

## PRÁTICAS CO-GERENCIAIS NA GESTÃO PÚBLICA A NÍVEL LOCAL\*

Suely Maria Ribeiro LEAL\*\*

**RESUMO:** O texto busca refletir sobre as implicações da adoção de práticas de co-gestão gerencial introduzidas por administrações municipais, no Brasil, a partir de uma experiência piloto implantada pela Prefeitura do Recife, no período 1986/88, dado seu caráter inovador, no contexto das experiências recentes de gestão urbana, em nível municipal. Procura elucidar os elementos distintivos deste tipo de modelo de gestão, avaliando os seus limites, alcance e possibilidades; particularmente, sua eficácia no atendimento das necessidades e conseqüente melhoria de vida das comunidades pobres, e no fortalecimento de sua organização social.

A pergunta-chave que acompanhou a investigação é se, frente à incontestável e comprovada ineficácia dos modelos tradicionais, há possibilidade de instauração de novas alternativas de gestão urbana para áreas populares, cuja base consista na co-gestão Poder Local-administração municipal/Comunidade.

Os resultados do estudo apontam que apesar das limitações do projeto, seja pelo porte reduzido das intervenções levadas a efeito no bairro, seja pelos estrangulamentos decorrentes de problemas estruturais da máquina pública e da própria fragilidade da organização política da população, a experiência foi extremamente importante: houve 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** Co-gestão, modelos de gestão, representação/representatividade, poder local, legitimação.

---

\* Este texto foi elaborado a partir da tese de doutorado da autora: LEAL, Suely M. Ribeiro (1994), "Para Além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana em nível local". Tese em Doutorado, Campinas, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

\*\* Professor Adjunto. Mestrado em Desenvolvimento Urbano/UFPE.

## INTRODUÇÃO

Na primeira administração do prefeito Jarbas Vasconcelos – 1986/88, tanto as frações políticas de esquerda quanto os movimentos populares tiveram, por conta das alianças veiculadas durante a campanha eleitoral, um papel determinante na engenharia política que veio a configurar a máquina administrativa. A presença destes segmentos na qualidade de quadros de direção na administração, deram uma feição heterogênea às ações do governo, que passaram a ser orientadas conforme as estratégias ideológicas defendidas por cada um destes setores acerca do papel do Estado e da sua relação com a sociedade. Apesar dessa marca heterogênea, um elo comum unificou o ideário político da gestão, os princípios da descentralização administrativa e da participação popular como instrumentos de democratização da nova relação Estado/Sociedade.

O Projeto Pina, orientado segundo esses princípios mais gerais, teve a sua base de concepção fundamentada na visão de co-gestão, por influência mesmo do núcleo de direção da URB – Recife que possuía vínculos com a ala progressista da Igreja Católica, de tradição autogestionária. O surgimento do projeto deveu-se à pressão da comunidade local por intermédio da sua entidade, a União de Moradores do Pina, durante a campanha eleitoral, passando a se constituir numa experiência-piloto que iria compor o conjunto de ações direcionadas à urbanização de áreas pobres, localizadas em baixadas da cidade do Recife.

O projeto tinha como principal objetivo promover a melhoria de vida da população e o desenvolvimento social da área, a partir do exercício do planejamento participativo e da descentralização administrativa, delineando-se desde a sua concepção até a execução, segundo a idéia do co-gerenciamento das ações por parte do município e da comunidade local. Sua duração foi de quase dois anos, tendo sido concluído somente no final da administração. (Recife. Prefeitura, Empresa de Urbanização, 1986).

### O Assentamento Urbano

O bairro do Pina localiza-se na zona sul do Recife, a 6 km do centro da cidade, sendo constituído por quatro áreas: Bode, Encanta Moça,

Beira Rio e Areinha. Parte da sua área é considerada como uma das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife: a Zeis 23.<sup>1</sup>

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 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.

O assentamento foi construído 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.

---

<sup>1</sup> Em 1980, pelo Decreto n. 11.670, na gestão do então Prefeito Gustavo Krause, foram delimitadas 24 (vinte e quatro) áreas especiais que, posteriormente, com a Lei n. 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?”. Recife possui atualmente 43 (quarenta e três) Zeis.

## **A Organização Popular Local**

A União dos Moradores do Pina – UMP, é a associação de maior expressão no bairro, desenvolvendo trabalho junto à comunidade, visando à permanência dos moradores na área, incentivando e organizando a luta do povo contra os proprietários. A organização popular foi motivada sobretudo pela permanente ameaça da especulação e pela ausência da intervenção do setor público. A União dos Moradores do Pina (UMP), foi criada em 1979, com objetivo de defender a permanência dos moradores e reivindicar uma infra-estrutura mínima para a área.

A partir de 1983, na primeira gestão do prefeito Joaquim Francisco, a UMP começou a pressionar 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 UMP, destacando-se como uma das entidades mais combativas e reconhecidas no Movimento de Bairro do Recife.

Foi no período das eleições para prefeito em 1985, 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 compromissos políticos com as lideranças locais.

## **Características do Projeto Pina**

O projeto Pina deveria possuir um caráter global e integrado, atacando problemas estruturais da área, como: legalização da terra, drenagem, pavimentação e atendimento a questões sociais básicas ligadas à habitação, educação, saúde, lazer, emprego e renda. 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, condu-

zindo a novas práticas e a novos canais de colaboração. Seria o 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.

O financiamento do projeto deu-se a fundo perdido, tendo como agente financeiro o BNDES, que viabilizaria investimentos de infraestrutura, habitação e equipamentos sociais. 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.

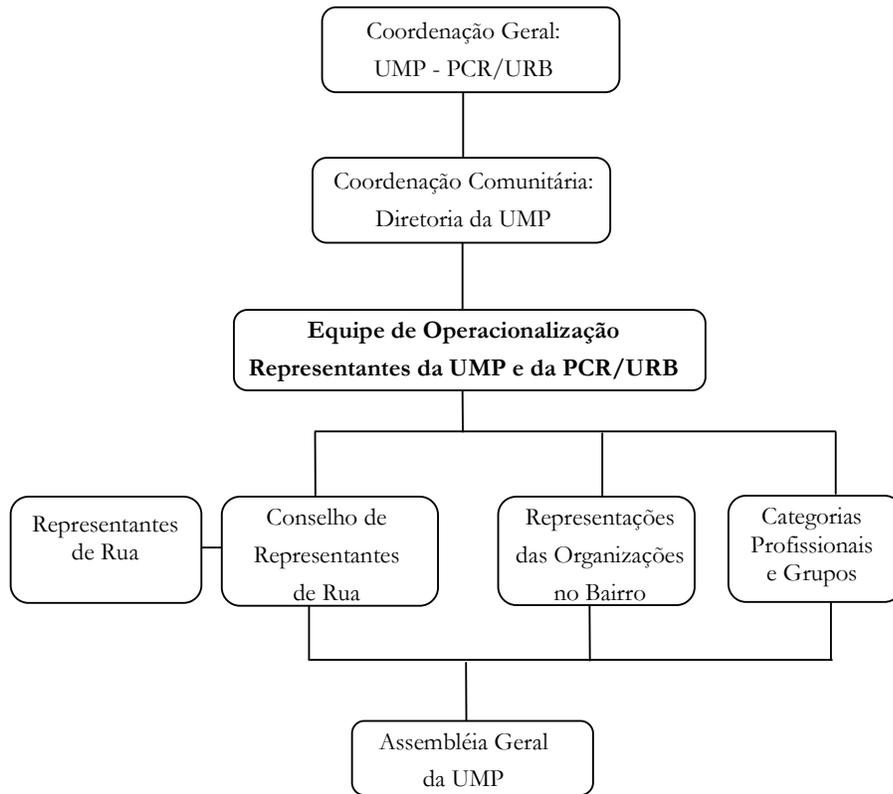
### **A Estrutura de Gerenciamento**

O processo de intervenção na área seria gerenciado por uma estrutura co-gestionada, tendo na participação popular o elemento motor de formulação e execução do projeto. A estrutura de gerenciamento que veio a vigorar, surgiu de forma espontânea, como fruto das discussões entre as lideranças da UMP e técnicos da URB. Ver Organograma Estrutura Geral de Gerenciamento do Projeto Pina.

Conforme se observa no organograma, tratava-se de uma estrutura de caráter bastante amplo, onde estavam representados todos os grupos de interesses relativos ao projeto. As instâncias de gestão 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 homogenei-

zação 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.

**Organograma: 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

## Os Fóruns de Participação Popular

A sistemática de participação popular apoiou-se nos canais preexistentes 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 UMP 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. 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 Fórum do Prezeis**.<sup>2</sup>

### **AValiação DO MODELO DE GESTÃO DO PROJETO PINA**

Um modelo de co-gestão pode ser fundamentado em alguns pressupostos teóricos: constitui-se na cessão de parcela do poder político a grupos sociais e na vigência de mecanismos de controle político, por parte dos atores envolvidos sobre os instrumentos e ações a eles afetos. No campo específico do 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 exigência a participação política e a descentralização administrativa, indutores 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 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 apropriados os requisitos da co-gestão, e de que modo esta veio a influenciar nas mudanças na vida social e política da comunidade envolvida. Averiguou-se também o grau de legiti-

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais detalhada acerca do Programa Prefeitura nos Bairros e do Prezeis, ver: LEAL, Suely M. Ribeiro (1994), op. cit.

dade atingido pelo 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 criado 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 que proporção esse tipo de modelo de gestão provocou impactos na máquina administrativa, rompendo com os tradicionais vícios estruturais, trazendo respostas mais rápidas e mais eficientes para a viabilização do investimento público de caráter coletivo.

### **Possibilidades e Limites do Modelo Co-Gerencial do Pina<sup>3</sup>**

Um dos aspectos afirmativos do modelo, foi o grau de representatividade atingido pela UMP na gestão do projeto. A União dos Moradores do Pina possuía grande credibilidade junto à população, o que ficou evidenciado no fato de esta ter sido apontada como principal canal de

---

<sup>3</sup> Os resultados empíricos que deram suporte às conclusões contidas no presente trabalho: entrevistas, questionários, tabelas e cruzamentos, encontram-se em anexo da tese de doutorado da autora, op.cit.

conhecimento do projeto, de maior influência decisória e de mobilização da comunidade. A entidade possuía poder de influência no planejamento, na definição de prioridades e no controle sobre a liberação dos recursos. Embora a força política da UMP tenha sido intensificada durante a execução do projeto, um aspecto significativo foi o papel que ela já exercia no trabalho associativo e de mobilização da comunidade. O fato da maior parte dos representantes de rua pertencerem à UMP antes do projeto, demonstrou haver por parte desta capacidade de mobilização junto à comunidade. A legitimidade da representação da União dos Moradores também foi mencionada, sendo esta indicada como única representante da comunidade junto ao setor público; seu papel foi apontado como de importância fundamental para o resultado alcançado pelo projeto.

A Equipe de Operacionalização, formada por um grupo de trabalho (URB/UMP), foi outra instância de representação que veio a fortalecer a participação da comunidade. Os membros da UMP integrantes dessa Equipe 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 Quadro 1.

**QUADRO 1: TOTAL DE REUNIÕES REALIZADAS PELA EQUIPE DE OPERACIONALIZAÇÃO (período março de 1986 a junho de 1987)**

TIPO DE REUNIÃO	jan./ jun/86	agos/ dez/86	jan./ jun/87	agos/87 jun/88	Total
<b>COMUNIDADE:</b>					
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
<b>SUBTOTAL</b>	<b>91</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>27</b>	<b>231</b>
<b>COM A PREFEITURA:</b>					
Prefeito	01	01	00	00	02
Vice	01	00	00	00	01
<b>Secretarias:</b>					
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
<b>SUBTOTAL</b>	<b>45</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>03</b>	<b>99</b>
<b>COM O GOVERNO DO ESTADO:</b>					
<b>Secretarias:</b>					
Habitação	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
<b>SUBTOTAL</b>	<b>03</b>	<b>06</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>09</b>
<b>COM ÓRGÃOS FEDERAIS:</b>					
BNDDES	01	01	00	00	02
<b>SUBTOTAL</b>	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>
<b>COM OUTROS SETORES DO MOVIMENTO:</b>					
Setor Sul	00	01	00	00	01
Cons. Brasília	01	04	03	04	12
<b>SUBTOTAL</b>	<b>01</b>	<b>05</b>	<b>03</b>	<b>04</b>	<b>13</b>
<b>COM OUTRAS ENTIDADES:</b>					
Santa Casa	02	04	01	01	08
Empreiteiras	00	00	03	03	06
OAB	01	00	00	00	01
TV Viva	00	00	01	00	01
GAJOP	00	01	00	00	01
ARRUAR	01	00	01	00	02
<b>SUBTOTAL</b>	<b>04</b>	<b>05</b>	<b>06</b>	<b>04</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>145</b>	<b>107</b>	<b>83</b>	<b>38</b>	<b>373</b>

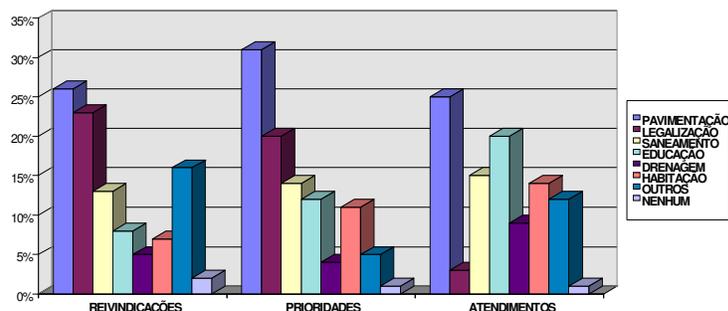
Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife - URB - RE, Projeto Pina, 1986

Embora a sistemática de representação por intermédio do Representante de Rua fosse uma prática comum ao movimento associativo local, verificou-se que o espaço institucional criado através da gestão do projeto contribuiu para que esta se difundisse junto à população. Os resultados da pesquisa apontaram um grau de participação e de inserção no gerenciamento do projeto bastante significativo, indicando que o papel do representante enquanto canal de veiculação 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 de rua contribuiu para que os interesses da população viessem a ser contemplados no projeto. Ver Gráfico: Relação entre Reivindicação/Prioridades/Atendimento.

O grau de participação atingido pelos representantes de rua não se reproduziu no comportamento da comunidade, ficando restrito ao grupo que a representava. Segundo os entrevistados, a comunidade se ateu à atitude de reivindicar demandas, tendo uma influência limitada na decisão, acompanhamento e fiscalização do projeto. Embora a comunidade tenha sido apontada, depois da UMP, como canal de maior influência decisória, pode-se perceber que sua postura foi fortemente reivindicativa, se restringindo a estar presente em reuniões e assembléias quando convocadas. Ver Gráfico Nível de Participação da Comunidade.

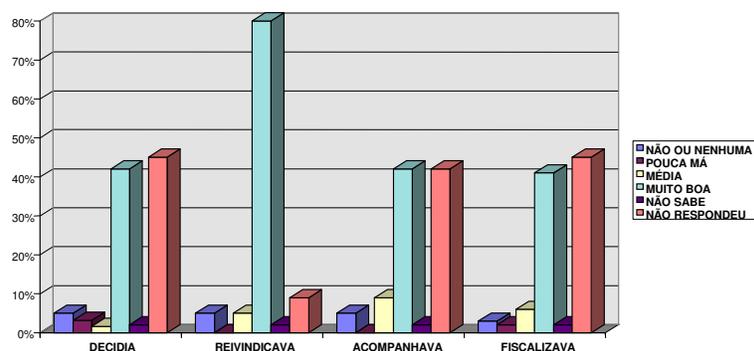
Esta postura de demandante de pleitos, não é uma característica peculiar à comunidade do Pina, apresentando-se como uma tendência comumente observada na forma de participação de grupos da população dos bairros populares na cidade do Recife (ETAPAS, 1988). A participação de moradores em atividades desenvolvidas por associações locais se processa de forma residual e, quando ocorre, é de maneira pouco ativa.

### RELAÇÃO ENTRE REIVINDICAÇÕES / PRIORIDADES / ATENDIMENTO



### PROJETO PINA:

#### NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROJETO



Fonte: pesquisa de campo realizada junto aos representantes de rua.

Apesar disso, é importante salientar que 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).

Levando em conta o caráter piloto da experiência, as limitações, em relação aos recursos e à demora na execução, acarretando a desmobilização da população, pode-se considerar que o nível de inserção dos

moradores no projeto superou as expectativas. Os altos índices de representatividade atingidos demonstraram a importância do espaço cogerencial criado pelo projeto, para a viabilização dos resultados atingidos. Houve uma visão bastante uniforme com relação aos efeitos benéficos do Projeto Pina para o Bairro.

### **Avanços na Nova Relação Setor Público/Comunidade**

Foi senso comum entre os entrevistados o caráter piloto e inovador da experiência:<sup>4</sup>

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 pôr 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 uma divisão de tarefas entre o setor público/comunidade, o que possibilitou uma ação conjunta.

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. 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:

---

<sup>4</sup> Todas as citações contidas neste trabalho, foram oriundas de trechos das entrevistas com os membros da Equipe de Operacionalização do Projeto: lideranças da UMP, técnicos e membros do CEAS.

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, à execução. Sempre foi acatada a orientação de consultar a comunidade.

A positividade no relacionamento com as empreiteiras foi um fator importante que veio a ser viabilizado face ao 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 mais 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 fiscalizar as ações do poder público, exigindo qualidade no serviço prestado, rompendo com o paternalismo e promovendo a organização em torno do órgão representativo. A participação da comunidade em todo o processo garantiu, desse modo, a qualidade do resultado final e foi fundamental.

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.

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.

A fiscalização e o acompanhamento por parte da comunidade teve, além disso, peso significativo nos resultados das intervenções na área: representantes de rua, moradores, participavam como fiscais de sua área, contribuindo efetivamente para a execução do projeto. Os representantes da UMP 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 assembleias, foi muito eficaz. Apesar de ter passado por momentos de arrefecimento por conta de fatores externos (demora na liberação dos recursos, 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 entre a representação comunitária. A dinâmica de gerenciamento permitiu a emergência de diferentes perfis de lideranças, levando a uma maior repre-

sentatividade 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 preexistente.

Em termos mais globais, a principal contradição apontada pelos entrevistados foi a conjuntura econômica nacional de crise fiscal e financeira do Estado, 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.

Nas avaliações realizadas, uma das críticas mais severas ao Projeto disse respeito à inversão e a não realização de algumas ações planejadas:

O projeto 'Ações Imediatas' atrapalhou o das 'Ações Globais', a exemplo do esgotamento sanitário que devia ter sido executado primeiro (...). O "emergencialismo" saiu o mais tradicional (...). A solução técnica do projeto foi convencional.

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 "privilegio" em relação a outras áreas da cidade, o fornecimento de infra-estrutura 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 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 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 autodissolução, 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 dificuldade da população e dos dirigentes populares em ultrapassar a visão paternalista e assistencialista do Estado. A prestação de serviços tem sido vista pelas populações carentes, quase sempre como uma dádiva ou como favorecimento 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 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 participa-

ção 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.<sup>5</sup>

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.

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:

---

<sup>5</sup> Ver a respeito **Leal**, Suely M. Ribeiro. op. cit., capítulo 3 (três).

...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.

... 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 às 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 à maioria das organizações: os problemas locais envolveram a comunidade, houve uma concentração em cima de poucas lideranças.

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 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 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, 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.

...A comunidade passou a ver a UMP, como uma miniprefeitura; a equipe era identificada e comparada com o setor público. Nós eramos 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 às 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.

...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.

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.

As razões da autodissolução do projeto de administração democrática da Gestão Jarbas Vasconcelos (1986/88), 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.

### **CONCLUSÕES: 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 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.

As conclusões acerca da experiência co-gerencial do Projeto Pina, abordadas por este trabalho, consubstanciam-se, desse ponto de vista, numa 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 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 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 deste trabalho. Outras necessitam de uma avaliação mais criteriosa. 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:

...Foi uma experiência viva, deu um saldo pessoal qualitativo. Com todas as limitações e até marcado por um certo isolamento no proc-

esso, o caminho adotado foi o mais correto. Nos aproximamos de uma proposta de autogestão.

...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.

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.

O nível de percepção por parte dos atores sobre as causas de uma possível autodissolução da experiência foi bastante diversificado. Alguns consideraram a interrupção do projeto como fruto do imediatismo e da acomodação da comunidade.

...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. 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.

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 Quadro 1.

... A comunidade não procurou mais a UMP. A frequência às assembleias diminuiu, embora muita coisa tenha a ser feita no nosso bairro.

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 autodissolução 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

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.

“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 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:

...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 a 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 à 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, podem levar à autodissolução, 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 esteja no poder. Nesses dois anos de governo da gestão Joaquim, a mobilização do Movimento popular, praticamente desapareceu.

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, que haviam apoiado o candidato derrotado, não eram parte do projeto das elites econômicas locais. Redefiniu-se a relação Poder Local/ Movimento Popular, retomaram-se as práticas do cliente-

lismo 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! No entanto, 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.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry  
1995 Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-38.
- AZEVEDO, Sérgio de  
1996 Relação público-privado: o papel dos governos locais para o futuro das cidades latino-americanas. In: MELO, Norma Lacerda de, LEAL, Suely M. Ribeiro. (orgs.). **Relação público-privado do local ao global**. Recife: Ed. UFPE, p. 43-63.
- BRAGA, José Carlos  
1992 A financeirização da riqueza. **Revista Economia e Sociedade**, n. 1, p. 25-58, ago.
- CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi  
1996 As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.45, p. 152-166, jul.
- CHESNAIS, François  
1995 A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. **Revista Economia e Sociedade**, n. 5, p. 1-30, dez.
- CINTRA, Antônio Octávio  
1978 Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio, HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 169-253.

- COELHO, Francklin Dias (org.)  
1996 **Desenvolvimento econômico local**: temas e abordagens. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES.
- COUTINHO, Luciano  
1992 Nota sobre a natureza da globalização. **Revista Economia e Sociedade**, n. 1, p. 21-26, ago.
- GONÇALVES, Maria Flora  
1995 **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- HARVEY, David  
1993 **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola. Parte 2: A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX: p.115-184.
- JARAMILLO, Samuel, CUERVO, Luís Maurício  
1990 Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos. In: VALLADARES, Lícia, PRETECEILLE, Edmond (orgs.). **Reestruturação urbana**: tendências e desafios. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, p. 103-119. (Coleção Espaços).
- LEAL, Suely Maria Ribeiro  
1990 A outra face da crise do estado de bem estar social: neoliberalismo e o novos movimentos da sociedade de trabalho. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, n 13.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro  
1996 A relação, democracia desenvolvimento local e descentralização política no contexto da globalização. **Revista Vivência**, Natal, EDUFRN, v.10, p. 47-59, jan.-dez.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro  
1996 Modelos de descentralização política na gestão local: os novos formatos na década de 90. In: MELO, Norma Lacerda de, LEAL, Suely M. Ribeiro (orgs.). **Relação público-privado do local ao global**. Recife: Ed. UFPE, p. 87-125.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro  
1998 **Gestão urbana poder local e cidadania**. Recife: CNPq/FACEPE (pesquisa em andamento).
- MOURA, Susana  
1996 Redes de ação pública na gestão local: tendências atuais. In: MELO, Norma Lacerda de, LEAL, Suely M. Ribeiro (orgs.). **Relação público-privado do local ao global**. Recife: Ed. UFPE. p. 65-85.
- NETTO, José Paulo  
1995 **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época).
- PIQUET, Rosélia, RIBEIRO, Ana Clara Torres (orgs.)  
1991 **Brasil, território da desigualdade**: descaminhos da modernização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Fundação José Bonifácio.

- PRETECEILLE, Edmond  
1994 Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, Luíz César Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (orgs.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Luíz César Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (orgs.)  
1994 **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, Luíz César Queiroz  
1996 Rio de Janeiro: exemplo de metrópole partida sem rumo? **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: n. 45, p. 167-182, jul.
- ROLNIK, Raquel  
1994 Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luíz César Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (orgs.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SOUZA, Maria Adélia, SANTOS, Milton et al (orgs)  
1994 **O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino americano**. São Paulo: Hucitec .
- STORPER, Michael  
1994 Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento?. In: RIBEIRO, Luíz César Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (orgs.). **Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- TABB, William K  
1990 As cidades mundiais e a problemática urbana: os casos de Nova York e Tóquio. In: VALLADARES, Lícia, PRETECEILLE, Edmond (orgs.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, p.192-222. (Coleção Espaços).
- UTZIG, José Eduardo  
1996 Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 209-222, jul.