.

Houve por parte destes técnicos tentativa de dar "marcha-ré" nos projetos que eram orientados pela direção política da Prefeitura. Em momentos que o técnico ia discutir com a população, ele não estava preparado para o questionamento por parte da população, estava assentado sobre a eficácia do seu saber.

Não cabia no horizonte desses técnicos, que esse seu saber, pudesse ser questionado em pé de igualdade nem de locução com outros saberes. Mas na maioria dos casos, o corpo técnico, principalmente esse pessoal que estava no serviço de ponta, conseguiu evoluir dessa posição. O corpo técnico teve uma experiência gratificante.

Um tipo de técnico era aquele que vinha da formação acadêmica, que esta exercendo o seu trabalho de forma desvinculada da população. Para esses teve esse momento de confronto e o momento de aprendizado. Um outro tipo era os que vinham de uma experiência de intensa relação com os movimentos sociais e que algumas vezes os momentos de confronto eram vividos de forma muito angustiante, tanto pelos técnicos que se sentiam discordando e defendendo posições contrárias as de pessoas com quem tinham mantido historicamente alianças, quanto por parte dos Movimentos que reconheciam também naquelas pessoas aliadas de antigas lutas pela democratização e que vinham agora defender uma posição contrária, representando o Aparelho de Estado. Se conseguiu, apesar disso, preservar a existência de uma aliança que engloba todos nós na busca de uma transformação social, e preservar o fato de que estamos com uma parte do Aparelho de Estado e outra, como militante e que não se deve confundir o papel um do outro.

Em momentos que o técnico ia discutir com a população, ele não estava preparado para o questionamento por parte da população, estava assentado sobre o seu saber, sobre a eficácia do seu saber.

Nós não fechamos os barracões, porque verificou-se que apesar de precários eram os únicos prestadores de serviços existentes. A população não aceitava o fechamento, apesar das lideranças comunitárias desejarem. Alguns setores mais avançados do movimento reivindicaram o fechamento porque era um elemento de organização paralelo dentro de cada área.

A nova lei orgânica do município é que vai consolidar esse processo de participação popular e democratização. Temos avanços importantes de participação popular, como o direito à iniciativa, referendun, plesbicito, e, inclusive, a participação das entidades de bairro no planejamento municipal.

Hoje estamos discutindo a formação de um conselho municipal de planejamento e orçamento. Nesse conselho formado por entidades das diversas regiões político-administrativas com representações proporcionais à população de cada uma dessas regiões e mais a Federação Metropolitana dos Bairros, as entidades representativas dos trabalhadores (Centrais Sindicais), as representações empresariais (Federação das Indústrias, Clubes de Diretores Lojistas, etc), representação das áreas profissionais (Ordem dos Advogados, Instituições ligadas as questões urbanas). Teríamos um fórum representante do conjunto de interesse dos diversos segmentos sociais, tendo um espaço para a definição das prioridades globais a nível do planejamento e do orçamento municipais.

Em momentos que o técnico ia discutir com a população, ele não estava preparado para o questionamento por parte da população, estava assentado sobre o seu saber, sobre a eficácia do seu saber. Essa dificuldade do Movimento em dar conteúdo às suas bandeiras e em conseguir apoio da opinião pública de forma mais difusa, reduz a base dele também.

Na medida em que a opinião pública se deslocou desse movimento, do apoio a esse movimento, de onde recrutava as suas bases, minguou, e as suas bases também minguaram. As lideranças ficaram soltas, desvinculadas e com a dificuldade de estabelecer mediações entre a realidade política e as bandeiras de luta que eles tinham.

A ênfase à soluções coletivas e a perspectiva de procurar alternativas para essa realidade foi muito forte, e foi viabilizada graças ao fato de que estavam na direção dos órgãos executores, técnicos que tinham uma formação semelhante àquela do técnico tradicional, mas que possuíam uma concepção política da realidade social avançada, que os levava a procurar alternativas que não fossem as tradicionais.

São projetos que apostam na organização, que apostam no coletivo, são projetos que tentam procurar uma forma de trabalhar a questão, são projetos que tem um custo inferior à forma tradicional com que sempre foi tratado o problema do canal e do muro de arrimo.

Nesse aspecto, embora seja uma experiência absolutamente embrionária, ela é muito inovadora.

Um outro aspecto importante do processo de gestão democrática, foi a relação que se estabeleceu entre a rede municipal de educação, representada pela Secretaria e a alternativa, representada pelas escolas comunitárias, foi um exemplo muito interessante no que diz respeito a formulação de alternativas, de atores diferentes, com respeito a questão da autonomia, o que sempre foi ponto de honra entre a equipe que estava na Secretaria de Educação. O repasse de recursos feitos pela rede do Município à rede alternativa de educação, não estabelecia uma dependência política, nem tampouco o Município se abstraiu desse fato.

Na Secretaria de Ação Social (Diretoria de Descentralização Político - Administrativa, o trabalho de definição de prioridades foi feito no início da gestão. A Secretaria basicamente coordenava duas unidades. A primeira era o Sistema de Ações Comunitárias (SAC), que administrava os barracões e a segunda unidade era o GRACO (Grupo de Ações Comunitárias) que era responsável pela política de relação com os movimentos de bairro. Os barracões eram um equipamento de prestações de serviços, mas principalmente um instrumento político. O GRACO era constituído de lideranças comunitárias que surgiram nesse processo, que foram cooptadas e que teria a função de fazer a articulação não apenas da Prefeitura com as comunidades, mas de fazer a própria articulação de entidades, ligando-as ao poder municipal.

Esse grupo foi extinto e seus componentes foram reintegrados as suas funções administrativas.

Isso como uma proposta de Conselho para o Executivo e o Legislativo, mas não tendo um caráter deliberativo, mesmo porque tem a câmara de Vereadores e esta é quem vai aprovar em última instância o orçamento.

O Conselho propõe ao executivo que acata ou não as indicações, levando depois à câmara, tendo um processo rico e sólido no sentido de garantir a execução desse orçamento, porque ele vai ser o orçamento do Executivo, mas um orçamento que teve uma discussão e a participação da sociedade organizada.

Evidente que uma proposta orçamentária, que seja representativa e aglomere interesses da sociedade civil, dificilmente o Executivo ou o Legislativo fará grandes alterações na definição dessas prioridades.

A base de organização para o serviço de limpeza urbana tem um referencial que não é o das RPAs, porque o serviço de conservação tinha uma base territorial, e o serviço de limpeza urbana tinha outra. Eles dividiram a cidade em 31 áreas e estas estão agrupadas nas 12 RPAs. Discutimos bastante a questão de se criar uma base física nas regiões, e pensamos inclusive nos equipamentos. O caminho que nós fizemos é mais dinâmico e direto com os segmentos organizados. Pensamos inclusive em utilizar a base física já existente, as regionais, que coincidem com as seis zonas da cidade, mas o caminho que resolvemos tomar é o de não ter essa base física, de ter o processo mais dinâmico de se estabelecer a relação mais direta e mais descentralizada.

Esta relação é mais democrática e mais diluída, porque não se tem sub-prefeitura que vai concentrar poderes dentro daquela área, que ao mesmo tempo subtrai pequenas ações dos órgãos da administração central. É um processo mais complexo que exige um esforço maior da máquina e a pressão popular forçava a máquina a andar mais rápido.

Outro ponto importante é o da concorrência política existente entre as comunidades que reflete a questão da consciência política, no sentido mais coletivo. Procurava-se obter o máximo de recursos para determinada área, mesmo sabendo que existem outras áreas que estão com maior carência.

A outra questão que você focou que também é real é a questão do acesso diferenciado à figura do Prefeito. O Prefeitura nos Bairros foi um programa, onde algumas lideranças tentaram quebrar a hierarquia, indo direto ao Prefeito. As associações passavam por todas as Secretarias, todas as negociações e por último iam ao Prefeito, porque na verdade ia-se ao Prefeito para reiterar tudo o que tinha acontecido.

Acontece que o Prefeito tem as suas próprias relações políticas estabelecidas pelo Movimento Popular que não são mediadas pelos técnicos da Secretaria de Ação Social e pelo desenho institucional que fizemos. Determinadas lideranças simplesmente pegavam o telefone, falavam direto com o gabinete e diziam: "temos um problema aqui e o Presidente da Empresa, o Secretário, não estão encaminhando", e pediam uma audiência com o Prefeito.

Nós possuímos estruturas onde havia espaços mais coletivos de negociação, formas despersonalizadas e também, formas antigas, personalistas, da política tradicional.

Em grande parte das áreas, a forma predominante, foi essa forma nova, coletiva.

A base social que respaldava esses movimentos, se restringem, mas os movimentos não mudam o discurso, continuam achando que pelo fato de serem movimentos, pelo fato de serem pobres, são democráticos, representativos e tudo isso está conquistado de uma vez para sempre. E se excluem do campo da disputa, no conjunto da sociedade, da hegemonia e da política.

Só que esse Movimento primeiro se constrói, internamente, dentro de uma perspectiva extremamente autoritária e segregacionista, cada um procurando seu pedaço.

Cabe aos Movimentos Sociais mais do que qualquer a outro ator, trabalhar na perspectiva da reversão desse quadro, e esta crise passa, de novo, pela reversão de políticas públicas que possam ter algum impacto sobre a condição de vida da população.

Tinha, na Prefeitura, concepção de proteção à organização "você estão substituindo o clientelismo do cabo eleitoral pelo clientelismo da organização".

A questão histórica dos movimentos de bairros do Recife, o processo de participação popular na administração municipal vem se viabilizando aqui porque também existe uma tradição muito forte de organização popular, principalmente nas áreas de mais baixa renda, nos bairros mais populares do Recife.

A AVALIAÇÃO

Pensamos tanto na democratização do Estado, que nos esquecemos de pensar na democratização da Sociedade Civil. Nós temos que pensar na democracia por dentro das entidades, não só populares, mas das massas também.

Não basta que a liderança, que a direção, tenha um discurso progressista, tenha uma formulação progressista, se os interesses que defende são outros.

Não sei se "Povo de Novo" é povo realmente decidindo. O poder de decisão não pode ser outorgado por nenhum governo, o poder de decisão, é efetivamente, uma conquista. O governo deve criar canais em que esse poder de decisão, se manifeste de forma mais rápida e clara, com os canais de interlocução. O poder de decisão é uma conquista dos Movimentos e tem que se trabalhar muito nessa conquista. Tem que trabalhar na organização, no envolvimento da população, na discussão dos problemas.

O poder de decisão não dá para ser outorgado. Agora "E Povo de Novo" é um slogan bastante adequado no sentido de uma outra coisa, que era a volta ao Governo de forças democráticas, de forças com o compromisso com os setores populares. E o "de Novo" em função das administrações anteriores, da Frente Popular. Num momento histórico específico, a Frente Popular era povo de novo.

Talvez o "Povo de Novo" agora não seja de jeito nenhum aquela frente popular que houve em 1985.

Tem algumas características que considero próprias da gestão como um todo. Essa heterogeneidade do pensamento, e de fórmulas de implementar trabalhos que não tinham um norte, mas em que todos tinham compromissos com os interesses populares. Majoritariamente nós não tínhamos esse norte. Haviam concepções diferenciadas, de como implementar esse compromisso, que deu origem a essa diversidade, porque era uma experiência inovadora, um meio laboratório, porque também nós não conseguíamos precisar um planejamento claro. A característica do Prefeito de ser uma pessoa que delega, viu-se, por exemplo, a contra estrutura que foi o Governo do Estado, que parte de um dirigente que não tem a prática da delegação, assim fica difícil. Se não tivesse havido o Prefeitura nos Bairros, com todas as falhas que ele teve, que dava uma cara mais unitária a gestão, nós não teríamos vários projetos, bastante inovadores, que incluem a participação popular, que tinham alternativas tecnológicas, inclusive diferentes, mas uma colcha de retalhos. A Prefeitura nos Bairros fez isso um pouco a partir de fora, a partir do respaldo que obteve na sociedade, mesmo com todas as debilidades, inclusive na relação com o Movimento. Não fez isso a partir de uma delegação interna para fazê-lo. Não sei se faltou direção política, diria que faltou unidade.

A concepção de democracia, nós todos estamos de acordo.

Podemos ter divergências sobre como implementar, estamos de acordo, podemos ter divergências sobre até onde ela vai, mais no geral estamos de acordo, que é necessária.

* Primeira: A falta de recursos, que limitou a intervenção da Prefeitura e, consequentemente, a resposta.

* Segunda: A herança de uma máquina administrativa, não estava adaptada às novas exigências.

Tudo isto em uma gestão muito curta de três anos, fazer reformas significaria não conseguir fazer outras coisas. Resolvemos trabalhar com a estrutura existente e desenvolver dentro dela uma estrutura informal. A estrutura de descentralização política-administrativa que hoje está institucionalizada antes não existia. Foi elaborado um processo de reforma administrativa, que procura absorver todas essas mudanças ocorridas. O que houve foi uma mudança real em toda a estrutura administrativa. As secretarias, em maior ou menor grau, todas elas mudaram.

Não trabalharam nesta Gestão com o organograma oficial porque tiveram que criar novas unidades administrativas. A estrutura administrativa vigente é extremamente fragmentada, inclusive induz a uma visão concorrencial entre os diversos órgãos da administração. O Programa leva uma visão integrada que forçou à integração. Um ponto interessante é que a liderança comunitária conhece a ação de uma instituição da Prefeitura naquela área, mais do que qualquer outro órgão na Prefeitura.

O direito de iniciativa, essa participação no planejamento e no orçamento municipais, tudo isso vai levar a uma nova dinâmica, a uma nova relação entre o legislativo, a sociedade e o executivo. Considero que este processo que estamos vivendo é embrionário e a experiência da Prefeitura do Recife é de dois anos e três meses, em uma gestão total de três anos, e é fundamental a continuidade desse processo. É fundamental que esse processo se institucionalize e se enraíze dentro da máquina governamental. Que existam dentro da estrutura, unidades administrativas cuidando exclusivamente dessa questão da democratização e descentralização, da relação do Estado com a Sociedade de uma forma correta, sem distorções e sem desrespeito a organização popular.

ANEXO L:

RESUMO DAS ENTREVISTAS COM OS ATORES SOCIAIS DO PROJETO PINA.

CONCEPÇÃO DO PROJETO	
ASSESSORIA	O Projeto Pina seria um projeto conjunto da Prefeitura e da comunidade, um projeto piloto de colaboração mútua entre poder público e população. O povo entende as suas necessidades mas não sabe como resolvê-las. Os técnicos se expressavam para argumentar as suas decisões e normalmente chegavam a um ponto de consenso. O pessoal foi para as ruas.
AGENTE TÉCNICO	Um aspecto que contribuiu para a elaboração do projeto Pina, foi o fato da área ser uma das maiores favelas em alagados do Recife e da comunidade já estar organizada, além da facilidade de existir uma única associação. A área foi eleita como prioritária. O projeto foi conquistado pela luta política que já tinha se consolidado na campanha eleitoral. A idéia inicial era fazer uma experiência piloto para depois reproduzir em outras áreas, o que acabou não acontecendo. A concepção se apoiava na participação direta da comunidade em todo processo, o entendimento a cerca do projeto, entre a comunidade e os técnicos e originou uma estratégia de trabalho onde a comunidade se reunia por ruas, e os técnicos participavam das reuniões onde decidia-se o encaminhamento do processo. Para cobrir toda área do Pina, a UMF tinha que se dividir muito, por isso foram escolhidos os representantes de rua. A URB criou o esquema de funcionamento interno à comunidade, ela já sabia em que setores procurar os técnicos. Dentro de cada departamento onde tramitava o projeto foram identificadas pessoas, procurou-se também envolver outros órgãos como a EMPRESA DE OBRAS, SEC. DE EDUCAÇÃO, DE AÇÃO SOCIAL, mas isso não vingou muito.

	A equipe era constituída por três membros da UMP e técnicos da URB. Eram realizadas reuniões semanais alternadas, ou na URB ou na UMP. Antes de começar o trabalho foram realizados os levantamentos da tipologia habitacional das ruas, fundiário, etc. Três membros da UMP foram deslocados para trabalhar diretamente no projeto, criando-se para isso o convênio de cooperação URB/UMP onde ficou estabelecida uma remuneração dos cinco membros da UMP, para que eles se dedicassem exclusivamente ao projeto. A solicitação partiu da própria UMP. A remuneração de membros da comunidade pela PCR gerou uma polêmica em torno da questão da autonomia: uns pensavam que poderia estar se repetindo a história dos barracões do governo KRAUSE, cooptando-se lideranças, e outros achavam que isso era um espaço conquistado pela abertura da PCR, não interferindo no espaço da UMP. A UMP lutou pela remuneração da equipe, sendo neste sentido uma conquista da comunidade, embora tenha sido questionada por ambas as partes.
AGENTE POPULAR	A idéia do projeto surgiu num momento de transformação social nas vidas dos moradores dos bairros, e com a mudança de gestão para um governo popular que queria transformar as camadas sociais e dar melhor condição de vida. Fizemos um convênio com a URB. Isso fez com que o projeto tivesse uma desenvoltura maior, e permitiu que nós tivéssemos uma visão mais ampla de tudo o que acontecia durante o projeto, desde a confecção até a execução. Foi visto que deveria se formar um grupo de trabalho misto: URB, U.M.P., CEAS, para coordenar o projeto. Esse grupo deveria acompanhar todos os trabalhos de rua, de mobilização e execução do projeto para que ele pudesse de fato ter a participação da comunidade. O papel dessa equipe era acompanhar todos os trabalhos de rua, as discussões sobre o que deveria ser feito, o trabalho das empreiteiras, enfim, tudo que dissesse respeito ao projeto Pina.

	O governo de Jarbas deu mais atenção, facilitou mais a penetração popular no governo e nossas reivindicações foram melhor atendidas. O espaço foi propiciado por conta do compromisso por parte do prefeito Jarbas com a camada social de classe baixa e o resgate da credibilidade que passamos a adquirir junto ao setor público e que havíamos perdido nos governos anteriores. O que ele trouxe de novo foi a execução das obras. Adquirimos melhoramentos no nosso bairro: melhoria de ruas, calçamento, pavimentação. Também, nestas obras podemos fiscalizar, tivemos o direito de reclamar, de ver e de acompanhar as obras que os trabalhadores executavam. Todo processo ao longo da realização do projeto: primeiro, a proposta da prefeitura que visava a participação. O projeto foi confeccionado nas ruas, com a participação dos técnicos da URB e também com a participação da comunidade. A questão técnica esteve presente nas ruas, mas nos das comunidades estávamos decidindo o que era melhor para nós, para o nosso bairro, e normalmente nós éramos ouvidos pelo poder público.
O PROCESSO	
ASSESSORIA	Em certos momentos, a prefeitura entrou no papel político que era o da União dos Moradores. Isso não chegou a ser um conflito. Em outros momentos, a própria União dos Moradores entrou no aspecto técnico. Essa forma de trabalho era uma experiência nova, nunca tinha acontecido na prefeitura, de representantes do pessoal serem recebidos semanalmente. Mas, isso ficou limitado a um pequeno grupo, não chegou ao bairro e não se aproximou do povo. Repasse da experiência para outras áreas: isso foi a ilusão da prefeitura desse projeto servir como modelo a ser aplicado em outros bairros.

	Eles não estavam interessados na colaboração de duas populações com os mesmos problemas. A partir do não entendimento entre os moradores do Pina e Brasília Teimosa, notamos que é muito difícil a colaboração entre eles mesmos. O pessoal começou a desacreditar, pois demorou muito até as obras saírem. Melhorou bastante para o povo, mas não foi o que pensávamos de um projeto normal de urbanização.
AGENTE TÉCNICO	O pessoal se uniu com muita força em todos os aspectos, porque acreditava na proposta de abrir uma frente, num exercício de planejamento participativo conjunto. Houve um certo avanço na identificação da URB com a comunidade, mas a estrutura tinha empecilhos. Entre os técnicos e a diretoria havia um distanciamento, embora grande parte da direção tivesse identidade com o projeto Pina, pois já tinham uma aproximação anterior com a área. Houve muita facilidade em relação ao projeto Pina, mas a hierarquia permanecia. O prefeito Jarbas era uma pessoa que ouvia muito e dava espaço técnico. O papel do técnico e o papel da UMP, as vezes se confundiam. Havia uma afetividade e muito entusiasmo com o projeto, era a primeira vez que os técnicos da prefeitura tinham a possibilidade de trabalhar num projeto desse tipo. A experiência caminhou muito isolada porque havia uma posição de privilégio, existia recurso disponível. Foi uma área eleita pela PCR para executar uma experiência piloto, baseada na filosofia participativa. A UMP representava legitimamente a comunidade do Pina, tinha na diretoria pessoas integradas, além disso tinha uma postura de comprometimento com Jarbas. Diante da comunidade ficavam na retranca mostrando uma distância adequada, perante a URB/PCR eles também se seguravam, mantinham uma postura de desconfiança e de resistência. Embora tenha havido alguns fatos isolados de lideranças que furavam o esquema, passando por cima da UMP, individualizando o processo em benefício próprio, isso não foi o mais comum.

	O projeto comprometeu as lideranças quanto às próprias assessorias que lá atuavam. O CEAS exerceu um papel importante neste sentido, procurando sempre questionar a nova relação PCR/UMP. A comunidade do Pina estava praticamente embaixo d'água, a miséria era gritante. De imediato as reivindicações da UMP foram acatadas pela equipe técnica, com o passar do tempo, foram sendo feitos ajustes fazendo-se uma triagem do que estava sendo reivindicado. Assim, foram-se elegendo junto com a comunidade as questões mais imediatas que estavam relacionadas sobretudo com o problema das chuvas. No início, a UMP tinha uma postura muito rigorosa com a prefeitura, mas com o tempo, foram creditando alguns espaços. A relação com os técnicos foi de identificação, principalmente depois que passou a participar mais das reuniões. A UMP queria interferir na decisão a respeito do que seria melhor para a comunidade, mas havia resistência por parte dos técnicos. Na UMP havia também algumas exigências quanto a aspectos que feriam a questão técnica do projeto. Existiu um acompanhamento de perto sobre a gestão dos recursos que cabia de fato a URE, que era o agente promotor; mas a comunidade interferia muito. Os recursos não podiam ser utilizados para nenhuma finalidade, sem que a comunidade desse seu aval.
AGENTE POPULAR	A relação que houve entre a URB e a UMP foi uma experiência nova, porque na gestão anterior, havia uma relação distante onde os técnicos faziam os projetos sem consultar a comunidade. A experiência foi boa tanto para a comunidade como para os técnicos. Eles saíram dos gabinetes, foram para as ruas trabalhar. Isso foi uma inovação, uma relação totalmente diferente da anterior. O nosso trabalho fazia com que às vezes houvesse um isolamento em relação as outras áreas, mas de fato isso não acontecia. Acontecia o que acontece com a maioria das comunidades quando tem que levar a frente um trabalho. Nós participamos de reuniões do Setor Sul e dos trabalhos da FEMEBE. Nós aqui não tínhamos tempo para coisa nenhuma, era só um grupo de trabalho fazendo tudo o que era possível dentro do bairro.

Nós nos unimos, participamos do movimento como um todo para reivindicar e lutar em conjunto, pra ter maior força perante o poder público. Tivemos oportunidade de trocar experiência e de participar da avaliação do programa prefeitura nos bairros. Acredito que fomos participantes, nós temos vontade de trocar essa experiência, ainda temos muito o que aprender. Nós tivemos alguns encontros no Programa Prefeitura nos Bairros, só que nós limitávamos a falar pouco porque tudo que as outras áreas reivindicavam nós já tínhamos contemplado no nosso projeto. Isso fazia que nós ficássemos um pouco acomodados e também nosso tempo integral era dedicado a mobilização, já que nossa equipe mantinha uma dinâmica diária de acompanhamento do projeto.

Quando existia algum empecilho para agilizar o projeto nós estávamos presentes cobrando a participação mais ativa da prefeitura. Quando havia esses encontros nossa posição era sempre fazer pressão em cima da prefeitura quando ela estava errada. Nós cobrávamos e reivindicávamos para que nosso direito fosse reconhecido.

Quanto ao relacionamento com as empreiteiras, era o mais estreito possível, era muito bom. Quando ia começar os trabalhos eles estavam presentes e qualquer problema que fosse necessário resolver eles nos procuravam. Na licitação que a URB fazia, a empreiteira ganhadora já recebia orientação para procurar a equipe de operacionalização. Os membros da UMP que faziam parte da equipe como representantes da comunidade, eram apresentados aos donos das firmas e aos engenheiros. Partíamos, então, para o reconhecimento da área. Em seguida, discutíamos os projetos com os engenheiros e com os grupos de assessoria. Eles sempre acataram a orientação da URB de nos consultar e, chegavam até a solicitar a nossa interferência junto a URB quando precisavam liberar algum recurso que estava preso.

Nós tivemos encontros com os secretários de educação e saúde algumas vezes, mas voltados para outras questões, como o da conservação do material didático.

Houve também uma orientação no que diz respeito à conservação das canaletas. Mas, no que diz respeito à uma ação mais ampla por parte da prefeitura com relação a conscientização da comunidade, não houve nada.

A autonomia chegou a ser confundida com a questão da inversão dos papéis. A comunidade passou a ver a gente como uma mini prefeitura. Chegamos até a ser comparados com o setor público. Nós éramos representantes da comunidade, e tomávamos aquilo para nós mesmos, como se fôssemos responsáveis. Isso nos confundiu com o governo, com a prefeitura. Mas o que nós estávamos querendo era melhorar o nosso bairro, através do esforço conjunto da prefeitura com a União dos Moradores.

Algumas vezes os papéis eram confundidos, só que em nenhum momento, em questões de decidir houve inversões de papéis. Essa foi a forma pela qual, juntos -URB e UMP- conseguimos executar o projeto. Foi a forma que encontramos para a autonomia se manter.

Quanto às forças que nos ajudaram, como a assessoria do CEAS, por exemplo, nós precisávamos. Ele nos orientou na questão da elaboração das cartilhas, na preparação e aplicação de questionários, na triagem do projeto, em priorizar as questões mais importantes para a área. Quanto ao ARRUAR, eles nos deram uma orientação exclusivamente técnica que não durou todo projeto.

Quando nós começamos com o projeto, a União de Moradores iniciou um trabalho de mobilização onde eram levantados os principais problemas do bairro. Este trabalho de mobilização já existia mesmo antes do projeto, só que a partir dele foi intensificado. As reivindicações foram surgindo a partir dos moradores.

Essa foi a forma como trabalhamos no projeto Pina: juntamos todos os moradores e perguntamos a eles o que era necessário para que o bairro do Pina se tornasse mais humanizado. O projeto nasceu no seio das famílias e das pessoas, de forma que, de acordo com a necessidade de cada área, os moradores iam escolhendo as prioridades.

Nós tínhamos reuniões semanais toda sexta-feira na URB, e se possível, duas vezes por semana reunião da equipe de operacionalização, para avaliar o andamento do projeto. Isso deixou um saldo positivo tanto para a equipe técnica quanto para a comunidade, como uma experiência inédita que foi a filosofia de trabalho na gestão Jarbas.

O "Zé do Pina" um boneco criado para ser porta-voz da comunidade a nível de informe. Tudo que se fazia no projeto e na organização do povo, o "Zé do Pina" ia e passava a informação para que toda a comunidade tomasse conhecimento. Terminou sendo uma espécie de cartilha, apresentada em quatro números: "QUEREMOS NOSSA CASA", "QUEREMOS O TÍTULO DA TERRA", "QUEREMOS A PAVIMENTAÇÃO DAS RUAS" e "QUEREMOS ESCOLA E CRECHE".

Um dos aspectos em que a equipe de operacionalização mais funcionou foi na mobilização da comunidade para aprovação do projeto junto ao BNDES.

A fiscalização mobilizou toda a comunidade, desde representantes de rua até o morador da casa, pois todos queriam o melhor. Isto foi muito bom, não só fiscalizar como participar ativamente, ser um fiscal de nossa própria área. Também havia uma fiscalização com relação aos projetos de arquitetura. O trabalho foi feito por etapas, a primeira delas foi a questão da urbanização. Quando a urbanização surgiu nós fizemos reuniões aqui na sede, pra poder informar aos representantes de rua e de áreas para que eles pudessem informar às áreas que eles moravam. Isso era feito de acordo com a dinâmica do projeto. Logo que uma obra ia iniciar nós chamávamos o engenheiro, a arquiteta que representava a URB, e levávamos até a área para serem apresentados a todos os moradores, para que em caso de qualquer dúvida, pudessem falar e contar com a colaboração e ajuda dos moradores. De forma que o projeto em sua dimensão, foi executado nesse parâmetro, a nível informativo, tanto dos técnicos, como da UMP. Durante as reuniões mensais, na assembleia geral, nós trocávamos em tudo até mesmo o orçamento que nós recebíamos da URB, a nível de cada obra.

A AVALIAÇÃO

ASSESSORIA

O técnico pode priorizar o esgotamento, mas o pessoal tem razão em valorizar mais o calçamento e a drenagem, pois a situação era péssima. O povo quer ver o aspecto do bairro, sua beleza, e o esgotamento sanitário não se vê.

Na gestão de Joaquim e de Gilberto, em vez do pessoal da UMP ter um papel de relação direta com a prefeitura, o que houve foi o deslocamento de muitas comunidades. Voltou-se a prática do clientelismo.

Para mudar um bairro desses não basta apenas um ano e meio. O pessoal, na gestão Jarbas, queixava-se que ele era Prefeito do Pina. Este bairro realmente foi mais beneficiado, mas o que recebeu foi ainda muito pouco.

Para se resolver o seu problema tinha que se fazer uma urbanização. Os serviços que se realizaram no Pina não se mantiveram, estão quase desfeitos. Existe por parte do povo uma visão paternalista do Estado. Isso ocorre ainda na conservação de obras, a prefeitura deve conservá-las mas o povo também.

Foi feita uma avaliação e constatou-se que apenas uma parte do povo participa realmente. A maioria vai para algumas reuniões de rua e depois desaparece, a participação dá-se assim. Aqui no Brasil o povo não faz parte de nada politicamente, em termos de participação. Do mesmo modo, o povo do Pina também não faz parte de nada. Nem nós, nem a prefeitura, nem a União dos Moradores conseguiu a colaboração do povo na construção das obras. Podíamos ter feito muito mais coisas se a população tivesse colaborado de modo mais efetivo, o que de fato não se deu.

É muito difícil avaliar a questão eleitoral. Pode ser até que o pessoal pense que quem já fez muito já não sirva e eleja outro para conseguir mais.

No Pina a votação de Jarbas foi ruim. O que Jarbas fez foi formidável.

AGENTE TÉCNICO

No momento em que a comunidade participa, tem uma liderança legítima, pode haver uma melhoria de resultados.

Apesar do esforço da comunidade, os resultados não foram, no entanto, aqueles esperados. O despreparo, tanto dos técnicos quanto da comunidade, era grande: ou os técnicos não estavam preparados para assumir o projeto ou a comunidade não estava suficientemente mobilizada, dificultando o processo. Apesar disso houve de um modo geral um avanço muito grande, mesmo em relação a agilidade do processo. Em termos de aprendizado foi fabuloso para a comunidade e para o técnico. Com certeza a comunidade fica muito melhor assistida quando ela participa.

Houve uma ruptura grave com a saída de Jarbas e a questão da participação passou a ser tratada de forma bastante diferente.

Nos não conseguimos manter a mobilização, houve morosidade por parte da URB e da burocracia dos órgãos federais. O acesso ao recurso demorava muito.

Houve um racha na UMP depois que o projeto acabou. O projeto havia dado resultado e algumas pessoas tentaram tirar proveito em ganho próprio para sua projeção pessoal. Pessoas que exerciam uma liderança em função dos seus interesses se confrontaram com outras que defendiam os interesses comunitários.

O maior obstáculo foi a máquina administrativa, o próprio técnico da PCR, a falta de capacitação para encarar um processo desse tipo. O ponto mais difícil era agilizar a máquina da URB, para acompanhar o processo desencadeado dentro da comunidade, a PCR não estava aparelhada. Foi um processo lançado sem que houvesse uma efetiva mudança na estrutura.

A comunidade também tinha resistências. Era ainda muito afeita ao esquema do assistencialismo.

O projeto abrangia praticamente toda a área do Pina. Não foi um projeto de pleno êxito, pois envolveu problemas de difícil solução e uma prática nova de planejamento.

	A meta das soluções imediatas foi atendida, ficando sem atendimento a ação global, que envolvia questões da posse da terra, saneamento, atividades produtivas, que demandavam uma soma bem maior de recursos. Quando Jarbas saiu tinha apenas algumas obras em andamento, mas os recursos já estavam assegurados. Atualmente o problema é a manutenção dos serviços, as condições das canaletas estão muito precárias. O projeto Pina morreu, porque se perdeu na mudança de gestão. O projeto foi pensado como uma ação contínua que começaria com ações imediatas e posteriormente desencadearia o projeto GLOBAL. Nós tentamos passar esse encaminhamento para a comunidade, havia a consciência de algumas pessoas da UMP quanto ao processo. Mas é como se as referências tivessem se perdido quando os recursos se esgotaram. Foi uma experiência muito viva, deu um saldo pessoal muito qualitativo. Cada um de nós que participou do projeto Pina teve um saldo muito positivo, com todas as limitações, até de um certo isolamento que houve no processo. Nós nos aproximamos muito do caminho correto que é a autogestão.
AGENTE POPULAR	Acreditamos que melhorou porque na realidade as obras com fiscalização da comunidade melhora, tanto a qualidade quanto a agilidade. Apesar de nós não sermos técnicos no assunto, também sabemos quando o negócio está certo ou errado. A própria prefeitura dava instruções aos técnicos para que eles atendessem a orientação da União dos Moradores do Pina. Isso tinha sido discutido também com o prefeito, a participação direta da União na fiscalização das obras pra que elas melhorassem e salssem de acordo com as necessidades do povo do Pina. Nas áreas onde até hoje existem problemas, estes ocorrem porque a orientação que nós da comunidade demos não foi seguida pelos técnicos. Hoje, quando a União convoca o povo para assembleia geral, uma vez por mês, o número de pessoas que aparece quase não dá quórum. E a prefeitura não está ligando e nós da União já estamos cansados das idas à prefeitura sem ser atendidos.

Nós aprendemos que o ser humano tem um comportamento imediatista. Na proporção que atinge os seus objetivos ele se acomoda. Isso ficou comprovado no desenrolar até a execução do projeto, pois na medida em que o povo foi adquirindo aquilo que ele pensava, ele se acomodou.

Por parte do setor público o que acontecia era a falta de dinheiro. Na comunidade o que mais prejudicou foi falta de cobrança dos serviços. O que mais prejudicou o projeto foi a desinformação das Secretarias, fazendo com que o projeto não saísse de qualidade, como esperávamos. O próprio BNDES liberava as faturas de acordo com as obras realizadas dando condição à própria comunidade para fiscalizar a aplicação de recursos na área, tendo acesso e controle sobre essa liberação. Isso permitiu que houvesse uma nova forma de o setor público executar obras com o aval da comunidade. A condição imposta pelo BNDES para isso era de que nós éramos também parte integrante do contrato de liberação dos recursos.

O projeto se mantém vivo porque a comunidade não parou com as suas reivindicações, apesar das dificuldades. O fato de não acontecerem mais obras na área não quer dizer que o projeto acabou. O projeto tem que continuar, chegar ao seu final, com esse governo ou com outro qualquer. Temos certeza que mesmo com este governo ainda vai haver grandes obras no Pina. A comunidade já estava bem estruturada e, na maioria dos casos, suas reivindicações já tinham sido aceitas. Houve uma acomodação, não só do bairro do Pina mas em todas as áreas, com relação aos projetos de urbanização, habitação ou mesmo legalização. A cada rua que ia sendo pavimentada o pessoal beneficiado deixava de participar das atividades que a União desenvolvia.

Hoje tentamos juntá-los através do problema da legalização, que abrange todas as áreas. Mas quanto ao projeto em si ele teve os seus pontos mais altos, como a questão da aprovação no início das obras. Essa acomodação fez com que na mudança de Jarbas para Joaquim houvesse uma deficiência, não só no Pina mas em todo o movimento. Um dos pontos negativos do projeto foi a ausência de educação sanitária.

Já que o pessoal saiu da lama, por que então não orientá-los pra que eles conservassem aquilo pelo que ele lutou para conquistar? O governo é paternalista até certo ponto. Mas muita gente acha que quando se conquista uma grande obra como o Projeto Pina, tem que assumir uma posição se que o governo não está fazendo um favor, e sim uma obrigação para com a população. Outros tem a visão de que se o governo não faz, "vamos quebrar e acontecer".

Se a educação partisse do próprio governo, no caso da prefeitura, levar e conscientizar o povo de que tudo o que foi conquistado é fruto de um trabalho conjunto, que tudo é resultado de impostos que pagamos, iriam valorizar mais o trabalho e toda infra-estrutura que foi propiciada pelo projeto. O que tem que ser feito é trabalho de conscientização.

Eu tenho uma critica a fazer sobre os motivos da não conclusão do projeto. Houve uma morosidade por parte da empreiteira e da própria URB na conclusão do projeto.

Outra coisa seria que Jarbas tratasse com mais cuidado a questão da propaganda. Fizemos uma avaliação no movimento e concluímos que ele perdeu muito por não ter dado a devida atenção a isso. Ele inaugurou varias obras sem que ninguém soubesse ou tomasse conhecimento. No início Jarbas não fez nenhum tipo de propaganda e hoje não se vê seu nome em lugar algum. O pessoal da direita, quando assume faz propaganda de qualquer obra que fizer.

Foi um bom governo, principalmente para a área mais pobre. A gestão Jarbas Vasconcelos foi a que mais trabalhou nas áreas pobres. Foi uma experiência bem absorvida pelas lideranças comunitárias que têm isto como uma coisa boa. Mas o povo todo não pensa assim, porque se pensasse não votaria em candidatos que não fossem populares.

Quando uma classe é mais desfavorecida como a periferia do Pina, qualquer pequena melhoria representa um grande progresso e é encarada como uma dádiva de Deus, porque o poder público nunca fez isso antes. Nós não esperávamos que fosse feito tanto. Mas nunca houve entre as pessoas, realmente, uma visão critica mais profunda, mais consciente, de qual fosse o papel do governo.

Todos os outros governantes tinham obrigação de fazer isto, mas não fizeram. Essa falta de visão fez com que as pessoas se acomodassem tão logo atingissem seus objetivos imediatos, paralisando todo o movimento.

O problema não só do Pina, mas de todo o resto do movimento é a mobilização. Ai entra a importante questão dos partidos políticos. Por exemplo, se alguém pertence a um partido político e seu candidato é eleito, então ele trabalha, se não for, não trabalha. Os líderes comunitários devem estar preparados para trabalhar com quem quer que seja que esteja no poder. Nesses dois anos que Joaquim Francisco passou no poder, o movimento popular praticamente desapareceu. Primeiro há o fato de que a prefeitura alega não ter dinheiro, e nós acreditamos. Por outro lado, as organizações populares vêem que o prefeito não atende comunidades e que não adianta ir até lá. Todos acham que já conseguiram muita coisa e ficam esperando que um novo candidato popular seja eleito para fazer novas mobilizações.

De uma certa forma tivemos condições de executar o projeto, dando até uma oportunidade à gestão Jarbas, através de nossa experiência, de numa outra oportunidade fazer um projeto de melhor qualidade. Foi um aprendizado. O que pode ter prejudicado o movimento é que encontramos as coisas muito fáceis em termos de abertura da gestão à comunidade, o que pode ter contribuído para que na nova gestão, de oposição a anterior, as coisas não andassem bem por parte da mesma para com a nossa comunidade.

Hoje as coisas são muito mais difíceis e demoradas. Isso fez com que nós refletíssemos. Foi importante sim, mas houve algumas deficiências. Como é que nós estávamos seguindo de mãos atadas, procurando uma saída para organizar não só o bairro do Pina, mas todo o movimento de bairro do grande Recife e região metropolitana. Hoje sentimos a maior dificuldade em nos organizarmos para poder reivindicar nossos direitos.

Nós procurávamos manter nossa autonomia. É uma coisa que o Pina não quer perder por hipótese alguma, é uma luta nossa. Nós pensamos apenas em fazer o nosso trabalho de cabeça erguida, com tropeços ou sem tropeços.

Todos os outros governantes tinham obrigação de fazer isto, mas não fizeram. Essa falta de visão fez com que as pessoas se acomodassem tão logo atingissem seus objetivos imediatos, paralisando todo o movimento.

O problema não só do Pina, mas de todo o resto do movimento é a mobilização. Ai entra a importante questão dos partidos políticos. Por exemplo, se alguém pertence a um partido político e seu candidato é eleito, então ele trabalha, se não for, não trabalha. Os líderes comunitários devem estar preparados para trabalhar com quem quer que seja que esteja no poder. Nesses dois anos que Joaquim Francisco passou no poder, o movimento popular praticamente desapareceu. Primeiro há o fato de que a prefeitura alega não ter dinheiro, e nós acreditamos. Por outro lado, as organizações populares vêem que o prefeito não atende comunidades e que não adianta ir até lá. Todos acham que já conseguiram muita coisa e ficam esperando que um novo candidato popular seja eleito para fazer novas mobilizações.

De uma certa forma tivemos condições de executar o projeto, dando até uma oportunidade à gestão Jarbas, através de nossa experiência, de numa outra oportunidade fazer um projeto de melhor qualidade. Foi um aprendizado. O que pode ter prejudicado o movimento é que encontramos as coisas muito fáceis em termos de abertura da gestão à comunidade, o que pode ter contribuído para que na nova gestão, de oposição a anterior, as coisas não andassem bem por parte da mesma para com a nossa comunidade.

Hoje as coisas são muito mais difíceis e demoradas. Isso fez com que nós refletíssemos. Foi importante sim, mas houve algumas deficiências. Como é que nós estávamos seguindo de mãos atadas, procurando uma saída para organizar não só o bairro do Pina, mas todo o movimento de bairro do grande Recife e região metropolitana. Hoje sentimos a maior dificuldade em nos organizarmos para poder reivindicar nossos direitos.

Nós procurávamos manter nossa autonomia. É uma coisa que o Pina não quer perder por hipótese alguma, é uma luta nossa. Nós pensamos apenas em fazer o nosso trabalho de cabeça erguida, com tropeços ou sem tropeços.

Houve um momento em que lutávamos por aquilo que acreditávamos, e as pessoas nos viam em relação a questões políticas. Dificilmente você pode ter um trabalho prestado quando não tem uma pessoa que é comprometida, a nível popular. Você só defende um candidato quando ele tem um compromisso voltado pra uma sociedade justa. Isso fez com que as lideranças da União de Moradores do Pina, através de mim e de outros companheiros, tivessem uma inclinação para determinados candidatos, a nível de participação, de direcionamento e de questões políticas e sociais. A União de Moradores sempre teve uma visão de esquerda e isso confundido dentre os candidatos. Nós defendemos a esquerda. Não em nome da direção da União porque o estatuto nos proíbe, mas cada integrante da diretoria era livre para defender o seu candidato. Assim nós fizemos e também os que eram oposição a nós. Tentamos separar movimento popular, movimento de bairro do Pina, movimento da organização a nível partidário mas não conseguimos. Isso foi muito ruim para a União dos Moradores, porque as pessoas pensavam que estavam votando no candidato da esquerda ao invés de votar no candidato da União.

Fizemos uma avaliação e vimos que não conseguimos realmente separar as duas coisas. Isso foi ruim para a organização interna do bairro, mas acho que nossas raízes jamais serão esquecidas.

Para formar uma diretoria hoje nós temos que pegar alguém vinculado a algum partido. Hoje eu não vejo partido que possa ser defendido. Dá para defender políticos comprometidos com o movimento, partidos não. Você tem sempre que defender os seus interesses, sua ideologia política, os seus princípios, aquilo em que você tenha alguma formação. Depois de termos ficado tanto tempo sem poder falar aquilo que sentíamos, que achávamos que devia ser feito, e hoje, tenho esse direito de opinar. Não devemos nos omitir se somos pessoas voltadas para o interesse social, para uma sociedade mais justa, por uma nação soberana não podemos fugir a esses princípios, senão estaremos abrindo mão de nossa própria vida.

ANEXO M: FOTOS ÁREA DO PINA

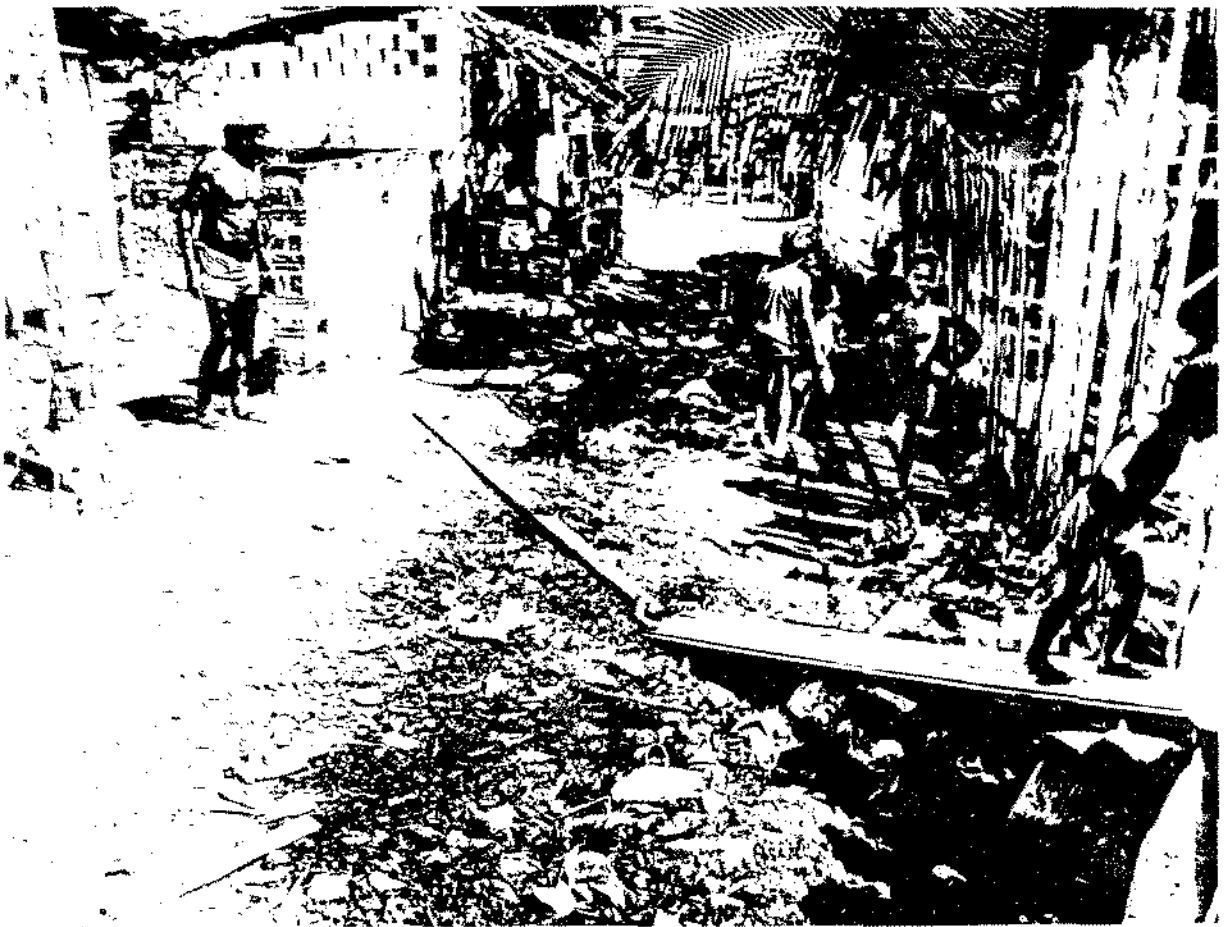




ANTES



DEPOIS



ANTES



DEPOIS



ANTES



DEPOIS



ANTES



DEPOIS



VISTA CRECHE PROJETO PINA