

## **DESCENTRALIZAÇÃO: a experiência das ONGs na formulação de políticas públicas na cidade do Recife**

**Cátia Wanderley Lubambo\***

### **1. Apresentação**

O presente ensaio é resultado de reflexões surgidas a partir do *Estudo sobre a experiência de participação popular na formulação de políticas públicas na Cidade do Recife*, promovido pela Fundação Interamericana, entre setembro/95 e maio/96.<sup>1</sup>

O objetivo do estudo foi analisar as estratégias e ações implementadas por oito ONGs<sup>2</sup> apoiadas pela IAF, avaliadas como casos bem-sucedidos de articulação com as agências governamentais, com vistas a influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. Os resultados que poderão contribuir, em grande medida, para o desenvolvimento de experiências similares em outros contextos, também incorporaram elementos fundamentais no debate sobre o *padrão, o perfil e a qualificação* do processo de descentralização em curso no País.

As conclusões do estudo vêm reforçar o argumento que desmonta o mito da descentralização como pressuposto garantidor e eficaz da universalidade do acesso aos serviços públicos, enfatizando o peso dos fatores vinculados ao contexto local na definição do sucesso dos casos estudados. Embora a pluralização participativa dos agentes aponte no sentido de mudanças qualitativas nos processos, nos modelos e nas estratégias implementadas, os resultados na melhoria da qualidade de vida ainda são pouco mensuráveis, sendo imprescindível a busca de indicadores que permitam a análise desses resultados.

\* Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco e Doutoranda em Sociologia da UFPE.

1 Ver SAL da TERRA/IAF, 1996.

2 ONGs pesquisadas: ARRUAR, CEAS, CENTRO LUÍS FREIRE, CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, CASA DA MULHER DO NORDESTE, CENTRO DAS MULHERES DO CABO, ETAPAS e FASE.

No âmbito deste ensaio, as ações de cada uma das entidades pesquisadas são referidas apenas nas oportunidades em que servem de exemplos. A análise está centrada nas características do *contexto local* e das *estratégias* adotadas pelas entidades com vistas à tendência do movimento para a descentralização no País e na cidade. No item 3. *Contexto local e a atuação das ONGs*, são feitas algumas considerações sobre as mudanças institucionais no padrão de gestão das políticas públicas urbanas no Brasil, com vistas a balizar a análise do contexto recifense, esta centrada na trajetória de três gestões municipais consecutivas, marcando o período de 1986 até hoje. No item 4. *As estratégias das ONGs: propósitos e ações*, tentou-se avaliar a efetividade das ações das entidades, tanto as ações de âmbito macrossocial, em face das especificidades do contexto local, quanto aquelas de âmbito interno e organizacional, também como resposta às novas demandas de capacitação/especialização e de objetivos.

## 2. Introdução

Um dos pilares das propostas descentralizadoras, ora em processo de implementação no País, é a inclusão da participação como mecanismo institucional de formulação/implementação das políticas. Há hoje quase um consenso sobre a importância da introdução desse mecanismo no contexto das políticas públicas. As razões apresentadas são várias, e vão, de pontos de vista puramente ideológicos – a participação como mecanismo de politização e inclusão dos excluídos nos processos de tomada de decisões, até defesas essencialmente utilitaristas – a participação como mecanismo de repartição de responsabilidades.

Recentemente, tem-se dado uma maior atenção ao processo de planejamento participativo como importante alternativa aos modelos tradicionais. Argumenta-se, freqüentemente, que tais processos constituem um poderoso instrumento contrabalanceador dessas tendências corporativas e clientelistas e, em face da crise da democracia representativa, eles têm se apresentado como um meio de aperfeiçoamento democrático, complementando dessa forma o sistema de representação política. Há um pressuposto de que a possibilidade de participação concreta das camadas populares no processo decisório é condição básica para efetivação do modelo e, dessa maneira, os recursos seriam destinados mais eficientemente e o controle da aplicação dos mesmos seria da forma mais ampla possível. A abertura de novos canais de comunicação entre a

sociedade civil e o poder político local se constituiriam em instrumentos da gestão pública .

Acontece que o projeto de descentralização prenuncia perseguir dois objetivos que podem ser considerados extremamente ambiciosos: a democratização do Estado e a busca de maior justiça social. Ainda que tais ideais não possam ser vistos como de exclusiva responsabilidade da descentralização, que apresenta limites reais, a descentralização é um dos instrumentos disponíveis ao Estado, para promover alterações político-institucionais e o que está sendo experimentado. Dessa maneira, a descentralização é, talvez, a variável mais relevante a ser analisada no contexto atual da formulação e implementação de políticas públicas, rico em experiências diversificadas: o processo de discussão da Constituição de 1988, das Leis Orgânicas, dos Planos Diretores municipais, além de outras intervenções, tornou-se o principal laboratório de inovações descentralizadoras.

Enquanto processo experimental, a principal dificuldade de se avaliar a questão da descentralização e incorporá-la de forma significativa à análise da formulação de políticas públicas deve-se ao fato da heterogeneidade existente entre as estruturas político-institucionais das localidades contempladas. A “variável” (ou conjunto de variáveis) que tem surgido com um significado central para análise da descentralização são as *nuances* dos vários *contextos locais* nos quais se dão as ações. Daí a opção teórico-metodológica por uma análise que privilegia as características do contexto local, enfatizando menos os indicadores econômicos, sociais ou de acesso aos serviços urbanos das comunidades envolvidas e focalizando mais os aspectos da dinâmica política da sociedade civil.

Dentro desses aspectos, interessa particularmente a articulação (transferência de funções, assessorias e cooperação) do setor público com o setor privado, incluindo as organizações civis e, especificamente neste estudo, as Organizações Não-Governamentais.

O papel que tais entidades do movimento popular e suas assessorias (através das ONGs) têm adotado, enquanto atores tipicamente ativos da sociedade civil, mostrou-se como um fundamental fator na análise. A dinâmica macrosocial que as ONGs estabelecem entre si junto ao setor público parece ter um impacto significativo sobre as ações e estratégias adotadas na formulação das políticas públicas e, por isso, nesse estudo, foi tomada como um conjunto de fatores exógenos, configurando o contexto local.

Por outro lado, cumpre também papel relevante a revisão das

estratégias no âmbito interno das entidades, constituindo-se em resposta clara a estas transformações no contexto da descentralização. O ritmo, a direção e a intensidade, imprimidos a este processo de mudança, são variáveis específicas (fatores endógenos) de cada entidade/ator que merecem atenção especial. Nessa questão, reside a efetividade do serviço prestado, privilegiando o gerenciamento eficaz e moderno, cuja referência são as organizações empresariais.

### **3. A Atuação das ONGs no Contexto da Descentralização**

A experiência brasileira vem demonstrando, desde meados da década de 80, um movimento em direção à descentralização das políticas públicas, a partir da distensão do regime centralizado. Este processo se materializou nas transformações institucionais da *chamada constituição-cidadã* de 1988. As agendas de reforma na consolidação da democracia brasileira se orientaram pelo interesse em ampliar os chamados direitos sociais e, mais amplamente, da cidadania social. Nesse sentido, o processo de democratização ganha ares de descentralização, tendo como elo a perspectiva de participação e controle social da ação do Governo.

Contudo, a hipersaturação da agenda social brasileira e a explosão de demandas associadas ao cenário de exclusão crônica, têm feito com que os poderes locais apresentem insuficiência para implementar a descentralização. Mesmo com as transferências de recursos federais para os municípios, num montante inédito na história do País, estes se mostram ainda frágeis para promover uma melhor distribuição de bens e serviços entre os mais ricos e os mais pobres.

De todo modo, observam-se mudanças substanciais na ação dos Governos locais em políticas públicas específicas. Os municípios vêm, então, assumindo gradativamente papel decisivo na formulação e implementação de políticas públicas. Exatamente com a descentralização, o poder local vem adquirindo visibilidade para empreender formas inovadoras de gestão, oportunizando a participação de diversificados atores, entre os quais as ONGs.

É fundamental considerar que foi criado um ambiente propício à formação de ONGs, a partir do momento em que a própria sociedade se complexifica, extrapolando a visão do público e do privado. Novas instituições surgem como instâncias capazes não só de representar os mais variados tipos de interesses mas, também, como instâncias

promotoras de uma maior participação da sociedade nas decisões públicas, articulando-se tanto para a intermediação, quanto para a prestação de serviços profissionais.

As Organizações Não-Governamentais – ONGs – podem se referir a um sem-número de organizações, ou seja, a um rico conjunto de organizações de vários tipos e finalidades, a exemplo de sindicatos, associações profissionais, entidades comunitárias, populares, de caridade e filantropia, empresas, grêmios, clubes, igrejas, agências de cooperação e organizações de assessoria popular, entre outras, com âmbito local, nacional ou internacional de atuação.

Tais organizações formam um todo cujo único traço comum é a inexistência de vínculos orgânicos com o Governo. As ONGs, enquanto novos canais institucionais de participação, são associações espontâneas e voluntárias sem fins lucrativos, não estando subordinadas às autoridades públicas, propondo-se a melhorar a qualidade de vida dos setores populacionais mais oprimidos.

Na análise de GOHN (1994), por exemplo, são identificados no cenário urbano dos anos 90, três tipos de ONGs. São elas: As *caritativas* que recriam um cenário urbano da assistência a partir de categorias específicas: menor, mulher e velhos, as *desenvolvimentistas*, originárias a partir de propostas de intervenção no meio ambiente e as *cidadãs* que estão voltadas para a reivindicação dos direitos de cidadania e que atuam no espaço urbano tanto no campo popular como no não popular. As ONGs – cidadãs têm atuado muito junto aos canais de comunicação e em nível das políticas públicas, elaborando-as ou fiscalizando-as, através de denúncias.

Contudo, a construção de uma nova concepção de sociedade civil e a descentralização do processo decisório parecem não mais ser o eixo central da agenda das políticas, sobretudo municipais, na segunda metade da década de 90. Assistem-se a mudanças profundas no padrão de gestão urbana, onde o esforço de “vender a cidade” passa a ser uma prioridade quase que exclusiva entre os governantes. Os governos urbanos se converteram de gerentes em *empreendedores*, voltados para a promoção econômica local, recorrendo à concessão de incentivos de toda ordem, numa verdadeira investida no sentido de “marketear a cidade”. São típicos dessas ações locais, a construção de complexos turísticos e de lazer, centros de exposição, shopping centers e malls, centros tecnológicos, e operações de renovação em conjuntos com capitais imobiliários. É comum, por isso, a proliferação de parcerias dos governos com

empresários e grupos locais voltados para tais investimentos de larga escala, onde, na maioria das vezes, a preocupação com o *social* apresenta-se marginalizada.

Se de um lado a descentralização pode significar um avanço em termos de cidadania política via ampliação da participação, de outro, aponta para uma fragmentação da ação pública calcada na também descentralização de funções e inserção de muitos e diferenciados atores ativos na cena urbana. Mudam os atores, as temáticas e o *deadline* das negociações. Assiste-se ao surgimento de uma tendência em que decisões prioritárias se dão ao largo da institucionalidade criada com o intuito de uma discussão participativa. Os conselhos e comissões instituídos aparecem muito mais como obstáculos do que como legitimadores ante as exigências do novo padrão de gestão urbana estabelecido. A questão que se coloca no momento é justamente a de problematizar o impacto dessa mudança sobre a atuação das ONGs. Sua *eficácia*, *efetividade* e *credibilidade* deverão ser avaliadas no contexto dessas novas mudanças.

Apesar da evidência de que a atuação das ONGs resulta das formas e significados de sua inserção, quer nas esferas públicas, quer nas várias instâncias da sociedade, existe uma dificuldade metodológica para a análise do seu efeito sobre os resultados concretos obtidos, enquanto influência na formulação de políticas públicas. Ou seja, nem as ONGs, nem os atores que se envolvem nas ações, conseguem caracterizar ou avaliar sistematicamente o alcance de sua atuação, quer pela complexidade do processo e consequente relação de multicausalidade existente entre os fatores, quer pela *intangibilidade* muitas vezes inerentes aos resultados considerados.

De todo modo, o presente estudo é uma tentativa de se identificarem elementos analíticos para uma investigação sobre o trabalho dessas entidades e as inúmeras formas de resultados, quer pela associação entre “estratégias e variáveis de contexto” ou mesmo entre “possíveis estratégias e algumas características do projeto”.

A questão que se coloca no momento é justamente sobre a *eficácia*, a *efetividade* e a *credibilidade* na atuação das ONGs. Apesar da evidência de que tais aspectos resultam das formas e significados de sua inserção quer nas esferas públicas, quer nas várias instâncias da sociedade, nem as ONGs, nem os atores que se envolvem na sua atuação conseguem caracterizar sistematicamente o alcance de suas ações. O presente estudo é uma tentativa de se buscar elementos analíticos para uma investigação sobre o trabalho dessas entidades e as inúmeras formas de resultados.

### 3.1. O Contexto Local do Recife

De forma singular, a passagem dos anos oitenta para os noventa revelou substanciais mudanças nas posturas e padrões de condução de políticas públicas no Recife. Estas mudanças, salvaguardando-se o desdobramento de eventos de amplitude nacional, derivaram de uma forte história de movimentos sociais ativos e tradição de oposição ao regime autoritário, bem como da condição de uma região metropolitana de porte considerável no cenário nordestino, e dos frágeis resultados nos indicadores de qualidade de vida urbana e na trajetória da sua economia. O primeiro referencial político-institucional desta mudança foi, na década de 80, a regulação das eleições diretas para prefeitos de capitais; o segundo, foi a própria promulgação da nova Constituição de 1988. Do ponto de vista dos municípios, e particularmente das capitais, este período registrou significativa reversão política, administrativa e financeira.

O Recife contou neste período com experiências exemplares na formulação de seu Plano Diretor, na regulação da ação pública nas áreas faveladas, através da legislação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – *Prezeis*, na condução de programas participativos de políticas públicas através do *Prefeitura nos Bairros*, entre outros. Com a valorização das esferas locais na condução de políticas públicas decorrentes das regras constitucionais, emergiram significativas pressões para estabelecimento e institucionalização de processos participativos. Delinearam-se diretrizes para assegurar a presença de representações sociais na formulação e implementação de políticas, ao mesmo tempo em que se redirecionaram os espaços de deliberação e execução de programas sociais à escala do município. A mais visível expressão de tal quadro de *gestão compartilhada* residiu na proliferação de conselhos setoriais e temáticos, resultante tanto do reordenamento legal, mediante a Lei Orgânica Municipal, quanto de políticas definidas na esfera estadual e federal.

Para além de qualquer questão de princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro a partir de então: as experiências que envolviam algum tipo de colaboração entre ONGs e órgãos governamentais multiplicaram-se visivelmente. Secretarias de Estado, Prefeituras, Ministérios, abriram-se para trabalhos em conjunto com as ONGs de vários níveis, desde a atuação em nível comunitário, nas bases, até a colaboração em programas políticos.

Algumas ONGs do Recife, por exemplo, passaram a se engajar em alguns setores da administração pública municipal, notadamente

junto às Secretarias de Saúde, de Educação e de Ação Social, desenvolvendo atividades voltadas para o atendimento de demandas populares: escolas comunitárias, creches, atendimento à mulher e programas específicos, tais como o Mutirão contra a Violência, e a criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos - CMDDH.<sup>3</sup>

Mediante *estratégias coletivas*, as ONGs abrem arenas alternativas de intermediação de interesses que, ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal (conselhos populares, comissões técnicas etc) consolidam novos canais para a participação social. Por outro lado, mediante *atuações específicas*, evidenciam o surgimento de um novo corpo de profissionais que começa a se projetar nos espaços de gestão coletiva, estrategicamente circunscritos nas agências governamentais.

### 3.1.1. A trajetória de três gestões

#### a) Primeira Gestão de Jarbas Vasconcelos (1986 - 1989)

Amparado na legitimidade das urnas e na expectativa da primeira votação direta nas capitais desde os anos do regime militar, o prefeito Jarbas Vasconcelos assume em 1986, após pesada disputa local contra setores conservadores tradicionais do PFL e moderados do PMDB. O programa de Governo, delineado ainda em campanha, junto a lideranças dos movimentos sociais, privilegiou fundamentalmente a construção de um espaço de diálogo da sociedade com o Governo, e a descentralização apareceu como a palavra de ordem. O slogan *É povo de novo* procurou fazer conexão com a memória do histórico governo popular dos primeiros anos da década de sessenta, marcado pela forte presença dos movimentos de bairro.

O *programa Prefeitura nos Bairros* capitaneou a ação da municipalidade. Este, promovendo a participação e a expressão das demandas coletivas em assembléias periódicas locais, com presença do prefeito e seu secretariado para discussão das carências, reivindicações e alocações dos investimentos públicos, foi o cenário perfeito para uma gestão popular e democrática. Dividida em 12

---

3 Avaliação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) a propósito de suas experiências de relacionamento com o poder público municipal na gestão administrativa de Jarbas Vasconcelos. op. cit., p. 02-04.



regiões político-administrativas, abrangendo 90 bairros, a cidade vivenciou o esboço de descentralização e do diálogo. Esta atitude, no fundo, visava implantar um mais amplo e objetivo processo de regionalização do planejamento e gerenciamento das demandas coletivas. A meta, não atingida à época, era envolver nestas arenas a formulação do orçamento municipal sob bases racionais.

O *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social-Prezeis*<sup>4</sup> figurou como marco da institucionalização da participação, a qual se deu de forma regionalizada para a condução de programas de urbanização de favelas. Fundamentado na regulação de uso e ocupação do solo, plano ultrapassou as práticas tradicionais anteriores, ao prever a reivindicação de reconhecimento da condição de *área especial* pela própria representação comunitária e sua ativa interferência na formulação de planos de regularização fundiária, implementação de infra-estrutura e melhoramento da moradia. Sua operação associou descentralização e participação, ao delegar responsabilidades de gestão de programas de urbanização e regularização fundiária a comissões instituídas em cada favela. Estas *unidades de participação* eram compostas por membros do conselho de moradores, técnicos municipais e assessores de organizações não-governamentais. Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL's) assumiram o planejamento local e o Fórum do Prezeis passou a operar como instância de maior escala para debater problemas comuns e delinear linhas para as políticas e posturas da municipalidade com as áreas faveladas da cidade.

Neste momento inaugural da "montagem" do Prezeis foi fundamental o papel das ONGs. Aliás, o conjunto de estratégias montado pelas entidades que participaram ativamente da criação e consolidação do PREZEIS constituiu um grande avanço na conquista de espaços institucionalizados de poder, objetivando influenciar a formulação e implementação de políticas públicas no município.

O depoimento da maioria dos entrevistados é que a primeira gestão de Jarbas, foi de fato *estimuladora de um processo participativo*. A reflexão que se faz desse momento é que esta postura do Governo se deu em resposta a um compromisso político (histórico) de deslanchar a democratização e a conquista de espaços públicos pela sociedade. Por sua vez, os representantes comunitários e suas

---

4 Trata-se de legislação complementar, sancionada em 1987, que regulamenta os padrões urbanísticos e modos da gestão da ação pública sobre localidades faveladas na cidade. Resulta de ante-projeto de lei de iniciativa conjunta de movimentos de bairro com assessoria técnica da Igreja.

assessorias (ONGs) assumiram posturas onde predominavam o caráter ideológico-partidário, secundarizando o alcance de resultados concretos para a própria comunidade. Assim a conquista, a consolidação, a institucionalização e a participação nos novos espaços de poder, via Fórum do Prezeis e programa *Prefeitura nos Bairros*, foram o objetivo, naquele momento.

*b) Gestão de Joaquim Francisco (1989 -1992)/  
Gilberto Marques Paulo (março-dezembro 1992)*

A gestão de Joaquim Francisco, no período de 1989/1992, orientou-se para a realização de obras de impacto, sem priorizar o instrumental de participação instalado anteriormente. O retorno de uma gestão ligada aos setores conservadores gerou conflitos entre estes e os movimentos sociais que estavam presentes na estrutura formal do Prezeis. A despeito disso, seu secretariado foi composto por técnicos e políticos da elite local, com experiência administrativa no aparelho municipal e reciclados tecnicamente. Este fato permitiu que os avanços promulgados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Recife de 1990 fossem, rapidamente e com certa maestria encampados pela administração. Poucos meses depois de promulgada a Lei Orgânica Municipal, foi iniciado o processo de formulação do Plano Diretor da Cidade. Com o afastamento de Joaquim Francisco (março/92) para ser candidato ao Governo do Estado, assume o prefeito Gilberto Marques Paulo, que dá continuidade às linhas centrais do plano de governo e ao processo de formulação do Plano Diretor para o município. Inaugura-se, então, um outro cenário de participação social na gestão da cidade.

Neste contexto, assiste-se ao desmonte do *Prefeitura nos Bairros*, que fora marcadamente identificado como programa de governo do prefeito Jarbas. Não há alternativa que implemente canais de diálogo com a população, senão a manutenção da estrutura do Prezeis que, ao contrário do *Prefeitura nos Bairros*, conta com um lastro institucional formalizado em Leis, Decretos e Atos Administrativos que asseguram a continuidade dos programas de atividades das Comissões de Urbanização e Legalização, e do Fórum do Prezeis. Ainda assim, conflitos entre tais representações e agentes municipais fragilizam, por um lado, o desempenho do Fórum, envolvido em constantes processos de avaliação; mas por outro, registram-se, no período, conquistas na institucionalização do programa, através da criação do Fundo do Prezeis, que prevê alocação de parte da

arrecadação municipal em conta específica para aplicação em investimentos de recuperação urbana das ZEIS.

O desejo de preservar o espaço político conquistado pelas comunidades, através da Lei do Prezeis e do *Prefeitura nos Bairros*, parecia, contudo, bastante resistente. A ação desenvolvida, naquele momento, por algumas ONGs, resultou na formação de um bloco de discussão, com conhecimento técnico, para capacitar as representações populares nos canais de gestão pública. Diagnosticando a necessidade de avaliação sobre o papel que estavam cumprindo, as comissões criadas pelo executivo, as ONGs citadas, promoveram um seminário (abril/91), a partir do qual foi criado o *Fórum Vamos Arrumar o Recife*<sup>5</sup> que veio a ocupar um espaço alternativo de participação com menos formalidade e maior abrangência. Este Fórum buscou uma ação permanente de discussão, de proposta e formulação de alternativas, de intervenção na formalização do projeto final, e de ativa participação no processo de votação junto à Câmara Municipal, garantida por alguns vereadores das bancadas de oposição.

### c) Segunda Gestão de Jarbas (1993 - 1996)

A segunda gestão de Jarbas Vasconcelos foi marcada por uma composição política distinta daquela primeira, com forte peso no PSDB e o afastamento do PT que fora um dos segmentos responsáveis pela implementação do *Prefeitura nos Bairros*. A tônica do discurso se pluraliza, e o programa de governo proposto em campanha conjuga – entre as diretrizes de gestão – a *descentralização do planejamento e do poder decisório*, através do *Prefeitura nos Bairros* e a *ampliação da capacidade gestora e agilização de resultados*, através dos programas de *parceria*, particularmente com setores da iniciativa privada. Evidencia-se a preocupação com o desempenho, expresso numa ampliação da capacidade de investimentos e na abertura no leque de diálogos com setores sociais variados.

A retomada do *Prefeitura nos Bairros* era uma promessa de campanha e, mais uma vez, foi conduzida como programa de governo sem maiores formalizações no âmbito da legislação. Todavia, mais incisiva foi a meta de implementação de um programa de orçamento

---

5 O *Fórum Vamos Arrumar o Recife* reunia as seguintes entidades: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, Conselho Regional de Economia - CORECON, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB-PE, Centro Josué de Castro, CENDHEC, CEAS, ASPE, Grupo de Articulação Cidadania Popular -GACIP e Plenária Estadual de Saúde.

participativo pautado para 1995. Os conselhos municipais foram paulatinamente ativados e o horizonte de funcionamento do Fórum da Cidade do Recife passou a esboçar a rede de articulação entre as esferas do *Prefeitura nos Bairros*, dos Conselhos Setoriais e mesmo do Prezeis, na discussão dos investimentos municipais.

O Prezeis retoma o ritmo de espaço de gestão ativa, mas continua fragilizado na apresentação de resultados efetivos de transformação nos indicadores de qualidade dos assentamentos urbanos. As dificuldades financeiras locais e a falta de horizontes no plano dos investimentos federais esvaziam o Fundo do Prezeis e começam a distanciar as perspectivas de efetivação de programas de urbanização concretos pela via democrática.

A principal preocupação passou a ser a definição de prioridades, num contexto de escassos recursos e a reformulação de alguns processos no âmbito do Fórum, de forma a agilizar decisões e resultados. O trabalho de algumas ONGs, entre as quais a FASE, o ARRUAR e o ETAPAS foi fundamental para a definição de novas estratégias operacionais: novas posturas metodológicas, novas concepções.

Nesse processo de mudança, começou a se observar o reconhecimento, tanto por parte das comunidades, quanto do setor público, da natureza autônoma de algumas ONGs. Ou seja, as ONGs *passaram a ser identificadas como novos atores sociais* que poderiam ser intermediadores contratados para interesses específicos.

Foi assim que, por exemplo, a FASE assumiu a coordenação do Prezeis, junto aos representantes da URB, enquanto a ARRUAR foi contratada pela mesma entidade para assessorar na discussão e estabelecimento de critérios para a inclusão de projetos comunitários específicos.

#### **4. As Estratégias das ONGs: propósitos e ações**

A avaliação do sucesso ou insucesso das ações e estratégias empreendidas pelas ONGs apresenta, de início, dois níveis de dificuldades que devem ser anunciados como advertências de natureza metodológica:

a. a primeira advertência diz respeito à natural inserção da ação das ONGs em um contexto localizado que, se não é determinante sobre os vários outros aspectos organizacionais e ideológicos das entidades executoras, mostra-se no mínimo, como um forte condicionante à *eleição* dos critérios e

estratégias de ação e ao *desenvolvimento* dos mesmos. Uma vez condicionante da *eleição* e do *desenvolvimento* das estratégias, não há como deixar de exercer impacto nos resultados. Obviamente que são decisivas, nesta questão, as razões de ordem interna das entidades. Por exemplo, posturas e concepções são fundamentais para a decisão de enfrentar ou não contextos adversos. Contudo, a marca do contexto coloca, *a priori*, a impossibilidade metodológica da comparação entre ações levadas a termo em contextos diferentes. Essa advertência serve à tentação de comparar experiências caracteristicamente similares, mas contextualmente diferenciadas.

Dá a ênfase na caracterização da *Trajatória das Três Gestões*.

Face a face, as três gestões apresentam diferenças consideráveis em seus perfis, parte em razão do próprio amadurecimento institucional pós-democratização, parte em função de peculiaridades conjunturais. Em qualquer dos casos, registram-se evidências de distinções conceituais permeando o delineamento das práticas desenvolvidas ao longo destes dez anos. A primeira gestão evoca partidos *populistas* ao secundarizar um planejamento global em nome da democratização fragmentária expressa nas demandas locais. A segunda, retoma padrões tradicionais do gestor *realizador* que pauta sua atuação pelo porte dos empreendimentos, buscando referências e legitimidade nos setores médios. A terceira esboça um perfil *empreendedorista* ao traçar estratégias abrangentes, articulando horizontes ampliados de desenvolvimento econômico, mas ao mesmo tempo se apropria do perfil *realizador* e *populista*, conforme a natureza da ação e do público ao qual se dirige. Persiste a fragmentação dos investimentos indicados no *Prefeitura nos Bairros* – apesar dos significativos avanços nos seus mecanismos de avaliação e controle – e a desconexão com um, agora existente, planejamento global para o município.

A cada um dos contextos colocou-se um desafio diferente à atuação das ONGs na gestão municipal. A reversão dos perfis de gestão significou uma considerável redefinição de atribuições e responsabilidades entre agentes públicos e privados, bem como uma transcendência da concepção de controle social para além da multiplicação e fragmentação de instâncias decisórias, sugerindo, como se verá mais adiante, estratégias alternativas de ação.

b. a segunda diz respeito ao cuidado necessário ao se estabelecer uma conexão lógica e representativa entre as especificações dos projetos (fatores endógenos) e os efeitos

e resultados obtidos. Ou seja, não existe, de antemão, uma combinação de fatores fadada ao sucesso; existe um “campo” de combinações possíveis – lógicas, racionais, não-fortuitas - permeado pelo contexto local que têm grandes chances de ser bem-sucedidas. Neste “campo” de possibilidades é o caráter lógico, racional, não-fortuito das decisões que abre espaço à investigação dos vários “modos de fazer”. A despeito da circunstancialidade e transitoriedade destes “modos”, é possível identificar critérios, razões ou mesmo intuições que orientam a eleição e o desenvolvimento das ações, sem contudo tentar estabelecer uma conexão direta entre determinadas especificações dos projetos/entidades e seus resultados.

#### 4.1. *Avaliação das estratégias segundo os aspectos do contexto local (fatores exógenos)*

A experiência do Recife pode ser considerada um “laboratório” para estudo de conexão entre as estratégias adotadas pelas ONGs para desenvolver seus projetos e os aspectos do contexto local. A principal responsabilidade deste fato pode ser atribuída a uma firme determinação desenvolvida entre as entidades com vistas a interferir nas políticas públicas, que, na prática, foram adquirindo formas diversificadas.

Pôde ser observado, embora nem sempre os projetos apoiados pela IAF incorporassem a influência/formulação de políticas públicas, que a maior parte das organizações adotou como estratégia a presença em instâncias de pressão e, muitas vezes, quando possível, em instâncias de deliberação. Esta situação se estabeleceu, em alguns casos, pelo fato de as entidades desenvolverem projetos paralelos com tais objetivos específicos mas, em outros casos, por “acreditarem” que esta estratégia é primordial a médio e, até mesmo, a curto prazo, para a garantia dos benefícios obtidos através da ação e prestação direta de serviços. Ou seja, parece ter sido uma estratégia adotada conjuntamente, consensualmente, por um grande número de ONGs no Recife.

Nos momentos em que o contexto político local se apresentou favorável, a estratégia tomou um caráter nitidamente institucional: a ocupação dos espaços formais criados/conquistados (conselhos, fóruns e atendimentos descentralizados, como foi o caso do programa *Prefeitura nos Bairros*). Interessante é observar que no primeiro

momento em que houve oportunidade de participação (a primeira gestão Jarbas), o objetivo foi criar/montar/formar uma relação institucionalizada, na qual as ONGs, enquanto entidades e enquanto assessorias, mantivessem a sua autonomia e garantia de participação.

No momento em que o contexto político revestiu-se de um novo perfil, houve uma suspensão na utilização dos canais institucionais, sem contudo significar uma paralização na atuação das ONGs com o mesmo objetivo de influenciar as políticas públicas. E nesse fato reside o caráter "sui generis" da experiência recifense de desenvolver não apenas ações, mas uma cultura de participação resistente: uma crença na universalidade de acesso ao direito de influir nas decisões urbanas. Para tanto, contribuiu, principalmente, o *trabalho em parceria*, como estratégia para a manutenção da circularidade das informações em fóruns e grupos informais. Foi uma experiência de trocas individuais, pessoais, de pequenos grupos, quase um trabalho de "corpo-a-corpo" entre as ONGs.

Concorreu, sem dúvida, para esta prática, a história política local marcada por lutas e contestações. O perfil do conjunto do corpo técnico à frente das ONGs reforça este nexos explicativo: há um firme engajamento e compromisso dos assessores, visto que grande parte tem o trabalho na ONG como principal atividade profissional e posto que a maioria tem filiação ou simpatia por partidos de esquerda com predominância para o PT, e as exceções distribuídas entre o PTB, PCB e PV.

Pode-se questionar sobre a capacidade de resistência ou eficiência desta prática, caso o momento posterior não tivesse se caracterizado por um retorno a uma gestão mais descentralizada. Pode-se concluir ainda que a circunstância histórica (aliás construída, também pelas entidades) tenha favorecido a sucessão e com isso, a retomada do processo de descentralização com a efetiva participação das ONGs. Contudo, é interessante observar que o processo foi retomado de forma muito mais amadurecida e crítica.

Se, no primeiro momento, a *descentralização* foi tomada como bastão para a valorização do espaço público e para a concretização do processo de democratização política e administrativa, despertou-se, no segundo momento, para a necessidade de focar a *descentralização* como expressão de cunho heterogêneo e nem sempre positivo, cuja prática pode vir a conter fatores limitantes à própria *resolutividade* das políticas públicas. Ou seja, particularmente no período inicial, foram apontados resultados na consolidação de processos democratizantes, muito mais que propriamente em

mudanças na qualidade da oferta de serviços. Esta avaliação pode ser feita tanto para o Prezeis, quanto para o Plano Diretor e mesmo para o *Prefeitura nos Bairros*. Assim, o debate secundarizou a luta pela descentralização pura e simples e passou a incorporar a questão da resolutividade: a existência de um projeto bom e efetivo e a disponibilidade de recursos (públicos ou privados) para a execução.

Inseridas num novo contexto, as entidades reorientaram e redimensionaram suas estratégias, para o que foi necessário considerar novos pressupostos:

- O primeiro ponto foi reconhecer a autonomia e capacidade das comunidades em desencadear uma *ação coletiva* e dar continuidade ao processo de descentralização nitidamente em curso.

- Reconhecer e colocar em prática a autonomia das ONGs, no sentido de atuar enquanto atores independentes, agora mais preocupadas com a resolutividade das políticas.

Assim, ganharam força as ações de “parceria” e transferência de habilidades das ONGs para as comunidades, para o setor público ou privado, configurando, numa dimensão política, um tríplice desafio:

1. Para o *movimento social*: a exigência de um nível de maturação e envolvimento na construção e acompanhamento de políticas, em oposição à herança estritamente reivindicatória e à instabilidade político-institucional da informalidade.

2. Para o *setor privado*: a substituição dos mecanismos informais e pessoais de representação em face do poder público pela aparição pública em arenas institucionais de confrontação e negociação de interesses.

3. Para o *setor público*: o questionamento sobre a concepção de poder decisório, tanto em nível interno, quanto diante das representações da sociedade, exigindo assim um reordenamento da chamada “cultura administrativa”.

Ou seja, existe um espaço possível de integração entre governo, comunidades e ONGs, no qual, se por um lado, reconhecem-se fragilidades, por outro, encontram-se caminhos de superação, conseguindo, inclusive, formularem e implementarem programas e projetos comuns para além de meras ações isoladas. Transformam-se as ONGs, que agora entendem que não só devem dedicar seus esforços à consolidação democrática – que em boa medida já está se realizando – mas desenvolverem projetos que sirvam para gerar experiências absorvíveis tanto pelas comunidades quanto pelas esferas públicas. Ainda que conscientes dos limites do seu papel, elas se fazem atores presentes que têm sua contribuição a dar. Tomam-se, assim, visíveis para as comunidades e o próprio poder público.



## 4.2. Avaliação das estratégias no âmbito organizacional (fatores endógenos)

Muitos são os fatores endógenos que poderiam determinar o sucesso ou o insucesso das estratégias das ONGs. Nesse estudo mereceram atenção especial as *linhas de ação prioritárias*, o *estilo de trabalho*, os *níveis de incidência* e os *atores envolvidos*.

### a) Linhas de Ação Prioritárias

De uma forma geral, havia um “modo de pensar” mais ou menos uniforme com respeito às hipóteses de ação, que correspondia basicamente a um referencial ideológico predominante entre as ONGs, orientando as decisões e a eleição de estratégias. No entanto, parece ter-se começado a experimentar uma estratégia diferente a partir de uma hipótese alternativa de ação. Parece haver inaugurado esta nova postura no Recife, onde se passou a assumir uma atitude diferenciada com vistas à construção de novos “espaços” públicos (e privados) de gestão participativa que, ao se articularem diretamente com a burocracia estatal, deverão consolidar novas formas de influenciar políticas públicas.

A hipótese alternativa sobre a eficácia/efetividade da atuação desta ONG pressupôs: 1. secundarizar a abertura de outras arenas de intervenção de interesses e 2. concentrar-se no estudo crítico do surgimento de um novo “saber técnico”, onde se aliam agora a profissionalização das ONGs e as demandas específicas da comunidade, circunscritos à cultura político-institucional e administrativa das agências governamentais.

Nesta nova hipótese passaram a ser variáveis importantes, para a entidade, o perfil do corpo técnico (formação, experiência, origem etc), a percepção que tem de si própria como ONG, da comunidade e do corpo técnico-burocrático dentro do ideário do *público x privado*. É mais precisamente com base neste ideário, presente nos discursos e indutor de suas práticas, que as ONGs acreditaram ter capacidade de moldar as estratégias junto às comunidades, relegando tradicional vínculo da entidade com os *staffs* políticos ou governamentais. Dessa hipótese, moldou-se a estratégia de “prestação de serviços” (à comunidade ou ao poder público). A opção por consolidar um esforço alternativo na prestação de serviços especializados não parece representar, todavia, um distanciamento da ONG em relação à mobilização política. Os profissionais, portadores

de um determinado “saber”, emprestam à comunidade (também construtora de “saber”) uma capacidade de argumentação menos emocional, mais sistemática e objetiva e mais eficiente do ponto de vista técnico, político e burocrático. Algumas linhas de ação e respectivas estratégias têm se destacado como fatores determinantes de sucesso: a- capacitação/sensibilização; b-promoção de redes e vínculos; c- prestação direta de serviços. Contudo, a avaliação da efetividade de cada uma destas estratégias seria ainda prematura, uma vez que os resultados ainda estão sendo observados.

Como um determinante de sucesso, tem-se mostrado a estratégia de envolver toda a comunidade nos projetos, descaracterizando a personificação dos representantes de comunidades ou organizações, que desempenham um papel de interlocutor entre a comunidade e instituições oficiais. Este procedimento em geral estimulava o fortalecimento de lideranças com postura semelhante às que são criticadas nos representantes do poder oficial ou político local. Visando evitar a consolidação dessas práticas, os projetos que puderam prever uma organização com vários níveis de responsabilidades, definidos na coletividade, foram mais bem-sucedidos.

A articulação com outras entidades similares, ainda que não apareça como linha prioritária, tem se mostrado uma condição básica à efetivação de qualquer projeto. Formal ou informalmente, tem havido uma preocupação em se integrar às redes de entidades similares e um esforço em participar do debate, que merecem ser avaliados como um determinante de sucesso. O impacto vinculado às estratégias componentes desta linha de ação pode ser visivelmente atestado, tanto na sua capacidade de intermediação, quanto na sua resolutividade, mediante alguns indicadores: número de fóruns dos quais as ONGs participaram; número de projetos que as entidades/comunidades enviaram ou articularam junto ao legislativo; número de presenças nas sessões de votação (como fórum ou individualmente); número de legisladores sensibilizados; número de sugestões aprovadas e incluídas em projetos; número de projetos aprovados com recursos liberados para a comunidade.

Quanto às estratégias que se dirigem à prestação direta de serviços, estas têm se mostrado mais efetivas, no sentido de influenciar políticas públicas, quando se associam à capacitação/organização e à promoção de redes e vínculos. Isto parece evidente, uma vez que não basta prestar o serviço à população: é preciso que a população seja capaz de se organizar em torno da reivindicação por aquele serviço ao Estado.

## b) *Estilo de trabalho*

A importância da decisão sobre a seqüência de ações a serem desenvolvidas ou sobre o estilo de trabalho tem estado presente na maioria das iniciativas de auto-avaliação das ONGs. Há um consenso, entre os profissionais, sobre a necessidade desta avaliação sobre o “modo de fazer” de cada uma, o que aliás é bastante positivo. Fatores endógenos à entidade, tais como a liderança, a organização, a gerência, a relação com a agência financiadora ou a monitoria são, hoje, alvo de reflexão pelas próprias entidades. Dois aspectos, contudo, são fundamentais na condução destas reflexões: a capacitação do corpo técnico e a divisão de trabalho dentro da entidade.

A capacitação sistemática do corpo técnico, como precondição a qualquer projeto, é hoje um consenso entre as entidades. A capacitação dirigida ao domínio das atividades que vêm sendo implementadas pelas ONGs se expressa no desempenho para a gestão e execução do que foi planejado. O “não-saber” não pode constituir um entrave a um projeto. Este só será eficaz se os responsáveis pela sua implementação estiverem capacitados e dispuserem de instrumentos para fazê-lo. A prática da gestão (planejamento, organização, direção, controle e execução) de um projeto não é simples, mas, assim deverá tomar-se, mediante a capacitação e a prática em atividades concretas. Já existem alguns consensos:

- Deve-se ter uma clara distinção entre área-meio e área-fim.
- Tem que haver uma especialização na área-fim, com definição mínima de áreas prioritárias. Não se pode “fazer de tudo”.
- Existe já a preocupação com o tamanho da entidade e as dificuldades operacionais associadas a este fator.
- Não existe muita clareza sobre uma seqüência mínima de ações. O trabalho é um “ir e vir”, uma “repetição de etapas” ou um “queimar etapas” dependendo da comunidade, do contexto e dos atores em jogo.
- Deve-se buscar a transparência, como meta de desempenho, possibilitando a flexibilização para avaliações, redefinições e credibilidade junto à sociedade e
- A opção por uma metodologia participativa ou por um estilo democrático é o ponto de partida, embora fatores como *liderança*, *perfil* ou *carisma* dos dirigentes venha ganhando centralidade nas avaliações da atuação das entidades.

### c) Níveis de incidência e Atores envolvidos

Esse é um aspecto que merece avaliação cuidadosa por parte das entidades que colocam em ação seus projetos. A opção pelos níveis através dos quais o projeto irá efetivamente desenvolver suas ações e a expectativa sobre os resultados correspondentes focalizam a maior parte das dúvidas e tentativas atuais das ONGs. Ou seja, as experiências mais destacadas de “mudar ou rever estratégias” trazem como principal preocupação a efetividade dos *níveis de intervenção*.

Há uma “idéia” de secundarizar a assessoria local *strictu sensu* (trabalho comunitário) para priorizar as ações em fóruns (ainda que informais) que congreguem os representantes das comunidades. As justificativas apontadas vão desde a irracionalidade dos custos envolvidos em visitas locais sucessivas até a inocuidade e ineficiência de consultas particularizadas e pontuais. Se, de um lado, as justificativas concentram-se em alusões à economia e à eficiência, as avaliações apresentam diferentes percepções sobre os resultados da nova estratégia.

Para uns, os resultados não são satisfatórios, alegando-se a falta de comprometimento desta estratégia com o *fortalecimento da comunidade*: os novos espaços criados (os fóruns) não parecem permitir a percepção das insatisfações e demandas. Foram apontadas também, por algumas pessoas das comunidades, uma série de dificuldades no processo, entre as quais: a postura distanciada dos profissionais; a dificuldade de comunicação (diferentes linguagens, ritmos e “saberes”).

Sob uma ótica diferente, as mesmas experiências podem ser avaliadas positivamente. Coloca-se a partir desta nova estratégia, um desafio às comunidades para que amadureçam no processo de organização e na capacidade de influenciar na ação do Estado. Ainda persistem na cultura de algumas comunidades, traços paternalistas que as fazem esperar, quer do Estado, quer das ONGs, toda a solução dos problemas. As ONGs que têm apostado na superação desta fragilidade buscam a consolidação da organização interna das comunidades através da formação de Conselhos Populares legitimados e da persistência quanto aos meios de comunicação pública. Ou seja, é um caminhar inverso “de dentro para fora”.

Entre as limitações que se associam ao trabalho das ONGs, com vistas a influenciar as políticas públicas, está a dificuldade de negociar, *isoladamente*, suas propostas. Um fator preponderante à viabilização das negociações tem sido a estratégia de se articular com outras entidades de várias naturezas, sob diferentes formas.

Parcerias entre as ONGs e/ou outras formas de representação (sindicatos, movimentos sociais, conselhos públicos, comissões parlamentares etc), contribuem para maior agilidade na disseminação das propostas.

É determinante de sucesso a formulação de projetos integrados através de um conjunto de ações implementadas ou apoiadas pelos governos locais ou secretarias de estado, de forma a assegurar o desenvolvimento das ações. Isto representa o reconhecimento do trabalho das ONGs, de um lado, no que se refere à capacidade de viabilizar recursos para projetos estruturadores para a comunidade; e de outro, na capacidade de intermediação, ao articular a esfera informal com a esfera formal (instituída).

A existência de parcerias e convênios entre ONGs, instâncias governamentais e outros atores tem atestado a possibilidade de sucesso das estratégias de trabalho conjunto. As experiências mais recentes têm ultrapassado as tradicionais formas de “contrapartida” (serviços, recursos humanos ou materiais) para incorporar a prestação de serviços especializados pelas ONGs às instâncias governamentais.

Pôde-se observar que um ingrediente fundamental para o sucesso destas investidas foi o amadurecimento técnico e ideológico das entidades em questão, pois em contrário, há sempre o risco de se enquadrar sob o mesmo rótulo de *parceria* a apropriação pura e simples dos trabalhos das ONGs.

## 5. Conclusões

Os estudos realizados sobre as experiências de participação popular, no Brasil, têm revelado inúmeras questões que problematizam o ideal de participação embutido nas atuais políticas governamentais. No caso brasileiro, houve um forte movimento que possibilitou a emergência de diversas experiências de descentralização em contextos variados, mas hoje é consenso que a descentralização tem o significado da partilha do poder de decisões e da incorporação da sociedade organizada na burocracia pública, para o que é necessário a existência de uma cultura política democrática capaz de produzir novas atitudes políticas em nível local.

Assim, a participação só se realiza plenamente quando ela tem o sentido de conquista, quando ela resulta da politização dos espaços públicos. É preciso que exista uma sociedade civil organizada, forças políticas diferenciadas em nível local, que dêem vitalidade à vida política daquela comunidade. Concordar com este pressuposto

é concordar com a idéia de que o contexto local é determinante sobre o sucesso da atuação das ONGs.

Se uma das questões que orientou este estudo foi identificar *que estratégias ou ações específicas das ONG's têm demonstrado influência efetiva na formulação de políticas públicas?*, a principal evidência que surge deste estudo é a de que os fatores determinantes do *sucesso ou insucesso* se associam à possibilidade que as mesmas entidades criam junto à população de se articular com o Estado, em qualquer de seus níveis – municipal, estadual ou federal – e com outros atores diferenciados na sociedade.

Partindo deste princípio, a decisão sobre as estratégias a serem implementadas estrutura-se em função de duas vias: os fatores endógenos e os fatores exógenos à entidade. Em relação aos fatores endógenos, há evidências de que existem condições mínimas e imprescindíveis no âmbito das ONG's a serem respeitadas, sob pena de as ações não resultarem bem-sucedidas. Como se pôde observar, estão neste rol a capacitação técnica e gerencial da entidade, a agilidade e a capacidade de intermediação.

Diferentemente, colocam-se os fatores exógenos, que, por se vincularem ao contexto local externo às ONGs, estabelecem uma dinâmica diferenciada a cada nova decisão sobre estratégias. Esta evidência reflete um pouco a própria natureza do jogo político, onde as decisões são tomadas a cada “partida” de negociações. A análise do caso Recife sublinha o fato de que os “elementos não-burocráticos da burocracia” podem ser tão importantes quanto os “elementos não-contratuais do contrato”. Redes informais de raízes históricas, ou organizações de pequenos grupos partidários ou de intelectuais profissionais ampliam o raio de inserção das ONGs nas burocracias e vice-versa.

Paradoxalmente, isto significa dizer que o maior investimento tem que se dar na preparação das entidades – o conhecimento, a prática e a articulação – que puderem ser desenvolvidos, para o enfrentamento no *contexto local*. Ou seja, ainda que os fatores exógenos sejam pouco previsíveis no longo prazo, definindo-se no cotidiano, é preferível o confronto entre saberes articulados e explícitos que a tomada de decisões à revelia dos interessados. Supondo que as atuais práticas descentralizantes sejam mantidas, os laços baseados no compromisso com uma instituição paralela ou no desempenho na prestação de algum serviço, reforçam muito mais o caráter aglutinante da participação na estrutura formal de organização, do que o aviltamento produzido no padrão público predatório, pelas redes informais baseadas em lealdades eleitoreiras ou *marketing* político.

## Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Ilza, Araújo Leão de. 1996. *Políticas e poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD HOMINEM; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN.
- BORJA, Jordi. 1988. *Estado y ciudad - descentralización política y participación*. Barcelona: PPU.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. 1992. Gestão municipal, cidadania e participação popular. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, 13(40): 5-26, dezembro.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. 1996. *"A Lei Orgânica do Município de São Paulo: Os Novos Mecanismos de Participação Popular em Questão"*. Dissertação em Sociologia Política. São Paulo, PUC-SP.
- CORTEZ, Ilka Camarotti. 1990. *A Emergência de Novos Atores Sociais: as Organizações Não-governamentais no Recife, 1970/1980*. Tese apresentada ao Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- FISCHER, Tânia. (Org). 1993. *Poder Local: Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 308p.
- FISCHER, Tânia (Org). 1996. *Gestão contemporânea, cidades estratégias e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 208p.
- GOHN, Maria da Glória. 1994 Organizações Não-Governamentais: A Modernidade da Participação Social Brasileira. *Caderno Cidadania*, n.3, UNICAMP, dezembro.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. 1994. *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*. Tese de Doutorado. Curso de Doutorado em Economia da UFPE. Campinas, setembro.
- LOSTAO, Salvador Soler. 1991. *O Prezeis – Um Processo de Participação Popular na Formação da Cidade*. Tese apresentada ao Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- LUBAMBO, Catia e outros. 1994. *Avaliação do Planejamento Urbano e Regional no Brasil: novas realidades e problemas atuais*. Relatório de Pesquisa. ANPUR/FUNDAJ/CENTRO JOSUÉ DE CASTRO. (mimeo)
- MOTA, Ênio Laprovitera. 1991. *Um Novo Saber Militante. Estado, Movimento Popular e Prática Profissional Alternativa: do autoritarismo à consolidação da participação popular no Recife*.

Tese apresentada ao Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

- OLIVEIRA, Rosalira. 1992. *Reflexões sobre Participação Popular - Aprendendo com nossos erros*. In: *Organizações Populares e Poder Local*. Recife: ETAPAS, p.41-45.
- PONTUAL, Virgínia. 1994. *O Último Capítulo de uma Comédia: a Aprovação do Plano Diretor do Recife*. In RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS Jr., Orlando A. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- REZENDE, Flávio e MARINHO, Geraldo. 1995. *Mudanças nos Padrões de Gestão das Políticas Públicas – Saneamento e Gestão Urbana no Recife*. Mimeo. Comunicação apresentada no VI Encontro Nacional da ANPUR. Brasília.
- SAL DA TERRA/IAF, 1996. *Estudo sobre a Experiência de Participação Popular na Formulação de Políticas Públicas na Cidade do Recife*. Relatório de Pesquisa (mimeo). Autoria: Catia Wanderley Lubambo, Coordenação: Lúcia Peixoto Callil. São Paulo.