

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGPP  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO**

**PADRÃO DE GOVERNANÇA E GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS: análise do  
Programa Lagoas do Norte em Teresina (PI)**

**Orientadora:**  
Professora Dr<sup>a</sup> Antônia Jesuíta de Lima

TERESINA – PI  
2018

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

R696p Rodrigues Neto, Edmundo Ximenes.

Padrão de governança e grandes projetos urbanísticos:  
análise do Programa Lagoas do Norte em Teresina (PI) /  
Edmundo Ximenes Rodrigues Neto. – 2018.  
242 f.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade  
Federal do Piauí, 2018.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Antônia Jesuíta de Lima.

1. Governança Urbana. 2. Cidades - Grandes Projetos  
Urbanísticos. 3. Programa Lagoas do Norte - Teresina. I.  
Título.

CDD 362.82

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO

**PADRÃO DE GOVERNANÇA E GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS: análise do  
Programa Lagoas do Norte em Teresina (PI)**

TERESINA – PI  
2018

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO

**PADRÃO DE GOVERNANÇA E GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS: análise do  
Programa Lagoas do Norte em Teresina (PI)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Movimentos Sociais, da Universidade Federal do Piauí, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Antônia Jesuíta de Lima, como requisito para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovado em: \_\_\_\_março de 2018

**BANCA EXAMINADORA**

Dr.<sup>a</sup> Antônia Jesuíta de Lima (orientadora) - UFPI;

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Rosário de Fátima e Silva (examinador interno) - UFPI

Prof. Dr.<sup>o</sup> Carlos Sait Pereira de Andrade (examinador externo) - UFPI

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cristina Meneses de Sousa (examinador externo) - UESPI

Prof. Dr.<sup>o</sup> Jorge Martins Filho (examinador externo) - UESPI

## AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar oportunidade de chegar até aqui, completar mais uma etapa das várias que ainda virão na minha vida.

Aos amigos e companheiros, que pela compreensão e colaboração para que pudéssemos concluir nosso trabalho.

À Francisca Daniele Soares do Carmo pelo apoio e solidariedade na partilha de campo de pesquisa e de ideias.

Ao Centro de Defesa Ferreira de Sousa, especialmente Lúcia, sempre sensível, transparente e compreensiva quanto à presença de pesquisadores em audiências públicas, reuniões e visitas.

Ao Comitê Lagoas do Norte pela disponibilidade e acesso às informações sobre o PLN.

A Prefeitura Municipal de Teresina, especialmente aos técnicos e gestores, pela disponibilidade e acesso aos documentos e informações sobre o PLN.

À minha esposa Macilane Gomes, querida e guerreira, com quem compartilhei e compartilho nesses anos, alegrias e momentos difíceis, sempre com muito amor e dedicação.

Às minhas cunhadas Maiane, Marta Gomes, Luciana Farias, e, meu cunhado, George Welington, a todos, meu abraço fraterno.

Aos meus sobrinhos (as).

Aos meus irmãos Messias Júnior, Constância e Silvia Fernanda, pela força e energia positiva irradiada para o sucesso dessa empreitada.

Os sempre presentes Maria das Virgens Rodrigues Andrade e José Messias Andrade (*in memoriam*), os quais agradeço e dedico essa conquista com as mais profundas admiração e gratidão.

À professora Antônia Jesuíta de Lima, orientadora deste trabalho, que, com firmeza, demonstrou que, para se chegar à nascente de um rio é preciso nadar contra a corrente.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para este momento.

## RESUMO

A presente Tese trata do padrão de governança que vem orientando o Programa Lagoas do Norte (PLN) em desenvolvimento desde 2008 em Teresina-PI. Nela se buscou responder em que medida a condução desta intervenção está incorporando os interesses locais. A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que a gestão do PLN se orienta por um padrão de governança que centraliza as principais decisões no diálogo entre representantes do governo, consultores e técnicos do Banco Mundial (BIRD), sendo a participação da população entendida como base auxiliar de informação para diagnósticos técnicos, controle das obras e legitimadora da intervenção. Esse padrão de governança vem dificultando a incorporação de demandas e proposições locais, suscitando conflitos e impasses no curso da implementação. A pesquisa foi fundamentada em aportes teóricos e empíricos que entendem a produção do espaço urbano e a governança urbana como expressões das relações de poder entre agentes diversos, mediados por estratégias, coalizões e conflitos. Para tal, centrou-se numa abordagem qualitativa, envolvendo estudos historiográficos, geográficos e sociológicos sobre Teresina, documentos oficiais da Prefeitura, do BIRD sobre o PLN e outros registros produzidos pelas lideranças e organizações locais em face da referida intervenção. Além do uso de entrevistas semiestruturadas com diversos sujeitos envolvidos na intervenção (gestores, técnicos, consultores, lideranças locais), foram realizadas também observações em audiências públicas e reuniões que discutiam a remoção involuntária prevista no programa. A análise converge para a descoberta de que o padrão técnico-gerencial que preside a intervenção prioriza procedimentos técnicos numa relação entre a Prefeitura e a agência de fomento, implicando na incorporação seletiva e pontual das demandas locais. O discurso técnico que vem justificando as decisões tomadas pelos gestores e a busca de um envolvimento colaborativo da população para otimizar os resultados, não o isenta de questionamentos, sobretudo de moradores que organizados resistem à ações de remoção involuntária e passam a exigir alteração no desenho do referido programa. Os conflitos entre a Prefeitura e a organização de moradores vem implicando em impasses que se, de um lado, atrapalham o desempenho do PLN; do outro, constroem espaços de debates e alternativas para responder aos problemas locais.

**Palavras-chave:** Governança urbana. Cidade e Grandes Projetos Urbanísticos. Programa Lagoas do Norte - Teresina.

## ABSTRACT

The present thesis deals with the governance standard that has been guiding the Lagoas do Norte (PLN) Program in development since 2008 in Teresina-PI. It sought to answer to what extent the conduct of this intervention is incorporating local interests. The hypothesis that guided the research was that the management of the PLN is guided by a pattern of governance that centralizes the main decisions in the dialogue between government representatives, consultants and technicians of the World Bank (IBRD). auxiliary base of information for technical diagnoses, control of the works and legitimating the intervention. This pattern of governance has made it difficult to incorporate local demands and propositions, provoking conflicts and impasses in the course of implementation. The research was based on theoretical and empirical contributions that understand the production of urban space and urban governance as expressions of power relations between different agents, mediated by strategies, coalitions and conflicts. For this, it focused on a qualitative approach, involving historiographical, geographic and sociological studies about Teresina, official documents of the City Hall, the IBRD about the PLN and other records produced by local leaders and organizations in face of this intervention. In addition to the use of semi-structured interviews with several subjects involved in the intervention (managers, technicians, consultants, local leaders), observations were also made at public hearings and meetings that discussed the involuntary removal provided for in the program. The analysis converges to the discovery that the technical-managerial standard that presides the intervention prioritizes technical procedures in a relationship between the city hall and the development agency, implying the selective and punctual incorporation of the local demands. The technical discourse that has been justifying the decisions taken by managers and the search for a collaborative involvement of the population to optimize the results, does not exempt them from questioning, especially from residents who, organized, resist involuntary removal actions and require a change in the program. Conflicts between the city hall and the organization of residents have impelled impasses that, on the one hand, hinder the performance of the PLN; on the other, they construct spaces for debates and alternatives to respond to local problems.

**Keywords:** Urban governance. City and Major Urban Projects. Program Lagoas do Norte - Teresina.

## RESUMEN

La presente tesis se refiere al patrón de gobernanza que viene orientando el Programa Lagoas del Norte (PLN) en desarrollo desde 2008 en Teresina-PI. En ella se buscó responder en qué medida la conducción de esta intervención está incorporando los intereses locales. La hipótesis que orientó la investigación fue que la gestión del PLN se orienta por un patrón de gobernanza que centraliza las principales decisiones en el diálogo entre representantes del gobierno, consultores y técnicos del Banco Mundial (BIRD), siendo la participación de la población entendida como base auxiliar de información para diagnósticos técnicos, control de las obras y legitimadora de la intervención. Este patrón de gobernanza viene dificultando la incorporación de demandas y proposiciones locales, suscitando conflictos e impasses en el curso de la implementación. La investigación fue fundamentada en aportes teóricos y empíricos que entienden la producción del espacio urbano y la gobernanza urbana como expresiones de las relaciones de poder entre agentes diversos, mediados por estrategias, coaliciones y conflictos. Para ello, se centró en un abordaje cualitativo, involucrando estudios historiográficos, geográficos y sociológicos sobre Teresina, documentos oficiales del Ayuntamiento, del BIRF sobre el PLN y otros registros producidos por los líderes y organizaciones locales frente a dicha intervención. Además del uso de entrevistas semiestructuradas con diversos sujetos involucrados en la intervención (gestores, técnicos, consultores, líderes locales), se realizaron también observaciones en audiencias públicas y reuniones que discutían la remoción involuntaria prevista en el programa. El análisis converge para el descubrimiento de que el patrón técnico-gerencial que preside la intervención prioriza procedimientos técnicos en una relación entre el ayuntamiento y la agencia de fomento, implicando en la incorporación selectiva y puntual de las demandas locales. El discurso técnico que viene justificando las decisiones tomadas por los gestores y la búsqueda de una participación colaborativa de la población para optimizar los resultados, no lo exenta de cuestionamientos, sobre todo de moradores que organizados resisten a las acciones de remoción involuntaria y pasan a exigir alteración en el diseño del producto dicho programa. Los conflictos entre el ayuntamiento y la organización de moradores vienen implicando en impasses que si, por un lado, entorpecen el desempeño del PLN; del otro, construyen espacios de debates y alternativas para responder a los problemas locales.

**Palabras clave:** gobernanza urbana. Ciudad y grandes proyectos urbanos. Programa lagunas del norte. Teresina.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caráter dos modelos gerencial e democrático-participativo de gestão pública	44
Quadro 2 - Elementos básicos da nova estratégia urbana do Banco Mundial para as cidades (2010-2020)	50
Quadro 3 - Prefeitos de Teresina – PI. 1986-2017	107
Quadro 4 - Síntese dos Planos Urbanos de Teresina (1969; 1977; 1983; 1988; 2006)	110
Quadro 5 – Eventos (consultas públicas) realizados pela Prefeitura Municipal de Teresina. 2005 - 2006. Programa Lagoas do Norte	129
Quadro 6 - Síntese das ações do PLN em respostas às salvaguardas do Banco Mundial – Políticas Operacionais (OPs) - 2008	130
Quadro 7 Componentes e ações previstas no PLN. Teresina-PI – 2008	133
Quadro 8 - Caracterização das áreas de abrangência do PLN segundo a população de bairros de Teresina. 2010	137
Quadro 9 - Orçamento do Programa Lagoas do Norte – Teresina-PI. 2008	140
Quadro 10 -Síntese de objetivos dos Programas (PCS e PEA) e Estratégia do Marco de Reassentamento do PLN – Teresina-PI. 2007	146
Quadro 11 - Localização e nº de imóveis afetados conforme motivos – PLN. Teresina-PI. 2007	147
Quadro 12 - Atividades previstas no Projeto Socioambiental – PLN. Teresina-PI. 2009	149
Quadro 13 - Ações executadas na 1ª etapa do PLN. Teresina-PI. 2008-2014	155
Quadro 14 – Resumo de ações previstas para a segunda etapa do PLN. Teresina-PI. 2017-2020	160
Quadro 15 – Custos dos Componentes segundo Orçamento do PLN (US\$) – Etapa 2 2016	162
Quadro 16 - Registros de discursos oficiais na Consulta pública de 04 de novembro de 2014 - PLN. Teresina-PI	165
Quadro 17 - Reunião do Fórum de Acompanhamento do PLN. Teresina. 04 de novembro de 2014	172
Quadro 18- Atividades realizadas pela equipe da UPS – PLN – Teresina-PI. 2009-2014	175
Quadro 19 – Causas para remoção e Nº de Imóveis Atingidos segundo o PRI – Área I – PLN. Teresina-PI. 2008	180
Quadro 20 - Tipo de Atendimento, nº de famílias atendidas e recursos gastos – PRI 1	

PLN. Teresina. 2009-2014	182
Quadro 21 - Propostas para mitigar impactos do PLN – Carta: Cultura é meu Norte– 2013	194
Quadro 22 – Estimativa do nº de imóveis a serem desapropriados etapa 2 – motivo da afetação segundo Marco de Reassentamento Involuntário do PLN	199
Quadro 23: Estimativa do nº de imóveis a serem desapropriados na etapa 2 Área Lagoa dos Oleiros – segundo Marco de Reassentamento Involuntário do PL	199
Quadro 24 - Estratégias e espaços de interlocução construídas pelo Movimento Atingidos pelo PLN entre 2014 e 201	205

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Mapa de Localização espacial do município de Teresina – PI. 2018	57
Figura 2 - Mapa da Bacia do Rio Parnaíba. 2018	58
Figura 3 - Miniatura do Plano de Teresina de 1852	70
Figura 4 - Imagem em mosaico dos Conjuntos habitacionais Parque Piauí (1968) e Residencial Jacinta Andrade (2008)	82
Figura 5 - Mapa de Rendimento domiciliar médio mensal por responsáveis – Teresina-PI. 2010	85
Figura 6 - Mapa de Calor CVLIS Teresina 2014 e 2015	88
Figura 7 - Imagem de área do centro atingidas pela enchente de 1926	94
Figura 8 - Imagens da enchente ocorrida em 1947 em Teresina	95
Figura 9 - Imagens de matérias sobre as enchentes de 1974 – O Estado. Teresina	97
Figura 10 - Imagens em mosaico de áreas ocupadas às margens do Rio Poti – Teresina. 2011	99
Figura 11 - Imagem do arquivo de projetos e operações do The World Bank – 2018	125
Figura 12 - Imagem divulgando resultado da 1ª etapa do PLN. Teresina-PI. 2015	213
Figura 13 - Imagem publicada nas páginas do Facebook dos “Atingidos” sobre a insegurança no Parque Lagoas do Norte	214

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Déficit habitacional em Teresina- PI. 2000/2010.	76
Tabela 2 - Evolução da população residente por zona urbana de Teresina-PI	77
Tabela 3 - Assentamentos irregulares na zona urbana de Teresina. 2015	78
Tabela 4 - Empreendimentos do PMCMV concluídos no município de Teresina. 2014.	80
Tabela 5 – Classes de rendimento nominal mensal domiciliar por regiões de Teresina-PI. 2010	84
Tabela 6 – Taxa de Mobilidade e imobilidade por região. Teresina-PI. 2008.	86
Tabela 7 - Os dez bairros com maior número de homicídios em Teresina, 2015	89

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDHM: Teresina, Piauí, Brasil.1991-2010.	59
Gráfico 2 - PIB per capita (R\$). 2013.	60
Gráfico 3 - PIB a preços correntes. Série revisada (unidade R\$ x 1000). 2010-2015	60
Gráfico 4 - Evolução do salário médio mensal dos trabalhadores formais (unidade salários mínimos). 2006-2015	61
Gráfico 5 - Índice de Bem-Estar Urbano: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.	62
Gráfico 6 - Índice de Bem-Estar Urbano de Mobilidade: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016	63
Gráfico 7 - Índice de Bem-Estar Urbano de Condições habitacionais: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.	64
Gráfico 8 - Índice de Bem-Estar Urbano de Serviços Coletivos: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.	65
Gráfico 9 - Índice de Bem-Estar Urbano de Infraestrutura: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.	66
Gráfico 10 - Índice de Bem-Estar Urbano – condições ambientais: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.	68
Gráfico 11: População residente e domicílios – 1980-2010	75
Gráfico 12 - Percentual de população alfabetizada, com 10 anos ou mais, de Teresina – PI, por região, 2010	87
Gráfico 13 - Média de moradores por domicilio na área urbana de Teresina por região. 2010	89
Gráfico 14 - Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água (percentual) – série 2011 – 2014	90
Gráfico 15 - Trajetória do Gasto Social Federal na habitação e urbanismo. 1995-2010	91
Gráfico 16 - Precipitação média anual de chuvas – Teresina-PI. 1910-2009	93

## **LISTA DE SIGLAS**

BIRD - Banco Mundial

CDFS – Centro de Defesa Ferreira de Sousa

COHAB - PI – Companhia de Habitação do Piauí

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

CVLI - Crimes Violentos Letais Intencionais

FAMCC – Federação de Moradores e Conselhos Comunitários

IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada

MPE-PI - Ministério Público Estadual do Piauí

MRI – Marco de Reassentamento Involuntário

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PLN -Programa Lagoas do Norte

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMT – Prefeitura Municipal de Teresina

PNUD - Nações Unidas

PRI – Plano de Reassentamento Involuntário

RAS – Relatório de Avaliação Ambiental

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

UGP Unidade de Gestão do Programa

UPS - Unidade de Projeto Social

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E GOVERNANÇA URBANA: enfoques teóricos e empíricos.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 O espaço geográfico e seu elemento histórico-social.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 A produção do espaço urbano: concepções, processos e agentes .....</b>	<b>32</b>
2.2.1 O espaço urbano como território político e seus agentes de produção.....	35
<b>2.3 Governança e grandes projetos urbanos .....</b>	<b>39</b>
2.3.1. Governança e sua relação com o espaço urbano .....	39
2.3.2 Governança urbana: abordagens e usos concorrentes .....	40
2.3.3 Governança numa perspectiva analítica: quem decide o que e como .....	45
<b>2.4 Grandes projetos urbanos e o empreendedorismo na governança das cidades.....</b>	<b>48</b>
2.4.1 O empreendedorismo urbano como produtor do desenvolvimento socioeconômico.....	49
2.4.2 O empreendedorismo urbano como reprodutor da desigualdade socioespacial e da acumulação do capital .....	54
2.4.3 Os efeitos do empreendedorismo dos grandes projetos urbanos como dependente da trajetória.....	54
<b>3 A (RE) CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM TERESINA-PI: processos, agentes e problemas socioambientais.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1 Caracterização do município: inserção socioeconômica e urbana.....</b>	<b>57</b>
<b>3.2 Teresina e a projeção de uma vocação urbana harmoniosa, competitiva e próspera</b>	<b>69</b>
<b>3.3 A expansão urbana de Teresina: faces contraditórias da modernização .....</b>	<b>71</b>
<b>3.4 Teresina e seus agentes produtores do espaço: a disputa pelo uso e controle da cidade .....</b>	<b>77</b>
<b>3.5 Teresina vivendo sob a égide dos riscos: a Zona Norte como cenário de contradições e intervenções.....</b>	<b>83</b>
<b>4 GESTÃO URBANA EM TERESINA: a emergência do programa Lagoas do Norte e a influência do Banco Mundial na consolidação do desenho.....</b>	<b>104</b>
<b>4.1 A hegemonia do PSDB no executivo municipal de Teresina: a continuidade do modelo gerencial-empresendedorista e do plano-discurso modernizador e participativo na gestão urbana da cidade .....</b>	<b>106</b>
<b>4.2 O Programa Lagoas do Norte: da ideia ao processo de formulação.....</b>	<b>120</b>
<b>4.3 A concepção e desenho institucional do Programa: o meio ambiente e a cultura como “isca” para o empreendedorismo urbano .....</b>	<b>132</b>
4.3.1 Referência espacial de intervenção: seguindo o curso das águas .....	136
4.3.2 O suporte financeiro e as dimensões físico-urbanístico como prioritárias.....	139
4.3.3 O caráter técnico-gerencial do Programa Lagoas do Norte.....	141

4.3.4 O caráter do controle e da participação social.....	144
<b>5 O PADRÃO DE GOVERNANÇA QUE DELINEIA O PROGRAMA LAGOAS DO NORTE: limites, conflitos e impasses na incorporação das demandas e proposições locais.....</b>	<b>152</b>
<b>5.1 Um balanço das realizações da primeira fase: a centralidade nas ações de desenvolvimento urbano-ambiental.....</b>	<b>153</b>
5.1.1 Segunda etapa de intervenção do Programa: retomando o desenho original com novas ações .....	157
<b>5.2 Estratégias, formas e espaços de interação entre governo e população .....</b>	<b>163</b>
5.2.1. As consultas públicas e seu caráter estritamente informativo .....	164
5.2.2 O Fórum Lagoas do Norte e sua pouca efetividade.....	169
5.2.3 A Unidade de Projeto Social: estratégia de aproximação e envolvimento da população para legitimar e colaborar com as intervenções.....	174
<b>5.3 Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte: representatividade, relações com o governo e a agência .....</b>	<b>188</b>
<b>5.4. Conflitos e impasses na execução da 2ª etapa do programa: a abertura de novos espaços de debates e canais de diálogo sobre o caráter da intervenção.....</b>	<b>198</b>
5.4.1. Entre riscos, conflitos e impasses: o questionamento a condução técnica e gerencial do programa.....	209
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>216</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>222</b>



## INTRODUÇÃO

Os grandes projetos urbanos são divulgados como investimentos fundamentais para o desenvolvimento econômico e social das grandes e médias cidades. Dentre os argumentos que os justificam, destacam-se os discursos de requalificação e/ou revitalização de áreas degradadas ou abandonadas (ARANTES, 2002; VAINER, 2002). A proteção contra o risco de desastres naturais (enchentes e desmoronamento) e/ou a reconstrução pós-desastres (terremotos, tsunamis) são problemas também lembrados para alegar intervenções dessa natureza (ROLNIK, 2015).

No Brasil, atualmente, muitas dessas intervenções estão voltadas para áreas próximas de cursos de águas localizados em regiões até então consideradas periféricas de grandes e médias cidades, como nas cabeceiras de rios em Belo Horizonte (SILVA, 2013) e nas margens de igarapés em Belém e Manaus (CRUZ, 2012).

À medida que essas intervenções se materializam nas cidades, redimensionando o espaço urbano, surgem questionamentos acerca dos seus impactos socioeconômicos e espaciais. Questiona-se se tais intervenções promovem a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, ou se fortalecem os mecanismos de mercantilização da cidade e a segregação socioespacial (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2015). Em outros termos, indaga-se em que medida essas intervenções urbanas contemplam o princípio constitucional de assegurar a todos os cidadãos o direito à cidade.

Esses questionamentos ganham força quando pesquisas empíricas (CASTRO, 2012; CRUZ, 2012; SILVA, 2013; SOUZA, 2012; BARBOSA, 2014) constatam que grandes projetos urbanísticos, embora se mostrem como iniciativas de largo alcance social, inclusive contemplando intervenções em áreas até então ignoradas pelo Estado, têm apresentado efeitos contraditórios em relação aos objetivos propostos, reforçando as dúvidas sobre o desempenho dessas intervenções.

Análises de programas de saneamento ambiental e urbanização em assentamentos precários constataram que, sob o argumento da melhoria da qualidade de vida, da erradicação do risco ou da preservação ambiental, famílias afetadas pelas intervenções tiveram que se enquadrar em critérios rígidos, soluções e padrões urbanísticos definidos pelos agentes estatais gerando segregação socioespacial (CRUZ, 2012; SILVA, 2013).

Mesmo os proclamados efeitos positivos de intervenções, que transformam fisicamente áreas degradadas para fins turísticos e de lazer, com geração de renda e emprego em diversas cidades brasileiras, são fontes de questionamentos: quem vem arcando com os elevados custos

desses empreendimentos? Para onde se dirigiram os recursos investidos? Quem estaria se beneficiando com esses projetos? (SOUZA, 2012; BARBOSA, 2014; CASTRO, 2012).

Souza (2012), ao debruçar-se sobre as intervenções do Programa Alegria Centro em áreas portuárias de Santos (SP), verificou que um dos efeitos dessa intervenção foi privilegiar a alocação de recursos públicos em espaços estratégicos da cidade, ou seja, em áreas centrais, beneficiando empreendedores privados em detrimento da habitação de interesse social, a exemplo dos cortiços.

Por seu turno, Barbosa (2014), analisando o Projeto Novo Recife, especialmente as ações que ocorrem na Bacia do Pina, chama a atenção para o fato de que ao se adotar um discurso pautado na ideia de progresso, exaltando o acesso da população a novos centros comerciais ou áreas de lazer e turismo nessa região, os agentes estatais estão reatualizando velhas dinâmicas de expropriação e negação do uso do espaço às classes menos favorecidas.

Os efeitos contraditórios dessas intervenções também são observados em cidades médias, como Mossoró, no Rio Grande do Norte. O estudo sobre um projeto urbano em uma área central da cidade, denominada Corredor Cultural, concluiu que, embora tal intervenção tenha preservado o Patrimônio Histórico, promovido melhorias sociais e econômicas, em razão do aumento do comércio e serviços na região, a exclusão de parcela da população aos espaços públicos, foi traço marcante (CASTRO, 2012).

Destarte, enquanto os projetos urbanísticos de grande impacto socioespacial e econômico, cada vez mais presentes nos grandes centros urbanos, são exaltados pelos agentes financiadores (VIANA, 2004; BIRD, 2006; 2009;) como alternativas democráticas e criativas para enfrentar a problemática urbana e desenvolver economicamente a cidade, estudiosos mostram que muitas dessas intervenções servem mais como instrumento para o capital buscar novos espaços para sua reprodução, se sobrepondo aos interesses das populações locais.

Em geral, tais experiências têm, em comum, a adoção do ideário e das práticas do empreendedorismo urbano, definido por Harvey (2006) como estratégia de governança urbana produzida por alianças da classe dirigente local com os interesses do mercado e dos seus agentes financeiros mundiais que privilegiam investimentos visando o lugar com objetivo econômico imediato, embora não único. Segundo Harvey (2006), este tipo de estratégia tem a finalidade de inserir a cidade na competitividade interurbana, buscando transformá-la numa mercadoria, e a política urbana passa a assumir o papel de promotora de nichos de mercado. Com efeito, intervenções urbanísticas em regiões degradadas, melhorando e valorizando fisicamente o ambiente urbano, promovendo a construção de empreendimentos e produção de atrações (estádios esportivos, centros de convenção, *shopping centers*, grandes eventos e espetáculos),

constituem práticas recorrentes dos agentes públicos e privados nas cidades do mundo inteiro para estimular a produção e o consumo de base urbana.

Esse modelo de gestão empreendedora ganhou mais evidência com as obras de preparação para a realização de megaeventos, como a Olimpíada de Barcelona, em 1992, e, mais recentemente no Brasil com a Copa do Mundo, em 2014, e a Olimpíada do Rio, em 2016. A implementação de projetos urbanísticos promoveu alterações substantivas nas cidades-sede desses eventos (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, Manaus e Cuiabá).

Entretanto, como advertem Ribeiro e Santos Júnior (2015), a materialização desse modelo não ocorre em todas as urbes brasileiras da mesma forma, pois depende das instituições e das coalizões de poder existentes nos diferentes contextos locais. Nesse sentido, sua configuração local e as estratégias adotadas podem se apresentar de forma heterogênea. Elucidá-los, portanto, constitui chave importante para a compreensão dos resultados de grandes projetos urbanos.

Omena (2015), ao analisar projetos urbanísticos nas cidades-sede da Copa e da Olimpíada, particularizando o Rio de Janeiro, constata que tais intervenções se caracterizaram pela adoção de medidas que contrariam ou flexibilizam a legislação urbana vigente, deslegitimam canais e processos decisórios participativos, desconhecendo organizações comunitárias na negociação sobre remoções para execução de obras e subordinaram o interesse público à lógica do mercado.

Com efeito se, por um lado, o tão propalado discurso do desenvolvimento econômico e social vem buscando legitimar os grandes projetos urbanísticos, de outro, como constataram Rolnik (2015), Frota e Romeiro (2015), tais intervenções estão desrespeitando a segurança jurídica da posse dos moradores e violando o direito à moradia adequada. A compreensão dos fatores que estariam levando a esses paradoxos, sobretudo o desenho e modelo de gestão adotados, constitui base importante para o entendimento dos efeitos de grandes projetos urbanos.

Teresina, capital do Piauí, vem sendo alvo deste tipo de intervenção urbanística desde 2008, a qual está promovendo alterações socioespaciais substantivas numa extensa área da Zona Norte. Trata-se do Programa Lagoas do Norte (PLN), uma intervenção do governo municipal com o suporte financeiro e técnico do Banco Mundial<sup>1</sup> (BIRD), que visa através de um conjunto

---

<sup>1</sup> Banco Mundial não deve ser confundido com o Grupo Banco Mundial. O primeiro abrange duas organizações o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD ou BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA ou AID), enquanto o segundo é um grupo composto pelas instituições supramencionadas

de ações de caráter físico-urbanístico, ambiental, econômico e social, enfrentar os riscos socioambientais existentes nessa região, melhorando as condições urbanas e sociais da população mais pobre (TERESINA, 2008).

Ao demonstrar-se capaz de rupturas significativas nas formas de reprodução e apropriação social do espaço urbano, sua implementação vem requerendo a articulação de uma complexa logística e vultosos recursos, envolvendo diversas dimensões da política urbana (física, legal, social, econômica e ambiental). Correspondendo a uma intervenção dessa natureza, vai configurando-se um padrão de governança tecido por um elevado número de atores e com uma diversidade de funções, interesses e demandas. Com efeito, uma rede de relações entre gestores, técnicos, consultores, construtores, financiadores externos, organizações comunitárias e população local, dentre outros, vai instituindo e constituindo arranjos institucionais e espaços decisórios relevantes no processo de execução do Programa.

Os resultados iniciais dessa intervenção vêm promovendo alterações na estrutura físico-espacial da área e na vida das pessoas, ao mesmo tempo vêm emergindo conflitos em torno da ocupação do solo urbano. A perspectiva de remoção de centenas de famílias vem gerando mobilização de moradores, que passaram a questionar os motivos e os procedimentos adotados pela Prefeitura na condução do programa e a reivindicar o direito de permanecerem no local.

Todos esses elementos sobre a dinâmica de implementação do PLN, levaram a refletir sobre as regras, procedimentos, mecanismos e processos de interação entre os atores (governo, agência financiadora e população) envolvidos que estão delineando as suas ações e os resultados, se traduzindo no objeto de estudo da presente tese: o padrão de governança que orienta a intervenção do PLN, verificando se o modelo de gestão adotado está incorporando democraticamente as demandas e necessidades da população local.

Vale ressaltar que a aproximação com temáticas relativas a gestão urbana, sobretudo, padrões de relações entre governo municipal e movimentos sociais, vem desde o ingresso deste pesquisador ao Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Naquela oportunidade, tomou-se como unidade empírica de referência as experiências de ocupação urbana das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce no final da década de 1990. Foi constatado que a relação entre governo municipal e movimentos sociais de luta pela moradia se caracterizava ao mesmo tempo por uma postura de confronto e diálogo, negação e valorização de espaços de interlocução, evidenciando nesse

---

junto com outras três: a Corporação Financeira Internacional (IFC ou SFI); a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA ou AMGI); e o Centro Internacional para Resolução de Controvérsias sobre Investimentos (ICSID ou CIRDI). Mais sobre o assunto ver: <http://www.bancomundial.org/es/about>.

processo uma linha de continuidade de determinadas práticas na condução dos conflitos por moradia, apesar do discurso e de medidas aparentemente novas sobre gestão urbana.

A hipótese que norteou esta pesquisa foi a de que a implementação do PLN se orienta por um padrão de governança caracterizado pela concentração das decisões política e técnica entre a equipe do governo municipal e do BIRD, sendo a participação da população concebida como produtora de insumo, fiscalizadora e legitimadora da intervenção. A ausência de participação da população de caráter mais deliberativo no curso das intervenções compromete a incorporação de demandas e necessidades locais, implicando em conflitos e impasses que podem comprometer os objetivos do programa.

Para tanto, foram examinados o processo de concepção e o escopo do PLN, seus fundamentos teóricos-políticos e as ações, focalizando o modo sob o qual foram e estão sendo planejadas e executadas e a forma e o grau de incorporação das demandas da população local. Nesse sentido, elucidar as estratégias, as articulações, os mecanismos e os espaços utilizados pelos diferentes atores (governo, agência e população), envolvidos no processo de implementação, sobretudo em face dos conflitos que vêm ocorrendo tornou-se chave para a compreensão do padrão de governança.

Daí a pertinência da análise de políticas públicas, entendido, conforme Souza (2014), como a análise da ação dos governos a partir de uma perspectiva multidisciplinar, concentrando-se nos processos da política; e, consoante Marques (2013), que compreende a produção dessa política como processo complexo, atravessado por diversas dinâmicas de poder, em constante interação com os contextos institucionais, relacionais e cognitivos que o cercam, os quais são construídos ativamente pelos atores.

As principais referências teóricas que nortearam a pesquisa correspondem a obras de estudiosos que compõem diversos campos disciplinares que vão da Geografia, História, Sociologia à Ciência Política com enfoques sobre o espaço (SANTOS, 2006), produção do espaço urbano (LEFEBVRE, 1999; 2006a; 2006b; HARVEY, 2006; 2012), relações de poder no espaço geográfico (RASFFESTIN, 1993), a geopolítica da cidade (GOMES, 2002), agentes produtores dos espaço urbano (CORRÊA, 2014), política urbana (MARQUES, 2001; 2016a) planejamento, gestão urbana e participação política (SOUZA, 2013; NOGUEIRA, 2005; DAGNINO, 2002; MARICATO, 2002; VAINER, 2002), governança urbana (FREY, 2007; MARQUES, 2013; 2016b; IVO, 2001; LE GALLÉS, 2015) e grandes projetos urbanísticos (VAINER, OLIVEIRA e LIMA JÚNIOR, 2015; ROLNIK, 2014; 2015).

Desse modo, ancorando em Lefebvre (1999; 2006b), entende-se o urbano como um fenômeno dinâmico, multidimensional (concebido, percebido e vivido) e contraditório

(permeado de antagonismos, lutas e conflitos). Ele é dinâmico por ser histórico-social (mutável). Sua dimensão técnica corresponde ao saber que o racionaliza e trata-o como produto planejado, sobretudo, em suas funções como valor de troca. A experiência pertinente ao cotidiano urbano o faz ser percebido fisicamente e vivido através das sensações, imagens e significados. A dimensão contraditória subjacente ao espaço urbano, segundo ainda Lefebvre (2006a) está presente nas relações e conflitos sociais pela forma e finalidade de apropriá-lo, isto é, (re)significá-lo e, ao mesmo tempo, possuí-lo e (re)produzi-lo.

A historicidade e a multidimensionalidade do espaço geográfico e do espaço urbano, abordadas por Santos (2006) e Lefebvre (2006b), vinculam-se a estudos que tratam de uma pluralidade de representações sociais (CHARTIER, 1988) e espaciais (SOUZA, 2014), as quais são expressadas de diferentes modos pelos agentes sociais que constroem o espaço urbano (CORRÊA, 2014). Nesse processo, as relações sociais, percepções e pertencimentos sobre o lugar que se vive, que se pretende estar ou viver, fazem da produção do espaço cenário de disputas e de apropriação material e simbólica do urbano.

Como muitos projetos urbanísticos se justificam como instrumento de requalificação e/ou renovação urbana, de proteção a população local, do patrimônio cultural e ambiental, e o PLN também se fundamenta nesta perspectiva, se recorreu a literatura que analisa o discurso da renovação e/ou revitalização urbana (ARANTES, 2002), que trata sobre problemas urbano-ambientais (ULTRAMARINE, 2005; GONÇALVES, 2013), que discutem noções sobre risco social (KOVARICK, 2009), urbanização de risco (ROLNIK; NAKANO, 2000) e gestão de risco (ZANIRATO, S. *et al*, 2008), bem como a relação entre a política urbana e as enchentes (CAVION, 2014).

Para colaborar com esta discussão no âmbito local, a pesquisa também fez uso de vários estudos que tratam sobre Teresina, sobretudo a questão social e urbana que atravessa a trajetória da cidade desde uma perspectiva histórica (ARAÚJO, 1995; NASCIMENTO, 2002; QUEIROZ, 2011; CHAVES, 1988), sociológica e política (LIMA, 2003; 2010a; 2010b) à geográfica (LIMA, 2002; 2016; CHAVES, ANDRADE, 2017).

Quanto a concepção de governança adotada, recorreu-se a vários estudos, dentre os quais, destacam-se os de Le Galés (2015) e Marques (2016), que a entendem como as relações de um conjunto de atores estatais e não estatais que, interconectados por vínculos formais e informais, atuam no processo de *policy-making*, presentes em um arranjo institucional específico.

Diferente de análises que enfatizam os efeitos de projetos dessa magnitude, a presente pesquisa focalizou na dinâmica do processo de execução, nos atores, interações e mecanismos

que conformam seu desenho, questões dentro desse campo temático merecedoras de maior aprofundamento, sobretudo quanto ao padrão de governança adotado e qual o papel e a influência deste no desempenho das intervenções.

Nessa análise, buscou-se afastar-se de abordagens reducionistas e/ou deterministas que tendem a considerar a relação Estado, sociedade e espaço urbano como uma relação automática de causa e efeito, circunscrita a fatores econômicos, tornando os fenômenos sociais e políticos mero reflexo material das relações de produção e consumo. O enfoque analítico, como já enunciado, privilegiou estudos como de Santos (2006), Carlos (2014), Gomes (2002), dentre outros que consideram os aspectos histórico-espaciais centrados nas dimensões política, ideológica, cultural e institucional presentes na dinâmica de uma intervenção urbana.

Parte-se do entendimento de que a análise do padrão de governança urbana que orienta e sustenta a implantação de grandes projetos urbanísticos requer abordagens que permitam distinguir impasses e contradições do modelo de gestão adotado, que reconheçam que a cidade é um cenário de conflitos (HARVEY, 2013), o que implica tratar o fenômeno urbano não como realidade acabada, situada, mas como processo, horizonte, virtualidade (LEVEBRE, 1999; 2006a), significa refletir sobre sua afirmação e negação, sobre os campos de possibilidades. Nesse sentido, a ação do Estado no urbano nem deve ser entendida como algo passivo ou predeterminado a reproduzir-se como realidade totalizante, desprezando as experiências enquanto processos e relações sociais, nem sua ação é definida como algo autônomo que se faz e refaz por si só, desimpedida dos constrangimentos.

Considerando a natureza do objeto no qual envolve relações de poder na condução de uma intervenção urbana, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, pois este tipo de análise permite o entendimento de questões e discursos que se expressam no campo destas relações e dos processos decisórios que conduzem aos resultados.

Destarte, os procedimentos investigativos adotados buscaram reunir um conjunto de informações que auxiliaram na caracterização do padrão de governança presente na dinâmica de implementação do PLN e sua problematização, tendo como fontes, além de estudos bibliográficos, pertinentes à temática sobre a expansão, questão e a gestão urbana em Teresina, dados estatísticos, escritos e orais.

Como suporte bibliográfico foram relevantes estudos como os de Araújo (1995), Nascimento (2002), Lima (2003; 2010; 2010a), Lima (2016), dentre outros que auxiliaram na compreensão das contradições existentes no processo de urbanização de Teresina. Quanto aos dados estatísticos, a pesquisa se apoiou em informações dos institutos de pesquisa, tais como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das Nações Unidas (PNUD, 2013),

do Observatório das Metrópoles, que com metodologias próprias e específicas auxiliaram na compreensão tanto do processo de urbanização quanto da questão urbana na cidade.

Com vistas a possibilitar o entendimento da concepção e ideário de gestão e planejamento urbano que vem sendo adotada e propalada desde 1997 e que direciona o padrão de governança técnico-gerencial do PLN, foram examinados documentos escritos, como Planos de Governo (TERESINA, 1997; 2012) e Plano Diretor Urbano (2002; 2006), produzidos a partir do primeiro governo de Firmino Filho (1997-2000), contexto no qual foi concebido o PLN.

Com o objetivo de entender como foi desenhado o Programa e o caráter de seu produto (desenho propriamente dito), foram analisados tanto os relatórios do Banco Mundial (2004; 2008), principal financiador do Programa, contendo avaliações da concepção da intervenção e do atendimento por parte da gestão municipal das condicionalidades exigidas para liberação do empréstimo, quanto os documentos produzidos pela Prefeitura de Teresina durante a fase de concepção da intervenção, sobretudo os Relatórios de Avaliação Ambiental (TERESINA, 2007a), Marco de Reassentamento Involuntário (TERESINA, 2007b), o Marco Operacional (TERESINA, 2008) e o Projeto Socioambiental (TERESINA, 2009).

Os dois últimos correspondem, respectivamente, ao marco de referência para execução do programa (acordo de empréstimo) e ao trabalho técnico-social. A análise destes documentos permitiu caracterizar o escopo definitivo do PLN, sobretudo, a estrutura de gestão, os mecanismos de participação e controle social propostos consubstanciados no plano de gestão ambiental e no projeto socioambiental.

Os Relatórios de Avaliação de Desempenho do PLN formulados pelo BIRD (2013; 2016) e os documentos oficiais que correspondem a sua segunda fase (TERESINA, 2014b; 2014c), dentre outros, permitiram compreender, na linha de continuidade do programa, as alterações promovidas e as justificativas apresentadas pelos representantes da Prefeitura, recomendações e aceitas pelo BIRD.

Nestes documentos oficiais buscou também identificar as principais propostas, metas, estratégias, mecanismos e intervenções do governo municipal, suas relações com o BIRD e a população local, sendo, portanto, fundamentais para a compreensão do processo de governança urbana inerente à implementação do PLN.

As atas e registros de Consultas Públicas e do Fórum Lagoas do Norte, que tinham o objetivo de divulgar e debater sobre o PLN junto a população local e seus representantes comunitários, permitiram identificar o tipo de interlocução adotado pelo governo, o caráter e o alcance da participação da população local nestes eventos e espaços.



De grande valia foi o processo de nº 10-025/2015 aberto pelo Ministério Público Estadual do Piauí (MPE-PI) (PIAUI, 2015), para apurar possíveis irregularidades no reassentamento involuntário das famílias e imóveis da 2ª etapa do PLN. Nele foi possível acessar documentos diversos, como os termos de audiências públicas para tratar do assunto com famílias possivelmente afetadas pelo programa, ofícios, relatórios, notas, dentre outras fontes escritas com posicionamentos de representantes das comunidades, da Prefeitura, de defensores públicos, procuradores do município e da União, técnicos da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), dentre outros atores envolvidos para realizar a discussão.

Foram examinados os documentos produzidos pelas organizações sociais e comunitárias locais, como o Comitê Lagoas do Norte, instituição que reúne na sua composição 27 entidades da região de abrangência do PLN, das quais 10 representações compõem o Fórum Lagoas do Norte, espaço de interlocução, previsto no desenho da intervenção. Outros documentos também foram disponibilizados pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa, que representa moradores que resistem ao processo de remoção involuntária previsto para a segunda etapa da intervenção. Assim, atas, relatórios, diagnósticos, panfletos, manifestos dentre outros documentos, auxiliaram na identificação das ações e do posicionamento de seus representantes, especialmente o das entidades locais sobre a condução do PLN.

Com o objetivo de registrar as relações entre os atores envolvidos na implementação do PLN, foi feita uma imersão no campo empírico com a presença *in loco* às audiências, assembleias, reuniões, visitas nas comunidades, dentre outras atividades ocorridas entre o final do ano de 2016 até o final de ano de 2017 promovidas e provocadas principalmente pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa. Nelas, foi possível observar e registrar<sup>2</sup> os principais atores, opiniões, tensões, divergências, propostas, confluências, impasses e negociações entre lideranças, famílias, promotoria, defensoria, representantes do governo e da agência.

Vale ressaltar, que as postagens do grupo público no *facebook* intitulado Atingidos Pelo Lagoas do Norte foram relevantes como fontes auxiliares à medida que a partir delas foi possível acessar imagens, vídeos de reuniões, documentários de curta-metragem, notas públicas enviadas a imprensa identificando discursos e atividades organizadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa e apoiadores com as famílias para resistir às remoções.

Quanto às fontes orais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, levando em conta os distintos agentes sociais envolvidos na intervenção (gestores, técnicos, líderes comunitários, moradores, representantes de organizações sociais, dentre outros). Da parte do governo

---

<sup>2</sup> As audiências públicas e reuniões abertas à comunidade foram gravadas e transcritas.

municipal, foram realizadas nove entrevistas. A escolha se deu baseada nas funções exercidas e definidas no desenho do PLN como centrais para a gestão do referido programa: o prefeito de Teresina, secretário de Planejamento, coordenador geral da Unidade de Gestão do Programa (UGP), coordenadora social da Unidade de Gestão do Programa (UGP), coordenador da Unidade de Projeto Social (UPS), técnico de urbanismo, do jurídico e da assistência social. Da agência, foi entrevistada uma consultora do BIRD.

Os conteúdos tratados nas entrevistas relativas ao governo municipal e a consultora do BIRD centraram-se nos seguintes eixos: a) função exercida na implementação do PLN e seu respectivo período; importância do PLN para a cidade e a região; procedimentos e estratégias adotados pelo programa frente às ações de requalificação, reassentamento e desenvolvimento econômico-social; b) principais dificuldades no processo de implementação; c) modo como a gestão administrou as propostas e demandas da população local; c) relação entre a Prefeitura e a agência durante o ciclo do programa e lições extraídas desse processo; d) estratégias de compensação e mitigação das intervenções e participação da população neste processo; e) respostas do governo e da agência quanto a resistência às remoções;

Da parte da representação da população local, foram entrevistadas lideranças de diferentes organizações e segmentos que se envolveram desde a primeira etapa do PLN, com destaque para cinco membros do Comitê Lagoas do Norte, os quais também fazem parte do Fórum Lagoas do Norte. Foi entrevistada uma liderança do Centro de Defesa Ferreira de Sousa que representa as famílias que resistem à remoção. Na oportunidade, foi realizada entrevista, também, com representante da Associação de Artesãos do Polo Cerâmico.

Os eixos temáticos que orientaram os questionamentos às representações comunitárias foram os seguintes: a) breve história de vida com foco na sua relação com a região e os riscos sociais e ambientais; b) mecanismos, estratégias e espaços adotados pelas organizações locais para o acionamento da administração pública local, a fim de fazer face às suas demandas relativas ao PLN; c) participação dos representantes das áreas no processo de formulação (avaliações de impacto socioambiental e dos procedimentos de reassentamento involuntário), execução e controle social da intervenção; d) participação da população no processo de implantação e execução das ações de requalificação, reassentamento e desenvolvimento econômico-social.

Vale ressaltar que o tratamento dado às fontes escritas e orais, enunciadas acima, buscou considerá-las para além do conteúdo do texto, isto é, deter-se não apenas no que foi escrito e/ou dito, mas em seus sentidos. É que os múltiplos sujeitos que elaboraram e veicularam informações sobre a implementação do PLN o fizeram a partir de circunstâncias, lugares,

interesses acadêmicos, sociais e políticos específicos. Nesse sentido, os trechos dos escritos e das falas dos sujeitos envolvidos foram literais, mas selecionadas com base em perspectivas comuns, diversas e até conflitantes sobre a condução do PLN e a incorporação de demandas locais.

Dessa forma, ao fazer uso de uma diversidade de dados e documentos, pretendeu-se, conforme May (2004), constituir e reunir uma fonte ampla para expressar as manifestações da vida social em seu conjunto, levando em consideração diferentes aspectos e enfoques, evitando simples reprodução de discursos únicos, mas focalizando a análise de quem os produziu, de que forma, como registaram tais fenômenos e como elaboraram suas ideias.

Destarte, tanto os fundamentos teóricos que animaram a pesquisa quanto os procedimentos investigativos ora expostos colaboraram para que as informações fossem sistematizadas a partir de quatro capítulos, refletindo, a estrutura da tese. No primeiro, se apresenta uma discussão sobre espaço e produção do espaço, sobretudo suas concepções, processos e agentes na contemporaneidade. A categoria governança urbana e sua relação com os grandes projetos urbanísticos foi elucidada como um conjunto de estratégias, processos, relações e instituições por meio dos quais vários agentes estatais, sociais, políticos e econômicos se articulam, divergem, negociam e exercem influência sobre o destino de uma dada política. Dela foi possível entender de que forma as perspectivas sobre esta foram úteis para leitura da realidade pesquisada.

No segundo capítulo, fez-se um panorama da dinâmica urbana e os agentes construtores da cidade de Teresina. Para tal, se caracterizou a inserção regional, o perfil da população, as condições urbanas e como a cidade vai se transformando, condicionada por elementos econômicos e políticos diversos. Nesse processo, o modo sob o qual os problemas urbanos foram enfrentados contraditoriamente foram impactando negativamente o espaço urbano e agravando a questão urbana e as diferentes regiões da cidade como a Zona Norte, que se transforma em lócus de riscos sociais e ambientais, tornando-se contexto de um grande projeto urbanístico, o PLN.

Para compreender a concepção e implantação do PLN, no capítulo terceiro, foi feita uma digressão ao contexto da primeira gestão de Firmino (1997-2000), atual prefeito da capital, que no seu quarto mandato, responde pela segunda fase do Programa. Na sequência foram identificados os principais espaços de discussão, os atores e seus graus de influência nos processos de elaboração e consolidação do desenho do PLN.

No quarto capítulo, a atenção volta-se para as estratégias, as articulações e os mecanismos utilizados nas relações entre a agência, Prefeitura e população durante a

implementação, os principais conflitos e impasses, o modo sob o qual estão sendo resolvidos e as propostas da população que estão sendo incorporadas. Assim sendo, confirma-se que o padrão de governança que vem orientando o Programa Lagoas do Norte é de caráter técnico e gerencial concentrada nas principais decisões entre a Prefeitura e a agência de fomento, implicando em conflitos e na incorporação seletiva de demandas locais.

Com efeito, pretende-se com a pesquisa que ora se apresenta, contribuir com os estudos que envolvem planejamento e gestão urbana, agora em um momento no qual as cidades brasileiras, Teresina-PI, por exemplo, são objeto de grandes intervenções urbanísticas capazes de alterações significativas nas formas de produção e apropriação social do espaço urbano.

## **2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E GOVERNANÇA URBANA: enfoques teóricos e empíricos**

Os grandes projetos urbanos vêm gerando, em cidades médias e metrópoles brasileiras, transformações diversas (social, política, institucional, urbanística, imobiliária e legal), aumentando o interesse em estudos e pesquisas sobre a relação entre esses empreendimentos e o espaço urbano.

Além de mobilizar uma complexa logística e vultosos recursos, estas intervenções, segundo Marques (2013), são as únicas que recebem influência substancial de fluxos de ideias, interesses e projetos internacionais. Junto aos governos locais, os quais coordenam uma rede de atores envolvendo desde políticos locais, empresas de construção, consultorias, topo da burocracia municipal, os atores internacionais participam efetivamente dos desenhos do projeto.

Assim, ações ou operações de construção de grandes obras e de infraestrutura urbana (saneamento, viárias, empreendimentos residenciais, comerciais e esportivos) em determinadas áreas da cidade, muitas divulgadas como projetos de renovação, revitalização ou requalificação, passam a merecer análises críticas que desvelam não apenas os efeitos, mas também suas dinâmicas de implementação, que permitem compreender padrões de governança que direcionam e influenciam o resultado das intervenções.

A complexidade das relações estabelecidas entre agentes que produzem e reproduzem o espaço urbano (CORRÊA, 2014), não permite uma análise a partir de um único ângulo, seja econômico, social ou político. Focalizar apenas um aspecto é desconsiderar o espaço social como multidimensional (LEFEBVRE, 1999), ignorar que grandes projetos urbanísticos promovam alterações significativas na cidade (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2015) e denegar as especificidades de cada caso, em termos de legado, espaço e atores (MARQUES, 2013).

De forma a evitar análises reducionistas sobre os fenômenos urbanos, parte-se da perspectiva analítica de Lefebvre (1999), que sugere o uso de múltiplas abordagens disciplinares e de enfoques diversos sobre as dimensões do viver e intervir no urbano.

Com efeito, esse capítulo trata da compreensão de categorias teóricas como espaço, produção do espaço urbano, governança urbana, gestão e planejamento urbano, que remetem a distintos campos disciplinares: geografia, história, sociologia urbana e ciência política. Por se tratar de um estudo sobre projeto urbanístico com alto grau de complexidade, não se pretende

aqui exaurir as possibilidades de análises, mas apresentar dimensões chave relevantes para entender os processos decisórios que revestem sua implementação.

Assim, o capítulo está estruturado da seguinte forma: inicialmente apresentar-se-á uma discussão sobre espaço e produção do espaço, a partir de alguns estudos que analisam esses fenômenos, sobretudo suas concepções, processos e agentes.

Como governança, neste estudo, é uma categoria fundamental para elucidar o conjunto de estratégias, processos, relações e instituições por meio dos quais vários agentes estatais, sociais, políticos e econômicos se articulam, divergem, negociam e exercem influência sobre o destino de uma dada política, destacam-se algumas perspectivas analíticas para o entendimento do que seja governança urbana. Adjetivar a governança conforme o cenário no qual ela é praticada, a saber, no cenário urbano, é atividade essencial para que se possa delimitá-la no campo teórico e entender de que forma as perspectivas sobre esta podem ser úteis para leitura da realidade pesquisada.

Nessa direção, toma-se como elemento importante para análise tanto o debate entre defensores e críticos do modelo de governança empreendedorista que orientam experiências de grandes projetos urbanos, como estudos alternativos que buscam superar interpretações apriorísticas e/ou deterministas sobre o padrão de intervenção adotado.

Por fim, a dimensão participativa da população nesse processo, sobretudo seu caráter, mecanismos e alcance, são elementos importantes para a compreensão do padrão de governança presente nos grandes projetos urbanísticos existentes nas cidades brasileiras, como é o caso de Teresina.

## **2.1 O espaço geográfico e seu elemento histórico-social**

Tratar da produção do espaço urbano remete antes a uma das principais inquietações e contribuições de Santos (2006) no campo teórico disciplinar da Geografia, sobretudo os fundamentos de seu objeto de estudo, o espaço como indivisível ao tempo (experiências vividas e em processos).

A valorização da dimensão temporal do espaço revela-se na obra quando este o define como “[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá” (SANTOS, 2006, p.38).

A ação humana permeada de intencionalidades, ao alterar objetos físico-naturais (lagos, rios, montanhas, por exemplo), produz objetos humanos (pontes, parques, avenidas, dentre outros), modificando o espaço absoluto, mas por ele também impactado. A relevância do

pensamento de Santos (2006) está, portanto, entre outros aspectos, no fato de ele afirmar que a cada alteração na dimensão física do espaço geográfico, existe o caráter humano, explicitando um espaço humanizado, histórico-social e interativo com o ambiente natural.

Para a compreensão da natureza do espaço (SANTOS, 2006) é necessário realizar uma leitura da realidade social, articulada, e na perspectiva de suas relações espaciais e temporais. Ao ser compreendido como uma totalidade interdependente entre as dimensões societária, material e simbólica, em movimento, requer uma interpretação da sociedade e da natureza, e da ação e do produto resultante da correlação entre ambas.

Na interatividade de elementos físicos e humanos, o condicionamento é mútuo. Ao tempo em que as ações e relações sociais interferem no espaço, modificando-o, também são modificadas. As ações humanas, suas técnicas (meios instrumentais e sociais) são criadas a partir das necessidades materiais, imateriais, objetivas e subjetivas, em face das condições que o ambiente natural “[...] oferece para a produção, para a circulação, para a residência, para a comunicação, para o exercício da política, para o exercício das crenças, para o lazer e como condição de ‘viver bem’” (SANTOS, 2006, p.34).

Como as condições históricas de produção do espaço geográfico são expressões da ação humana (racional e/ou emocional), de seus eventos e, por isso, suscetíveis de serem redimensionadas e ressignificadas, o espaço conquista uma “forma-conteúdo” (SANTOS, 2006, p. 66) que tanto remete e resulta de um passado como representa provisoriamente uma atualidade.

Daí a historicidade do espaço geográfico não se restringir a um passado fixo, mas a um processo social que “[...] realizando-se” (SANTOS, 2006, p.33) é verificado no presente. Sua visibilidade e base material podem ser reveladas na paisagem, que significa não apenas “[...] história congelada, mas participa da história viva. São as suas formas que realizam, no espaço, as funções sociais” (SANTOS, 2006, p. 69).

Nesse sentido, o espaço tem seu uso situado no determinado tempo, o qual é empiricizado, isto é, percebido e experimentado na sua concretude. As formas espaciais, conjugadas com as ações humanas (racionais e/ou emocionais), são referências concebidas como elementos intrínsecos à natureza do espaço geográfico. Para elucidar tal natureza, deve ser considerado tanto seu texto (conteúdo social) como sua contextualidade (espaço-tempo).

Estudos de Carlos (2014) e Gomes (2002) corroboram tal pensamento. Baseada na abordagem marxista-lefebvriana, Carlos (2014) pensa a noção de espaço como condição, meio e produto do processo histórico de cada contexto, consoante às estratégias e virtualidades imanentes a cada sociedade. A criação de uma forma física, funcional, localizada no meio

geográfico, uma morfologia por parte da ação humana, não se reduziria a um simples movimento de causa e efeito, mas a uma relação dialética entre sociedade e natureza.

Gomes (2002), por sua vez, adverte para o cuidado de não se tomar a categoria espaço como algo dado, coisa, mero reflexo dos modos de produção, buscando ampliar o entendimento dialético, que envolve sociedade-natureza. Influenciado pela leitura de Santos (2006) e Lefebvre (2006a), mas incorporando contribuições da ciência política, da história e da antropologia, o autor busca incluir outras oposições (público-privado, moderno-tradicional, igualdade-diversidade). Para tal, utiliza-se de outras categorias<sup>5</sup> que valorizam a dimensão político-espacial, não o reduzindo ao campo estatal, como lócus privilegiado de exercício do poder. No que se refere à análise espacial, recomenda que ela

[...] deva ser concebida como um diálogo permanente entre a morfologia e as práticas sociais ou comportamentos. Os sentidos e significações da organização do espaço são sempre tributários de um universo relacional: da relação entre coisas espacialmente distribuídas, da relação entre essas coisas e as práticas que aí têm lugar, dos lugares com as coisas, e assim sucessivamente (GOMES, 2002, p.190).

No cenário globalizado atual, paradoxalmente, é no lugar, no cotidiano, no local, que se constitui o contexto mais apropriado para elucidar os sentidos e os fundamentos do espaço. Se o mundo, como bem afirma Santos (2006, p. 218), é obscuro, desconhecido, seu conteúdo é revelado “[...] pela sua existência, que se dá nos lugares”.

Ao contrário de ser subsumido pelo discurso e modo de viver de um padrão totalizante e homogeneizador que se pretende absoluto, o lugar se mistura e, ao mesmo tempo, se opõe ao global. É nele que se dão as relações sociais, institucionais e econômicas, conflitivas e/ou cooperativas. A política conquista contornos territoriais. A racionalidade técnica e passionalidade humana se concretizam na comunicação (cada vez mais rápida e com largo alcance), expressando-se através de diversas linguagens e práticas espaciais (SANTOS, 2006).

Segundo Bresciani (2002, p. 30), a despeito de as cidades, desde seu surgimento, apresentarem-se como “problema – questão urbana, lugar de tensão”, a complexidade e a particularidade que adquiriram, devido à urbanização em escala global, ensejou um conjunto de preocupações sobre o espaço urbano. Com efeito, entendê-lo significa, conforme sugere Carlos (2014), não apenas localizar, quantificar ou caracterizar o fenômeno urbano enquanto organização, forma e função, mas compreender como se dá seu processo de produção.

---

<sup>5</sup> São formas propriamente geográficas de pensar o espaço em relação direta com a sociedade, definidas por Gomes (2002) como matrizes que representam práticas regidas formalmente por normas, regras e lei (nomoespaço) e práticas regidas informalmente com base nas tradições, costumes e comportamentos coletivos (genoespaço).



As dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais que revestem essa construção, os fatores que o condicionam e/ou determinam no contexto capitalista contemporâneo (GOTTDIENER, 1993) e os sujeitos (CARLOS, 2014) e/ou agentes (CORRÊA, 2014) que os produzem são relevantes para a compreensão das cidades atualmente.

## **2.2 A produção do espaço urbano: concepções, processos e agentes**

Não obstante a moderna reflexão nas ciências sociais e humanas sobre a cidade como forma específica de organização social ser datada do século XIX, segundo Barros (2007), as pesquisas sobre esta foram impulsionadas na década de 1920 com a criação, por parte de um grupo de pesquisadores nos EUA, da Escola de Chicago. Ao trazerem para o plano da sociologia urbana a análise biológica, os pesquisadores desta Escola buscaram entender a cidade como um organismo vivo, preocupando-se com suas funções e disfunções, as relações simbióticas de seres e instituições que, naturalmente, se organizam espacialmente através do processo de seleção (competição), distribuição e/ou adaptação (cooperação) ao meio físico.

Gottdiener (1993), ao estudar as produções da Escola de Chicago, divide-as em duas distintas tradições influenciadas pela abordagem ecológica urbana adotada pelos pesquisadores desse grupo. Na primeira, anterior à Segunda Guerra Mundial, os estudos, em face do liberalismo econômico vigente e influenciado pela ótica darwinista, buscaram explicar os efeitos econômicos dos processos competitivos na organização e distribuição populacional na cidade, a partir de padrões agregados de comportamento social. Nesse processo, segundo o autor, tal abordagem desconsiderava os valores culturais como relevantes, enfatizando, assim, o isolamento de impulsos sociobiogênicos, específicos para entendimento das relações espaciais advindas a partir de um ciclo competitivo natural. Os fatores econômicos seriam, portanto, base da organização espacial.

Já a segunda fase dos estudos ecológicos, segundo Gottdiener (1993), dá-se no pós-guerra e no contexto de metropolização americana que, inclusive, suscitou a adoção por parte de teóricos de conceitos como tamanho, função e organização da cidade. Para entendimento sobre o crescimento e alterações no meio urbano, os estudos privilegiam uma visão sistêmica, funcional e cooperativa da interação humana em detrimento da competitividade. Em outros termos, no lugar da luta entre os habitantes pelos recursos escassos na urbe, que marcou a tradição anterior, a preocupação analítica central dessa nova fase era o entendimento de como essa se adapta diante das mudanças do meio. Gottdiener (1993) aponta que o enfoque determinista das inovações tecnológicas (comunicação e transportes) como explicação funcional das diferenciações, do crescimento e das mudanças urbanas, evidencia o caráter

conservador dessa tradição. Tal abordagem ignora os problemas citadinos, o papel dos conflitos urbanos, dos programas e políticas de governo, relevantes para o entendimento das transformações no espaço urbano.

As décadas de 1960 e 1970 suscitaram outras preocupações e novas leituras sobre o fenômeno urbano, sobretudo as do campo marxista, que passaram a discutir a questão urbana a partir do entrecruzamento de fatores econômico, social e político. Sob essa perspectiva, a lógica de (re)produção do e no espaço urbano já não é vista como natural, mas como parte do sistema econômico-social ou modo de produção específico no qual, histórica e socialmente, se constitui o cenário excepcional para as lutas políticas e sociais (BARROS, 2007).

Entre um dos pioneiros desse campo, Lefebvre (1999; 2006a; 2006b) se apoia no materialismo histórico-dialético para entender as transformações urbanas, sobretudo teorizando sobre a importância que a produção do espaço adquire no contexto de reprodução da sociedade capitalista. Para o autor, tal reprodução se efetiva no espaço concreto como requisito crucial à acumulação sob comando do Estado. Não obstante as estratégias do Estado de empenhar-se em restringir o significado de espaço urbano às dimensões técnicas (planificação, mapas) e físicas (infraestrutura, arquitetura) do urbanismo, a principal característica do urbano é a diversidade e a contradição, manifestas na vivência da moradia, a qual resiste à uniformização dos planos e projetos urbanísticos. Seu principal pressuposto é o de que

[...] o modo de produção organiza – produz – certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo), ao mesmo tempo, a realidade urbana, como expressão das tensões entre o consumo e o uso social do espaço, intervém na produção e nas próprias relações de produção (LEFEBVRE, 2006b, p. 13).

Destarte, o espaço urbano, por ser uma “produção no sentido amplo” (de obras e relações sociais), serve tanto como um meio de produção quanto meio de controle e, portanto, de dominação e de poder, mas escapa parcialmente, enquanto tal, aos que dele se servem.

A análise de seu processo de produção não deve se reduzir à sua dimensão material, do valor de troca, um espaço abstrato de expropriação, mas considerar sua dinâmica, que contém também sua oposição, ou seja, a resistência política e cultural dos que o fazem ou o defendem como valor de uso, enquanto espaço social do direito à cidade (LEFEBVRE, 1999; 2006a).

Imanente a esta oposição dialética (valor de troca x valor de uso), encontra-se a dimensão da dominação e apropriação do espaço. Segundo Lefebvre (2006b), enquanto a primeira corresponde à relação de posse material, função e valor de troca, a segunda é um processo muito mais simbólico, permeado pelos vestígios do "vivido", do valor de uso.

Para Gottidiener (1993), a transformação radical da sociedade em Lefebvre não estaria relacionada à estatização dos meios de produção, pois isto não possibilita a destruição do espaço

dominado, mas antes o reforça. Assim, seria necessário construir um espaço coerente com o uso espacial voltado para a socialização. Seria o que Carlos (2014, p.63), baseando-se nesta abordagem, define como “lutas pelo espaço”, envolvendo apropriação contra a propriedade.

Castells (1983), por seu turno, entende espaço urbano como reflexo da estrutura de classes existentes no capitalismo. Seu modelo estrutural analítico apreende o espaço urbano a partir da articulação do sistema econômico (produção-consumo-troca) com outros dois: o político-institucional e o ideológico. Ao compreender o espaço urbano como esfera de consumo coletivo, reunião e resultado do processo social de reprodução da força de trabalho, o autor considera o fator econômico como determinante, embora não único. A própria função do Estado enquanto agente político-institucional é a de distribuição do necessário à reprodução da força de trabalho, através dos serviços públicos. A oferta e a qualidade de tais serviços refletiriam as disparidades econômicas e sociais existentes, justificadas e reforçadas, inclusive ideologicamente, pela capacidade social dos indivíduos de ter acesso a tipos de moradia e/ou lugar, especialmente em função de sua renda, profissão, instrução, entre outras variáveis.

Resultaria desse processo a segregação urbana, expressão maior das disparidades sociais, centro das contradições da apropriação social do produto do trabalho. Nesse caso, o conflito não seria mais na esfera da relação entre capital e trabalho, pois se deslocaria para a esfera política das relações entre trabalhadores, mediados pela ação coletiva e o Estado, provedor dos serviços.

Na década de 1990, como se verá adiante, Castells se afasta da influência marxista e passa a entender a questão urbana não mais a partir de suas contradições e conflitualidades, mas apreendê-la no contexto das relações entre o local e o global, sobretudo no contexto da competitividade interurbana inerente ao processo de globalização (MARICATO, 2002; VAINER, 2002).

Ao contrário de Castells, Harvey (2006) se preserva na busca pelo entendimento da relação sociedade-espaço a partir da teoria social de Marx. Em recentes análises, Harvey (2006; 2012), tem debatido como o espaço urbano é utilizado para a (re)produção capitalista, argumentando que a acumulação do capital está se dando por meio das desposseções das classes pobres, geralmente destituídas de poder político. Atualmente, tal processo está vinculado a um sistema de governança em que o excedente do capital à disposição do Estado favorece o capital corporativo e as classes superiores, via progressivo empresariamento urbano. Ao problematizar a crise urbana da primeira década do século XXI, Harvey (2012) corrobora as ideias de Lefebvre, ao concluir pela necessidade da unificação das lutas urbanas em defesa do direito à cidade mediante controle democrático e político dos despossuídos sobre o

excedente do capital, instituindo novos modos de urbanização direcionados ao valor de uso. Tal direito se dá a partir da liberdade de pensar, configurar, de tomar e viver a cidade de forma distinta, mas não desigual. Tem o sentido de (re)afirmar seu caráter público, radicalmente democrático.

Nesta perspectiva, a apropriação da cidade pode ser compreendida como conteúdo simbólico, cultural ou de uso e/ou posse material, mas com caráter essencialmente político. Ressalta-se que a oportunidade de influenciar ou determinar comportamentos e ações públicas não são exclusividades do Estado, ou de uma classe, mas é também dimensão da vida social, abarcando todas as práticas sociais.

Marques (2016a) adverte, no entanto, que as interpretações marxistas<sup>6</sup> sobre a cidade pouco deram atenção às instituições políticas ou à política como foco particular, quase ignorando a contingência que marca esse campo. Para essa literatura, a fonte do poder está nas estruturas sociais, definidas como estrutura de classe, em articulação com a reprodução e acumulação do capital. Tal concepção teria uma abordagem mais restrita à dimensão econômica. Nesse sentido, concorda-se aqui com Marques (2016a, p.48), ao argumentar sobre a necessidade de estudos que, sem desconsiderar as dimensões estruturais, levem “[...] em conta simultaneamente o espaço e a política como fontes de dinâmicas e lócus de processos”.

Tal dimensão política, ao se revelar nos contornos das lutas espaciais, circunscritas à cidade, é denominada por Gomes (2002, p. 13) de “geopolítica urbana”. Deste pressuposto, torna-se relevante a compreensão dos atores, como se verá adiante, os agentes de produção do espaço urbano e suas estratégias a partir das disputas pela apropriação do território, isto é, pelas formas de exercício efetivo de controle sobre os objetos e práticas sociais.

### 2.2.1 O espaço urbano como território político e seus agentes de produção

A disputa política na cidade, dá-se no e por um determinado território, aqui concebido, conforme Raffestin (1993), como cenário marcado por relações de poder entre atores, consequência do trabalho projetado no espaço, o qual é concreta e/ou abstratamente apropriado. Ao “territorializar” o espaço, exercendo ou pretendendo controlá-lo, representações são acionadas como instrumento de poder. As imagens ou modelos criados como referências para ação, ao tempo que são simulacros de uma realidade visando a conquista e exercício do poder,

---

<sup>6</sup> Marques (2016a) se detém, ao menos, em três perspectivas que ele considera diferenciadas, associadas, respectivamente, a Henri Lefebvre, à sociologia estruturalista (Manuel Castells e Jean Lojkine) e à geografia crítica, principalmente de David Harvey.

se alteram conforme a perspectiva de quem a inventou, seu lugar social, político e o tempo o qual pertence.

Segundo ainda Raffestin (1993), tal territorialização, não se dá sem conflitos, que apesar de se caracterizar como relação desigual entre dominantes e dominados, grupos ativos resistem e engajam-se no sentido de desestruturar o dominante, sobretudo, suas estratégias, concebidas pelo autor como recursos mediatos, isto é, conjunto de elementos acionados para atingir uma finalidade visando obter ou controlar mecanismos.

Para Gomes (2002), o território é uma extensão e/ou expressão física do exercício do poder, do controle dos destinos, do acesso, de circulação, institucionalização dos usos e comportamentos relativos ao espaço. A territorialidade nesse pressuposto não seria entendida isoladamente como pertencimento identitário, cultural ou afetivo, mas compreendida como parte da reunião de estratégias e práticas utilizadas para conquistar, manter e/ou reforçar o poder na e pela cidade.

Nesse processo, indivíduos, classes, grupos, comunidades, relacionam-se e se apropriam do território, demarcando-o, controlando-o, hierarquizando-o, através da instituição de contratos comuns (leis, por exemplo) e/ou a constituição de regras identitárias legitimadas culturalmente pela força, tradição e história. À medida que tais mecanismos e práticas de apropriação representam como deve se comportar no espaço, classificando e/ou selecionando quem e de que forma deve ser reconhecido como integrante dele, são praticadas dinâmicas de inclusão-exclusão territorial (GOMES, 2002).

Pensar o espaço, aqui mais especificamente o urbano, implica compreender sua produção, dominação-apropriação (LEFEBVRE, 2006b), disputa e/ou controle político territorial (GOMES, 2002); exige saber quem são os sujeitos (CARLOS, 2014) e/ou agentes sociais de produção (CORRÊA, 2014) e como procedem nesse processo.

Desta reflexão, insere-se, com pertinência, a contribuição de Corrêa (2014), segundo a qual os agentes sociais são concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, se entrelaçam, entram em conflito e/ou produzem consensos, os quais são material, ideológica e simbolicamente manifestados no próprio espaço. O autor destaca o Estado, movimentos sociais, proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, bancos, ordens religiosas, entre outros.

As práticas e estratégias de tais agentes, ainda conforme Corrêa (2014, p.43), não são simplesmente reflexos da dinâmica das regras “invisíveis” do mercado ou de um Estado que tudo regula e racionaliza, muito menos de um “capital abstrato”, mas são imanentes às relações sociais.

Ao tratá-los como agentes sociais, Corrêa (2014) relativiza a centralidade de um sujeito específico, predeterminado ou subsumido às estruturas à ação das classes. Tais ideias fazem lembrar estudos de Laclau (2006), ao discutir a pluralidade do social na contemporaneidade. Melluci (2003), ao discutir sobre a forma como tal diversidade social implica uma pluralidade de centros de decisão.

Laclau (1986) questiona o pensamento determinista das diferenças estruturais em dois campos opostos de luta. Para ele, a sociedade é o conjunto de posições do sujeito (no local de residência, nos aparatos institucionais, na subordinação cultural, racial e sexual) que se torna ponto de mobilização e conflito político, de modo que a expansão de novas formas de luta resulta da crescente autonomização das esferas sociais, que só pode ser compreendida por uma noção teórica que implique o sujeito como um agente descentralizado e destotalizado, sem uma relação necessária com o econômico. Dessa forma, o conceito de “lutas de classes” é insuficiente para o entendimento das ações coletivas na sociedade contemporânea, pelo fato de que outros agentes sociais são constituídos para além do tradicional confronto entre capital e trabalho.

Com efeito, outros movimentos, não apenas os sindicais e partidários, se apresentam no campo político como consequência dessa complexidade da sociedade capitalista, cuja diversificação e expansão das formas de dominação, exploração e exclusão implicam a heterogeneidade da agenda das reivindicações e de seus agentes (movimentos contra a violência, movimentos ecologistas, movimentos de juventude, movimentos das mulheres, movimentos antirracistas, movimentos dos sem-terra, movimento dos sem-teto, etc.).

Para Melucci (2003), o Estado vive, atualmente, dilemas que correspondem à sua capacidade de criar espaços para abranger a complexidade da sociedade contemporânea, pois os interesses “mutáveis das multicolorações dos atores sociais” e a variabilidade de suas associações se multiplicam, construindo os próprios espaços e sistemas de representação que, por sua vez, constituem uma pluralidade de centros de decisão. Desse modo, a separação entre Estado e sociedade não deve, conforme Melluci (2003), restringir-se à compreensão de que aquele apenas traduz, em instituições públicas, os interesses privados, uma vez que sua capacidade de agente unitário de intervenção e de ação está se dissolvendo.

Nessa perspectiva, ao ser instituído e/ou constituído em diferentes momentos e territórios (GOMES, 2002), por uma diversidade de agentes com diferentes racionalidades, interesses e práticas (CORRÊA, 2014), o espaço urbano tem sua produção em um processo contraditório e, ao mesmo tempo, contingente. O Estado, nesse processo, assume vários papéis

exercidos na organização espacial das cidades, sendo, conforme Corrêa (2014), complexa e variável no tempo e no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é constituinte.

Marques (2001; 2005), chama atenção para o fato de que o Estado aplicou de forma desigual historicamente a lei contra os pobres e dificilmente contra os ricos, produzindo e reproduzindo as desigualdades no espaço urbano, no entanto, considera a possibilidade de se encontrar situações inversas. É o que apontam pesquisas empíricas realizadas pelo autor na região metropolitana de São Paulo, segundo os quais padrões diversos de investimentos públicos em periferias, evidenciam que tais espaços não são totalmente desprovidos de intervenções públicas e possuem perfis heterogêneos quanto ao acesso a emprego, renda, escolaridade, dentre outras variáveis relativas às condições de vida. Por outro lado, Bichir e Marques (2001) verificaram que os padrões de investimentos (infraestrutura e distribuição espacial), em São Paulo, alteravam-se conforme os perfis político-ideológicos da gestão e que a presença de ações na periferia também reflete o grau de pressão e expressão dos movimentos sociais.

De modo que, explicar a política estatal, mormente a lógica e os resultados das intervenções urbanas, apenas pelos mecanismos estruturais e/ou de natureza econômica como determinantes na conformação da cidade é insuficiente, sendo necessário considerar as interações entre diversos agentes sociais (classe política, burocracia, capitalistas, movimentos sociais) no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes no campo político, conforme sugerem estudos recentes (MARQUES, 1997, 2003, 2013, 2016b).

Com base nessas reflexões, é relevante incluir a discussão sobre governança urbana, sobretudo em face de um contexto globalizado, em que o governo da cidade, a política local, seus processos de decisão e controle, são cada vez mais influenciados por vários agentes sociais “não estatais” e externos.

### **2.3 Governança e grandes projetos urbanos**

Governança é um termo com vários sentidos e usos (MARQUES, 2013, 2016a), por isso, pretende-se, neste estudo, abordá-lo sob o prisma das relações de poder entre os agentes que produzem o espaço urbano. Apesar de entendê-la como categoria analítica, explicativa, não se despreza as contribuições dos enfoques que remetem a governança a um conceito normativo associado à eficácia e à participação política. Ao contrário, busca-se incorporá-los como abordagens concorrentes da realidade que buscam direcionar o planejamento e gestão da cidade, os quais, como assevera Souza (2013), possuem temporalidades e características distintas e complementares.

O planejamento remete ao futuro, a previsão da evolução de fenômenos, simulando desdobramentos de um processo, definindo metas, objetivos, estratégias e recursos, com o intuito de criar salvaguardas em face de determinados problemas, impactos e desenvolver ações eficientes e eficazes. Já a gestão, refere-se ao presente, isto é, administrar situações dentro dos marcos e recursos disponibilizados e segundo as necessidades imediatas (SOUZA, 2013).

Com numa sociedade capitalista não há gestão e planejamento isentos de contradições, como se fossem expressões das mesmas práticas, interesses e ideologia, a seguir coloca-se o debate entre os apologistas e críticos da governança empreendedorista que orienta a implementação de grandes projetos urbanos.

### 2.3.1 Governança e sua relação com o espaço urbano

Como bem enfatizou Hobbsbawn (2008, p.288), “[...] quando o campo se esvazia, as cidades se enchem. O mundo da segunda metade do século XX tornou-se urbanizado como jamais fora”. Segundo relatório das Nações Unidas, intitulado “Perspectivas da Urbanização Mundial” (ONU, 2014), a população urbana mundial passou de 746 milhões, em 1950, para 3,9 bilhões em 2014.

Esse fenômeno foi concebido por Lefebvre (1999, p. 19) de “revolução urbana”, isto é, o conjunto de transformações que a sociedade contemporânea capitalista atravessa, em que a problemática urbana se sobressairá definitivamente, exigindo respostas apropriadas à sociedade urbana que conquista centralidade, em detrimento da sociedade industrial.

A partir da década de 1970 as políticas neoliberais de supressão dos direitos trabalhistas e serviços sociais, bem como o processo de desindustrialização fordista, seguido de recessão econômica, levaram ao agravamento do desemprego e da pobreza urbana (HARVEY, 2006; GLAYSER, 2011). A contínua expansão dos centros urbanos e do modo de vida citadino vem intimamente articulada com a própria elevação da concentração da renda fundiária urbana (HARVEY, 2012) e desafios em atender demandas e necessidades relativas à habitação, infraestruturas, transporte, emprego, educação e saúde.

Por seu turno, organismos internacionais, como Nações Unidas (ONU, 2014), ao tempo em que reconhecem o desafio de gerir cidades cada vez mais populosas, enxergam a oportunidade em garantir tais demandas e necessidades para áreas densamente povoadas, justificando ter o custo mais baixo e menos prejudicial ao meio ambiente do que atender a uma população rural dispersa. O Banco Mundial (2009), na mesma direção, enfatiza que a densidade e a concentração urbana são fundamentais para a produtividade e o crescimento.



Entretanto, seja em face da explosão de demandas e saturação da agenda pública própria dos regimes do *welfare state*, como argumenta Melo (1995), seja devido à acentuada retração do Estado, promovido pelas políticas neoliberais das últimas décadas, como avalia Frey (2007), ocorreu o enfraquecimento da capacidade da autoridade governamental em enfrentar sozinha e efetivamente os crescentes problemas urbanos.

Destarte, é nesse cenário que o termo governança urbana passa a conquistar relevância. Segundo Ivo (2001), a incorporação do conceito de governança, ao debate do espaço e da gestão urbana, em vários países estaria associada à desconcentração do Estado, mediante processo de descentralização de políticas para os municípios e a articulação e coordenação de agências públicas com organizações sociais e civis.

Entretanto, a expressão governança não é estritamente contemporânea. Segundo Le Gallés (2015), para entendê-la deve-se compreender o que é “governar”, matriz de origem de *governancia* na linguagem greco-romana, que significa dar uma direção e impor restrições, possibilitando seguir um rumo previamente definido. Para tal, é necessário saber quem são os governados, seus perfis, interesses, motivações, para daí definir como se deve governar.

Mancini (2014) destaca que a palavra governança, na Idade Média, está associada a ideias de *leading, steering e directing*. No fim do século XIX, o termo passou a representar o questionamento às restrições conceituais clássicas de governo caracterizado pela separação entre Estado, sociedade e mercado.

A partir de meados do século XX, o termo passa a ser adotado sob diferentes formas e usos, conflitandose, imbricandose, produzindo abordagens concorrentes. Desde aquelas de caráter normativo, associando governança a modelos a seguir, espécie de receituário a ser aplicado, até releituras que pretendem adotá-la como categoria analítica explicativa, considerando as contingências das realidades locais, dos processos históricos, não desprezando a estrutura e os sujeitos envolvidos.

### 2.3.2 Governança urbana: abordagens e usos concorrentes

Segundo Arantes (2006), a expressão inglesa *governance*, entendida genericamente como “capacidade de governar”, surge com a renovação gerencial das empresas na década de 1970, que definiu a “governança corporativa” como o conjunto de leis e instituições regulatórias pelas quais tal setor é gerido. Na década de 1980, o termo é incorporado ao Programa de Reforma do Estado Inglês, vindo associado ao processo de descentralização e eficácia dos governos locais.

No início da década de 1990, o Banco Mundial passa a ampliar seu envolvimento no gerenciamento do setor público em países membros, incorporando questões-chave de governança. O discurso presente nos seus documentos oficiais, ao tempo em que definia que a instituição não deveria se deixar influenciar ou interferir na política de um país membro, argumentava que reformas legais, no serviço público e a disciplina orçamentária se enquadravam na preocupação da instituição (LATEEF, 2016).

A despeito do discurso da não-interferência, o uso do termo governança, na perspectiva do Banco Mundial, segundo Ribeiro Filho (2006), revela a preocupação da instituição em não apenas avaliar os resultados das políticas governamentais, mas também a forma como o governo exerce seu poder. A análise da capacidade dos governos de planejar, implementar políticas e cumprir funções passa a se constituir como chave para entender os problemas socioeconômicos e recomendar soluções.

Para tal agência, os problemas citadinos dos países pobres e em desenvolvimento não resultariam apenas da globalização e das políticas de ajustes, mas também do modo inadequado de gestão (clientelismo, nepotismo, corrupção, desperdício dos recursos, entre outros). A estratégia de governança corporativa passa a ser recomendada às cidades para tornar o setor público menor, transparente e mais eficiente, constituindo-se como base para a política de enfrentamento da pobreza urbana historicamente definida pelo Banco Mundial (ARANTES, 2006; RIBEIRO FILHO, 2006; VIANA, 2004).

Nesse sentido, a abordagem de governança do Banco Mundial se aproxima da perspectiva normativa de *good governance* – bom governo, enfatizando a regulação social e governabilidade com vistas ao aumento da eficiência e efetividade. Para uma maior racionalidade do gasto público e do rendimento dos recursos aplicados, a agência recomenda práticas de gestão que adotem o planejamento estratégico, a integração das políticas, a parceria público-privada e a participação e o controle social (ARANTES, 2006; MANCINI, 2014).

Lateef (2016), ao analisar documentos do Banco Mundial, constatou que a instituição em face das mudanças que o mundo experimentou desde a década de 1990, foi incorporando outros conteúdos para além da ênfase excessiva na lógica do mercado como fator de desenvolvimento social, reconhecendo a importância de outras agendas, instituições políticas e sociais.

Não obstante a incorporação da participação dos cidadãos e do tema do desenvolvimento sustentável no discurso formal do Banco, Lattef (2016) tece três críticas sobre o posicionamento da agência. A primeira diz respeito à pouca efetividade de instituições criadas para garantir o desenvolvimento, sobretudo em face da história e cultura política de cada país,

ressaltando que não se pode nem as transplantar de uma sociedade para outra nem as aplicar automaticamente. A segunda crítica diz respeito à constatação de que o crescimento econômico de um país não está necessariamente associado à adoção de uma boa governança, pois algumas das economias de mais rápido crescimento no mundo são frágeis neste quesito, muitas, inclusive, ou são democracias recentes ou são regimes autoritários. Uma terceira crítica é o enfoque técnico do Banco, que tende a desconsiderar a questão política e os políticos, recomendando correções técnicas nas prestações de serviços para contornar os problemas. Para o autor, a política está no cerne das falhas de governança e, no entanto, tem sido um assunto que a agência desviou em vez de ter enfrentado.

Em 2017, justificando a necessidade de abordagens que permitisse o melhor entendimento das dinâmicas de governança para desenvolver políticas eficazes, o Banco Mundial ampliou sua definição construída em 1992, que significava a forma pela qual o poder e a autoridade são derivados e exercidos. No documento Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei, a instituição passa a conceber governança como “[...] processos através do qual os atores estatais e não estatais interagem, dentro de um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.3).

A análise da capacidade de um ator ou grupos de atores para induzir comportamentos conforme seus interesses ou para alcançar determinados resultados constitui preocupação central nessa abordagem do Banco e nas recomendações aos governos para o desenvolvimento<sup>8</sup> de seus países.

A despeito de o Banco entender nesse documento que a eficácia das políticas públicas não deve se restringir à dimensão técnica, a agência continua centrando-se na *good governance*, mas associando-a não apenas à capacidade do Estado de criar formas institucionais (órgãos de controle e leis mais rígidas de combate à corrupção), mas no exercício de determinadas funções na relação com os agentes não-estatais.

Entre as funções, o Banco destaca três como mais relevantes: o compromisso, a coordenação e a cooperação. O comprometimento diz respeito à consistência e à continuidade das políticas ao longo do tempo, atingido os objetivos prometidos, conquistando crédito e legitimidade. A coordenação corresponde à capacidade de alinhar crenças e preferências para a

---

<sup>8</sup> O Banco Mundial associa desenvolvimento com a melhoria do “bem-estar individual” e, para isso, sugere aos governos a implementação de políticas para alcançar “a melhoria do nível econômico (crescimento)”, a “[...] oportunidade de participar economicamente e socialmente (equidade)” e a “[...] ausência de conflitos (segurança)” (BIRD, 2015, p.5).

promoção de ações comuns através de regras e normas compartilhadas. Já a cooperação, diz respeito à capacidade de incentivar os atores sociais (oportunidades ou sanções) a desenvolver comportamentos solidários, cooperativos, limitando comportamentos oportunistas ou prejudiciais ao desempenho das políticas.

Segundo Ivo (2001), à medida que se intensifica a discussão sobre governança na América Latina, na década de 1990, seu sentido vai sendo reapropriado por diferentes atores sociais e políticos, a exemplo de movimentos sociais, intelectuais e gestões locais, os quais passaram, também, a enfatizar a dimensão política e social, colocando em segundo plano as dimensões técnico-institucionais e de ajuste econômico, recomendadas pelas agências multilaterais.

No lugar de uma participação social restrita, de caráter colaborativo e legitimadora das ações governamentais, focada na erradicação da miséria, mediante crescimento e inclusão econômica dos pobres no livre mercado, a governança passa a ser orientada para a construção de espaços de participação política promotora da redistribuição de renda e dos direitos sociais (ARANTES, 2006; IVO, 2001).

Ivo (2001, p.65), entende que a eficácia da governança não está relacionada ao papel desempenhado pelos governos, mas à formação de atores sociais fortes e orgânicos capazes de transformar os dispositivos institucionais em direitos coletivos. Nesse sentido, a considera como um “[...] conceito moral, gerado no âmbito da normatividade dos valores de base, dependentes da qualificação da democracia, do qual derivam a variação dos processos sociais e políticos operados, como também os resultados obtidos”.

Essa concepção de governança orientada para a democratização das decisões e de seus resultados, vai ao encontro de abordagens descritas por Frey (2007), entre as quais se destacam-se: governança participativa, negociada e interativa.

Os tipos de governança participativa e negociada caracterizam-se pela abertura de canais inovadores e flexíveis de participação para representantes sociais, institucionais e profissionais, possibilitando a redefinição e rearticulação entre Estado e sociedade, produzindo um modelo de gestão local democrático e dialógico (FREY, 2007).

Já governança interativa significa a capacidade de os governos criarem situações favoráveis a interconexões dos diversos atores sociais fundamentais para corresponder à diversidade, à dinâmica e à complexidade que marcam as transformações urbanas, admitindo divergências, conflitos, mas construindo consensos nesse processo. Nesse sentido, governar significa gerir uma rede de relações sociais, com vistas tanto a melhorar o desempenho das políticas como a democratizar a sociedade (FREY, 2007).

A despeito de as abordagens de governança examinadas (*good governance*, governança democrática, participativa, negociada e interativa) terem em comum a necessidade de aumentar a interação e participação entre os atores sociais, o grau de envolvimento nas decisões, a função e o alcance dessa participação na gestão são questões que as diferenciam. Destarte, como assevera Frey (2007), a mobilização e o envolvimento dos atores sociais na gestão pública podem conter características tanto do modelo gerencial quanto do modelo democrático-participativo e sintetizadas no Quadro 1

**Quadro 1 - Caráter dos modelos gerencial e democrático-participativo de gestão pública**

MODELO GERENCIAL	MODELO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO
Influenciado pelas práticas de gerenciamento de empresas privadas, a gestão pública pretende adotá-los no processo de planejamento, execução e avaliação de política pública.	Tem como referência a teoria da democracia participativa, focado na democratização das relações entre Estado e sociedade civil na gestão e controle social da coisa pública.
Orienta-se para a consecução de metas e resultados, pelo uso do contrato de gestão como instrumento de controle, pela descentralização administrativa com transferência de ampla autonomia e responsabilidade aos gestores.	Orienta-se pelo estímulo ao envolvimento da sociedade civil na participação no processo de formulação, execução e controle da política pública.
Pretende isolar e proteger o gestor público das pressões procedentes da sociedade civil.	Pretende desenvolver novas habilidades no gestor público, sobretudo a capacidade de articulação e cooperação com os mais diversos atores políticos e sociais.
A avaliação se dá conforme a capacidade de o gestor alcançar as metas estabelecidas no contrato de gestão.	A avaliação se dá conforme a capacidade de o gestor produzir processos democráticos, elevar o engajamento e apoio popular.

Fonte: Adaptado de Frey (2007).

A abordagem de *good governance*, como já visto, considera a eficácia como principal objetivo, pretendendo fazer da participação social um recurso gerencial, de legitimação e fiscalização política. No âmbito gerencial, visa à colaboração técnica (coleta de insumos). Como recurso político, visa à cooperação e mobilização dos atores envolvidos para aceitação da intervenção e colaboração mediante controle social, racionalização e fiscalização da gestão, buscando superar práticas de corrupção e clientelismo. A concepção de desenvolvimento teria como foco o bem-estar individual, através de ações pedagógicas pontuais e inclusivas dos pobres, introduzindo-os no mercado de trabalho ou os transformando em empreendedores.

Por outro lado, a governança democrático-participativa e/ou interativa tem como centralidade a participação social ampliada, isto é, para além do uso técnico e de controle social que atenda aos requisitos de eficácia, direcionando-a à tomada de decisões em todo o processo político (elaboração, execução, controle e avaliação), tendo em vista o atendimento das necessidades e demandas dos setores desfavorecidos da população. Com efeito, a democratização estaria voltada para a horizontalidade das relações entre governo, mercado e sociedade civil, mas sempre buscando a inversão de prioridades e a garantia de direitos sociais.

Nessa perspectiva, a concepção de desenvolvimento priorizaria o bem-estar social, através de políticas sociais com caráter mais universalista e redistributivo.

Diante dos vários padrões que a governança pode apresentar, concorda-se com Ivo (2001) quando ressalta que sua análise exige variáveis explicativas que se situam no plano da cultura política, ou seja, no âmbito das experiências concretas das relações de poder na esfera local, que se acumulam ao longo de um tempo, definindo e redefinindo práticas políticas hegemônicas, decisivas nos resultados das políticas.

Dessa forma, tanto o caráter da autoridade, o modo como se governa, com quem se governa, com que prioridade e objetivos, como as lutas, conflitos e negociações visando o acesso aos direitos sociais tornam-se dimensões relevantes para a análise de uma política. Na verdade, o próprio desenho proposto por uma gestão, configurando tipos de interação, arranjos institucionais e formas de deliberação pública, ao tornar-se, como defende Frey (2007, p.140), “[...] tarefa fundamental da própria governança urbana”, deve ser encarado não como uma mera descrição de uma receita a ser seguida, mas como objeto de análise.

Daí a força de estudos como os de Le Gallés (2015) e Marques (2013) que buscam explicar a governança a partir de uma abordagem não normativa, deslocando-se de uma postura de pensamento que busca enquadrar como ela deve ser (mais eficiente e/ou mais democrática) para uma abordagem mais analítica e explicativa, que se aproxime de como ela está sendo.

### 2.3.3 Governança numa perspectiva analítica: quem decide o que e como

Ao se constituir num processo relacional, o significado de governança urbana, como inclusive define Harvey (2006), é mais do que governo, é mais amplo e está associado ao poder de redefinir a vida urbana; está presente na sociedade, tem dimensões conflituosas, resulta de alianças articuladas e mobilizadas por diversos agentes sociais. Nesse sentido, compreender as coalizões significa, para o autor, entender o padrão de governança urbana vigente que faz as cidades governadas não apenas pelo interesse público, mas pelos interesses privados de grupos, corporações, organizações, dentre outros agentes.

As instituições educacionais e religiosos, os diversos ramos do governo (variando do militar às instituições de pesquisa e administrativas), assim como os aparelhos estatais locais (que são múltiplos e frequentemente heterogêneos), também podem participar do jogo da iniciativa local, ainda que, muitas vezes, com objetivos diferentes (HARVEY, 2006, p. 170).

Isso exige uma análise mais perspicaz da política, de sua configuração e dinâmica, remetendo à perspectiva analítica de Le Gallés (2015), que considera ter como ponto de partida,

para o entendimento de governança, respostas a perguntas que correspondem a quem governa o que (e como), assim como quem governa o que Estado não governa.

Em outras palavras, refere-se a atividades, mecanismos e dispositivos que influenciam na direção e implementação de políticas, mas que não necessariamente restrinja-se à autoridade local, capacidade do governo. Desse modo, a governança urbana torna-se mais do que um objeto, uma categoria de análise, oferecendo pistas e variáveis para compreender a forma como os diversos interesses presidem e convivem na cidade:

Para tornar o conceito de governança operacionalizável, é preciso observar, medir, mapear os mecanismos que interligam os elementos presentes no setor, política, região ou cidade para a qual se está olhando. Nós olhamos para os governos, é claro, mas é preciso olhar também para poderosos grupos de interesse — se são governados ou não, se querem criar algum regime e conexões com autoridades públicas ou não, se aqueles que têm esse tipo de recursos políticos, sociais ou econômicos são atores coletivos ou individuais e se produzem suas próprias regras. Por outro lado, há grupos que parecem não ser governados, mas na verdade estão em posição bem próxima às autoridades, o que nos leva à necessidade de uma investigação cuidadosa de cada caso. Pensar governança em relação à ação coletiva é também uma boa maneira de proceder, e, de certo modo, essa é igualmente uma forma de criticar parte da literatura de movimentos sociais que ignora a integração entre movimentos e grupos de interesse, deixando de olhar para o que realmente está acontecendo (LE GALLÉS, 2015, p.33).

Sob a ótica de governança como quadro teórico analítico, Marques (2013; 2016b) se apoia na discussão de Le Gallés (2015) (2013; 2016b), que sugere análises de contextos e processos decisórios em que acontecem as interações entre diversos atores estatais e não estatais, ampliando o olhar sobre a implementação de políticas e possibilitando a análise de dimensões informais e ilegais, presentes na sua dinâmica. Isso implica não associar a governança, automática e irrefletidamente, a concepções e processos políticos que conduzam a bons resultados, nem entender os efeitos desta governança somente se incluídos casos com e sem participação, pois a previsão e/ou promoção da participação social na gestão não significa mais democracia.

Na verdade, como ressalta Teixeira (2002), a participação política entendida como processo que abrange várias modalidades de ser, tomar e fazer parte de algo, assim como a cidade, é objeto de intensas disputas. Analisá-la, portanto, significa entender as distintas concepções, tipologias, funções e situações, o próprio alcance e sentido desta no plano, na gestão e nos resultados da intervenção, conforme discutem vários autores, como Nogueira (2005), Souza (2013) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Nesse sentido, o planejamento e a gestão, ao serem reconhecidos como “[...] questões acima de tudo políticas, em sentido amplo e nobre, e não como questões, sobretudo, ‘técnicas

e científicas” (SOUZA, 2013, p. 96), são aqui consideradas sob o prisma das relações de poder, em que a existência de conflitos de interesses e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados é um elemento presente.

Partindo do argumento de Bobbio (1992) segundo o qual os direitos não são uma conquista autoaplicável, pois resultam de um constante embate para efetivá-los e atualizá-los, verificam-se, ao longo da história das lutas pelo direito à cidade no Brasil, contradições, avanços e retrocessos, refletidos nas constantes alterações na legislação urbana.

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) constituíram-se uma inflexão importante dessas lutas, pois consagraram conquistas populares, assegurando, no plano normativo, demandas históricas da sociedade. O Estatuto da Cidade, além de afirmar a centralidade do planejamento participativo, define instrumentos para a construção de cidades sustentáveis, entendidas como aquelas que garantem “[...] o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Entretanto, Maricato (2001), referindo-se a esse instrumento legal, chama a atenção para o desafio da adoção do planejamento participativo, afirmando que sua concretização não é automática, visto que enfrentará fortes resistências numa sociedade fundada nas relações de privilégios e arbitrariedades. A histórica e reiterada prática de ausência da aplicação de lei e/ou de sua adoção circunstancial e seletiva evidencia o grau dessa dificuldade.

Ressalta-se que, no âmbito do planejamento e gestão urbana, a mera transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, sem recursos suficientes para a efetivação de uma determinada política, ou o acesso da população a informações relevantes, sendo consultada sobre a intervenção, mas sem garantia de que suas propostas sejam incorporadas, caracterizaria, segundo Souza (2013), uma pseudoparticipação.

A despeito do conteúdo participativo que contém a legislação e de experiências de inovação democráticas, subordinando e/ou aliando a dimensão técnica à política, as abordagens predominantes ainda são tecnocráticas (SOUZA, 2013). São fundamentadas no que Chauí (2011) define como ideologia da competência, isto é, a exaltação da autoridade especializada e científica, legitimando o técnico como aquele que tem o direito à prerrogativa final de decidir e gerir determinada ação política, restando aos cidadãos obedecer aos procedimentos, reconhecendo a própria incompetência.

Dependendo do desenho da política e dos processos políticos, a participação institucionalizada pode levar à cooptação de grupos organizados e/ou o arrefecimento das



pressões por demandas sociais, promovendo distorções como o atendimento corporativo com base no clientelismo e a reprodução da desigualdade social.

Em suma, a análise de padrão de governança urbana corresponde não apenas à identificação ou caracterização dos tipos ou modelos, mas à análise das dinâmicas, ações e estratégias políticas (discursos, práticas, articulações) dos atores envolvidos numa dada política urbana, sem apriorismos. Nesse sentido, conquistam centralidade os processos decisórios e as formas (organizativas, institucionais e relacionais) pelas quais as estratégias são concebidas e implementadas, sejam formais e/ou informais, legais e/ou ilegais.

Com efeito, é relevante analisar o desenho, sobretudo o planejamento e o modelo de gestão proposto, pois estes têm importância no direcionamento da intervenção. Por outro lado, cabe observar no processo, principalmente no contexto que ocorrem as interações, os atores e suas estratégias e recursos usados para influenciar os resultados da política.

#### **2.4 Grandes projetos urbanos e o empreendedorismo na governança das cidades**

O empreendedorismo urbano, como modo de gestão e planejamento orientado ao crescimento econômico, surge como uma das respostas à crise capitalista pós-década de 1970 (HARVEY, 2006). Nesse processo, os grandes projetos urbanos, com envolvimento do setor privado, financiamento e apoio técnico de agências multilaterais, conquistam centralidade.

Tais intervenções, segundo Vainer, Oliveira e Lima Júnior (2015), pela sua capacidade de promover alterações substantivas nas formas de produção e apropriação social do espaço urbano, geram divergências entre seus proponentes, apologistas e críticos. O padrão de governança urbana que preside sua lógica de implementação tornou-se objeto de debates, pois nele se inscrevem os atores, estratégias e mecanismos que direcionam seus resultados.

Entre os defensores desse modelo empreendedorista está o teórico Manuel Castells que, segundo Vainer, Oliveira e Lima Junior (2015), a partir da década de 1990, afasta-se do estruturalismo marxista francês e passa a reconhecer virtudes no mercado, propondo um modelo de gerir a urbe orientado a implantar infraestrutura urbana com o objetivo de transformar as cidades em centros urbanos de serviços e consumo.

Assim como estudiosos que postularam uma terceira via entre a socialdemocracia de velho estilo e a perspectiva neoliberal (GIDDENS, 1999) ou um novo modelo de regulação superando o roteiro privatização/estatização (ROSAVALON, 1997), Castells e Borja (1996) defendem que nem o Estado nem o mercado, sozinhos, podem responder a demandas tão diversas e complexas. Para eles, a harmonia dos interesses, a cooperação entre atores e campos

distintos, através da construção de um plano estratégico, seria a alternativa possível para garantir o bem-estar da população.

Opondo-se a esse modelo de gestão empreendedorista, Harvey (2006) argumenta serem as melhorias e infraestrutura urbana derivadas dessas intervenções, muitas delas definidas como renovação urbana, contraditoriamente, promotoras de exclusão e despossessão das classes populares.

Nesse sentido, em que medida o modo sob o qual as intervenções são definidas e executadas, se estão enfrentando problemas urbanos ou se estão reiterando, são aspectos que constituem a base da discussão entre perspectivas diferentes sobre tal fenômeno.

#### 2.4.1 O empreendedorismo urbano como produtor do desenvolvimento socioeconômico

Castells e Borja (1996) e agências multilaterais, como o Banco Mundial (VIANA, 2004; ULTRAMARINI, 2005) enaltecem experiências consideradas exemplares em países desenvolvidos e em desenvolvimento, exaltando o que consideram o protagonismo político estratégico de intervenções no enfrentamento da crise capitalista, apontando, assim, medidas que possam enfrentar a questão urbana com crescimento econômico.

Sob esse entendimento, as cidades devem promover mudanças institucionais, de infraestrutura, empreender grandes projetos, megaeventos e imagem positiva, adequando-se às novas demandas da economia global e da competitividade internacional, se constituindo e instituindo atores capazes de, mantendo sua autonomia política, superar crises, preservando e valorizando particularidades locais.

Relatórios das agências multilaterais, ao enfatizarem modelos, regras e recomendações para as cidades retomarem seu crescimento, problematizam a questão urbana como consequência da dissociação entre a cidade atual e a nova fase da economia global, produto da incapacidade ou das deficiências do Estado, mais exatamente de sua estrutura político-institucional em “[...] convertê-las em polo de desenvolvimento globalizado” (RIBEIRO, 2000, p.13).

Segundo Ribeiro Filho (2006) e Viana (2004), a agenda do Banco Mundial, na década de 2000 continuou recomendando às cidades o modelo de gestão gerencial ou empresarial urbano<sup>10</sup>, incorporado pela agência desde a década de 1980. Seu foco era o desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Esse modelo foi inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, o planejamento estratégico, que, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios das empresas (VAINER, 2002).

institucional da gestão urbana para tornar a cidade competitiva. Aliás, na agenda urbana para o período 2010-2020 essa estratégia permanece como sua diretriz, o que pode ser constatado no eixo “Cidades e crescimento econômico”(Quadro 2).

**Quadro 2 - Elementos básicos da nova estratégia urbana do Banco Mundial para as cidades (2010-2020)**

<b>Agenda de auxílio do Banco Mundial: a urbanização, o motor do crescimento e a redução da pobreza</b>	
<b>Eixo</b>	<b>Diretrizes</b>
Gestão da cidade, governança e financiamento	Auxiliar as cidades e os governos locais a melhorarem o planejamento, as finanças, e fortalecer a governança urbana com transparência, alcançando uma gestão mais eficaz.
Pobreza urbana	Apoiar combate à pobreza urbana através da expansão de políticas, recursos e serviços em todas as cidades, através de parcerias com organizações não governamentais, organizações comunitárias e do setor privado.
Cidades e crescimento econômico	Apoiar às cidades para melhoria do clima de investimento, aumentando a competitividade através da parceria com o setor privado. Apoiar à exploração do patrimônio cultural ligada ao desenvolvimento do turismo sustentável e à revitalização urbana de áreas abandonadas ou degradadas, para dar usos produtivos a terra e propriedades não utilizadas. Auxiliar na atração de novos investimentos de varejo, sobretudo no âmbito dos serviços financeiros e imobiliários nas áreas urbanas que são insuficientemente servidas.
Planejamento da cidade, terra e habitação	Apoiar o microfinanciamento para construção progressiva de habitação, para a aplicação de sistemas de construção de baixo custo e a provisão de habitação para aluguel. Recomenda-se, ainda, o monitoramento do planejamento urbano para garantir que a política urbana não seja arbitrária.
Ambiente urbano, as alterações climáticas e gestão de desastres	Auxiliar à redução de emissões de efeito estufa, mitigando as alterações climáticas e adaptando-se à nova realidade. Apoiar à redução e recuperação de desastres naturais através de um Fundo Global, visando à segurança e o bem-estar das populações urbanas vulneráveis, especialmente os pobres.

Fonte: Adaptado de BIRD (2009).

Baseada no pressuposto de que “[...] impulsionando o crescimento econômico se reduz a pobreza” (BIRD, 2009, p.12), essa nova estratégia urbana reforça a concepção da cidade como “[...] motor do crescimento”, lugar de produção de riquezas e poder, sendo a lógica que preside os projetos urbanos orientados para isso.

Nesse processo, conquista centralidade a governança urbana caracterizada pela articulação e promoção de consensos entre os interesses privados e públicos. Para concretizar isso, o governo deve reformular suas intervenções, competências e funções, superando o caráter setorial de suas políticas, integrando-as de maneira que seja possível enfrentar as mais diversas problemáticas urbanas de forma holística (BIRD, 2009).

Estudos de Harvey (2006, 2012) criticam alguns de seus elementos centrais: a coalização de interesses privados que a sustenta, o caráter competitivo e privatista da coisa pública, bem como o caráter especulativo, empresarial e territorialmente focalizado da intervenção urbana, visando à acumulação do capital.

#### 2.4.2 O empreendedorismo urbano como reprodutor da desigualdade socioespacial e da acumulação do capital

Segundo Harvey (2006), as rápidas transformações no espaço urbano, produzidas por intervenções urbanas empreendedoristas, resultam de alianças da classe dirigente local com os interesses do mercado e dos seus agentes financeiros mundiais, que geram incertezas e, por consequência, instabilidade no sistema urbano. Esta instabilidade pode se expressar de diversas maneiras, mas sua marca principal é o crescimento da desigualdade social e o empobrecimento urbano, que reatualizam seu principal produto: a acumulação do capital.

Os grandes projetos urbanos estão inseridos nessa lógica de competitividade interurbana e são propagados pelos seus promotores públicos e privados como inovadores, pois pretendem transformar o ambiente em um espaço atrativo, “[...] seguro para viver e ou visitar, para divertir-se ou consumir” (HARVEY, 2006, p.176). A cidade transforma-se numa mercadoria e a política urbana passa a assumir o papel de promotora de nichos de mercado (HARVEY, 2012), incorporando e transformando em produtos e serviços as dimensões culturais (ARANTES, 2002), ambientais (ULTRAMARINI, 2005) e de lazer e esporte (ROLNIK, 2015).

A dimensão cultural, capturada para os interesses do mercado, serve de justificativa para a implantação desses grandes projetos urbanos, pois, a pretexto de exaltação dos valores locais, se refuncionaliza a cidade para os novos tempos de crise econômica e social. Tais intervenções urbanas, definidas com eufemismos do tipo revitalização, requalificação, revalorização, renascença, dentre outros, agravam mais ainda a crise nas cidades, transformando-as em cenários de serviços e negócios, direcionando-os para residentes ou consumidores solventes e segregando populações locais (ARANTES, 2002).

Quanto à dimensão ambiental, ela está presente no discurso associada às boas práticas urbano-ambientais<sup>11</sup> e aos interesses mercantis relativos ao turismo contemplativo-recreativo. Ultramarini (2005), ao analisar a política urbana orientada pelas agências multilaterais com vistas à preservação ambiental e ao enfrentamento de riscos de desastres naturais, concluiu que, geralmente, ela tem o caráter corretivo, sendo o termo sustentabilidade associado à otimização dos gastos e de embelezamento paisagístico ambiental destinado ao turismo.

Nesse sentido, mesmo que incorporem um discurso de enfrentamentos dos riscos sociais (KOWARICK, 2009) e ambientais (GONÇALVES, 2013), projetos urbanísticos como a

---

<sup>11</sup> As práticas referem-se às iniciativas bem-sucedidas de gestão pública com processo de planejamento, intervenção e de manutenção avaliados e chancelados em seleção segundo critérios específicos definidos em regra geral pelas agências nacionais e/ou internacionais financiadoras de intervenções urbanas (ULTRAMARINI, 2005).

renovação de orlas, de áreas portuárias, de áreas ambientais, construção de estádios, shoppings, centros culturais, centros de serviços financeiros, entre outros, buscam estimular a produção e o consumo da base urbana.

No que se refere à dimensão esportiva, Rolnik (2015) destaca que o investimento em megaeventos esportivos é emblemático, pois promove o discurso de um legado urbano positivo e permanente, inclusive de geração de emprego e renda, mas, na verdade, gera resultados econômicos efêmeros e produz marcas desiguais no espaço urbano.

Como parte da lógica neoliberal, na governança empreendedorista das cidades, segundo Harvey (2006), com raras exceções, quem assume o risco dos investimentos é o Estado e, quando há benefícios, estes são privados. O papel do governo, representado pela liderança local, é o de facilitador e coordenador da produção da mais valia urbana, expressando e desenvolvendo os interesses da acumulação do capital e de sua coalizão político-empresarial.

Ao refletir sobre as contradições da política econômica neoliberal nas urbes no mundo, Harvey (2013) destaca que o direito à cidade, nesse contexto, passa a ser concebido apenas como direito individual. A lei e as parcerias público-privadas são realizadas sem transparência. A dinâmica de um mercado sem controle substitui as capacidades deliberativas fundamentadas em solidariedades sociais. Culturas opositoras têm se adequado ao empreendedorismo urbano, inserindo-se nas estruturas de sua governança e encontrando alternativas para desafiar a hegemonia da ordem vigente.

A despeito da crítica ao padrão de governança empreendedorista, Harvey (2013, p.32) não apresenta um modelo de governança; contudo, argumenta que, das contradições e conflitos inerentes ao neoliberalismo e suas práticas de governança empreendedoristas, emergem na cena urbana mundial “[...] inovações e experimentações coletivas de governança democrática e de decisão comunal [...]”. Estas sinalizariam a capacidade de desprivatizar a cidade, tornando-a mais inclusiva. Em face de ser um desafio sistêmico, enuncia que a questão é reuni-las, viabilizando uma alternativa ao neoliberalismo.

Harvey (2013, p. 29) ressalta, ainda, que a democratização da cidade não se encerra na liberdade individual de acesso aos recursos urbanos e na competitividade que promove a desigualdade urbana, mas no direito coletivo de moldar o processo de urbanização – e isso não se dá sem conflito. O direito à cidade é “[...] um direito ativo de fazer a cidade diferente”. Tal argumentação vai de encontro à de Lefebvre (2006b), quando destaca ser o direito de apropriação da centralidade urbana como valor de uso em detrimento do valor de troca, exigindo, assim, a ruptura com a lógica capitalista de produção do espaço.

Nesse sentido, a perspectiva de governança de Harvey (2013) orienta-se pela radicalidade da participação democrática, caracterizada pelo reconhecimento dos conflitos e das diferenças, desprivatizando a cidade, criando espaços públicos de caráter deliberativo e voltados às necessidades coletivas, às quais define como direitos de todos “[...] ao suporte material elementar, à inclusão e à diferença”.

Segundo Vainer (2002), o empreendedorismo urbano ou empresariamento das cidades, ocorridos nos países desenvolvidos, descritos por Harvey (2006), difunde-se no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais, a partir da divulgação aparentemente bem-sucedida da experiência do denominado planejamento estratégico de Barcelona, o qual, conforme seus defensores, substituiria o tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário.

Ao criticar a abordagem de Castells e Borja (1996) sobre as cidades como agentes econômicos, Vainer (2002) denuncia o que define como venda da cidade ao mercado externo. Para efetivar-se o grande capital demanda territórios da cidade e os transforma numa mercadoria de luxo para poucos consumidores em detrimento da população residente, sobretudo dos mais pobres. O *marketing* urbano é realizado a partir da promessa de uma cidade justa e democrática; entretanto, o que ocorre em termos de transformação é a passagem de uma gestão urbana despótica e tecnoburocrática com pretensões racionalistas para a ditadura gerencial com pretensões a mercantilizar a cidade e os cidadãos.

Há uma associação da cidade a uma empresa, despolitizando-a, transformando-a em lugar de gestão empresarial e não de lócus político. Desse processo, ocorre o encolhimento do espaço público do debate, do conflito, das divergências estereotipadas como contrárias ao progresso da cidade. O consenso, portanto, é fruto do autoritarismo gerencial, combinando as práticas políticas recorrentes na cultura política brasileira, clientelismo e personalismo, ao *marketing* urbano, o qual divulga imagens positivas da população e do lugar, promete benefícios sociais, sobretudo econômicos, vendendo a imagem de uma cidade unida e tranquila (VAINER, 2002).

Nesse sentido, estudos sobre grandes projetos urbanísticos no Brasil (CARDOSO, 2013; CASTRO, 2012; CRUZ, 2012; DINIZ, 2013; SILVA; FRANÇA, 2013; FREIRE, 2013; GONÇALVES, 2013) veem neles instrumentos de adequação das cidades às demandas do capital para sua reprodução, sendo seus efeitos gentrificadores e segregativos.

Não obstante as repercussões negativas destas intervenções, o próprio Harvey (2006) adverte que uma análise crítica sobre o empreendedorismo urbano que orienta e sustenta seu processo de implementação deve desvelar

[...], também sua potencialidade para se transformar numa prática corporativa urbana progressista, dotada de forte sentido geopolítico de como construir alianças e ligações pelo espaço, de modo a mitigar, quando não desafiar, a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista, para dominar a geografia histórica da vida social (HARVEY, 2006, p.188).

Não se trata, como enfatiza Marques (1997), de ignorar a força do poder econômico nem os conflitos de classe, mas de ressaltar a necessidade de compreender o processo de implementação de políticas como um todo de múltiplas possibilidades, a partir de vários atores com diferentes projetos políticos. Dessa forma, a base analítica para o entendimento dos efeitos dos grandes projetos deve considerar os aspectos históricos, espaciais, centrados nas estratégias dos atores como sujeitos concretos.

#### 2.4.3 Os efeitos do empreendedorismo dos grandes projetos urbanos como dependente da trajetória

Embora não se ignore a dimensão estrutural e a força do capital como variáveis de peso, elas não são suficientes para compreender toda a totalidade do fenômeno, pois existe uma série de contingências que depende do interesse dos agentes estatais e do grau de pressão, estratégias, articulações e vínculos estabelecidos com outros atores envolvidos.

Estudo de Glagliardi (2011) segue nessa direção. Embora reconhecendo nessas intervenções urbanísticas estratégias comuns ao planejamento estratégico, identificam experiências que escapam ao receituário básico presente no que a abordagem crítica à governança empreendedorista define como pensamento único das cidades (ARANTES, 2002; VAINER, 2002).

Parte Glagliardi (2011) da ideia de que não há um modelo pré-fixado ou predeterminado de grandes projetos urbanos, pois se constituem um produto da ação social em contextos temporais e espaciais diversos. Argumenta, assim, ser relevante a análise de experiências em que se identificam sinais de resistência e/ou padrões diferenciados de gestão, que impliquem inclusão socioespacial. Ademais, conforme constatado em sua pesquisa, essas intervenções podem não responder unicamente aos interesses do mercado, mas atender às necessidades locais, conforme a peculiaridade de como é construída cada experiência, dependendo do grau e qualidade de envolvimento da população, da dimensão histórica de cada cidade, das práticas políticas próprias de cada administração, dos conflitos em torno do sentido de como são implementadas as próprias intervenções.

Estudo de Paiva (2013) sobre o legado urbano das Olimpíadas também constatou que existem experiências com efeitos negativos e positivos, sendo o processo de planejamento e

implementação com foco nos impactos e o grau e qualidade democrática do diálogo entre gestores e população beneficiada e/ou atingida, entre outras variáveis, relevantes para seus resultados.

O embate entre os defensores do padrão de governança urbana voltado à mercantilização da cidade e os críticos que a rejeitam, afirmando ser ela promotora de desigualdades, aponta, na verdade, para diferentes projetos políticos que atravessam os campos social e estatal. Tal embate fundamenta e influencia o modo pelo qual os grandes projetos urbanos são implementados e seus impactos são sentidos.

Destarte, para compreender a lógica que preside grandes projetos urbanísticos, é fundamental o conhecimento da natureza e da dinâmica das interações entre diversos atores com distintos projetos políticos mediatizados pela sua concretização (processo de formulação e condução).



### **3 A (RE) CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM TERESINA-PI: processos, agentes e problemas socioambientais**

A construção do espaço urbano de Teresina é marcado por (des)continuidades, expressas principalmente nas contradições em que se reveste seu processo de modernização e expansão, vinculada às estratégias dos agentes sociais que as compõem e produzem. Na dinâmica de enfrentamento e (re)produção das desigualdades vão se configurando, como lembra Arretche (2015), múltiplas dimensões, ritmos e respostas.

O perfil da população, seu modo de vida, suas condições, necessidades e demandas urbanas, suas formas de organização e os lugares vão se transformando, condicionados por fatores econômicos e políticos diversos. Nesse processo, a política urbana, o modo sob o qual se define as prioridades a serem enfrentadas, os recursos técnicos, humanos e financeiros disponíveis, as estratégias a serem adotadas, se não são determinantes, importam e impactam a cidade.

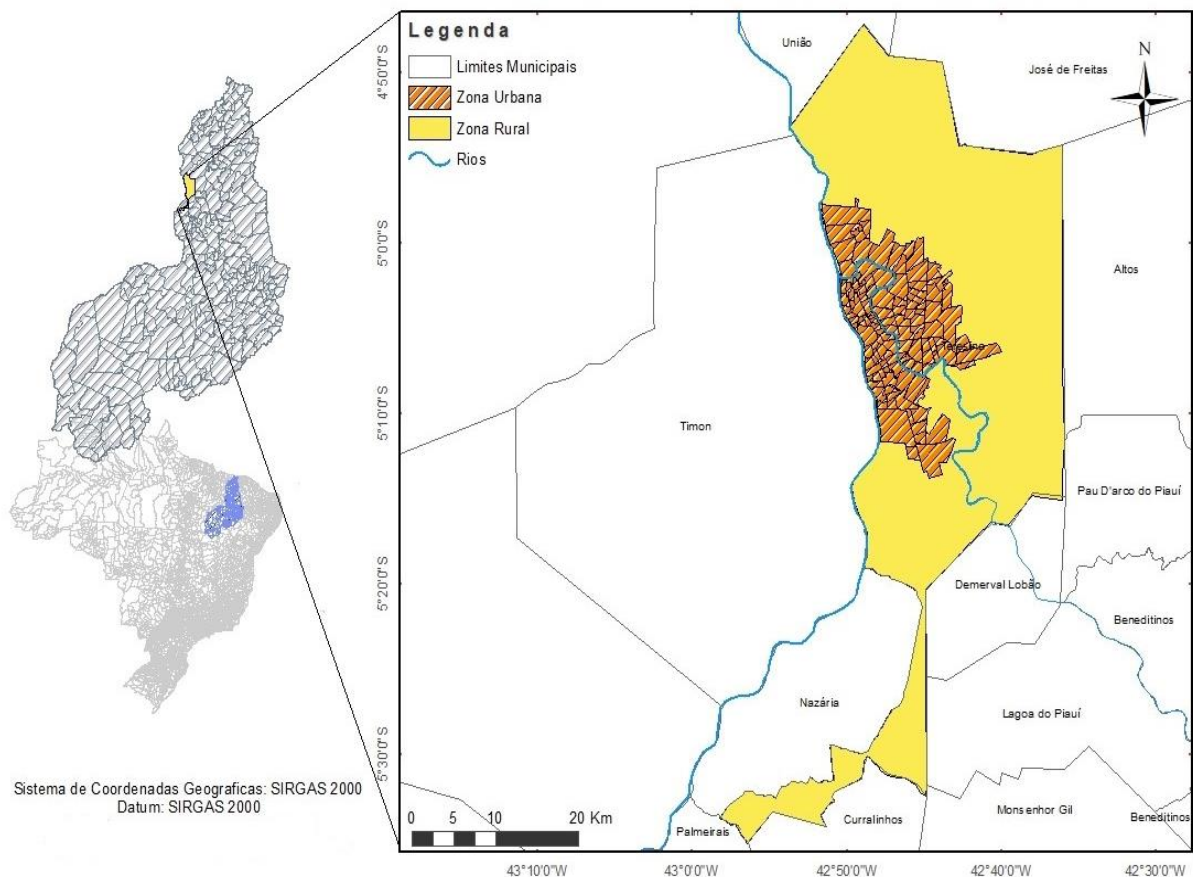
Vale ressaltar, no entanto, que mesmo ancorando-se no pressuposto de que o fenômeno e a sociedade urbana se (re)produzem numa lógica permeada de relações, contradições, desigualdades, as quais, como diz Lefebvre (2004), devem ser visibilizadas e examinadas numa dinâmica dialética, a partir de diversos ângulos, não se pretende aqui a tarefa impossível de esgotar tal dinâmica e conteúdo. Daí a seleção de obras e dados que tratam sobre a cidade, seja para captar, mesmo de forma panorâmica, a inserção regional do município, seja para entender sua dinâmica a partir de períodos e sob enfoques disciplinares diferentes, mas que, reunidos num diálogo, talvez permitam aproximar-se de como a questão urbana em Teresina foi e está sendo tratada.

Com efeito, a questão urbana, como um fenômeno de múltiplas causas, dimensões e expressões sociais, faz do espaço urbano de Teresina, retomando Lefebvre (2004), poli(multicêntrico) que, ao concentrar-se, dispersa, implode e explode, constituindo-se de centros e periferias heterogêneas e diferenciados. Daí a relevância também de, neste capítulo, reunir dados que desvelem ao mesmo tempo a cidade e seus espaços internos, no caso, Teresina e suas regiões (Centro, Norte, Sul, Leste, Sudeste), partindo de uma diversidade de indicadores que represente as condições de vida dos cidadãos residentes em bairros distintos. Não se despreza aqui, como sugerem estudos anteriores (GOMES, 2002; SOUZA, 2013), os discursos formais e informais, as imagens e representações construídas pelos agentes para exercício do uso e controle sobre o território, caracterizando “áreas” como lugares de oportunidades e/ou de riscos, justificando contexto de intervenção urbana.

### 3.1 Caracterização do município: inserção socioeconômica e urbana

Teresina-PI, com uma população estimada em 850.198 habitantes (IBGE, 2017), está localizada na região centro-norte piauiense (Figura 1), ocupando uma área territorial de 1.391,98 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), limitando-se, ao norte, com os municípios de União e José de Freitas; ao sul, com Monsenhor Gil, Curralinhos, Palmeirais, Nazária e Demerval Lobão; a Leste, com Altos, Pau D'Arco do Piauí e Lagoa do Piauí e, a oeste, com Timon, no Maranhão.

**Figura 1 – Mapa de Localização espacial do município de Teresina – PI. 2018.**



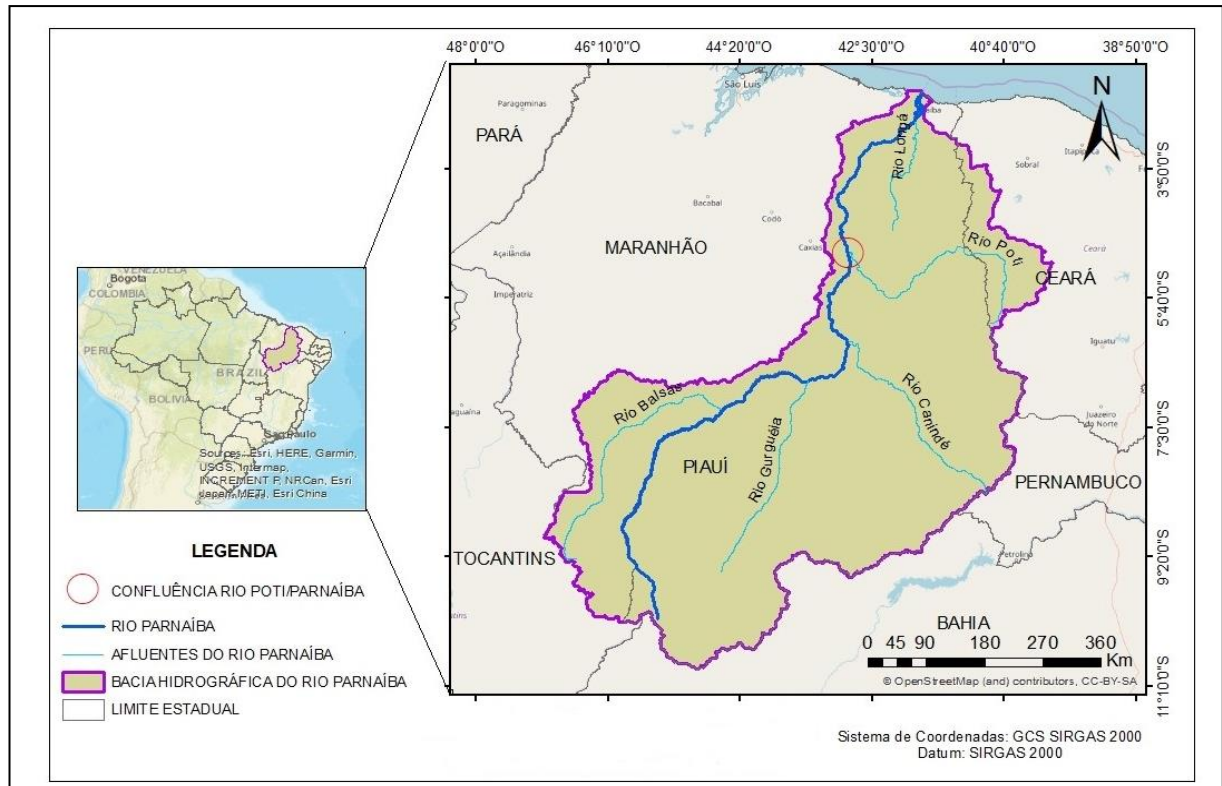
Fonte: IBGE (2015) TERESINA (2015). Geoprocessamento de Romário Gonçalves da Silva.

A bacia do rio Parnaíba (Figura 2) localiza-se na região Nordeste e possui uma área de drenagem de aproximadamente 331.000 km<sup>2</sup>. O rio Parnaíba nasce na Chapada das Mangabeiras, na divisa dos estados do Piauí, da Bahia e do Tocantins, tem uma extensão de 1.344 km e configura, em toda sua extensão, a divisão do Piauí com o Maranhão. Seus principais afluentes pela margem direita são os rios Longá, Poti, Canindé e Gurgueia, e pela margem esquerda, com expressiva contribuição hídrica, o rio das Balsas (CPRM, 2017).

Como se observa ainda na Figura 2, o rio Parnaíba em toda sua extensão separa os estados do Piauí e do Maranhão. Aproximadamente 90 km de suas áreas percorre limites urbanos de Teresina. Sobre o rio foi construída uma barragem, Boa Esperança, no município de Guadalupe,

voltado à sua perenização e à produção de energia elétrica. Quanto ao Rio Poti<sup>12</sup>, afluente do Rio Parnaíba, também percorre boa parte da malha urbana de Teresina (59 km), desaguardo no rio Parnaíba, na Zona Norte. Tal confluência passou a ser denominado de “Encontro dos Rios” e concentra lagoas que constituem e caracterizam aquela área geográfica.

**Figura 2 - Mapa da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba. 2018.**



Fonte: CPRM (2017); IBGE (2015). Organização e Geoprocessamento de Nairo Bruno de Araújo.

Dado ao peso das atividades ligadas à função de Teresina como capital, o crescimento populacional e socioeconômico da cidade atinge com relativa intensidade municípios nas proximidades e vem conformando um aglomerado com características metropolitanas. Forma uma conurbação com a cidade maranhense, Timon, que tem uma população estimada de 166.295 habitantes (IBGE, 2017), contando as duas mais de um milhão de habitantes. Considerando-se a população da Região Integrada de Desenvolvimento de Teresina – RIDE Teresina<sup>13</sup>, a população é de 1.208.372 (IBGE, 2017).

Ainda decorrente de sua condição de centro político-administrativo, dada sua posição geográfica estratégica, torna-se um centro regional de prestação de serviços de comércio, saúde e educação. Seu grau de influência em âmbito regional é classificado pelo IBGE (2008) como

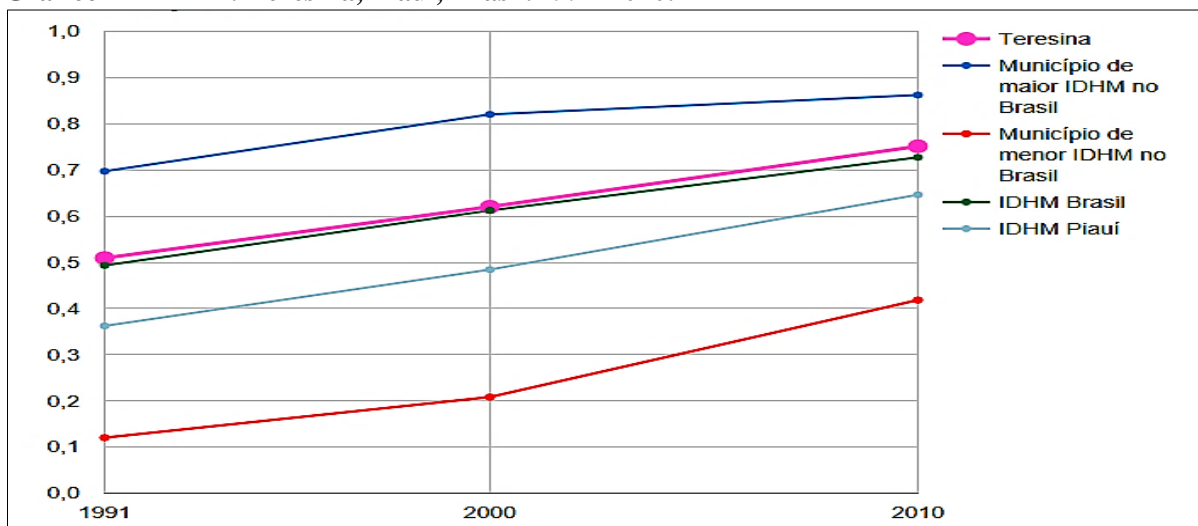
<sup>12</sup> Nasce na Serra da Jacobina no Estado do Ceará, a 600 metros de altitude (CPRM, 2017).

<sup>13</sup> A RIDE Grande Teresina é composta por quatorze municípios piauienses (Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Nazária, Pau D’Arco, União, Teresina) e um município maranhense (Timon) (BRASIL, 2002).

capital regional A<sup>14</sup> e suas articulações atinge diretamente 271 municípios, totalizando uma população de 4,3 milhões de pessoas.

Na primeira década do século XXI, ocorreram importantes transformações no país, iniciando-se uma fase mais favorável para a economia brasileira<sup>15</sup>. A elevação dos indicadores sociais nas últimas três décadas comprova melhoria nas condições de vida dos moradores citadinos brasileiros (PNUD, 2013), decorrentes tanto do crescimento econômico, como de políticas de valorização do salário mínimo e de combate à pobreza (MONTALI; LIMA, 2015). Teresina, por exemplo, chega em 2010 com um Índice de Desenvolvimento Humano municipal<sup>16</sup> mais elevado que o Piauí e o Brasil, como se pode ver no Gráfico 1

**Gráfico 1 - IDHM: Teresina, Piauí, Brasil. 1991-2010.**



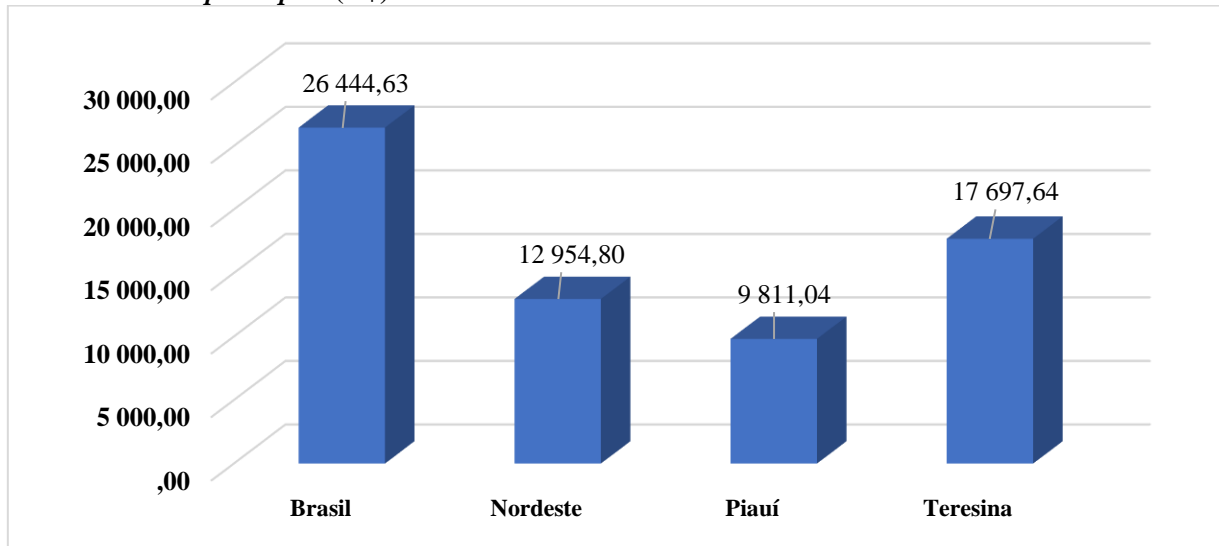
Fonte: PNUD (2013).

Quanto à situação econômica de Teresina, expressa pelo PIB *per capita*, a cidade apresenta de um lado uma taxa mais elevada que o Piauí e o Nordeste, do outro, é mais baixa que a nacional, como mostra o Gráfico 2.

<sup>14</sup> Capital regional A, segundo o IBGE (2008) é um nível de hierarquia dos centros urbanos do Brasil que inclui as capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas. Ela polariza uma parcela da região onde se encontra, influencia inúmeras pequenas e médias cidades, bem como as áreas rurais ao seu redor.

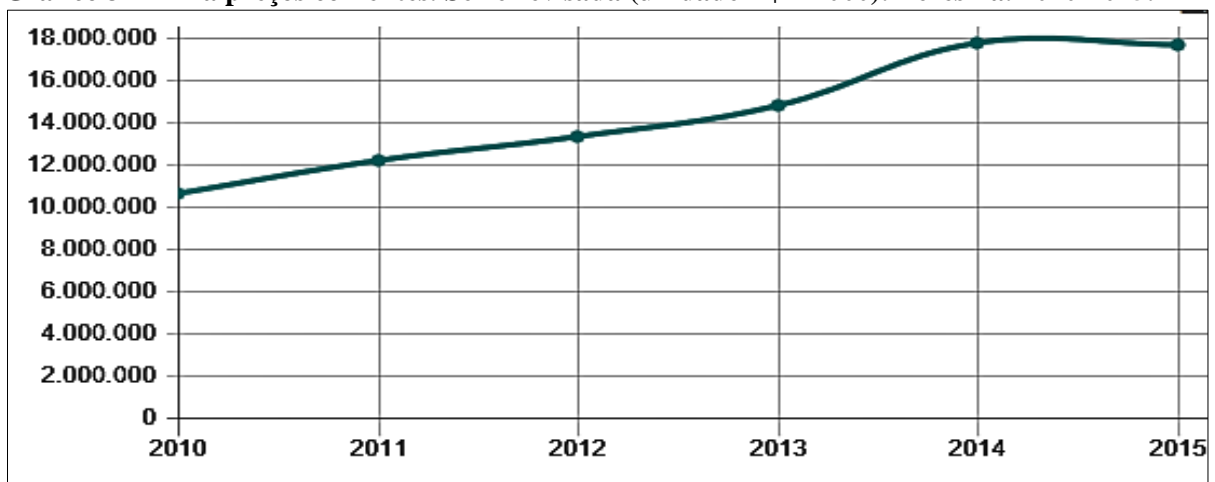
<sup>15</sup> O país teve taxas elevadas de crescimento em 2004 (5,76%), 2008 (6,07%) e 2009 (7,53%). A partir de 2014 há uma desaceleração da economia, apresentando números negativos (IBGE, 2017).

<sup>16</sup> O IDHM foi criado para mensurar o nível de desenvolvimento humano dos países, utilizando outros indicadores para além do rendimento. Sustenta-se que o IDH é uma alternativa viável ao Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, podendo monitorar de forma mais eficiente o progresso das nações e das sociedades em âmbito global. Os indicadores utilizados são: esperança de vida ao nascer, representando uma vida longa e saudável (longevidade); nível educacional (frequência escolar e taxas de alfabetização), expressando o conhecimento (educação) e o PIB real, significando um padrão de vida decente (renda). A aferição do IDH varia de 0 a 1, sendo até 0,499 (baixo desenvolvimento humano), entre 0,500 e 0,799 (médio desenvolvimento humano) e igual ou acima de 0,800 (alto desenvolvimento humano) (PNUD, 2013).

**Gráfico 2 - PIB per capita (R\$). 2013.**

Fonte: IBGE, 2015a.

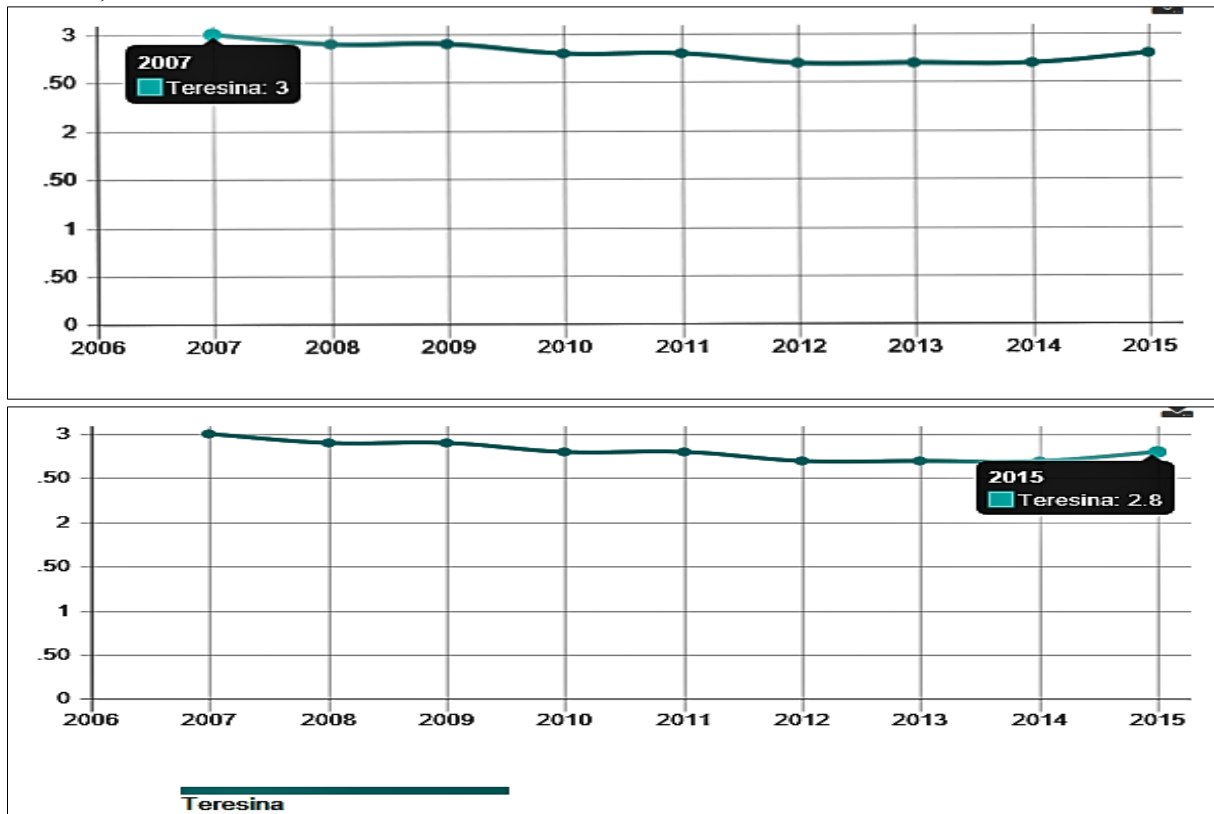
No que se refere à evolução do PIB (preços correntes), a cidade passou de 10.627.624 (PIB preços correntes) em 2010, para 17.627.624, em 2015, representando um aumento de 60,38%, como demonstra a série representada pelo Gráfico 3. Deste valor, segundo o Cadastro Central de Empresas 2015 (IBGE, 2017), a participação maior é do setor de serviços, com R\$ 8.946.076, 50,36% do total. Já a indústria representa 20,37% (R\$ 3.618.379), administração 16,13% (R\$ 2.865.117) e agropecuária com 0,27% (R\$ 47.358).

**Gráfico 3 - PIB a preços correntes. Série revisada (unidade R\$ x 1000). Teresina. 2010-2015.**

Fonte: IBGE (2017).

Tal crescimento econômico entre 2010 e 2015 fez elevar a população ocupada assalariada de 247.053 em 2010 para 287.169 em 2015 (IBGE, 2017). No entanto, isso não significou aumento no salário médio mensal. Conforme séries representadas pelo gráfico 4 a seguir, observa-se inclusive uma queda do índice, passando de 3,00 salários mínimos (2006) para 2,8 salários (2010), estacionando nesta taxa em 2015 (2,8).

**Gráfico 4 - Evolução do salário médio mensal dos trabalhadores formais (unidade salários mínimos). 2006-2015.**



Fonte: IBGE (BRASIL, 2017).

Destarte, a desigualdade diminuiu, com a elevação do Índice de Gini<sup>17</sup>, que passou de 0,63 em 1991, para 0,61 em 2010, mesmo índice do Piauí e menor que o do Brasil (0,60). Entretanto, a distância na apropriação da renda permanece bastante elevada, pois, conforme PNUD (2013), enquanto os 20% mais pobres detinham uma renda de 2,77%, os 20% mais ricos se apropriavam de 66,09% do total.

Segundo Arretche (2015), o enfrentamento “das desigualdades” no Brasil não se dá isoladamente pelo crescimento econômico, pois requerem políticas de longo prazo. Ademais, mesmo que a solução da questão urbana passe por políticas que devem ser adotadas no âmbito do município, as disparidades de bem-estar urbano, como dizem Ribeiro e Ribeiro (2016), ao se manifestarem regionalmente entre os municípios brasileiros, revelam trajetórias de enfrentamento particulares e comuns, apresentando-se também como uma questão nacional.

Para entender melhor tais condições urbanas, o Observatório das Metrôpoles elaborou, com base no Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o Índice de Bem-Estar Urbano Municipal – IBEU com o qual procura avaliar as dimensões urbanas do bem-estar, relacionadas com as

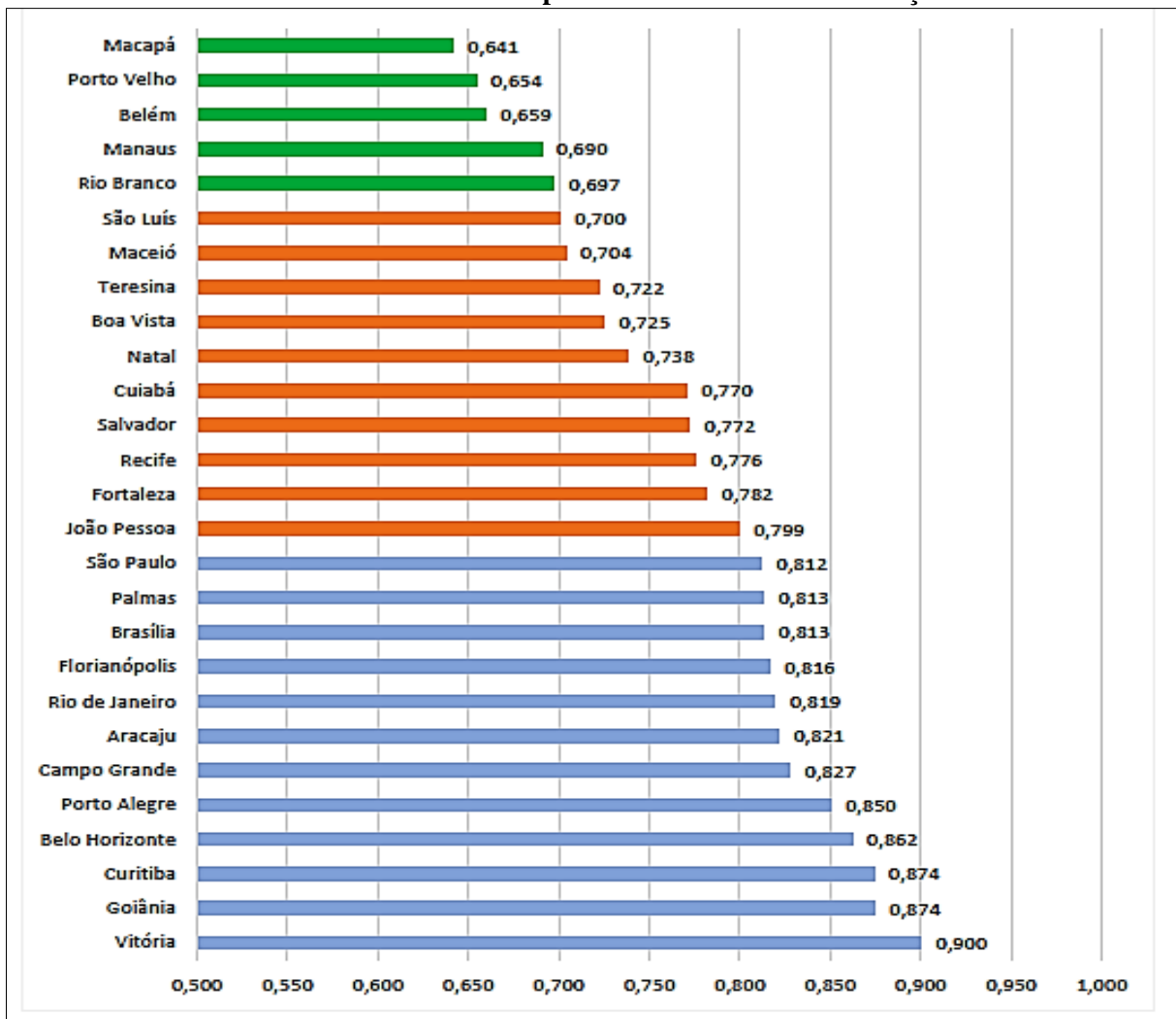
<sup>17</sup> O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

condições coletivas de vida promovidas pelo ambiente construído da cidade, nas escalas da habitação e da sua vizinhança próxima, e pelos equipamentos e serviços urbanos. Quanto mais próximo de 1 melhores são as condições urbanas, quanto mais próximo de zero piores são as condições urbanas.

O IBEU-Municipal é composto por cinco dimensões: Mobilidade Urbana, Condições Ambientais Urbanas, Condições Habitacionais Urbanas, Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos e Infraestrutura Urbana. Cada uma dessas dimensões é composta por número diferente de variáveis, mas todas elas contribuem com o mesmo peso para a definição do IBEU-Municipal. Todas as variáveis foram utilizadas a partir do Censo Demográfico do IBGE, de 2010.

No contexto nacional (Gráfico 5), Teresina figura como uma cidade com condições médias de bem-estar urbanos, com uma taxa de 0,722. Entre 27 capitais, ocupa a 20ª posição.

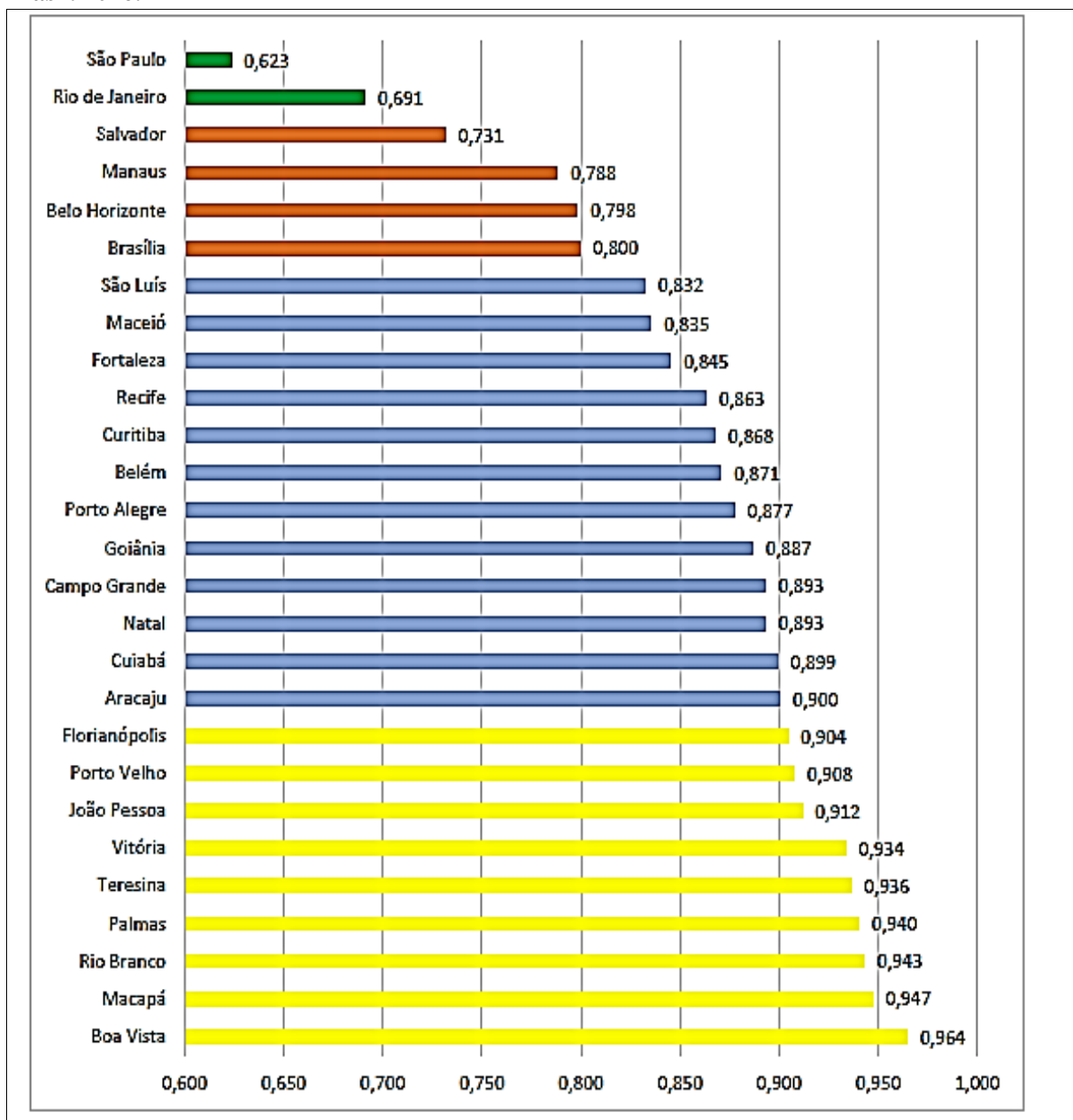
**Gráfico 5 - Índice de Bem-Estar Urbano: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO (2016).

Desagregando tal índice e comparando com outras capitais, verifica-se que Teresina dispõe de boas condições de mobilidade, sobretudo quanto ao deslocamento casa-trabalho, considerando o tempo das pessoas ocupadas que trabalham fora do domicílio e retornam diariamente para casa. Neste quesito, como se vê no Gráfico 6, a cidade ocupa a 5ª posição entre as capitais. Vale ressaltar, no entanto, que não obstante o crescimento demográfico e de sua malha urbana, a cidade ainda não se consolidou como uma metrópole, o que acaba levando vantagens em relação a outras capitais que já estão nesta condição, como São Paulo (Sudeste) e Salvador (Nordeste).

**Gráfico 6 - Índice de Bem-Estar Urbano de Mobilidade: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**



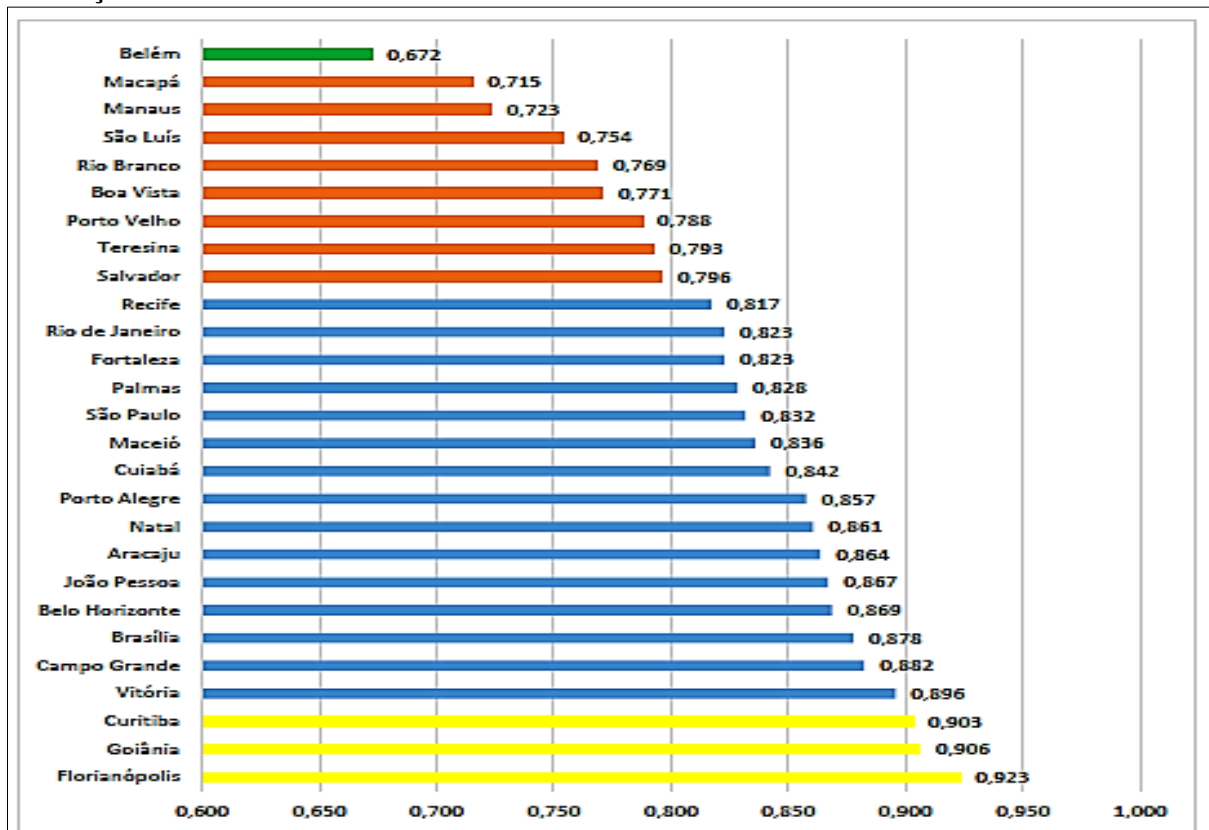
Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO (2016)



As condições habitacionais urbanas são fundamentais para obtenção de bem-estar na vida nas cidades, as quais correspondem a não morar em aglomerados subnormais<sup>19</sup>, viver em domicílios tipo casa, casa de vila ou condomínio ou apartamento, uma densidade domiciliar adequada, com banheiro, revestida de paredes externas do tipo de alvenaria com revestimento ou madeira apropriada para construção (aparelhada). Com base nestas dimensões, Teresina alcançou um nível médio de bem-estar urbano, ocupando a 20ª posição entre as capitais, abaixo de cidades-metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Recife, dentre outras, como se observa no Gráfico 7.

Divide com Campinas a posição de 8ª cidade do país com maior número de aglomerados urbanos, 113 núcleos ao todo. Possui uma densidade de 3,7 pessoas por domicílios nestes aglomerados a qual faz ficar na posição 113º (IBGE, 2017).

**Gráfico 7 - Índice de Bem-Estar Urbano de Condições habitacionais: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**

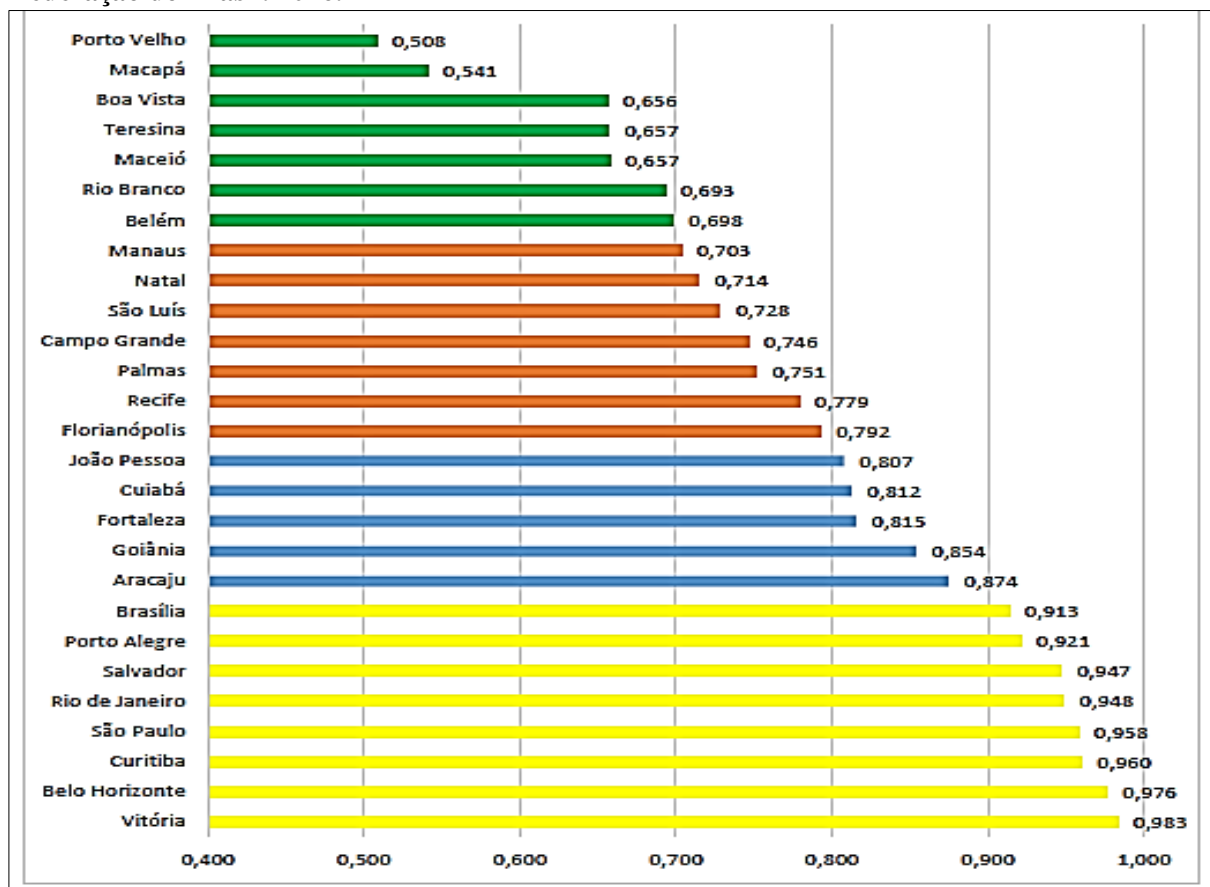


Fonte: RIBEIRO e RIBEIRO (2016).

<sup>19</sup> O IBGE (2010) classifica como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

As condições habitacionais pioram, ao analisar a oferta e/ou acesso aos serviços urbanos, mais especificamente, o atendimento adequado de água, de esgoto, de energia e coleta adequada de lixo. Segundo o IBGE (2017), em 2010 Teresina tinha 222.319 domicílios, sendo que 61,6% destes possuíam esgotamento sanitário adequado. Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 5 de 224, e com outras cidades do Brasil, sua posição é 1.763 de 5.570. Tais dados refletem uma taxa de IBEU-M baixa, representando que a cidade possui condições ruins destes serviços urbanos, ficando em 24º entre as capitais do país. O Gráfico 8 revela tal situação.

**Gráfico 8 - Índice de Bem-Estar Urbano de Serviços Coletivos: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**

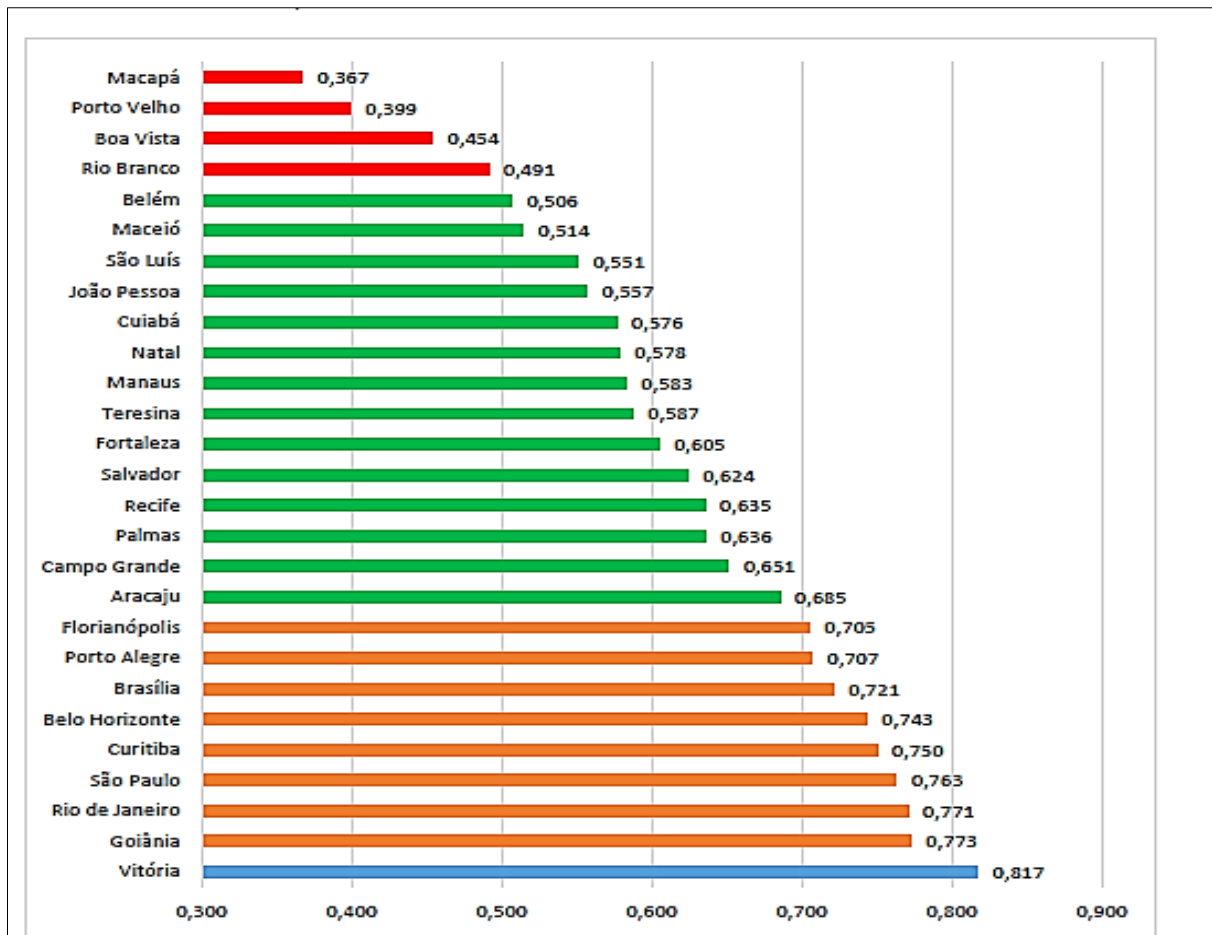


Fonte: RIBEIRO e RIBEIRO (2016).

O acesso e qualidade dos serviços urbanos que impactam a dimensão de infraestrutura urbana correspondem à cobertura de iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros. O estudo do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016) aponta que o IBEU – M infraestrutura urbana é o indicador que apresenta a pior situação de bem-estar para o país, pois 91,5% dos municípios estão em níveis ruins e muito ruins nesta dimensão. Teresina não escapa desta realidade, pois, conforme o Gráfico 9, apresenta condições ruins de infraestrutura, alcançando uma taxa de

0,587 (IBEU-M) e ocupando a 16ª posição no ranking das capitais. Dados do IBGE (2017) constata tal precariedade, revelando que Teresina, em 2010, apresentava apenas 5,8% das vias urbanizadas, revelando, portanto, elevado déficit, ficando em 8º de 224 municípios no Piauí e em 3.339 o dos 5570 municípios brasileiros.

**Gráfico 9 - Índice de Bem-Estar Urbano de Infraestrutura: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO (2016).

À medida que os serviços coletivos urbanos e a infraestrutura não alcança de forma homogênea todo o espaço urbano e a população residente, são nos assentamentos precários marcados pelas péssimas condições de qualidade socioambiental, as hiperperiferias<sup>20</sup>, que se apresentam sérios comprometimentos à qualidade de vida de uma parcela significativa dos cidadãos brasileiros. Para Maricato (2003, p.152), “[...] a segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma”.

<sup>20</sup> As hiperperiferias são grandes assentamentos de baixa renda, precários e ignorados pelo poder público, geralmente localizadas no entorno de periferias mais equipadas e integradas à malha urbana (MARQUES, 2001).

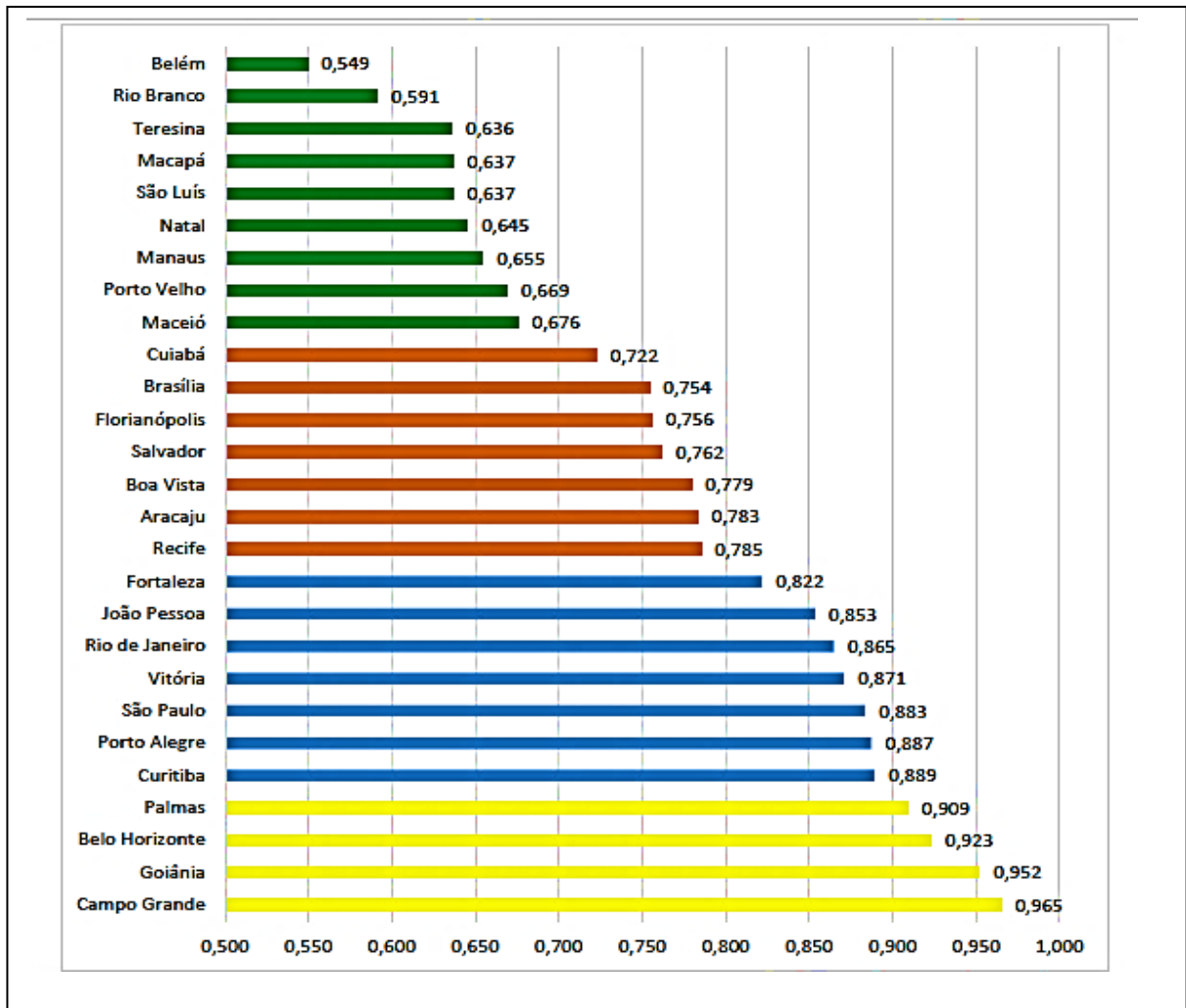
Destarte, analisar as condições ambientais urbanas torna-se chave para caracterizar a problemática ambiental urbana experimentada nas cidades. Segundo o Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016), o indicador de bem-estar urbano municipal que corresponde a tal dimensão foi concebido a partir de três variáveis: arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios.

Estudo do Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016) constatou que a condição ambiental do bem-estar urbano apresenta situação muito favorável para a maior parte dos municípios brasileiros. Em condições muito boas há 2.182 municípios ou 39,2% do total de 5.565. Em condições boas de bem-estar urbano há 1.443, correspondendo a 25,9%. Ao considerar as condições boas e muito boas conjuntamente há 65% dos municípios brasileiros, o que demonstra que sua maioria se encontra em situação favorável referente às condições ambientais urbanas. Teresina, porém, vai noutra direção, apresenta nível ruim de bem-estar urbano referente a estas condições, como demonstra o Gráfico 10, ocupando a 25ª posição entre as capitais.

Vale ressaltar que as más condições ambientais e urbanas de Teresina refletem o histórico descompasso entre o discurso das autoridades de cidade planejada ou de planejamento urbano competente com o processo de urbanização desigual que ignorou as condições sociais, ambientais e climáticas particulares da cidade. Estudo de Chaves e Andrade (2017) evidencia isso ao constatar que a falta de planejamento no processo de ocupação das planícies fluviais dos rios Parnaíba e Poti, contribui substancialmente para expor a população às inundações, sobretudo as mais pobres, que, em períodos chuvosos, com precipitação mais elevada, são os que mais sofrem.

Ao analisar a expansão inicial de Teresina e seus impactos ambientais, Lima (2002, p.181) afirma que a natureza ainda hoje se “[...] ressentida [...] da transformação causada pelo homem, em nome do progresso e da construção do urbano”. Os problemas socioambientais foram se acumulando. A área delimitada para abrigar o sítio urbano, foi sendo descaracterizada à medida que a cidade crescia, assumindo, assim, outros traçados. Os cursos d’água e as lagoas foram sendo aterrados e pavimentados, dando lugar as ruas, avenidas e praças para embelezar a cidade. Nesse sentido, a histórica ocorrência de inundações, por exemplo, torna-se expressão da questão urbana e social na cidade.

**Gráfico 10 - Índice de Bem-Estar Urbano – condições ambientais: Capitais das Unidades da Federação do Brasil. 2016.**



Fonte: RIBEIRO; RIBEIRO (2016).

Tais números e considerações acima expressam as contradições de uma Teresina que, segundo Araújo (1995), nasce sob o signo de cidade moderna<sup>21</sup>, mas que vai se estruturando, de forma parcial e excludente o que faz lembrar Santos (2006, p 224) quando afirma ser o espaço com toda sua historicidade “[...] um presente ao mesmo tempo concluído e inconcluso, num processo sempre renovado”. Ou Maricato (2003), ao afirmar que “a produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e

<sup>21</sup> A discussão sobre a expressão moderno, modernidade e modernização aqui está fundamentada no que diz Rezende (1997) ao afirmar que, estas se revestem de complexos significados, seja no passado remoto ou recente, seja dentro de situações específicas da atualidade. Ser moderno confronta-se com o ser tradicional, com o desejo de mudança, construindo, mesmo que aparentemente, oposições entre o novo (moderno) e o velho (tradicional). Já um processo de modernização implica mudanças tecnológicas, políticas, comportamentais, produzindo contrapontos, rejeições e contradições marcadas pela inclusão-exclusão. Para o autor, a modernidade não se concretiza sem a presença do próprio processo de modernização, reforçando a noção de que a modernização desperta um leque de representações. Ser ou torna-se moderno implica também definir o que significa ou simboliza isso no determinado contexto espacial e temporal.

atraso”. Diríamos, entre a projeção e/ou discurso de uma cidade próspera e uma realidade desigual.

### **3.2 Teresina e a projeção de uma vocação urbana harmoniosa, competitiva e próspera**

A elevação da Vila Nova do Poti, rebatizada como Teresina, à condição de Capital, em 16 de agosto de 1852, por parte de seu segmento dirigente, tinha entre suas motivações e concepções a construção de uma cidade com vocação urbana. O sítio escolhido facilitaria a tarefa estratégica de articular a região interna e escoar o produto externamente, potencializando-a econômica e politicamente.

Relatório de 1851 (CHAVES, 1998), enviado por José Antônio Saraiva, então governador, à Assembleia Provincial, justificava a escolha do sítio como “mais salubre possível”<sup>22</sup> para instalar a nova capital do Piauí é emblemática, pois nele se evidencia tanto a preocupação higienista como a projeção do papel estratégico que Teresina assumiria na região e a importância dos rios neste cenário:

[...] é ela situada e mais salubre possível segundo a planta que mandou levantar; fica na posição de tirar Caxias [cidade do Maranhão] todo o seu comércio com o Piauí conseguindo-se assim, a maior vantagem da mudança [da antiga capital Oeiras]; mais próxima da cidade de Parnaíba [cidade litorânea] , pode servir melhor ao desenvolvimento da navegação e gozar a capital do grande benefício da facilidade de suas relações políticas e comerciais com a corte e todos os centros da civilização do império. [...] é aquela localidade única que promete florescer à margem do Parnaíba e habilitar-se em menos tempo para possuir a capital da província [...].

A concepção de cidade presente nos seus idealizadores explicita, assim, os propósitos da submissão da natureza ao crescimento econômico, a exemplo dos usos dos rios, como vias de transporte e comércio, com vista a proporcionar a modernização e o progresso. Tal dinâmica se daria no fluxo que responderia primeiro à sua transformação de polo regional, integrando todos os municípios e estes ao cenário nacional e internacional.

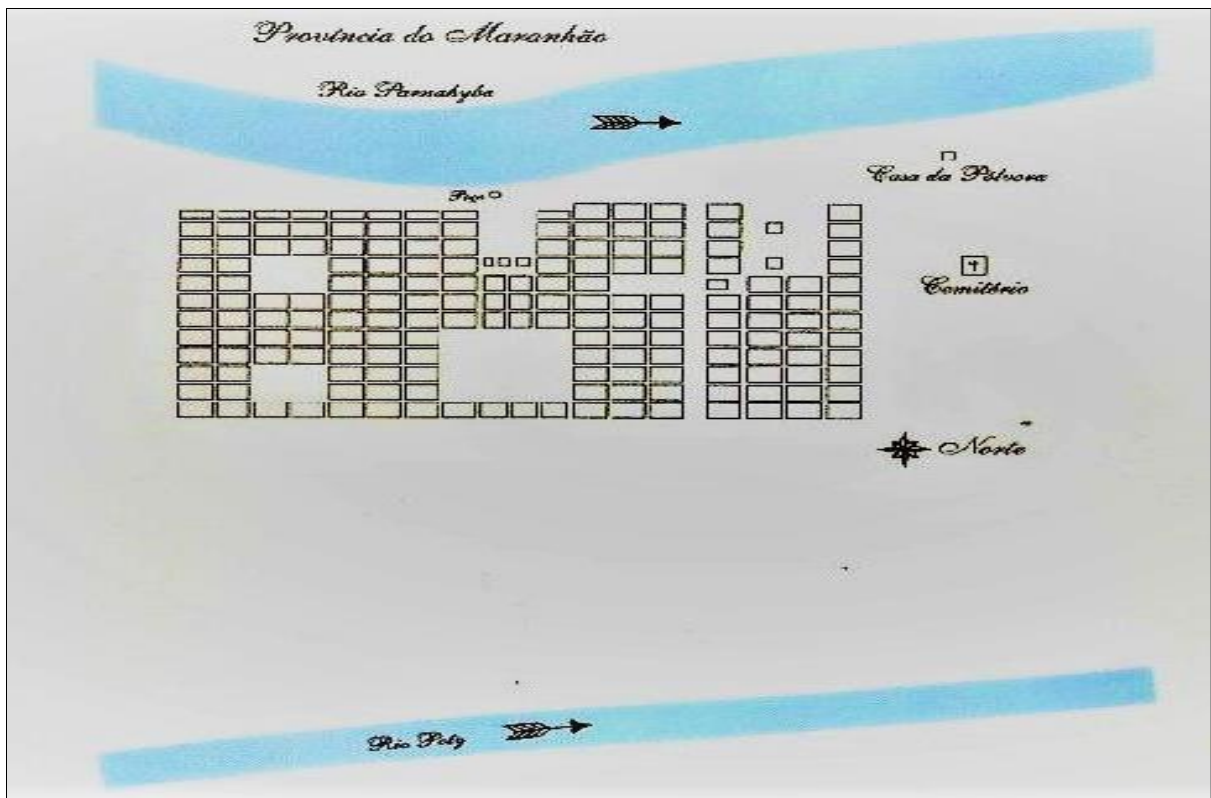
Como diz Ianni (2008), já começava, no século XIX, a esboçar-se traço característico da sociedade global, isto é, a formação de empresas, corporações e conglomerados internacionais. Para defensores da mudança da capital de Oeiras para Vila Nova do Poti, a inserção do estado neste fluxo dependeria de um centro que pudesse agilizá-lo. Teresina, para seus fundadores, desempenharia este papel.

---

<sup>22</sup> Chaves (1998) faz referência à relativa segurança do local ao risco de enchentes e epidemias decorrentes delas, numa comparação à Vila do Poti, antes cogitada para sediar a nova capital, mas que devido às constantes cheias e enchentes na região logo foi colocada de lado.

Para Araújo (1995), Teresina foi projetada sob o signo de um futuro progressista por setores dirigentes do Piauí. Seu traçado urbano em formato de xadrez (Figura 3), apontava para o ideário e a pretensão desta elite em fundar uma cidade moderna, homogênea e harmoniosa. O desenho homogêneo e aparente de uma distribuição igual do parcelamento do solo, sobretudo devido à linearidade das vias, como visto, contrastou tanto com a paisagem natural, sinuosa e irregular dos rios, quanto, como será visto logo a seguir, pelo processo desigual e conflituoso de uso e ocupação do solo, implicando o agravamento da questão urbana e ambiental.

**Figura 3 - Miniatura do Plano de Teresina de 1852.**



Fonte: Teresina (2015a)

Nessa dinâmica de construção da cidade, os agentes vão buscando legitimar uma determinada prática, intervenção e/ou uso espacial, criando representações sobre o espaço urbano, denominadas conforme Souza (2014, p.160) de “representações sócio-espaciais<sup>23</sup>”. A cidade torna-se um campo de disputa simbólica e territorial (GOMES, 2002)

A pesar de a projeção inicial dos fundadores da capital não ter se realizado, após 165 anos de sua criação num encontro para “discutir e recolher propostas” para definição de um novo

<sup>23</sup> Conforme as novas regras ortográficas da língua portuguesa, quanto ao uso do hífen, o correto seria socioespacial, entretanto, por razões teórico-conceituais, faz-se, aqui, o uso, segundo Souza (2014), isto é, com a dupla grafia “sócio-espacial”. Tal termo diz respeito às relações sociais e ao espaço, ao mesmo tempo, considerando o vínculo dialético de ambos no contexto social, mas salvaguardando a particularidade de cada um. Nesse sentido, é mais do que uma representação física de um meio ou estrutura, são expressões e materializações dos processos e práticas sociais.

Plano Diretor Urbano de Teresina<sup>24</sup> viu-se reatualizar o desejo de modernização da cidade, nos discursos de técnicos e políticos presentes.

O consultor do Banco Mundial, Raimundo Caminha, fez a abertura com a palestra “Teresina criada para ser rica”, em que se refere à saga de um jovem<sup>25</sup> que, segundo ele, “[...] já pensava a frente de seu tempo”; argumentou ainda que a cidade deve reconhecer no “empreendedorismo” sua principal vocação, pois já nasceu sob o signo da modernidade, tornando-se, desde sua fundação, “competitiva”<sup>26</sup>.

Destarte, diferente do discurso do progresso que buscava integrar a cidade à civilidade negando às diferenças, excluído desta os mais pobres, que, segundo Araújo (1997), foi bem característico de setores da elite teresinense do final do século XIX e início do século XX, o discurso do consultor do Banco Mundial retoma as origens, mas para promover a cidade, com vistas a integrá-la à racionalidade instrumental do mercado. O léxico usado é próprio da construção de uma imagem positiva, do chamado *marketing urbano*, já caracterizado por Vainer (2002) e Souza (2013) com uma visão pragmática, estratégica e gerencial de planejamento focado na competitividade, na analogia de cidade-empresa e no cidadão-consumidor.

Na verdade, embora a fundação da cidade tenha sido apoiada num discurso de progresso, do novo, vai constituindo-se carregada de contradições que (re) produzem a questão urbana e ambiental, que com suas múltiplas expressões impacta as condições de vida da população no território.

### **3.3 A expansão urbana de Teresina: faces contraditórias da modernização**

Após apenas seis anos de sua transformação em Capital, a população de Teresina se constituía de 8 mil habitantes e 863 residências, das quais 530 eram cobertas de palha, exibindo, assim, segundo estudos (ARAÚJO, 1995; NASCIMENTO, 2002; QUEIROZ, 2011) um contraste social marcado pela notória presença de pobres que intranquilizava as elites locais.

Araújo (1995) evidencia o paradoxo da Teresina moderna, ainda no século XIX e na primeira década do século XX, quando a cidade é passagem e permanência de uma série de migrantes, a maioria pobre de origem cearense. A presença destes migrantes, circulando nas

---

<sup>24</sup> No portal web oficial da prefeitura, esse evento foi divulgado como parte de uma série de discussões que estavam ocorrendo na cidade para revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e do Plano Plurianual nos dias 26, 27 e 28 de abril de 2017. Mais informação sobre, acessar: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Prefeitura-inicia-discussao-do-Plano-Diretor-e-do-PPA/14442>.

<sup>25</sup> Refere-se ao Conselheiro José Antônio Saraiva, que ao ser nomeado governador da província do Piauí tinha 29 anos de idade.

<sup>26</sup> Faz referência ao fato de Teresina ter sido fundada, como se viu no trecho do documento logo acima, para tomar o lugar da cidade Caxias como principal polo comercial da região, conseguindo êxito neste quesito.



ruas, associada com os pobres que já viviam nos subúrbios, contrasta e ameaça o ideário de cidade das classes mais abastardas.

Sobrevivendo do pouco rendimento auferido do trabalho, da mendicância, alguns praticando pequenos furtos, outros vivendo da caridade privada ou pública, foram sendo tratados pelo poder público e pela elite local como ralé violenta, rude, miserável, e até mesmo louca, que devia ser disciplinada, seja pelo enclausuramento nos hospícios, seja através do seu deslocamento para área distante do convívio dos considerados civilizados (ARAÚJO, 1995).

Essa modernização contraditória vai se concretizando também pelas medidas legais e pelos chamados à época de “melhoramentos”. A proibição em 1856, no Código de Postura municipal, da construção de casas de palha na Zona urbana, devido os “riscos de incêndios”, mantidas até 1939, fazia do pobre um irregular, restando-lhe o deslocamento para além da cidade (NASCIMENTO, 2002). O aterro e a canalização dos cursos de águas em áreas periféricas de então guarda em si a mesma intenção original, a de, conforme Queiroz (2011, p.33), “[...] destruir e negar” o “[...] mundo tão visível e incômodo da pobreza [...] para dar espaço ao da abundância e da civilidade”.

Nas décadas de 1930 e 1940 a proliferação dos incêndios em casas de famílias pobres e as poucas iniciativas do poder público em solucionar aqueles de caráter criminosos e realizar melhorias habitacionais reforçavam o descaso estatal com a população pobre, associado com a pretensão de afastá-la social e espacialmente das proximidades do centro da cidade (NASCIMENTO, 2002).

Teresina ingressa na década de 1940 ainda como uma cidade majoritariamente rural. Do total de uma população de 67.641 habitantes, apenas 32.946 (48,71%) viviam na cidade. Seu sítio urbano limitava-se ainda à área central, marco original de sua construção, e à principal avenida (Frei Serafim), que dividia a capital em Norte e Sul (LIMA, 2010a).

Não obstante a cidade ter pouco crescido demograficamente entre a data de sua instalação como Capital, 1852, e o final da década de 1940, o ritmo e a oferta de serviços e infraestrutura foi lenta, sua cobertura pequena e seletiva, e sua qualidade precária, sinalizando para pouca diferenciação entre as condições urbanas vividas pelas classes sociais na cidade. À medida que vai se instalando a infraestrutura, os lugares onde a população de renda mais alta reside vai sendo beneficiada.

Tendo a fundação da cidade como referência, o início do serviço de coleta de lixo (carroças puxadas a boi) se dá apenas 37 anos depois (1889); o serviço de abastecimento de água foi iniciado 51 anos depois da fundação, mas só em 1906 foi considerado, pelo governo à época, como “satisfatório” (QUEIROZ, 2011, p. 29).

Quanto ao início da instalação da energia elétrica se dá em 1910, pelo entorno das principais praças centrais do sítio urbano, onde localizavam-se os poucos edifícios públicos e residências das classes mais altas (TERESINA, 2015a).

A instalação de equipamentos de comércio, como o mercado central e de saúde, deu-se oito anos depois, em 1860, e os de educação ocorre mais tardiamente, registrando-se a inauguração do primeiro equipamento após 48 anos de fundação da cidade, o Liceu em 1900. Na sequência, inauguraram-se o Colégio Diocesano, em 1906, a Escola Normal Oficial e Escola de Aprendizes Artífices (atual Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí), em 1910, e a Escola Normal Antonino Freire em 1915 (TERESINA, 2015a).

A urbanização de praças, ruas e avenidas vai se dando gradativa e concentradamente no centro urbano. Seguindo uma tendência ocorrida em outras cidades do país, durante o Estado Novo, Teresina vai adquirindo uma nova arquitetura com prédios públicos e edificações particulares (NASCIMENTO, 2002). Até 1950, as dificuldades no setor de transporte urbano em Teresina consistiam na viabilização e/ou consolidação de um empresariado de transporte urbano devido, entre outros aspectos, à baixa demanda de usuários, implicando uma precária e reduzida oferta às populações rurais que precisavam ir à área urbana (CARVALHO, 2008).

A partir de 1950, o intenso fluxo migratório e a expansão da infraestrutura básica promovem uma série de alterações em Teresina, uma vez que a cidade ganhou uma nova dinâmica de crescimento populacional, acelerando sua expansão físico-espacial para além do centro antigo, o que contribuiu para emergência de uma nova periferia e novos processos de organização comunitária, exigindo do Estado infraestrutura e condições mínimas de moradia (FAÇANHA, 1998; LIMA, 2010a).

Conforme dados do IBGE (1950, 2010), a população passou de 90.723 habitantes, em 1950, para 814.230 habitantes, em 2010, elevando, assim, o total da população urbana de 56,7%, em 1950, para 94,3% em 2010. Em razão deste forte incremento populacional ocorrido em Teresina, a cidade ocupa hoje a 19ª posição entre as cidades do país, a primeira de sua microrregião e do estado (IBGE, 2017).

Pesquisas evidenciam causas múltiplas desse processo de migração, associadas ao movimento de repulsão e atração do campo-cidade. Repelidas do campo pela exploração do processo de trabalho e pela ausência de acesso à terra, de equipamentos sociais, serviços públicos, especialmente em saúde e educação, tais populações rurais buscam na cidade a possibilidade de acesso a esses serviços e, por conseguinte, de ascensão social (MONTE, 2010; VIANA, 2013; NASCIMENTO, 2014).

Esse impulso no processo de urbanização em Teresina a partir de 1950 reflete a política de modernização da economia e de integração nacional, praticada pelo Estado brasileiro no país. Durante o regime militar, isto se manifestou através de grandes investimentos públicos, entre os quais a melhoria da infraestrutura urbana das vias de circulação, a construção de rodovias e edificações administrativas, educacional, hospitalar e esportiva (LIMA, 2010a, NASCIMENTO, 2014). Malgrado a realização de grandes investimentos em programas habitacionais e da elaboração de planos e leis para o disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano, durante as décadas de 1970 e 1980, o rápido crescimento demográfico de Teresina e a ausência de moradia para parcela significativa da população fomentaram lutas e conflitos sem precedentes na cidade (LIMA, 2010a).

A resistência de moradores de favelas para permanecerem na área e urbanizá-la, entre os anos de 1970 e 1985, conforme Lima (2010a), não logrou êxito, pois nenhum processo de luta resultou em legalização da área. A remoção da Favela COHEBE para o Conjunto Habitacional Angelim, em 1982, também conhecido como PROMORAR, nome oficial do programa federal, evidenciava a estratégia que o Estado utilizava para responder a essa problemática.

Estudos sobre a cidade da década de 1970 (NASCIMENTO; 2014; MONTE, 2010) são reveladores do tratamento autoritário à problemática das favelas, sobretudo quando migrantes se fixam em áreas mais próximas do centro. Com a justificativa oficial de estarem em áreas irregulares e/ou de risco iminente de enchentes, foram retiradas pelo poder público para a construção e expansão de avenidas, como a Miguel Rosa, que recorta a cidade do Sul ao Norte.

Resultante de um modelo de gestão urbana autoritário, centralizador e excludente, justificadas pela importância do embelezamento e da circulação rápida na cidade, foram promovidas remoções de famílias para áreas localizadas fora do perímetro urbano<sup>29</sup>. Desse processo, desdobra-se tanto um contingente cada vez mais numeroso de população sem moradia quanto se favorece a lógica do capital imobiliário, mediante à valorização da terra urbana.

Nessa dinâmica, as formas de apropriação do espaço urbano ganham uma maior complexidade, ensejando a emergência de diversos agentes e processos sociais que, nas décadas de 1990, 2000 e 2010, tornaram mais visível a construção de um território desigual, social e espacialmente.

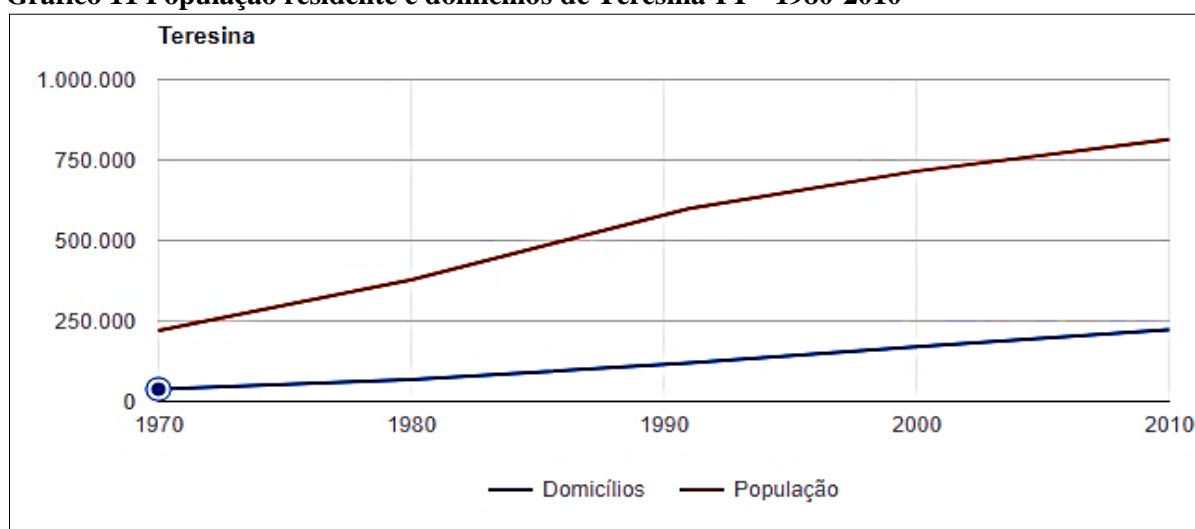
---

<sup>29</sup> Grandes conjuntos habitacionais instalados no final da década de 1970 e início de 1980, como o PROMORAR (zona Sul), Mocambinho (Norte) e Dirceu I e II (Leste), à época localizados nas franjas de distintas regiões da cidade, são exemplos de áreas onde setores de baixa renda foram deslocados pelo poder público (LIMA, 2010)

Como ocorrido em outras cidades do país, tal aumento populacional não se constituiu um fenômeno gradativo que proporcionasse uma estruturação lenta com melhorias de infraestrutura urbana – moradia, água, luz, esgoto e habitação, mas passou a desafiar os governos a implementarem políticas que tanto enfrentassem o passivo quanto as demandas insurgentes.

Apesar de a dimensão e a intensidade do fenômeno exigir um ritmo em igual medida, o crescimento da população residente não foi acompanhado por políticas efetivas que pudessem respondê-las. O Gráfico 11 é representativo deste descompasso entre o ritmo de crescimento demográfico e o de domicílios, suscitando, *a priori*, uma demanda habitacional sem precedentes na história da cidade.

**Gráfico 11 População residente e domicílios de Teresina-PI – 1980-2010**



Fonte: IBGE (2017).

Esse descompasso pode ser evidenciado também com dados relativos ao *déficit* habitacional. Em 2010, como demonstra a Tabela 1, Teresina tinha uma necessidade de 32.243 unidades (29.644 na Zona urbana e 2.599 na Zona rural); verificando-se uma redução em relação a 2000, que era de 47.311, representando queda de 37,35% no intervalo intercensitário. Não obstante, considerando o ritmo da resposta estima-se a erradicação do déficit em quase 30 anos.

Nesse sentido, a carência de habitação é bastante elevado, mesmo num contexto de implantação da Política Nacional de Habitação e de alterações no regime demográfico da cidade, que, para estudiosos da política, tem alguns efeitos positivos, como a diminuição de ofertas para educação e habitação, constituindo o que chamam de “janela de oportunidades” para equalizar a problemática urbana.

**Tabela 1 - Déficit habitacional em Teresina- PI. 2000/2010.**

Ano	Déficit habitacional					
	Absoluto			Relativo		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
2000	47.311	44.354	2.957	27,85	27,49	35,14
2010	32.243	29.644	2.599	14,5	14,1	21,6

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005, 2013).

Análise dos dados entre 1960 a 2010 atestam esta diminuição recente do ritmo de crescimento demográfico. Ao contrário do elevado incremento populacional experimentado pela cidade nas décadas de 1960 (4,5% ao ano), 1970 (5,5% ao ano), 1980 (4,3% ao ano), na década de 1990 essa taxa cai para 1,90% ao ano, desacelerando entre 2000-2010, para 1,30%. Esta desaceleração do crescimento demográfico reflete tanto o declínio da fecundidade como a queda dos fortes fluxos migratórios de populações provenientes do meio rural e de outras cidades que marcaram a cidade, como visto, nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

Não obstante a redução do ritmo de seu crescimento demográfico, a cidade continuou expandindo sua malha urbana, nas direções Norte, Sul, Sudeste e Leste, seja densificando determinadas áreas que até 1986 eram periféricas, seja expandindo-as, formando no seu entorno, novas periferias.

Lefebvre (2006) associa esse processo de expansão urbana a uma dinâmica explosiva-implosiva do espaço concentrado, projetando fragmentos múltiplos e disjuntos que produzem as periferias. Assim como o espaço é policêntrico e transformado, a periferia, como forma estilizada dele, é também reconfigurada, podendo ela mesma tornar-se uma nova centralidade.

As mudanças que ocorreram no âmbito político-administrativo, sobretudo quanto à organização espacial e suas leis, refletem tanto o desdobramento deste processo, quanto sinaliza o caráter indutor e reativo do governo municipal. Até 1988, Teresina contava com 53 bairros, distribuídos em 4 Zonas da cidade (Sul, Leste, Norte e Centro). Com o crescimento demográfico e o adensamento nas suas periferias nas décadas de 1970 e 1980, o II Plano Diretor de Teresina (TERESINA, 1988) cria uma Zona, a Sudeste e amplia para 108 o número bairros. À medida que a cidade cresce em direção ao que foi legitimado como área urbana e estipulado como Zonas de expansão, novos aglomerados vão se configurando, para além do que foi definido, exigindo assim a (re)atualização das leis.

O perímetro vai se estendendo e novos bairros são reconhecidos. Atualmente, a divisão espacial da cidade é regida pela lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013 (TERESINA, 2013) a qual passou a ter 123 bairros. Com o processo de expansão da malha urbana, conforme Tabela 2, as Zonas Norte, Sul, Sudeste e Leste vão aumentando sua população residente, enquanto o Centro, que até 1991, era a mais populosa, sofre um significativo decréscimo no número de habitantes,

tornando-se em 2010 (IBGE, 2010) a Zona com menos residentes (118.923 habitantes). Apesar de as Zonas Leste e Sul terem registrado maior incremento populacional entre 1991 e 2010, a Zona Norte, que, até 1991, era a segunda com mais residentes, segue crescendo, tornando-se ainda no ano de 2000, a região mais populosa.

**Tabela 2 - População residente na Zona urbana. Teresina-PI. 1991/2000/2010**

Zona	1991	2000	2010
Centro	142.827	126.556	118.923
Leste	85.694	132.340	167.443
Norte	131.984	159.147	178.755
Sudeste	89.048	118.442	134.119
Sul	103.075	136.091	168.287

Fonte: IBGE (1991, 2000, 2010).

Como nas décadas de 1990 e 2000, há uma queda no ritmo de crescimento demográfico de Teresina, pode-se concluir que a expansão urbana de áreas então consideradas limítrofes e rurais, nesse período, é tanto resultante do processo de migração interurbana, como já se evidenciou em estudos de Lima (2003, 2010), quanto pela ação dos diferentes agentes presentes no cenário urbano os governos (municipal, estadual e federal), proprietários fundiários, construtores, promotores imobiliários e movimentos sociais de luta por moradia.

### **3.4 Teresina e seus agentes produtores do espaço: a disputa pelo uso e controle da cidade**

O crescimento do número de assentamentos precários e de seus habitantes, sobretudo, a partir da década de 1990 revela o aprofundamento da pobreza urbana em Teresina. Vale ressaltar que, durante essa década, os investimentos federal e estadual na área de habitação apresentaram resultado pouco expressivo (RODRIGUES NETO, 2005).

Apesar de avanços na legislação urbana a partir da 1990 e da adoção de Programa de Urbanização de Favelas, como o Vila Bairro, sua pouca efetividade fez a questão da moradia e a fundiária, continuar sendo em Teresina, o centro nevrálgico da problemática urbana. Segundo o IBGE (2010), existem 111 aglomerados subnormais existentes na Zona urbana com 34.796 domicílios, abrigando 130.115 pessoas, ou seja, 16,95% da população total.

No Diagnóstico das áreas de assentamentos e de ocupações irregulares no município elaborado pela Prefeitura de Teresina, os números apontam para uma realidade mais complexa, resultado da trajetória urbana da cidade. São 76.901 famílias na área urbana vivendo irregularmente.

Considerando dados do IBGE (2010), a média de moradores por domicílio de Teresina é de 3,7; estima-se que 284.533 habitantes, 37,06% da sua população, viva na condição de ilegalidade urbana.

Em 2015, existiram em Teresina 219 assentamentos precários. O maior número de assentamentos concentrado na Zona Sul com 81 núcleos (Tabela 3). Mas há uma similaridade do número de famílias vivendo irregularmente nas Zonas Sul, Norte e Sudeste, representando respectivamente 27,99%, 25,64% e 24,81% do total na área urbana. Chama atenção que a Zona Leste possui o menor número de núcleos, com 46, e nenhum registro na Zona Centro, confirmando, estudo de Lima (2010b), que revela a estratégia da Prefeitura de suscitar o esvaziamento de assentamentos precários, que até então resistiam em áreas centrais com infraestrutura urbana, removendo-os para áreas mais periféricas, sobretudo através da remoção para os chamados residenciais, áreas de assentamentos institucionais.

**Tabela 3 - Assentamentos irregulares na Zona urbana de Teresina. 2015**

Região Administrativa	Número de Assentamentos irregulares	Número de famílias
Norte	42	19.723
Sul	81	21.546
Sudeste	50	19.082
Leste	46	16.550
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>76.901</b>

Fonte: Teresina (2017a).

Com efeito, Teresina ingressa no século XXI como uma cidade que sofreu intensas transformações no seu tecido urbano, fruto de um contínuo crescimento espacial e da lógica contraditória de apropriação do espaço citadino representado pelas formas socioespaciais contrastantes como as construções verticais (de alto, médio e baixo padrão), conjuntos habitacionais populares e a heterogeneidade dos assentamentos de baixa renda, os quais possuem condições de acesso a serviços diferenciadas.

A partir da década de 1990, ocorreu a instalação de grandes assentamentos precários nas franjas da cidade de distintas regiões, seja pela iniciativa dos sem-teto, seja pela própria Prefeitura com seus reassentamentos oficiais. Pela iniciativa do movimento dos sem-teto destacam-se as experiências das Vila Alto da Ressurreição, Zona Sudeste, Vila Irmã Dulce, Zona Sul, Parque Brasil na Zona Norte (RODRIGUES NETO, 2005). Quanto à instalação de grandes reassentamentos oficiais denominados de residenciais, destacam-se Parque Wall Ferraz e o Parque Firmino Filho na Zona Norte, Residencial Frei Damião na Zona Sudeste e Residencial Dom Avelar e o Parque Mão Santa na Zona Leste (LIMA, 2010b).

Como desdobramentos destes processos, registra-se um considerável crescimento populacional, sobretudo em determinados bairros, localizados nas suas franjas, que, até 1991,

tinham um número inexpressivo de habitantes, como Angelim<sup>31</sup> na Zona Sul, Gurupi<sup>32</sup> na Sudeste e Cidade Industrial na Zona Norte – todos compondo o II Plano Estrutural de Teresina (TERESINA, 1988) como áreas de expansão da cidade.

Um dos casos emblemáticos é o do bairro Cidade Industrial, na Zona Norte, pois recebeu o maior incremento populacional da cidade em termos absolutos entre 2000 e 2010, tornando-se, neste intervalo censitário, o segundo bairro mais populoso da cidade. Além de ter sido objeto de consideráveis investimentos do Projeto Vila Bairro<sup>33</sup>, ao dispor ainda de grandes estoques de terras, continuou seu processo de densificação, acentuado com a implantação de novos reassentamentos oficiais (Parque Stael e Residencial Francisca Trindade), a especulação imobiliária mediante à regularização de loteamentos privados e ocupações de sem-teto.

Entre as ocupações de sem-teto, destaca-se o aglomerado Parque Brasil I, II, III<sup>34</sup>, assentamentos consolidados com população estimada em 4.000 habitantes (TERESINA, 2015) e localizados contíguo ao Residencial Francisca Trindade. Após lutas das famílias para não serem despejados, a área conquistou status formal de Zona Especial de Interesse Social<sup>35</sup> (ZEIS) em 2008 (TERESINA, 2008) e passou a delimitar novo bairro em 2013 (TERESINA, 2013), incorporando áreas do bairro Santa Rosa e Cidade Industrial.

No final da década de 2000, outro agente público retoma uma maior participação na construção da cidade, o governo federal. Após quase 30 anos de estagnação em investimentos federais em habitação, saneamento e infraestrutura urbana, aumenta, progressivamente, os recursos nesses setores, sobretudo com a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, em 2007, e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, em 2009.

Entre os diversos efeitos dessa retomada de investimentos, estão as alterações na configuração urbana das cidades brasileiras, seja em razão da implantação em larga escala de

---

<sup>31</sup> A Vila Irmã Dulce, a maior ocupação da cidade ocorrida nessa área, em 1998, pode ser considerada um emblema dessa expansão ocorrida na década de 1990. No início de 2000, destaca-se o Parque da Vitória, com uma população estimada em 2000 habitantes.

<sup>32</sup> O bairro Gurupi, além dos lotes privados, teve como um dos principais vetores de expansão, na década de 1990, a ocupação Vila Alto da Ressurreição e a instalação do reassentamento oficial Residencial Frei Damião.

<sup>33</sup> No caso da região, segundo estudo de Lima (2010b), no período entre 1997 e 2004, os aglomerados Parque Wall Feraz, Firmino Filho e Vila Santa Maria da Codipi foram as que mais receberam investimentos da prefeitura de Teresina.

<sup>34</sup> O início da ocupação deu-se em 2002, ano da Copa do Mundo, daí o seu nome em homenagem à seleção brasileira.

<sup>35</sup> Instrumento urbanístico presente no Estatuto da Cidade, definindo como um zoneamento dentro do qual se admite aplicação de regras especiais de uso e ocupação do solo em assentamentos de baixa renda, tendo como foco a efetividade do direito à moradia. A efetivação deste instituto tem potencial de assegurar o acesso à terra legal e urbanizada e alterar padrões urbanísticos, destinando habitação de interesse social em áreas valorizadas ou retidas para valorização (BUENO, 2012).



conjuntos habitacionais, seja pela apropriação e usos de determinados espaços que, antes considerados precários e/ou degradados, passam a ser objeto de intervenção com vistas à inclusão destes no circuito de valorização imobiliária e setor de serviços (financeiro, turismo, eventos) formado por capitais mercantis nacionais e internacionais (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; MARICATO, 2013).

Teresina, desde 2008 vem recebendo investimentos do PAC e do PMCMV aumentando consideravelmente recursos para as famílias com renda mais baixas, fato que já vinha ocorrendo, segundo Lima (2015) desde 2005. Conforme Tabela 4, até 2014 construíram 5.968 unidades habitacionais, correspondendo a gastos de R\$ 222.512.599,70.

**Tabela 4 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida concluídos no município de Teresina. 2014.**

<b>Empreendimentos</b>	<b>Bairro</b>	<b>Unidades Habitacionais</b>	<b>Investimento</b>
Conjunto Habitacional Jornalista Paulo de Tarso Moraes	Aroeiras	263	9.728.365,21
Conjunto Habitacional Vila Nova	Aroeiras	487	18.018.802,72
Residencial Inglaterra	Aroeiras	350	12.949.996,59
Conjunto Residencial Tabajaras	Pedra Mole	144	5.512.048,93
Residencial Mirian Pacheco	Vale do Gavião	219	8.102.999,98
Residencial Sigefredo Pacheco I	Vale do Gavião	500	18.497.500,00
Residencial Sigefredo Pacheco II	Vale do Gavião	500	18.497.500,00
Residencial Wilson Martins Filho	Vale do Gavião	455	16.832.725,00
Residencial Nova Alegria II	São Lourenço	500	18.497.500,00
Residencial Bem Viver	Catarina	400	16.327.813,04
Residencial Cidade do Sul	Parque Juliana	250	9.250.000,00
Residencial Teresina Sul I	Angélica	500	18.499.542,00
Residencial Teresina Sul II	Angélica	500	18.499.542,00
Residencial Portal da Alegria III	Zona Rural *	450	16.649.132,10
Residencial Portal da Alegria IV	Zona Rural *	450	16.649.132,10
<b>TOTAL</b>		<b>5.968</b>	<b>222.512.599,70</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, organização SEMPLAN. Dados de Março/2014. Nota (\*): O empreendimento faz divisa com o bairro Portal da Alegria (TERESINA, 2014a).

A localização dos aglomerados habitacionais do PMCMV lembra muito, a lógica de remoção de famílias de baixa renda para as franjas da cidade, perfazendo, para usar os termos de Teles (2010, p.91), reiterando as mesmas “[...] trajetórias urbanas de exclusão”.

A remoção de pobres de áreas centrais, para autoridades governamentais no período de 1852 até 1960 se justificava pela exigência do progresso, da civilidade e do risco que representavam suas presenças e suas casas de palha para a segurança e a salubridade da cidade (NASCIMENSTO, 2002; ARAÚJO, 1995). Nos últimos cinquenta anos, à medida que conquistas sociais suscitaram avanços na legislação, os discursos e as estratégias

governamentais foram se alterando e refletindo tanto a complexidade que a questão urbana vai tomando quanto o contexto político e econômico que o momento atravessa.

Passou-se da prática de repressão e violência aos residentes de pequenos núcleos de favelas e a consequente remoção para conjuntos populares que marcou o período final da década de 1970 a meados de 1980, para o tratamento ambíguo, expressos ao mesmo tempo pelo autoritarismo e a disponibilidade do diálogo, reconhecimento e a desqualificação da demanda, urbanização de favelas e reassentamento oficiais nas décadas de 1990 e 2000 (LIMA, 2010b; RODRIGUES NETO, 2005).

Neste percurso, a lógica de deslocamento e remoção para lugares distantes vai se preservando, mas sob a égide de novos discursos, incorporando a linguagem do direito à cidade. Destarte, as remoções continuam sendo revestidas de justificativas tecnocientíficas, não mais pelo risco (doença ou criminalidade) ou obstáculo (para construção de grandes vias) que parcelas da população representam, como em épocas anteriores, mas associadas com o discurso da proteção social desta população aos riscos (epidemias e desastres naturais) a que são mais suscetíveis.

Vale ressaltar que, a despeito de os aglomerados subnormais e assentamentos de baixa renda estarem em maior exposição as bacias suscetíveis às inundações, edifícios de renda média e alta também foram instalados nestes setores (CHAVES; TAVARES; ANDRADE, 2017), mas se conservam sem nenhum tipo de questionamento.

Como se pode notar, o padrão de ocupação urbana é a expressão da desigualdade socioespacial, produto de um planejamento e gestão urbana inadequada que faz pouco uso de institutos jurídicos, políticos e tributários, previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os quais como ressaltam estudos (RIBEIRO, SANTOS JÚNIOR, 2011; SOUZA, 2013), possibilitam a adoção de mecanismos redistributivos urbanos, sustentabilidade ambiental e condições urbanas mais justas.

O conjunto Jacinta Andrade, divulgado até 2014 pelos governos federal e estadual como o maior empreendimento habitacional realizado no Brasil nos últimos vinte anos, é mais um exemplo da manutenção desta lógica da política urbana que transfere milhares de famílias para a periferia, decorrendo daí uma série de dificuldades.

Construído com recursos do Programa Pró-Moradia (BRASIL, 2015), envolvendo R\$ 147 milhões, o Jacinta Andrade está localizado na periferia da Zona Norte e abriga 4.300 unidades habitacionais. Sua similaridade com os conjuntos habitacionais do BNH da década de 1970 pode ser observada na Figura 4 , sobretudo um dos seus produtos, os vazios urbanos.

**Figura 4 – Imagens em mosaico dos conjuntos habitacionais Parque Piauí (1968) e Residencial Jacinta Andrade (2008).**

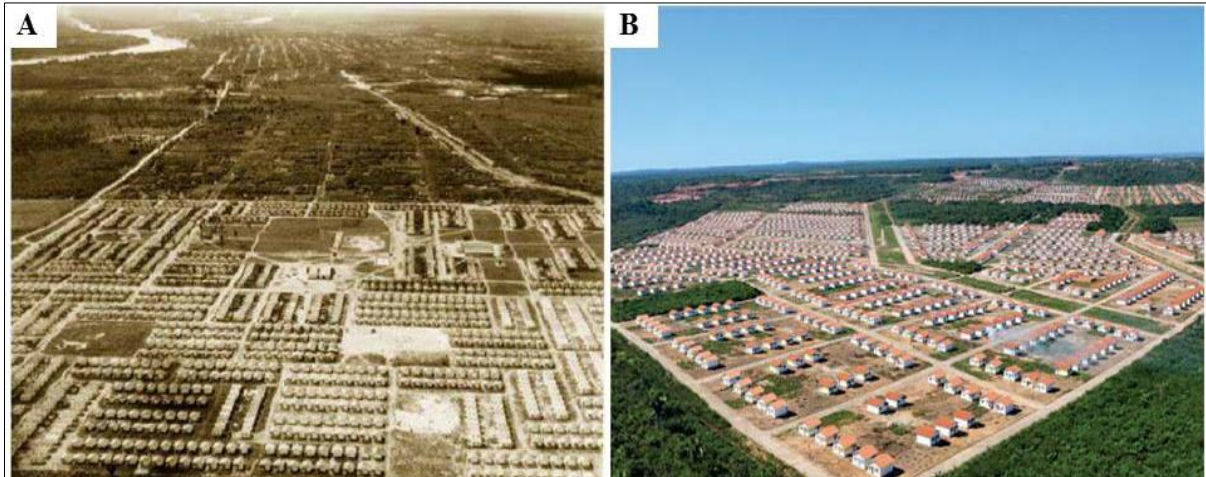


Figura A: Conjunto Parque Piauí (1968); Figura B: Residencial Jacinta Andrade (2008).

Fonte: Acervo da SEMPLAN (TERESINA); Crédito da foto do Jacinta Andrade: <http://www.cidadeideia.com.br/wp-content/uploads/2013/03/jacintaandrade.jpg>.

Assim como ocorreu no entorno dos conjuntos habitacionais instalados na década de 1970 e 1980 pelas COHABs (LIMA, 2010), dos reassentamentos oficiais realizados pela Prefeitura na década de 1990 (RODRIGUES, 2005) e dos empreendimentos de baixa renda do PAC e do PMCMV, os interstícios urbanos foram valorizados, elevando-se o preço da terra via especulação imobiliária. Loteamentos são ofertados, surgem novos condomínios para a classe média, grupos de famílias sem-teto se instalam.

Com efeito, a construção desses conjuntos habitacionais ensejou fortes alterações no espaço urbano, reconhecidas inclusive pela Lei nº 4.423/2013 (TERESINA, 2013), que redefinem o perímetro urbano, criando bairros na cidade. O bairro Cidade Industrial foi desmembrado e sua população distribuída nos bairros Chapadinha, Jacinta Andrade, Montes Verdes e Parque Brasil, na Zona Norte. Na Sudeste, foi criado o bairro Flor do Campo. Na Zona Sul, o bairro Angélica, área desmembrada do Angelim, e Portal da Alegria, subdividido do Esplanada. O bairro Polo Empresarial foi renomeado, recebendo a denominação de Pedra Miúda.

A partir da década de 1990 novas centralidades também vão se constituindo ao longo de corredores de grandes avenidas em antigos conjuntos populares da COHAB, localizados em bairros, como o Itararé (Sudeste), Mocaminho (Norte) e Parque Piauí (Sul), conquistando status de Zonas comerciais. Um vasto mercado informal de bens de consumo e serviços voltados para o estrato popular favorece a expansão do comércio nestes lugares.

À medida que a infraestrutura urbana vai se consolidando nestes antigos conjuntos, disputam-se áreas ociosas no seu entorno com construtores imobiliários e loteamentos privados.

A multiplicação de hipermercados e atacadões se espalham pela cidade chegando ao entorno de antigas periferias, atendendo a uma população que seja por vínculo formal, seja por via informal vai adquirindo renda e a consumindo, pela “[...] financeirização do consumo popular [...]” (TELES, 2010, p. 5). Nos bairros com maior renda, vão se construindo espaços de consumo fechado e seletivo, os *shoppings centers*.

Compõe o cenário da dinâmica urbana recente a produção de empreendimentos horizontais de alto padrão na periferia, como o Aldebaran Ville, na Zona Leste, e o Alphaville Teresina, Zona Sudeste, intensificando ainda mais, conforme enuncia Corrêa (2013), um processo de autossegregação, no espaço urbano, dos grupos de alto status, constituindo também vetores de expansão urbana.

A cidade e as longas distâncias a percorrer vai (re)produzindo a (in)segurança e sua percepção sobre ela tornando a mobilidade urbana insustentável (VASCONCELOS, 2015). A heterogeneidade da periferia é revelada no grau de investimento e acesso da infraestrutura entre os assentamentos de baixa renda (LIMA, 2010b), a proximidade física entre esses assentamentos e condomínios de médio e alto padrão contrasta com a inércia da concentração de renda e dos muros cada vez mais fortificados. São, como lembra Teles (2010, p.19), “[...] processos multifacetados por onde as diferenciações sociais vão se desenhando, ganhando forma e materialidade [...]”

A cidade expandida, dispersa, com baixa densidade, intramuros, como já captada, revela-se um fenômeno incoerente com a realidade e as necessidades humanas, pois acentua a crise urbana, eleva a pressão social, extingue recursos, desperdiça energia, polui o meio ambiente.

Desse modo, a expansão do perímetro urbano de Teresina com o grande aumento populacional de bairros limítrofes, e uma urbanização parcial e seletiva, gesta novas e diversas periferias, sendo que parcelas de seus habitantes, sobretudo os mais pobres, passa a vivenciar uma série de dificuldades no que tange às condições de sobrevivência e habitabilidade, vivendo, parafraseando Kowarick (2009), sob a égide dos “riscos”.

### **3.5 Teresina sob a égide dos riscos: a Zona Norte como cenário de contradições e intervenções**

À medida que a cidade se expande, reforçam-se as assimetrias sociais, expressas no avanço da ocupação urbana sobre áreas ambientalmente frágeis. Neste cenário, os recursos ambientais são comprometidos e se aliam a situações de risco social, afetando diretamente a qualidade de vida da população, sobretudo o acesso e o uso da água e a convivência com rios,

igarapés, lagoas, córregos, enfim com os cursos d'água. Nesse sentido, além das transformações operadas no espaço, afetando populações e precariamente incorporando-as, há um imbricamento de duas problemáticas, a urbana e a ambiental expressa, sobretudo no desafio de conciliar a cidade e a natureza.

Rolnik e Nakano (2000) destacam que as grandes e médias cidades são marcadas por concentração de renda, desigualdades sociais e “urbanização de risco”, sendo as populações mais pobres as mais vulneráveis dessa dinâmica. Como o risco é uma expressão polissêmica implicando muitas ambiguidades, presumi-lo, percebê-lo e/ou analisá-lo implica aspectos que vão das condições objetivas à subjetivas.

Segundo Zanirato *et al.* (2008), a análise e gestão do risco exige a apreensão de suas múltiplas faces e não pode se restringir aos aspectos técnicos que mensuram ou apontam o grau do acontecimento. É preciso analisar as dimensões culturais, sociais e econômicas das pessoas que estão no território, o qual reflete a desigualdade socioespacial, bem como as intervenções e/ou omissões históricas das autoridades públicas que configuram e reconfiguram o desenho da cidade.

A localização da população e o seu comportamento demográfico, inclusive a partir de escalas que contemplem seus espaços internos, é relevante para o entendimento das condições sociais e urbanas que vive a população, sobretudo aquelas regiões consideradas mais vulneráveis.

Em relação à distribuição espacial da população por classes de rendimento mensal por regiões em Teresina, conforme Tabela 5, constata-se que a Zona Norte é a segunda maior concentradora de população de baixa renda, com 21% de sua população vivendo com até 1 SM, perdendo apenas para a Zona Sudeste, que possui 22,6%.

**Tabela 5 – Classes de rendimento nominal mensal domiciliar por regiões de Teresina-PI. 2010.**

Regiões	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar (salário mínimo) *							
	Até ½	Mais de ½ a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20	Sem rendimento
<b>Centro</b>	1,5%	10,5%	16,9%	31,7%	20,5%	11,1%	5,0%	2,8%
<b>Leste</b>	2,7%	13,5%	21,7%	24,8%	12,7%	11,4%	10,4%	2,8%
<b>Sudeste</b>	4,1%	18,5%	27,2%	31,9%	10,8%	3,7%	0,8%	3,1%
<b>Sul</b>	2,9%	16,4%	29,1%	36,9%	9,9%	1,8%	0,4%	2,6%
<b>Norte</b>	3,8%	17,2%	27,2%	32,8%	12,0%	3,5%	0,7%	2,9%
<b>Teresina</b>	3,5%	16,1%	25,3%	30,8%	12,3%	5,8%	3,3%	3,0%

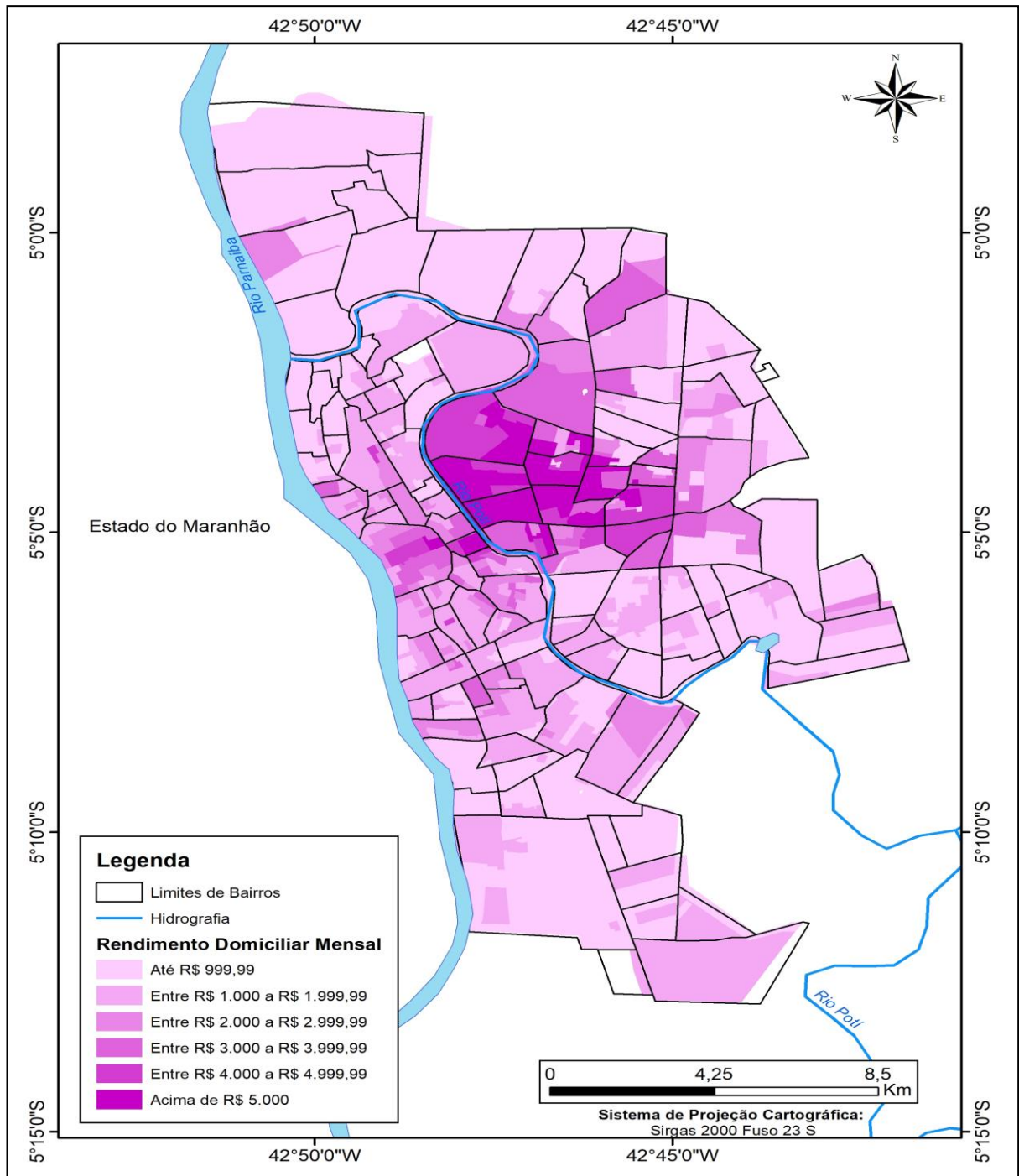
Fonte: IBGE (2010).

Quanto às rendas médias das pessoas com rendimento, responsáveis pelos domicílios por bairros na cidade, dos sete bairros de menor renda (IBGE, 2010), quatro estão na Zona Norte: Santa Rosa (R\$778,00), Olaria (805,00) Cidade Industrial, (R\$878,00) e Aroeira (R\$889,00).

Comparando a renda média entre os bairros constata-se que o Jockey (R\$12.033), na Zona Leste, possui 16 vezes mais renda que o Santa Rosa (R\$778,00), localizado na Zona Norte.

Em termos de espacialização da renda, conforme a Figura 5, a localização dos domicílios de maior renda está em bairros de regiões centrais (Zonas Centro e Leste), enquanto os de mais baixa renda estão dispostos nas franjas das Zonas Sul, Leste e Sudeste.

**Figura 5 - Mapa de Rendimento domiciliar médio mensal por responsáveis- Teresina-PI. 2010**



Fonte: Resultado do Universo por setores censitários. Valor do rendimento nominal médio mensal das responsáveis por domicílios particulares permanentes (com rendimento).IBGE (2010). Geoprocessamento de Natanael de Araújo da Silva.

Tal disposição no território, confirma as pesquisas mais recentes (BÓGUS; PASTERNAK, 2015) que, analisando a estrutura social dos territórios metropolitanos, a exemplo do caso paulistano, evidenciam que, mesmo existindo novas configurações socioespaciais, a exemplo dos condomínios fechados e favelas mais centralizadas além de redistribuição de unidades produtivas e centros de compra distribuídos pelo tecido urbano, ainda persiste o modelo núcleo-periferia, caracterizado pela distância geográfica e social de classes, apontando para a inércia de um modelo que segue se consolidando.

Esse padrão de expansão desigual tem fortes impactos negativos na mobilidade, uma vez que sobrecarrega os sistemas de transportes devido ao aumento constante das distâncias a serem percorridas, sobretudo para as populações mais pobres. O ingresso tardio, o caráter regressivo, reativo e instável do governo federal no âmbito da política de mobilidade urbana, passa a ser analisado pela literatura especializada como um dos fatores responsáveis pelo agravamento da situação ocorrida nos últimos 30 anos (VASCONCELLOS, 2013).

Ao analisar a mobilidade por regiões, os dados da Prefeitura, conforme Tabela 6, mostram que os mais elevados índices de mobilidade se concentram nas Zonas Leste (2,50) e Centro (2,24), e as menores nas Zonas Sudeste (1,47) e periferia da Zona Norte (extremo Norte e Codipi), com 1,44. Verifica-se, ainda, que a imobilidade varia de uma taxa de 40,3 para a periferia da Zona Norte (Extr. Norte e Codipi), seguida do Sudeste com 37,2, até um mínimo de 23 para a Leste. Estes contrastes refletem tanto os níveis de renda entre as regiões quanto a segregação socioespacial da cidade.

**Tabela 6 – Taxa de mobilidade e imobilidade por região. Teresina-PI. 2008.**

Região	Mobilidade	Imobilidade
Centro	2,24	26,2
Leste	2,50	23,0
Timon	2,22	30,8
Norte	1,95	33,7
Sul	1,61	36,8
Sudeste	1,47	37,2
Extr. Norte e Codipi	1,44	40,3
<b>Total</b>	<b>1,98</b>	<b>31,9</b>

Fonte: Teresina (2008b).

Constata-se também que quanto menor é o índice de mobilidade, maior é a taxa de imobilidade entre as pessoas com baixa escolaridade e baixa renda que vivem em regiões mais pobres. Em outros termos, quanto menos renda e escolaridade possuem, residindo em áreas periféricas, com pouca infraestrutura e pouca capacidade de deslocamento, conseguem usufruir minimamente dos serviços importantes oferecidos na cidade.

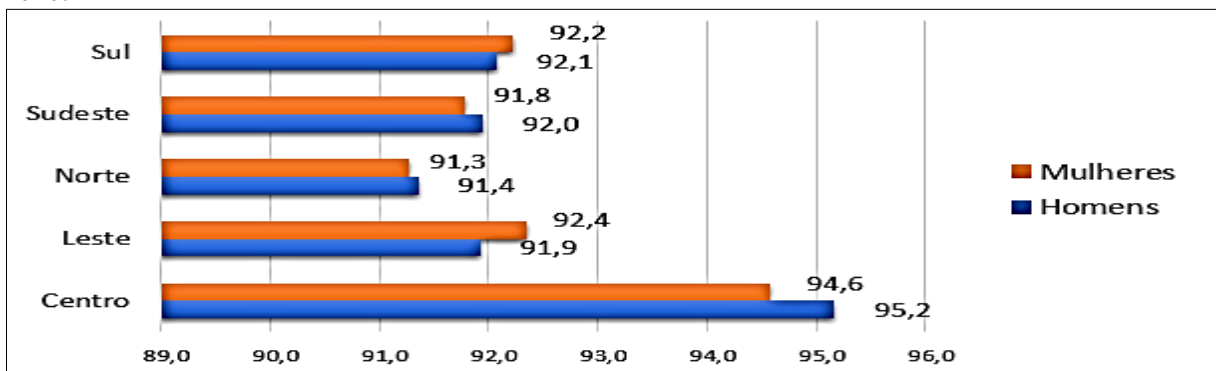
Entretanto, a implantação de equipamentos sociais como escolas de ensino infantil, fundamental e médio distribuídas em toda a malha urbana em Teresina, conforme atesta estudo de Leite (2013), favorece a mobilidade urbana, diminuindo grandes deslocamentos, pois um dos principais aspectos dessa mobilidade é a elevada interação entre habitação e os serviços educacionais.

Se, por um lado, a implantação de equipamentos sociais influencia positivamente a integração socioespacial, a qualidade do serviço também deve ser mensurada, uma vez que, como ressaltam Marques e Torres (2005), que essa variável produz sinergias positivas, implicando a melhoria na qualidade de vida cidadina.

O percentual médio de alfabetização nacional é, aproximadamente, de 91% das pessoas de 10 anos ou mais, semelhante à observada em 2010 para Teresina, que era de 91,5%. Ou seja, esse é o percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que, segundo definição do IBGE, é capaz de escrever e ler um bilhete simples.

O Gráfico 12 demonstra que a Zona com melhor índice de alfabetização da população é o Centro e a com pior desempenho nesse indicador é a Norte. Além disso, os dados mostram que nas Zonas Sudeste, Norte e Centro a população feminina possui taxas menores de alfabetização do que a masculina. Essa situação se inverte nas Zonas Sul e Leste.

**Gráfico 12 - Percentual de população alfabetizada, com 10 anos ou mais, por Zona. Teresina-PI. 2010.**



Fonte: IBGE (2010).

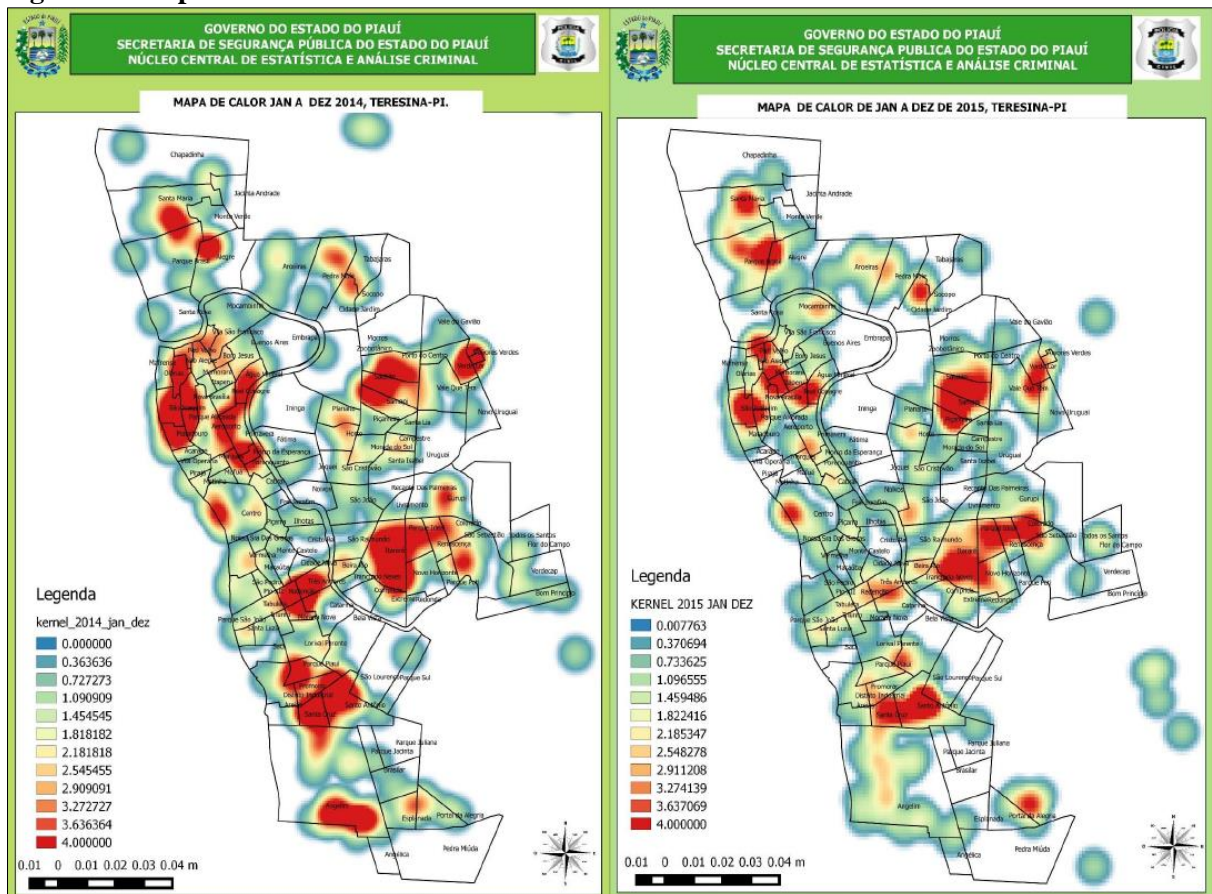
Uma das expressões da questão social no cenário urbano das médias e grandes cidades é a violência urbana, que, muitas vezes, é preconceituosamente associada com o espaço onde vivem os pobres, criminalizando-os e estigmatizando-os como classes violentas (RACIHELIS, 2006). Nesse sentido, a noção de “incidência” e o próprio uso do mapa de calor não pretende aqui identificar regiões ou populações mais violentas, mas entender que tal fenômeno, como uma das expressões da questão social e urbana, faz parte do que Kovarick (2009) define como viver em processos de vulnerabilidade socioeconômica e civil que conduzem ao que pode ser designado como processo de descidadanização.



A distribuição dos casos de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)<sup>36</sup> em Teresina, conforme imagens de mapas de calor<sup>37</sup> dos anos de 2014 e 2015 (Figura 6) produzidos pela Secretaria de Segurança Pública - PI e usados como uma das referências do Diagnóstico da Violência na cidade (FORUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016) evidencia sua incidência por toda cidade.

Não obstante a violência urbana ser um fenômeno multifacetado e polinecluar, aqui no sentido de não se restringir a uma única motivação, público, forma, lugar ou região, as áreas mais afetadas pelos crimes violentos foram o centro histórico, onde se localiza o comércio mais popular, áreas pericentrais e periféricas das Zonas Norte, Sul, Leste e Sudeste. Quanto à sua evolução entre 2014-2015, é possível perceber uma certa diminuição das manchas vermelhas das Zonas Norte e Sudeste. A mancha da Zona Leste não apresenta muita alteração, diferentemente do que se observa na mancha da Zona Sul, que sofre significativa redução de um para o outro (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

**Figura 6 - Mapa de Calor CVLIS Teresina 2014 e 2015.**



Fonte: Fórum de Segurança Pública (2016).

<sup>36</sup> Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança (2016), os Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) são as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

<sup>37</sup> Mapa de calor é um tipo de representação visual que permite identificar onde há concentração ou dispersão de um fenômeno.

Quanto à incidência da violência no município, considerando os dez bairros onde houve mais ocorrências de homicídios (Tabela 7.), constata-se que, em 2015, o bairro com maior incidência foi o Angelim, na Zona Sul da cidade, com um total de 19 vítimas, seguido de Santo Antônio, com 16 vítimas. Não obstante a Zona Sul concentrar os bairros merecedores de uma maior atenção da segurança pública e de órgão municipais e estaduais de prevenção à violência, dos dez bairros, três se localizam na Zona Norte: Parque Brasil, São Joaquim e Poti Velho.

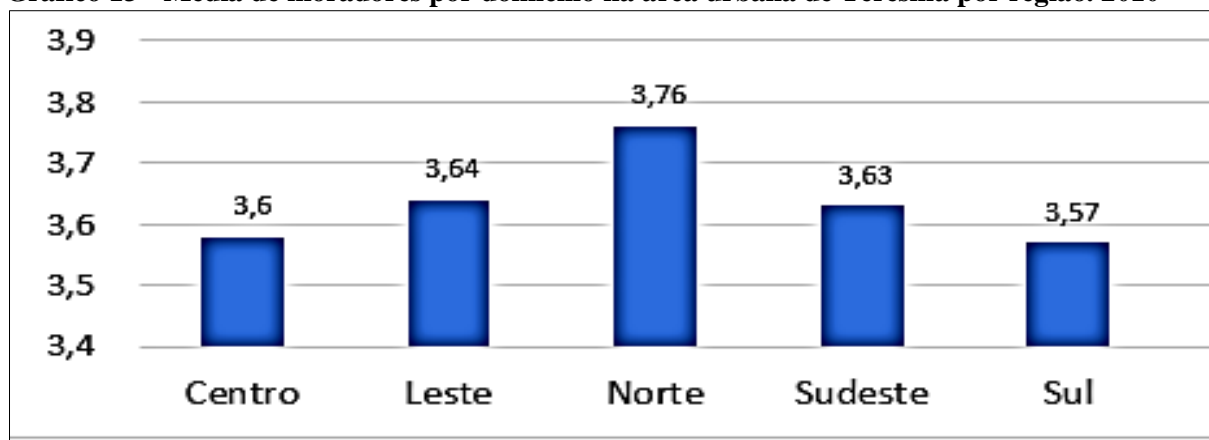
**Tabela 7 - Os dez bairros com maior número de homicídios em Teresina, 2015**

<b>bairros</b>	<b>zonas</b>	<b>número de vítimas</b>
Angelim	Sul	19
Santo Antônio	Sul	16
Itararé	Sudeste	14
Parque Brasil	Norte	12
Satélite	Leste	11
São Joaquim	Norte	9
Santa Maria	Norte	9
Samapi	Leste	8
Novo Horizonte	Sudeste	8
Portal da Alegria	Sul	7

Fonte: Fórum de Segurança Pública (2016).

O número médio de moradores por domicílio é um indicador comumente utilizado para tratar das condições de vida nos domicílios. Segundo o IBGE (2010), Teresina possui 222.154 domicílios, sendo 210.154, localizados na Zona urbana (94,6%) e 12.061 na Zona rural (5,4%). A média de moradores por domicílio é de 3,7. Como se pode observar no Gráfico 13, a Zona Norte é a que tem a média de moradores mais elevada, 3,76 por domicílio, seguida pelas Zona Leste, Sudeste, Centro e Sul.

**Gráfico 13 - Média de moradores por domicílio na área urbana de Teresina por região. 2010**

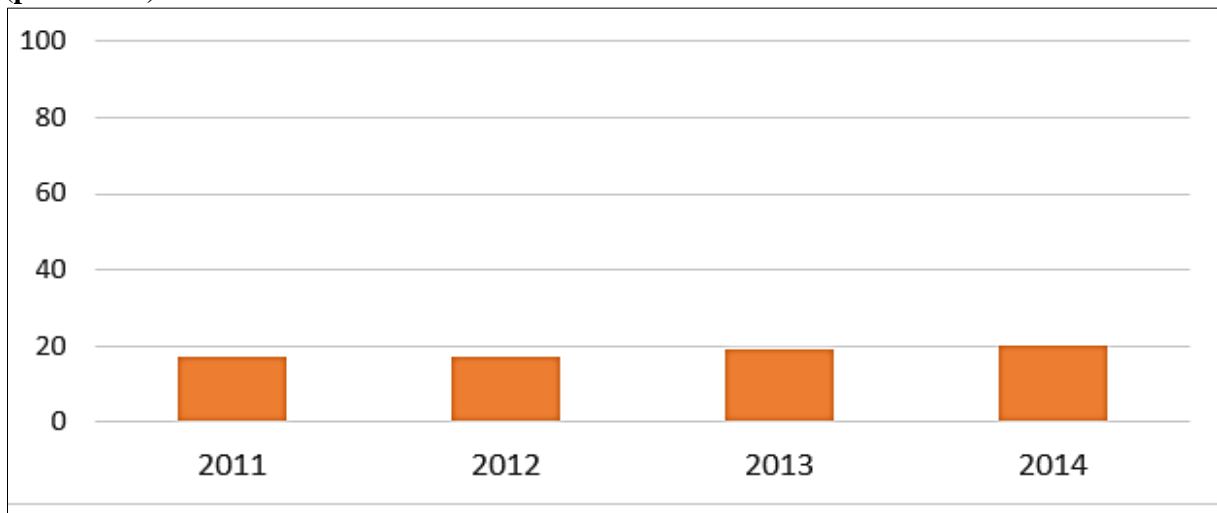


Fonte: IBGE (2010).

Seguindo uma tendência do restante do país, as condições urbanas melhoraram substancialmente em termos de cobertura de água, fornecimento de energia e coleta de lixo, embora Marques (2015) advirta que a qualidade dos serviços e políticas prestadas ainda mereça ser levantada com mais precisão.

Alguns dados sinalizam para analisar a qualidade dos serviços sanitários e de conforto. Assim, se o atendimento urbano de água atingiu a cobertura de 94,4% dos domicílios em Teresina, 92,17% já dispõe de coleta de lixo e 99,17% de energia elétrica (IBGE, 2010), a evolução da cobertura do esgotamento sanitário não correspondeu ao mesmo ritmo e ainda é pequena. Entre 2011 e 2014, como se observa no Gráfico 14, ocorre uma pequena evolução, mas a existência de esgotamento sanitário ainda é privilégio de poucas residências.

**Gráfico 14 - Índice de atendimento urbano de esgoto referido aos municípios atendidos com água (percentual) – série 2011 – 2014.**

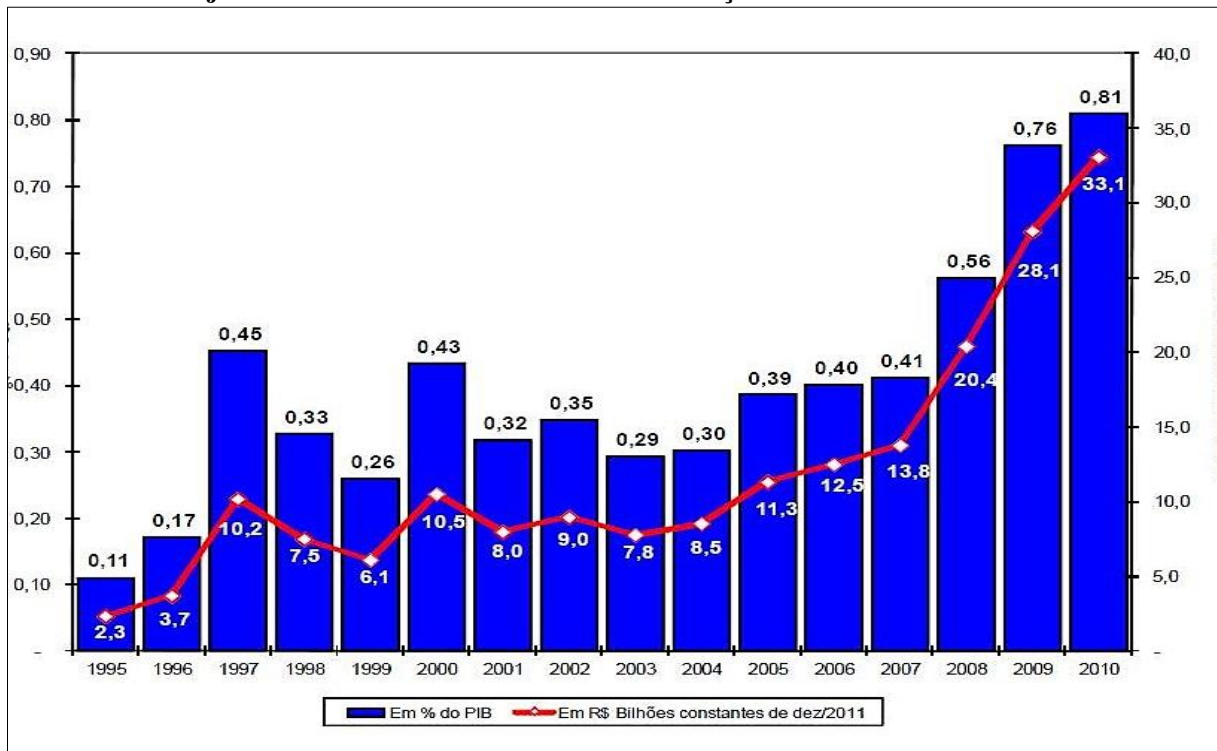


Fonte: Brasil (2016).

Essa precariedade na disponibilidade de esgotamento sanitário adequado reflete as poucas iniciativas no setor de saneamento básico no país. Embora se tenha havido um deslocamento de recursos para o atendimento aos segmentos de menor renda na área de habitação, a trajetória do gasto social federal entre 1995 e 2010 em habitação e urbanismo (Gráfico 15) revela, de forma clara, que foram destinados reduzido volume de recursos em relação ao PIB para tais áreas, inclusive frente ao conjunto dos gastos públicos em geral, como cita Salvador (2012) e mostra um quadro do IPEA (2012).

Ademais, a trajetória de instabilidade evidenciada no Gráfico 15 aponta os efeitos dos ajustes fiscais que as áreas de habitação e urbanismo sofreram, principalmente entre 1995 e 2003. A partir de 2003, essas áreas vêm ampliando progressivamente seus recursos, passando de 0,29% do PIB no referido ano para 0,81% do PIB em 2010. O aumento no volume de recursos se justifica tanto pelos investimentos mobilizados pelo PAC como pelo PMCMV.

**Gráfico 15 - Trajetória do Gasto Social Federal na habitação e urbanismo. 1995-2010.**



Fonte: IPEA (2012).

Com efeito, mediante poucos recursos disponibilizados e descentralizados neste setor para os municípios e estado, o processo de ocupação contínuo de áreas localizadas no entorno de rios, lagoas, encostas, agrava ainda mais a situação do saneamento, pois, sem planejamento e ações de drenagem efetivas, as vulnerabilidades a epidemias e inundações se eleva.

Segundo Cavion (2014), o impacto das induções e/ou enchentes com seus prejuízos humanos, físicos e econômicos são proporcionais ao crescimento urbano e ao status econômico alcançado pela cidade, configurando um grande conflito socioespacial. As chuvas são fenômenos naturais, mas enchentes são fenômenos sociais e políticos.

O levantamento dos “setores de risco de desastre”<sup>38</sup> requerido pelo Ministério da Integração (BRASIL, 2014) identificaram no município de Teresina o seguinte quadro:

[...] 38 setores de risco, que abrangem área um total de 2,86 km<sup>2</sup> e abrigam 6.958 edificações e 27.744 habitantes. Esses setores encontram-se subdivididos em 430 subsetores, dos quais 384 estão sujeitos a inundação, seis a solapamento de margens de cursos d’água e 40 estão sujeitos a deslizamento (BRASIL, 2014, p.88).

Chaves, Tavares e Andrade (2017) revelam que a expansão urbana sem um planejamento efetivo de uso e ocupação do solo implicou a recorrência de inundações,

<sup>38</sup> O Ministério da Integração Nacional abriu licitação com foco na contratação de empresa especializada para levantamento de dados e análise da vulnerabilidade a desastres naturais, elaboração de mapas de vulnerabilidade e de risco e apresentação de proposta de intervenções para prevenção de desastres naturais.

solapamento e deslizamentos em todas as Zonas (Centro, Norte, Leste, Sul e Sudeste) da cidade, sobretudo à Centro e a Norte, consideradas as áreas mais vulneráveis a desastres, sobretudo à risco de enchentes.

Segundo Alves Filho e Ribeiro (2006), os diversos discursos sobre as enchentes se revestem de fundamentos que visam legitimar intervenções sem maiores contestações, priorizando deslocamentos involuntários de moradores pobres para áreas periféricas.

Entender, portanto, as representações das enchentes significa compreender as razões e argumentos que fundam discursos e percepções sobre o fenômeno, segundo a época, o lugar e os sujeitos. A apreensão mesmo que panorâmica destes discursos e significados sobre o mesmo fenômeno, contribui para o entendimento da lógica que preside as decisões políticas e as intervenções urbanas sobre os riscos socioambientais e os associados às enchentes.

### 3.5.1 Teresina e suas relações com as enchentes: representações, repercussões sociais e intervenções urbanas

A representação socioespacial de regiões e/ou áreas da cidade como inadequadas para viver, por exemplo, devido ao “risco de enchentes” e a “insalubridade”, já era tema de discussões políticas no processo de escolha do lugar que iria abrigar a nova capital piauiense. Segundo estudos de Chaves (1998) e Filho (2002), a visão das autoridades do século XVIII e XIX era de que ocupar a desembocadura do Poti e do Parnaíba significava viver sob ameaça da elevação de suas águas e das lagoas existentes.

O interesse em transferir a sede do governo de Oeiras para um lugar potencialmente mais estratégico para o desenvolvimento da província alinhava-se com a necessidade de ser um lugar “livre de enchentes e epidemias”. A percepção do então Conselheiro Saraiva era de que a Vila (Velha) do Poti não era adequada para instalar a sede da capital. Com efeito, o então Conselheiro Saraiva empreende campanha junto aos moradores dessa antiga povoação para ocupar outro lugar na mesma região. Trecho de um relato de 1844 do referido Conselheiro, transcrito na obra de Chaves (1998), reforça a percepção desta autoridade sobre a área e dos habitantes acerca da mudança de local,

Chegando a Vila do Poti, fácil me foi compreender que sujeita a febres endêmicas, sempre arruinadas pelas enchentes daquele rio, não podia aquela vila florescer, e que seus habitantes desejavam com ansiedade edificá-la em qualquer outro lugar que pudesse convir a seus interesses. Aproveitei esse ensejo, convidei-os a edificar no mais belo e agradável lugar da margem do Parnaíba; principiei a edificar, por meio de subscrições, uma matriz, e o resultado de tudo isto foi além de minhas esperanças, porque nunca acreditei que, em menos de seis meses, estivessem em construção perto de trinta habitações e, ainda mais, que os mesmos habitantes da Vila Velha, que ali

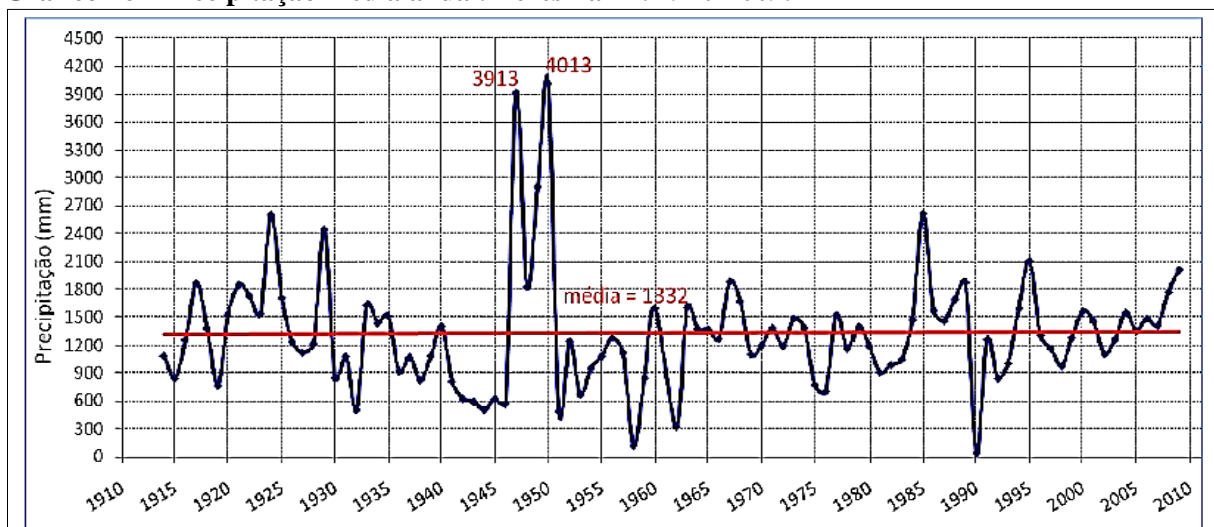
tinham elegantes casas, se resolvessem a deixá-las para construir no novo local, hoje geralmente chamado de Vila Nova do Poti, outros prédios (CHAVES, 1998, p. 17-18 20).

A localização escolhida, um pouco acima da confluência dos rios Parnaíba e Poti, era considerada mais segura. Surge desse processo a Vila Nova do Poti, que passou a ser capital da província e chamada de Teresina, em 16 de agosto de 1852 (CHAVES, 1998; COSTA FILHO, 2002).

Contudo, contrariando as previsões do Conselheiro Saraiva, as enchentes passaram a compor a cena urbana da cidade, acarretando prejuízos materiais e humanos, atingindo várias áreas centrais e rurais, como se pode notar nas matérias registradas na imprensa escrita da cidade referentes aos anos com maior índice de precipitação de chuvas (1924; 1947; 1950; 1985) e os de grandes enchentes (1960; 1979), conforme registros de Relatórios Ambientais (TERESINA, 2007, 2014).

O Gráfico 16 apresenta o grau de precipitação média anual em termos de tendência, de 1914 a 2009. Nele, é possível verificar redução ou elevação das chuvas ao longo dos anos. As maiores incidências de chuvas foram as ocorridas entre 1947 e 1950, com registros de 3.913 mm e 4.013 mm, respectivamente. Esses totais representam cerca de três vezes a média atual, considerando toda a série. Na sequência, também, consideradas grandes precipitações, se comparadas com a média, estão as dos anos de 1924, 1929, 1985, 1995 e 2009.

**Gráfico 16 - Precipitação média anual. Teresina-PI. 1910-2009.**



Fonte: Teresina (2014b).

Em 1926, o periódico *A imprensa* ainda repercutia as enchentes ocorridas nos anos de 1917 e 1924, quando se registrara elevada precipitação de chuvas:

O Parnaíba, de alguns anos para cá tem avolumado assustadoramente as suas águas. Quer parecer que este ano vamos ter a mesma quadra de prejuízos e horrores que as invernadas de 1917 e 1924 nos trouxeram [...]. O que de bom ou não eles

(meses de março e abril) nos reservam, não se pode prever [...] (O PARNAÍBA...,1926, p. 1).

E suas águas continuam a subir semelhante às do dilúvio universal, surdas às súplicas das populações. Esquecendo ainda mais da sua bondade habitual, tornou-se demais ambicioso e egoísta tomando as habitações dos pobres camponeses a quem outrora protegia, deixando-os sem abrigo e completa miséria (O PARNAÍBA...,1926, p. 1).

O rio Parnaíba, reconhecido como fundamental para a vida da cidade, chamado “nossa verdadeira artéria fluvial”, também se tornava “assustador” e cenário de espetáculo (sobre)natural, atraía romarias para assistir ao fenômeno. Era também classificado como “invasor”, responsável pelo caos e prejuízos materiais e humanos, associado ao “dilúvio e/ou flagelo”.

Monteiro (2015), narrando as enchentes de 1924 e 1926, descreve o impacto da inundação e a destruição de várias lojas localizadas próximas ao rio, provocando, assim, o deslocamento destes estabelecimentos para o entorno da Praça Rio Branco (Centro). Em suas crônicas, o autor associa as enchentes a uma calamidade, a um fenômeno natural. A imprensa também repercute o impacto das enchentes sobre as populações ribeirinhas das Zonas Sul (povoado Areias) e Norte (Poti Velho).

Neste contexto, pouco se indagava sobre o processo de ocupação da cidade como causa das enchentes, apenas se focalizava a situação dos flagelados, vítimas de um fenômeno que, apesar de frequente, na visão dos periódicos da época, não havia como se precaver ou proteger-se. Imagem (figura 7) registra parte do centro da cidade sendo inundado em 1926, produzindo enormes prejuízos.

**Figura 7 - Imagem de área do centro de Teresina atingida pela enchente de 1926.**



Fonte: IBGE (2017).

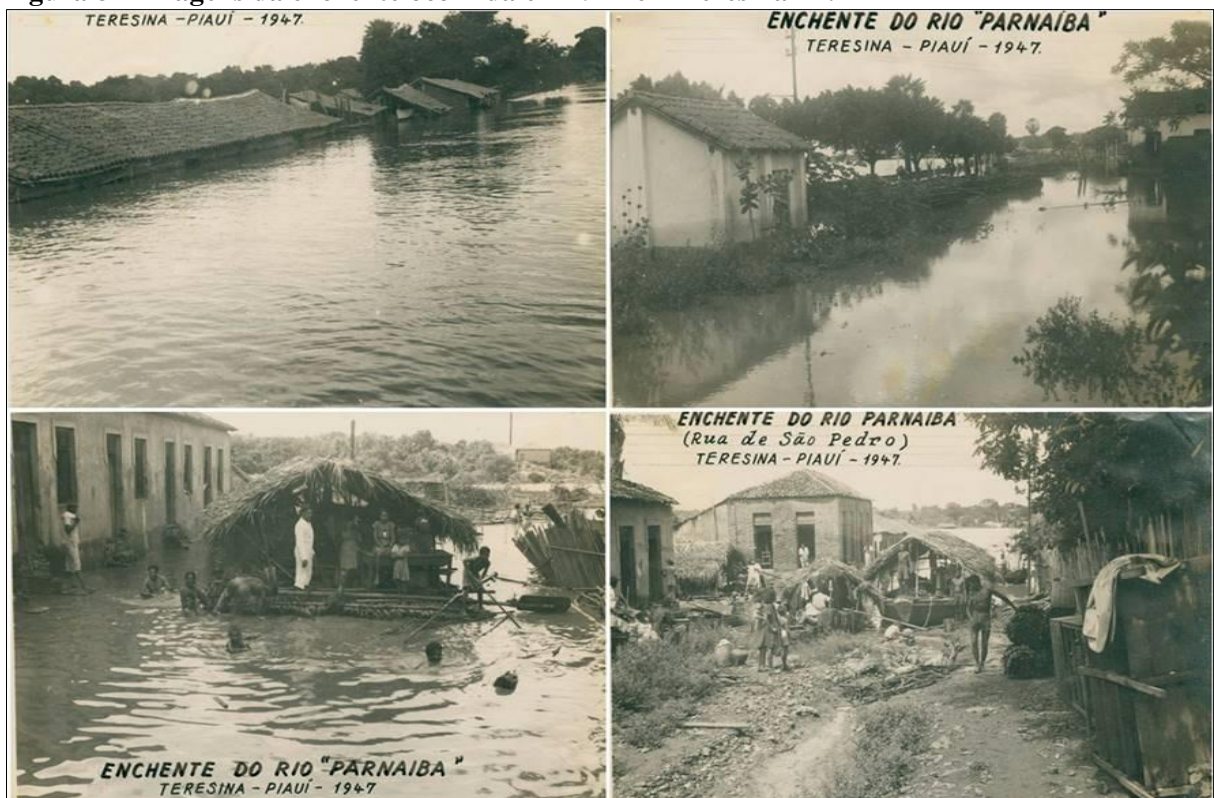
Monteiro (2015), narrando as enchentes de 1924 e 1926, descreve o impacto da inundação e a destruição de várias lojas localizadas próximas ao rio, provocando, assim, o deslocamento destes estabelecimentos para o entorno da Praça Rio Branco (Centro). Em suas

crônicas, o autor associa as enchentes a uma calamidade, a um fenômeno natural, “[...] resultante de um inverno chuvoso” (MONTEIRO, 2015, p.200). A imprensa também repercutiu o impacto das enchentes sobre as populações ribeirinhas das Zonas Sul (povoado Areias) e Norte (Poti Velho).

As medidas governamentais, em face da enchente de 1926, tiveram caráter emergencial, pontual e individual. Com exceção da demolição de alguns escombros de prédios, o ordenamento de uma via (atualmente avenida Maranhão) por parte da Prefeitura, restou aos atingidos o auxílio para recompor o patrimônio e/ou a solidariedade, no caso daqueles que usavam canoas e botes para socorrer as vítimas (MONTEIRO, 2015).

Imagens da enchente de 1947, conforme dispostas na Figura 8, identificadas no histórico de fotos do IBGE (2017) sobre Teresina, representam as condições urbanas de áreas da cidade à época. Vista parcial de casas submersas, alagadas, dispostas no curso natural das águas quando ocorrem cheias, evidenciam o padrão de ocupação. A imagem da rua São Pedro, localizada no centro da cidade, evidencia as condições sanitárias com uma população, sobretudo as mais pobres e crianças, expostas às enchentes e às águas poluídas da área urbana. Barcas improvisadas para realizar o transporte de bens e resgatar pessoas revelam uma das medidas adotadas em face da situação.

**Figura 8 – Imagens da enchente ocorrida em 1947 em Teresina-PI.**



Fonte: IBGE (2017).



Na década de 1960, os casos de alagamento e enchentes continuaram. A população da capital quanto das cidades ribeirinhas foi afetada, sendo matérias corriqueiras nos periódicos *Folha da Manhã* e *Jornal do Piauí*, como atestam estes exemplos,

Ceará e Piauí enfrentam drama de uma calamidade (CEARÁ...,1960, p. 4).

Calamidade pública é quadro aterrador que enfrentamos (CALAMIDADE...,1960, p. 1).

Alastra-se o flagelo das inundações (ALASTRA-SE...,1960, p. 6).

A grande desgraça (A GRANDE..., 1960, p. 2).

Nas reportagens, opiniões, crônicas e notinhas, as enchentes aparecem como objeto de debates políticos, ora como críticas da oposição ao Governo Estadual por uma “injustificável irresponsabilidade”, ao abandonar a população ao flagelo das enchentes (GOVERNO..., 1960, p. 1); ora como elogios ao governador pela “atenção” conferida ao momento exigido (A VERDADE...,1960, p. 4). As notas oficiais do governador e do prefeito solidarizam-se com as vítimas e divulgam medidas assistenciais a serem tomadas, entre elas a mobilização de recursos financeiros e humanos (PALÁCIO...,1960, p. 4).

As organizações sociais da época também se mobilizam, seja atendendo ao chamado do Governo, seja de forma espontânea, organizando comissões para resgatar e alimentar o que consideravam “vítimas do flagelo” e/ou da “calamidade”. Tratava-se de igrejas, clube de mulheres da sociedade, Lions Clube, organizações estudantis e os próprios jornais *Folha da Manhã* e *Jornal do Piauí*, que serviam de instrumento de mobilização.

Não obstante esta diversidade de atores envolvidos (grupos políticos de oposição e situação; organizações sociais) não se verifica discussão mais profunda sobre como evitar tais “prejuízos materiais e à vida humana”. O foco era o rápido atendimento às vítimas, sejam para abrigá-las provisoriamente, seja para aliviar as dores das perdas e alimentá-las a partir da caridade social.

Como diz Maricato (2001), a tragédia urbana sobre as enchentes e desmoronamentos ocorridos em cidades do sudeste do país em tempos recentes, ou o caos urbano, como define Lima I. (2015), ao tratar das enchentes em Teresina atualmente, eram reconhecidas em 1960 como “calamidades, flagelos, dramas”, ora como provações sobrenaturais, ora naturais e restritas, atreladas às chuvas e a níveis pluviométricos elevados.

As causas sociais e urbanas ainda não eram problematizadas, muito menos soluções políticas para enfrentar definitivamente a questão eram discutidas. Os efeitos da ação antrópica, da desigualdade social e ambiental, consequência não do volume das águas, mas de fatores

como má distribuição de renda, especulação imobiliária ou a ocupação das várzeas seja pelos pobres, alternativa possível e mais econômica para sobreviver, seja para os ricos, lugar de amenidades e belas paisagens, ainda não eram discutidas com profundidade.

Por seu turno, com o ritmo de crescimento demográfico e a expansão urbana da cidade nas décadas de 1970 e 1990, o problema se agrava e passar a exigir soluções cada vez mais complexas. No entanto, em face das enchentes ocorridas em 1974, a solução oficial, sobretudo para as famílias pobres que viviam margeando os rios Poti e Parnaíba e o próprio centro antigo, foi a indução do deslocamento e/ou remoção para áreas distantes, mas não necessariamente livres de enchentes e alagamentos.

Os bairros Poti Velho, Mafrense, Nova Brasília, dentre outros lugares na Zona Norte onde parcela das famílias foram removidas tornaram-se palcos de tragédias e solidariedade. Mesmo em períodos onde a incidência de chuvas foi relativamente baixa, como as de 1974, as enchentes continuavam sendo noticiadas como há cinquenta anos atrás, como “agressoras” e os rios tomados como “vilões”. Imagens de manchetes de um periódico de 1974 são emblemáticas, pois revelam, mesmo que parcialmente, o cenário. (Figura 9).

Figura 9 - Imagens de matérias sobre as enchentes de 1974 – O Estado. Teresina-PI



Fonte: PARNAÍBA...(1974, p. 1). ENCHENTES...(1974, p. 6).

Em 1975, em mensagem o governador anunciava uma “solução definitiva” para as famílias pobres, mas, na verdade, tratava-se de uma estratégia antiga, isto é, a remoção como resposta a enchentes:

Começou a encaminhar-se para uma solução definitiva o problema habitacional da classe pobre que, periodicamente, se vê expulsa das margens do Parnaíba e do Poti. Foi iniciada a edificação de 442 casas populares na

capital e em Parnaíba, das quais 200 no bairro Buenos Aires em Teresina (PIAUÍ, MENSAGEM DO GOVERNADOR, 1975).

Entretanto, estudos da década de 1970 sobre a cidade (MONTE, 2010) revelam o tratamento autoritário sobre a problemática urbana, sobretudo quando migrantes se fixaram em áreas mais próximas do centro. Com o argumento de que os mesmos ocupavam áreas irregulares e/ou de risco iminente de enchentes, foram retirados pelo Poder Público para a construção e expansão de avenidas, como a Miguel Rosa, que recorta a cidade, do Sul ao Norte.

Lima (2001, p.84) ao estudar a promoção imobiliária em Teresina afirma que a construção da Avenida Marechal Castelo Branco no início da década de 1980 teve como objetivo barrar as referidas enchentes, oportunizando às classes de alta renda uma “[...] área bem localizada no espaço urbano com acessibilidade, de frente para a nascente, margeando o rio, dotada de infraestrutura, salubre e desocupada”.

Nesse contexto, além das medidas assistenciais e de remoção, foram incorporadas outras, de caráter preventivo, isto é, que pudessem “minimizar” os impactos das enchentes: vacinação de famílias contra doenças decorrentes da mistura da água *in natura* do rio e águas poluídas dos esgotos; instalação de um dique<sup>44</sup> na margem esquerda do rio Parnaíba (Boa Esperança, obra executada pelo Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) na década de 1970), e outro na margem esquerda do Poti (Mocambinho, obra executada pela Prefeitura de Teresina, em 1985) (BRASIL, 2015).

Vale ressaltar que, áreas onde se ergueram grandes edifícios residenciais e *shoppings centers*, como se observa na Figura 10, até então consideradas de risco para as camadas pobres da população, são capturados tanto pelo capital imobiliário, destinando-a à média e alta renda, como pelos novos empreendimentos comerciais. Os *shoppings centers Riverside Walking* e *Teresina Shopping* foram edificadas sobre lagoas aterradas, que “[...] serviam para o controle do escoamento, filtragem e absorção mais natural da poluição das águas servidas que escoavam para o rio, ajudando a controlar o problema das cheias nas áreas ribeirinhas, pelo controle da vazão do rio” (SALES; ALBUQUERQUE, 2002, p. 11)

Tal dinâmica se aproxima do que Arantes (2002) define como gentrificação dos espaços urbanos, isto é, intervenções urbanísticas que deslocam populações locais para a periferia, direcionando os benefícios do investimento na área para residentes ou consumidores solventes. Enseja também um novo padrão de segregação socioespacial, pois tanto os condomínios de média e alta renda como os *shoppings centers* impõem regras de admissão e

---

<sup>44</sup> Os diques são construídos com solos sobre aluviões silto-arenosos e silto-argilosos, depositados nas planícies dos rios (BRASIL, 2015).

exclusão, implicando fragmentação da circulação e do uso de espaços públicos (CALDEIRA, 2000; LAGO, 2000).

**Figura 10 - Imagens de áreas ocupadas às margens do Rio Poti – Teresina. 2011.**



Figura A: Visão parcial de edifícios residenciais no bairro Ilhotas, margem direita do Rio Poti; Figura B: Visão parcial do Shopping Riverside, bairro Jockey, margeme esquerda do rio Poti.

Fonte: Reis (2011).

Na Zona Norte, tanto as estratégias e práticas sociais de famílias sem-teto que ocuparam a região como as de diferentes agentes sociais (governos estadual e municipal, empreendedores, promotores imobiliários), também vão transformando-a. Trata-se, como afirma Correa (2014), de alterações na paisagem, funções e usos que servem de referência para entender o processo de produção da cidade. Daí ser representada como lugar histórico, de tradições, de moradia, de belezas naturais devido ao encontro dos rios e as lagoas, mas também é percebida e vivida como lugar de risco de enchentes, de degradação, de conflito pelo uso e ocupação do solo, de intervenção urbana.

Não obstante a permanência das “marcas do vivido” (LEFEBVRE, 2006), novas “formas-conteúdos” (SANTOS, 2006) vão surgindo no processo de expansão urbana experimentado na cidade. Logo, na Zona Norte, não seria diferente. O modo de vida rural vai dando lugar ao modo de vida urbano. Os sítios, quintas e fazendas vão ser preservados, mas apenas na toponímia de alguns bairros atuais. O ofício de vaqueiro vai se preservando em pequenos fragmentos do vivido, como nos vestígios da memória de idosos, seus filhos e netos, e em festas do bumba-meu-boi. Para Pedrazani (2010), estas festas foram atualmente ressignificadas e são frequentes em Teresina, sobretudo em bairros da Zona Norte, como Matadouro, Vila São Francisco e Poti Velho.

Os poucos pescadores, vão mantendo em suas atividades o caráter artesanal<sup>46</sup>. Antigas famílias de oleiros, fabricantes de tijolos, vão incorporando outra atividade, o artesanato, modernizando-o e transformando-o em empreendedorismo cultural reconhecido

<sup>46</sup> Segundo Amorim (2010), dos 700 pescadores artesanais cadastrados no sindicato da categoria, 450 residem no bairro Poti Velho, o que representa 64,28% do universo.

internacionalmente (MONTE, 2016). Os terreiros de umbanda e candomblé, imbricados nas casas e as margens de lagoas, também vão se multiplicando, exigindo visibilidade e o direito de se preservarem no lugar (CARMO, 2016).

Desse modo, um edifício, que antes funcionara como matadouro público, vai conquistando função cultural, como ocorrido a partir da inauguração do Teatro do Boi na década de 1980, recentemente reformado para exercer a função de complexo cultural com recursos do PLN (TERESINA, 2014). Da área utilizada para pastos passa-se a se retirar argila e produzir tijolos para edificar a cidade, depois o artesanato com o barro. Surgem também lagoas artificiais forma uma paisagem lacustre-fluvial transformando-se em canais de esgotos, lixões e vetores de risco (MONTE, 2016). Conforme o discurso da Prefeitura

Trata-se de região ocupada por população de baixa renda em condições precárias e insalubres, com habitações em risco permanente de inundação e sem provimento de serviços básicos de saneamento, que se beneficiará das obras e ações contidas no Programa (TERESINA, 2007a).

No entanto, como visto, tal processo de ocupação em áreas consideradas pelo discurso oficial de “alta vulnerabilidade e risco a vida” (TERESINA, 2007; 2015) não foi escolha das famílias pobres, afinal o baixo preço dos terrenos nas áreas periféricas e mais baixas da cidade, apesar de não disporem de infraestrutura urbana, foi fator de atração para a instalação de conjuntos habitacionais, como o São Joaquim e o Mocambinho.

Com efeito, em 1985, devido ao adensamento da população em áreas alagadiças, e com a simultaneidade dos picos de vazão dos Rios Poti e Parnaíba implicando a penetração do fluxo de água, pelo Rio Poti, numa posição não protegida pelo dique Boa Esperança, houve uma grande enchente atingindo centenas de famílias na cidade, sobretudo nos bairros Poti Velho, Mafrense, Nova Brasília e Mocambinho, conjunto recém-instalado (TERESINA, 2007).

A carência de condições de habitabilidade, associada à falta de resolutividade dos governos quanto à situação das enchentes, implicou no recrudescimento dos conflitos pelo uso e ocupação do solo a partir do deslocamento da população atingida na cidade, sobretudo na própria Zona Norte, buscando teto mais seguro onde já se residia e se construíam laços de identidade e sobrevivência.

Assim, áreas vazias, públicas, no bairro Aeroporto, áreas privadas nos bairros Água Mineral e Primavera, são ocupadas pelas famílias sem teto, ganhando visibilidade na mídia impressa. Entretanto, como se vê em títulos de matérias jornalísticas logo abaixo, a repercussão de tal fenômeno não estava associada ao reconhecimento dos atingidos pelas enchentes como cidadãos de direitos, negados pelo processo desigual de ocupação e uso do solo, mas como

condição ora de flagelados e/ou alagados – portanto, vítimas de uma calamidade natural – ora criminalizados como invasores.

Desabrigados invadem casas no conjunto São Joaquim (DESABRIGADOS INVADEM...,1985);

Alagados expulsos de terrenos por policiais (ALAGADOS EXPULSOS...,1985);

Policiais usam metralhadoras e expulsam alagados no Aeroporto (POLICIAIS...,1985);

Alagados invadem terreno na Zona Norte (ALAGADOS INVADEM...,1985);

Vila Tancredo dos Alagados já possui 100 famílias (VILA TANCREDO..., 1985);

Flagelados reagem a ação de despejo (FLAGELADOS REAGEM..., 1985).

Ressalta-se que os casos das ocupações que produziram e consolidaram as Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves, na Zona Norte, tornaram-se emblemáticas, sucedendo novas práticas caracterizadas pela afirmação de direito à moradia das famílias envolvidas, marcando, de forma definitiva, um novo momento dos conflitos urbanos na cidade. O processo de negociação, de desapropriação e a consequente permanência das famílias nessas áreas ocupadas passaram a ser tanto um sinalizador de uma nova forma de gerir os conflitos urbanos quanto um potencializador das lutas por moradia na cidade (LIMA, 2003; VIANA, 1999).

A partir dessas experiências, Lima (2003) ressalta que emergem soluções de conflitos incluídas no reconhecimento do direito à permanência das famílias nas terras ocupadas, abrindo novas perspectivas ao enfrentamento da questão da moradia, caracterizadas pela legitimidade e conquista da apropriação social do uso da terra. Além disso, o Movimento dos Sem-Teto passa a ser uma das maiores expressões de luta por moradia, passando a atrair suportes político-jurídicos e a conquistar reconhecimento público e, conseqüentemente, espaço para divulgar suas lutas, dando, assim, maior visibilidade aos problemas urbanos.

Após as inundações da área, em 1985, o dique da Boa Esperança foi estendido até o Conjunto Mocambinho e foram instalados dois sistemas de recalque: um na lagoa Cacimba Velha (bairro São Joaquim) e outro na lagoa do Mocambinho. Foi realizada também reforma nas interligações das lagoas por meio de canais e orifícios, visando à laminação das vazões de cheias. Apesar destas iniciativas tomadas para mitigar os riscos de enchentes, a Prefeitura reconheceu que o sistema de bombeamento como forma de drenar a água não funcionou plenamente (TERESINA, 2007a).

Na década de 1990, continuou o adensamento populacional nesta área. Ocupações que originaram, por exemplo, as Vila Carlos Feitosa, Padre Eduardo, Apolônia, Vila Pantanal, Vila Mocambinho e Vila São Francisco, esta última conquistando status de bairro, vão intensificando o aterramento parcial de lagoas e canais, bem como o adensamento no seu entorno. Os diques marginais dos rios Parnaíba e Poti também vão sendo ocupados com residências e pequenos negócios (TERESINA, 2007a).

Nesse processo, ocorreu a degradação das lagoas, que se tornaram desembocaduras de esgotos e de lixo, interferindo na capacidade de escoamento do sistema e transformando-o em focos de doenças para a população (MOURA; LOPES, 2006). A impermeabilização dos solos das bacias hidrográficas e de áreas fluviais ambientalmente frágeis, entre outros fatores, continuou a causar as enchentes como as de 1995, 2004 e 2009, atingindo parte da população local.

Assim como periódicos de 1926 e 1969 noticiavam o “caos causado pelas chuvas e enchentes”, dramatizando a situação e retratando-a como o pior cenário da história, portais de *Internet* também o fizeram sobre eventos ocorridos em anos recentes. Uma chamada de matéria sobre o impacto das enchentes de 2009, no *Portal 180 Graus*, é emblemática: “Teresina viveu um drama. Reveja a pior enchente da história”. Na matéria, exibem-se imagens de áreas alagadas da cidade e o discurso sobre o drama das famílias e do estado de calamidade pública, no qual as chuvas e as enchentes são tidas como fenômeno (sobre)natural, negligenciando-se a problemática da ocupação e uso do solo como fator determinante nesse processo.

As enchentes foram ocasionadas, além da época de chuvas, pela abertura das comportas da barragem de Boa Esperança. Teresina viu trechos serem interditados, como o Balão que liga a ponte Wall Ferral (avenida Cajuína-Zona Leste), balão que liga ao *Shopping Riverside* e Eurobusiness (avenida Raul Lopes-Zona Leste), parte da avenida Marechal Castelo Branco (por baixo da ponte JK), Estrada da Alegria (Zona Sul), parte da avenida Freitas Neto, no Mocambinho (Zona Norte) e balão da avenida Miguel Rosa, nas proximidade do Piauí Center Moda (Zona Sul). Foi um caos só. O prefeito Sílvio Mendes teve que decretar estado de calamidade. Quase toda a cidade esteve debaixo d'água. Todas as regiões, Centro e Zonas Sul, Sudeste, Leste e Norte, enfrentaram o drama das enchentes (TERESINA VIVEU..., 2009).

Não obstante as enchentes ocorrerem em diversas Zonas da cidade, segundo estudos de Chaves e Andrade (2017), foi a Zona Norte que apresentou maior grau de vulnerabilidade social e ambiental. Conforme Chaves, Tavares e Andrade (2017), a Prefeitura tem atuado no sentido de mitigar os efeitos das enchentes, mas suas ações são medidas atenuantes e emergenciais, portanto, insuficientes como resolução definitiva da questão. Ademais, como constatado em levantamento realizado pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2014), a Prefeitura carece ainda de diversos instrumentos de planejamento e gestão e de prevenção de riscos de desastres naturais.

Com justificativa de proteger a população da Zona Norte e ao mesmo tempo preservar e fazer o uso sustentável do meio-ambiente, a Prefeitura elabora uma grande intervenção urbanística que pretende se diferenciar do tratamento histórico assistencialista dado a população afetada pelas enchentes. Tal situação-problema e compromisso de enfrentá-lo vai embasando o discurso de “requalificar a área”, consubstanciando o conteúdo do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2008c).

Desse modo, à medida que as problemáticas de uso e ocupação do solo foram e já estão bastante agudizadas, a inserção da problemática ambiental, tal qual se reconhece hoje, como uma preocupação local-global, torna-se agenda urbana para gestão da cidade sobretudo a partir de 1997, surgindo deste contexto, o Programa Lagoas do Norte. Como surgiu a ideia e foi sendo formulado, quais os principais atores protagonizaram este processo, que padrões de relações construíram, que recursos foram mobilizados, que mecanismos usaram para consolidar seu desenho e qual o caráter dele, são aspectos que pretendem ser objeto de reflexão no próximo capítulo.



#### **4 GESTÃO URBANA EM TERESINA: a emergência do programa lagoas do Norte e a influência do banco mundial na consolidação do desenho**

Na década de 1990 a problemática do uso e ocupação do solo, a inadequação ou mesmo a inexistência de serviços e infraestrutura urbana, sobretudo de saneamento básico, entre outros fatores, fez a questão ambiental chamar a atenção da sociedade e dos governos locais, surgindo como elemento importante para a gestão das cidades.

Na esteira desta preocupação, novas pautas e o uso de termos como “sustentabilidade” vai tornando-se lugar comum nos debates políticos e acadêmicos, sendo incorporado no conteúdo dos discursos, relatórios, leis e planos urbanos. O direito das gerações presentes e futuras, suas relações com os recursos naturais, reconhecidos como finitos, engendram a busca de como modificar a qualidade do ambiente, desenvolvê-lo com segurança, equilíbrio e justiça.

Desse modo, ao conquistar visibilidade global, a problemática ambiental urbana, passa a desencadear críticas da sociedade (organizações sociais) tanto ao papel do Estado, tradicional provedor de infraestrutura urbana e serviços urbanos, quanto ao papel de agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, que financiam projetos urbanísticos de grande impacto.

Em face das críticas, e buscando adequar-se aos novos discursos, governos e agências multilaterais vão incorporando a temática. O Banco Mundial, por exemplo, vai recomendando programa de ajuste financeiro aos países pobres e em desenvolvimento, a chamada sustentabilidade econômica. À medida que as críticas aumentam, a agência também vai adotando salvaguardas sociais e ambientais para mitigar e compensar eventuais impactos negativos que resultam de suas políticas de crédito para o desenvolvimento dos países (LATEFF, 2016).

Segundo Ultramarine (2005), a partir de iniciativas de governos nacionais, subnacionais, organizações da sociedade, documentos internacionais foram elaborados como a Agenda 21 e o Habitat II e passaram a recomendar o enfrentamento do problema ambiental urbano, mediante ações de caráter sustentável e democrática.

A nova agenda urbana do Habitat III (2016), denominada de Agenda 2030, reforça o princípio da sustentabilidade, retoma a plataforma de compromissos anteriores e reforçando outros. Temas como a mudança climática, prevenção de desastres naturais, relações de gênero, geracionais, étnicas, sociais, de violência urbana e de governança urbana multinível<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Considera os níveis supranacionais, nacionais e subnacionais (regionais e locais).

permearam o conteúdo discutido pelos governos nacionais, locais e organizações sociais integrantes do encontro<sup>49</sup>.

No Brasil, como afirmam Villaça (2012) e Maricato (2002), não é por falta de compromissos, projetos, planos-retóricos e legislações urbanas que os problemas citadinos se multiplicam, pois, no que se refere ao arcabouço político-legal, relativo à gestão urbana, por exemplo, nas duas últimas décadas do século XX, se registraram avanços no sentido de alterar o quadro de desigualdades socioespaciais nos médios e grandes centros urbanos.

A Constituição Federal de 1988, além de instituir como princípio organizador do processo decisório a descentralização político-administrativa e financeira entre os entes federados, estabeleceu uma nova ordem jurídico urbanística fundada na garantia da função social da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 1988). Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, 2001), a política urbana passa por outro momento de inflexão, pois, além de afirmar a centralidade do planejamento participativo<sup>50</sup>, incorpora instrumentos fundamentais para a construção de cidades sustentáveis.

Assim, a partir da década de 1990, num cenário marcado pelo acúmulo de problemas ambientais e urbanos, pela ascensão da agenda ambiental urbana no plano internacional e pela escassez de recursos, muitos governos municipais, imbuídos de novas competências, buscaram captar recursos externos, com o intuito de intervir em áreas degradadas ou de alta vulnerabilidade social. Nesse contexto, ganham centralidade os grandes projetos urbanísticos lastreados pelo discurso institucional de planejamento estratégico, sustentabilidade e requalificação urbana (VAINER; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2015).

Teresina se inscreve nesse processo a partir da experiência do Programa Lagoas do Norte que com aportes de recursos externos do Banco Mundial vem promovendo, desde 2008, alterações socioespaciais substantivas numa extensa área da Zona Norte. Buscar-se-á neste capítulo, portanto, identificar os principais espaços de discussão, os atores e seu grau de influência nos processos elaboração e consolidação do desenho do Programa. A análise dessa dinâmica revela ideias-força, acordos, compromissos, estrutura de gestão refletindo-se num

---

<sup>49</sup> Chefes de Estados e Governos, ministros, ministras, e altos representantes reuniram-se na Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador, com a participação de governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, e demais atores relevantes, para construir uma nova agenda urbana mundial (ONU, 2016).

<sup>50</sup> O Estatuto estabeleceu como um dos princípios fundamentais orientadores da política urbana, de cumprimento obrigatório, a “[...] gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

campo de ações, relações, negociações, conflitos, contradições, impasses e incertezas as quais podem servir tanto para o enfrentamento da questão urbana ambiental, quanto a reprodução da desigualdade socioespacial.

Para refletir sobre a concepção e implantação de um grande projeto urbanístico – no caso o Lagoas do Norte, necessário pois retroagir a década de 1990, sobretudo, quando a proposta aparece no contexto da primeira gestão de Firmino (1997-2000), atual prefeito da capital, que está no seu quarto mandato e responde pela segunda fase do Programa.

#### **4.1 A hegemonia do PSDB no executivo municipal de Teresina: a continuidade do modelo gerencial-empresarial e do plano-discurso modernizador e participativo na gestão urbana da cidade**

A atual coalizão política liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governa a cidade desde 1986. Tendo como principal representante político Raimundo Wall Ferraz que fora chefe do executivo (nomeado) entre 1976 e 1979. Assim, com exceção da gestão de Heráclito Fortes (1989-1993), eleito pelo grupo político, mas que ao assumir o executivo, se desentende e se afasta, e de dois anos de mandato de Elmano Férrer (2010-2012)<sup>51</sup>, tal coalizão é hegemônica na capital. Firmino Filho, atual prefeito, foi secretário municipal de finanças nas administrações de Wall Ferraz (1993-1995) e Francisco Gerardo (1995-1996), elegeu-se prefeito em 1996 e reelegeu-se para o segundo mandato em 2000. Nas eleições municipais de 2012 é eleito pela terceira vez, alcançando o mesmo número de mandatos de Wall Ferraz. O Quadro 3 detalha a cronologia desses gestores no período de 1986 a 2017.

Em termos de gestão urbana, no caso de Teresina, constata-se, portanto, uma relativa estabilidade e continuidade administrativa desde 1986, guardada as particularidades de cada mandato, contexto social e político, a cidade, assim como outras capitais brasileiras, experimenta, na década de 1990, uma inflexão no que diz respeito à gestão local.

Na esteira das alterações constitucionais em torno dos instrumentos mediadores da gestão pública, que acenava com possibilidade da inversão da lógica tradicional de planejamento urbano, o prefeito Firmino Filho buscava imprimir uma marca pessoal à administração local e diferenciar-se de seus antecessores, propondo a democratização e modernização da gestão, baseada em princípios participativos e descentralizadores. Para isso, declarava-se disposto não só a incorporar ideias de tendências políticas diferentes, e

---

<sup>51</sup> Vice do prefeito Silvio Mendes, à época do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), atualmente, senador pelo Movimento Democrático Brasileiro.

experiências consideradas “bem-sucedidas” em outros municípios, mas também a identificar anseios e reivindicações através de contatos diretos com a sociedade civil (RODRIGUES NETO, 2005).

### Quadro 3 - Prefeitos de Teresina – PI. 1986-2017

PREFEITOS	PERÍODO DOS MANDATOS
Raimundo Wall Ferraz (PMDB)	01.01.1986 a 01.01.1989
Heráclito de Sousa Fortes (PMDB/PDT/PFL) <sup>52</sup>	01.01.1989 a 01.01.1993
Raimundo Wall Ferraz (PSDB)	01.01.1993 a 22.03.1995 <sup>53</sup>
Francisco Gerardo da Silva (PSDB)	23.03.1995 a 31.12.1996
Firmino da Silveira Soares Filho (PDSB)	01.01.1997 a 31.12.2000
Firmino da Silveira Soares Filho (PSDB)	01.01.2001 a 31.12.2004
Silvio Mendes de Oliveira Filho (PDSB)	01.01.2005 a 31.12.2008
Silvio Mendes de Oliveira Filho (PSDB)	01.01.2009 a 31.03.2010 <sup>54</sup>
Elmano Férrer de Almeida (PTB)	01.04.2010 a 31.12.2012
Firmino da Silveira Soares Filho (PSDB)	01.01.2013 a 31.12.2016
Firmino da Silveira Soares Filho (PSDB)	Em exercício desde 01.01.2017

Fonte: Teresina (2017c).

Com base nessa pretensão de gestão modernizadora e democrática, Firmino Filho define como prioridades, em seu Plano de Governo (1997-2000), as áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e geração de emprego e renda. Como forma de aproximar-se da população e buscar soluções partilhadas para os principais conflitos e problemáticas da cidade, materializando os compromissos assumidos, define a descentralização administrativa e gerencial com a criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDU's)<sup>55</sup>, a instituição de novos Conselhos Gestores<sup>56</sup> e o Orçamento Popular<sup>57</sup> (RODRIGUES NETO, 2005).

Essa intenção de modernizar a máquina administrativa estava em consonância também com a proposta de reforma administrativa que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) à época estava implantando, com o intuito de substituir a “administração burocrática e patrimonialista”, por uma “administração gerencial”. Conforme Pereira (1997) a

<sup>52</sup> No último ano de sua gestão filiou-se ao PDT e a seguir ao PFL.

<sup>53</sup> No período de 02.03.1995 a 22.03.1995, o prefeito Raimundo Wall Ferraz licenciou-se por motivo de saúde, vindo a falecer em 22.03.1995. Ocupou o cargo, no período da licença, Vice-prefeito Francisco Gerardo da Silva, que cumpriu em caráter efetivo, o restante do mandato (TERESINA, 2017c).

<sup>54</sup> Renunciou ao mandato de prefeito para se candidatar ao cargo de governador, assumindo o executivo municipal o então vice Elmano Férrer, que cumpriu o restante do mandato.

<sup>55</sup> As Superintendências de Desenvolvimento Urbano-SDUs, foram criadas pela Lei nº 2.960/2000. Atualmente é regida pela Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007 possuem a finalidade de executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal. Na cidade existem quatro SDU's: a Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul.

<sup>56</sup> Atualmente existem 27 conselhos municipais, destes, segundo LDO 2018 (TERESINA, 2017d) apenas 17 possuem Fundos Específicos. Mais sobre ver: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/conselhos-municipais/>.

<sup>57</sup> O Programa Orçamento Popular, desde 1997, passou a compor as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual. Atualmente compõe a LDO (TERESINA, 2017d) no valor fixado para 2018 de R\$ 21.000.000,00 (Vinte e Um Milhões de Reais) e R\$ 6.000.000,00 (Seis Milhões de Reais) na conta de ações de exercícios anteriores.

administração gerencial ou nova administração se caracteriza pela orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão cliente, pela ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão, pelo fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras e corpos de Estado, e pela valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas.

Para implementar esse Plano, delinear-se eixos de atuação no campo das diversas políticas públicas, destacando-se, entre estes as “Ações Integradas, Planejamento e Coordenação Geral”, com seus chamados programas estratégicos e especiais, elaborados para desenvolver um conjunto de iniciativas de impacto sobre a cidade, os quais se apresentam a seguir, de forma sintética:

**Vila Bairro** – Tratava-se de um projeto que visava promover mudanças nas vilas e favelas de Teresina, de modo a oferecer-lhe a estatura de bairros, com padrão mínimo de urbanização e com orientação para o desenvolvimento econômico;

**Lagoas do Norte** – Tratava-se de um programa que tinha a finalidade de recuperar as áreas de lagoas existentes na Zona Norte da cidade, para o desenvolvimento de ações de preservação do meio ambiente, urbanização equilibrada, habitação e geração de emprego e renda;

**Vida Rios** - Tratava-se de ações de recuperação, resgate e utilização das margens dos rios Parnaíba e Poty;

**Prefeitura nos Bairros** – Tratava-se de consolidar a identidade cultural e econômica dos bairros, mediante a realização de obras e implantação de serviços essenciais a melhoria da qualidade de vida da população;

**Revitalização do Centro Comercial** – Tratava-se da realização de investimentos multi-setoriais capazes de promover a revitalização do Centro Comercial de Teresina, envolvendo diversos segmentos sociais e econômicos que interagem naquela área (TERESINA, 1997, p.09).

Esse conjunto de programas, segundo Lima (2005, p.15) deveria se constituir como “marca diferenciadora dessa administração, em relação as anteriores, por seu caráter estratégico e de grande impacto na estrutura e no espaço urbano e, por conseguinte, como intenções de ações de investimentos para os quais estariam voltados “todos os esforços de negociação de recursos”<sup>58</sup>, perante as instituições nacionais e internacionais.

No entanto, durante os dois mandatos do prefeito Firmino Filho (1997-2000;2001-2004), o PLN não conseguiu ser implementado e outras ações previstas, tiveram a mobilização de recursos próprios da Prefeitura, garantindo apenas a realização de ações pontuais de

---

<sup>58</sup> De acordo com o documento intitulado “Visão Sumária do Macroplanejamento de Teresina” (TERESINA, PMT, 1997b), o esforço de negociação de recursos para a implantação desses programas e instrumentos se justifica pelo fato de Programas para as áreas de saúde e educação, por exemplo, já possuírem fontes de recursos regulares e descentralizados e outros, como os de assistência social a crianças, adolescentes, idosos e deficientes, em processo de franca descentralização.

revitalização do centro, nos bairros e nas margens dos rios Parnaíba e Poty (RODRIGUES NETO, 2005). Destarte, das propostas urbanísticas ora elencadas, apenas o Projeto Vila-Bairro, tornou-se a ação que efetivamente causou maior impacto na cidade, constituindo-se sua principal intervenção urbana entre 1997 e 2004. Trecho logo a seguir elucida qual foi o alcance geral do projeto,

A despeito da eficiência do município na captação de recursos externos para tal projeto, ao cabo de oito anos de execução não se lograra atingir o montante previsto para o primeiro mandato, embora inédito o volume de gastos concentrados em programas voltados para as favelas (R\$ 55.483.083,17). No cômputo geral, contemplaram-se 161 assentamentos, com atendimento parcial e bastante diferenciado, não obstante apresentarem, na maioria, o mesmo quadro de precariedade (LIMA, 2010c, p.107).

Mister ressaltar que no âmbito do planejamento urbano, após aprovação do Estatuto da Cidade (2001) em agosto de 2001, o executivo municipal realizou o primeiro evento, denominado de Congresso da Cidade, para iniciar o processo de elaboração do que ficou conhecido como Agenda 2015 - Plano de Desenvolvimento Sustentável. (TERESINA, 2002). No final do ano de 2002, tal agenda foi aprovada pelo poder legislativo como Plano Diretor, sendo restituída em 2006, para adequar-se ao Estatuto da Cidade (TERESINA, 2006).

Na avaliação de Rodrigues e Veloso (2016), o processo de elaboração deste Plano Diretor, mesmo apresentando limites em termos de participação popular, em comparação aos Planos das décadas de 1970 e 1980 (ver quadro 4), foi objeto de discussão e consulta, tornando-se “mais politizado”, próprio da exigência e circunstância do contexto democrático vigente. Lima (2016), além de corroborar com tal análise, afirma que a Agenda 2015, representou “[...] uma maior atenção ao planejamento urbano [...] aos temas como [...] meio ambiente, habitação e drenagem”[...].

**Quadro 4 - Síntese dos Planos Urbanos de Teresina (1969; 1977; 1983; 1988; 2006).**

<b>Plano</b>	<b>Ano</b>	<b>Elaboração</b>	<b>Particularidades / Características</b>	<b>Estrutura</b>
<b>PDLI</b>	1969	Convênio entre Prefeitura de Teresina e a COPLAN, sendo financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.	Este plano foi elaborado no contexto dos “super planos” da política urbana de caráter nacional do SERFHAU; foi feito um extenso e detalhado diagnóstico da cidade neste plano.	O plano está estruturado em seis grandes capítulos ou seções.
<b>I PET</b>	1977	Convênio entre SUDENE, CNPU, PMT com o IPAM (Instituto de Planejamento e Administração Municipal) constituído por uma equipe de Brasília.	Trabalho de revisão e atualização do PDLI; Tinha como perspectiva futura de implantação de suas propostas o ano de 1985, tendo como horizonte de trabalho o espaço de 7 anos, portanto; os recursos disponíveis para a sua realização foram limitados (em relação ao PDLI).	O plano está estruturado em 3 volumes.
<b>PDDU</b>	1983	Foi elaborado pela Fundação Joaquim Nabuco e o Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento.	Tinha como perspectiva futura de implantação de suas propostas o ano de 1993, tendo como horizonte de trabalho o espaço de 10 anos, portanto; este plano não foi concluído.	Foram produzidos 4 relatórios para a produção do plano, que terminou não se concluindo.
<b>II PET</b>	1988	Os estudos realizados no desenvolvimento do PDDU, juntamente com o Seminário: Planejando Teresina, ocorrido em 1987, serviram de base para a elaboração do documento.	Primeiro plano urbano de Teresina no período pós- redemocratização; em 1993, o II PET sofre uma revisão de algumas de suas leis.	É composto por 10 leis.
<b>Agenda 2015</b>	2001 (restituído em 2006)	Proposta metodológica lançada no I Congresso da Cidade (30 e 31/08/2001), seguido de dois Seminários Temáticos (03/2002 e 08/2002, respectivamente), finalizando com o II Congresso da Cidade (08/2002) onde o documento foi apresentado.	Plano diretor elaborado no contexto do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).	É composto por 11 leis.

Fonte: Rodrigues e Veloso (2016).

Segundo Façanha (2003), o processo de condução da elaboração desse Plano restringiu os canais de diálogo e de deliberação, sendo que a participação da sociedade civil acabou “servindo” apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas” dentro do próprio governo.

Lima (2012), por seu turno, afirma que a Agenda 2015 é dotada de um ideário empreendedorista, com ênfase na potencialidade econômica da cidade (saúde, educação e turismo) próprio de modelos adotados em outros municípios, os quais fazem uso do *marketing urbano* para mobilizar a sociedade, mas impõe uma série de constrangimentos a sua participação. Entre estes, cita-se: a escala, localização, condução e padrão consultivo dos eventos, principalmente, a busca da construção de um pensamento único sobre a cidade, desconsiderando ou restringindo possibilidade de divergências e conflitos.

Conclui a autora que a metodologia da elaboração da Agenda 2015 caracterizou-se por uma participação minimalista e seletiva, pois foi “[...] restrita à especialistas e representantes de categorias profissionais e empresariais ligadas às atividades urbanas, reproduzindo, sob novas formas, uma concepção tecnocrática e autoritária na condução da gestão pública” (LIMA, 2012, p. 37). No âmbito eleitoral, o Projeto Vila Bairro, ao tornar-se ação de maior impacto na cidade na gestão de Firmino (1997-2000; 2001-2004), sobretudo nas favelas, repercutiu politicamente, elegendo Silvio Mendes e garantindo a continuidade do PSDB na Prefeitura.

A eleição de Silvio Mendes em 2004, segundo Bonfim (2005, p.1), revela o aumento da “influência do discurso “tecnoburocrático” sobre o eleitor. De fato, em 2008, prefeito Silvio Mendes é reeleito com 70,36% dos votos válidos. Trecho de uma entrevista para o jornalista Luciano Coelho para o Portal o Estadão, de São Paulo, logo após a vitória eleitoral, expressa o discurso de competência, ideário de seu modelo de gestão,

Teresina tem cinco planos diretores que devem ser executados e conta com um Orçamento de R\$ 1,08 bilhão. Nossa meta é qualificar a gestão para ampliar a quantidade de técnicos que vão cuidar da cidade. O nosso trabalho deve continuar. Vamos buscar soluções para os problemas. Não vamos buscar novas prioridades. Vamos trabalhar (PREFEITO..., 2008).

Os mandatos de Silvio Mendes (2005-2008; 2009-2010), como se pode notar na síntese cronológica de eventos e realizações dos governos municipais (TERESINA, 2017) adquiriu mais visibilidade no âmbito urbano pelas obras no centro e na Zona leste da cidade. Como parte das ações de “revitalização do centro” foram feitas reformas de praças, calçadas e a construção do Shopping da Cidade que passou a abrigar os ambulantes, antes concentrados próximos as lojas. Na Zona leste, foi inaugurada Ponte Mestre João Isidoro França (Ponte Estaiada) em



2010. Tal obra segundo Rossini (2010) custou R\$ 83 milhões de reais, beneficiando o transporte individual dos moradores de bairros de média e alta renda como Noivos e Jockey e o conteúdo paisagístico, consolidando a valorização imobiliária de parte da região leste, especialmente aquela no entorno da Avenida Raul Lopes, prolongada ainda no ano de 2002.

Para Vasconcelos (2013), ao longo das décadas de 1990 e 2000, os governos federal, estaduais e municipais no Brasil, continuaram focalizando os investimentos no modelo de desenvolvimento de motorização privada da sociedade. O incentivo ao consumo do automóvel e motocicleta e a construção de pontes, viadutos e grandes avenidas, beneficiam sobretudo da classe média e alta, agregando interesses econômicos, políticos e uma cultura de valorização deste modo privado em detrimento do transporte público precário e desvalorizado.

Em 2010, Silvio Mendes renúncia ao mandato para disputar o governo do estado do Piauí, assumindo o executivo, seu vice Elmano Férrer o qual capitaliza e intensifica os investimentos principalmente na Zona Norte mediante a conclusão e inauguração de obras do Programa Lagoas do Norte.

No ano de 2011, o prefeito Elmano Férrer tenta implementar uma política tarifária com integração no espaço citadino, questionada por parte de setores da sociedade civil organizados no Fórum Estadual em Defesa do Transporte Público<sup>60</sup>, sobretudo em 2011-2012, quando irrompeu “o movimento contra aumento de passagens” que conquistou ampla visibilidade pública, inclusive nacional.

Segundo Vasconcelos (2013, p.240-241), mesmo a garantia do princípio constitucional da gestão democrática e participativa, as intervenções relativas à mobilidade urbana nos municípios são marcadas predominantemente pelo caráter tecnicista, pois é vista como “problema de mercado” e não como “questão pública”. Tal prática nega a dimensão política, portanto, como algo inerente à definição das ações públicas, desconsiderando a realidade das populações, especialmente dos mais pobres e ignorando medidas que correspondam aos demais aspectos da vida citadina.

Os protestos, manifestações e redes de mobilizações civis relativas ao transporte público recorrentes no cenário urbano brasileiro nas primeiras décadas do século XXI (GOMIDE & GALINDO, 2013) aliado a pautas e lutas que denunciavam a mercantilização da cidade (RONILK, 2014) expõem o agravamento da questão urbana ao tempo que exigem do Estado respostas concretas à problemática da mobilidade e processos mais democráticos nas decisões sobre o transporte público.

---

<sup>60</sup> Mais sobre tal organização ver: < <http://chegadeaumentopi.blogspot.com.br/>> acesso em 09.09.2015.

Com efeito, as lutas em defesa das revogações dos aumentos das passagens ocorridas entre 2003 e 2013 em médias e grandes urbes do país<sup>61</sup> segundo Maricato (2013) levou a mídia e os políticos a reconhecerem a existência da crise urbana, retomando agendas relativas ao transporte público até então relegadas ao cálculo do mercado e aceitação passiva do Estado.

Em 2012, o prefeito Elmano Férrer tenta a reeleição, mas é derrotado no segundo turno para Firmino Filho. Durante a campanha, a marca de “gestão de resultados”, foi disputado entre os dois candidatos. Segundo Gomes (2002), p.124) a disputa política pela cidade carrega vários sentidos traduzindo-se em “[...] marcas espaciais [...]” as quais são representadas através de discursos sobre as próprias intervenções urbanas formais e/ou informais.

O Programa Lagoas do Norte, por exemplo, passa a ser acionado na eleição de 2012. Assim, numa tentativa de descaracterizar o discurso da competência administrativa do PSDB, Elmano Férrer exibiu imagens da paisagem do Parque Linear<sup>62</sup> inaugurado em 2011 e as transformações que ocorreram na área de intervenção, afirmando que foi sua gestão que “tirou do papel” tal Programa. Trechos de programa exibido na TV e de um debate elucidam,

O negócio do Lagoas do Norte está engraçado: “Que quem fez fui eu, foi ou não foi ele”. Vamos ser justos: quando Elmano se tornou prefeito o projeto existia desde 2004. Mas não andava. Estava parado, seis, sete anos, e só 5% pronto. Elmano disse “bora fazer”. Aí mexeu aqui, foi acolá, e está aí o Lagoas do Norte. Com as outras etapas vai ser do mesmo jeito: rápido e sem conversa. Esse é o jeito do Elmano. Mais uma obra que mostra a capacidade de realização de Elmano é essa aqui: Lagoas do Norte (apresentador João Cláudio Moreno). [...] estamos aqui no Parque Linear na Zona Norte onde era anteriormente uma área totalmente degradada. As famílias viviam à margem das lagoas, com problema de saúde, de toda ordem e natureza em condições, poderíamos considerar, sub-humanas, com as residências precaríssimas, incorporamos toda essa área degradada à vida social, a vida esportiva, cultural e de lazer de Teresina. Hoje é um ponto turístico em que toda a cidade está vindo pra cá toda noite principalmente aos sábados e aos domingos. Nessa primeira etapa nós encontramos apenas 5% de desembolso, quer dizer, realizadas. E já fizemos ao longo desse período, que nós estamos como prefeito 47% das obras, sobretudo, aqui no Parque Linear, que está um paraíso [...] (prefeito Elmano Férrer)<sup>63</sup>.

Nosso compromisso com a Zona Norte é fazer com que haja continuidade de um projeto que foi sonhado por nós. O projeto que foi criado pela nossa equipe que é justamente o Lagoas do Norte. Nós iniciamos o contato, fizemos os projetos, entramos em contato com o Banco Mundial. O Silvio conseguiu

<sup>61</sup> Entre as lutas e conflitos que conquistaram projeção nacional e registradas em cronologia na obra *Cidades Rebeldes* (Maricato, 2013) e antecederam as jornadas de junho de 2013, destacam-se: Revolta do Buzu em Salvador (2003), Revoltas contra o aumento de passagens em Florianópolis (2004 e 2005), Vitória (2005), Distrito Federal (2008), São Paulo (2008), Teresina (2011).

<sup>62</sup> Trata-se de uma área urbanizada próximo à lagoas com áreas livres para o lazer e o esporte localizada à margem direita da Avenida Boa Esperança, nos Bairros Matadouro e São Joaquim. Em 2013, o Parque Linear foi reconhecido como Parque Ambiental Lagoas do Norte pela Lei nº 4476, de 25 de novembro de 2013.

<sup>63</sup> Ver vídeo Canal 14: Programa de Elmano Férrer para prefeito de Teresina nº 2, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0T5LhgFs11s>>

recurso e foi lá assinar esse contrato. É importante dizer que projeto foi dado início com os recursos que a própria então Ministra Dilma Rousseff colocou para a Prefeitura de Teresina através do PAC e também o Sílvio deu início aos contratos e as obras de serviço. O atual prefeito está fazendo um pouco da parte da primeira fase e, nós vamos terminar a primeira e fazer as outras fases, as outras etapas. Nosso desejo é fazer com que toda a Zona Norte através e as Lagoas do Norte se transforme em um verdadeiro cartão postal de Teresina. Esse é o nosso compromisso com a Zona Norte. É fazer com que o Lagoas do Norte chegue a toda aquela região, para fazer com que a Zona Norte, nosso berço histórico, seja também a região mais atrativa para geração de emprego e renda e a mais urbanizada (prefeito Firmino Filho)<sup>64</sup>.

Com a vitória do Prefeito Firmino Filho, eleito pela terceira vez, renova-se o compromisso<sup>65</sup> de erradicar a extrema pobreza na cidade mediante a integração das políticas urbanas geridas com forte perfil técnico direcionada à obtenção de resultados tendo como base a transparência, eficiência, foco no cidadão e na sustentabilidade. Trechos do Plano de Governo da Coligação que o elegeu em 2012, da Mensagem do prefeito e apresentação de seu respectivo Plano de Ação para seu mandato à Câmara de Vereadores, evidenciam o padrão de gestão pretendido para tal mandato,

Neste sentido, um dos principais compromissos da gestão do PSDB e, aliados, no mandato de 2013 a 2016, é aprofundar a característica mais importante das gestões do partido nos últimos anos na cidade de Teresina: renovar compromisso político de servir à população, por intermédio de uma administração de forte perfil técnico e direcionada à obtenção de resultados positivos na consecução de políticas públicas [...] (PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PT do B e PPL, 2012, p.58).

Com os olhos voltados para o futuro, daremos início ainda neste primeiro semestre ao planejamento da Agenda 2030, uma discussão técnica que deverá resultar no planejamento estratégico para as ações que deveremos implantar nos próximos anos. A Teresina que queremos deixar para nossos filhos e netos deve começar a ser pensada e executada a partir de agora. E a Prefeitura assume esse compromisso com os teresinenses. Vamos nos antecipar aos possíveis problemas e desafios de um tempo vindouro com soluções que devem ser desenhadas já, a partir de agora, para minimizar as consequências do inevitável progresso que chega a capital piauiense<sup>66</sup>

Tal modelo de gestão preconizado logo acima é característico de um padrão gerencial, próprio, como assinalado por Frey (2007) de gestões municipais da cidade de Curitiba. Seu caráter, foca a participação no levantamento das necessidades populares, sobretudo para a implementação de projetos previamente elaborados. Tem como estratégia uma abordagem

<sup>64</sup> Ver vídeo Firmino 45 - Debate Cidade Verde – “Firmino fala sobre o Lagoas do Norte” disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=KLPKOMA793k>>

<sup>65</sup> Sobre tal compromisso ver Plano de Governo: Coligação Construindo Novos Caminhos (PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PT do B e PPL, 2012).

<sup>66</sup> Mensagem do prefeito Firmino Filho à Câmara Municipal de Teresina em 05.02.2013. (TERESINA, 2013, p.11)

pragmática de planejamento que visa chegar a soluções integradas para os problemas identificados, diminuindo custos e pretendendo ser mais resolutivos.

A incorporação e uso de tecnologias serve, de um lado, para difundir informações sobre as intervenções realizadas, do outro, para o exercício do controle do prefeito sobre as ações, metas e situação financeira do município, evidenciando uma centralização decisória. Sob tal modo de governança ainda predomina uma crença inabalável na competência técnica da administração e do planejamento estatal.

Outro aspecto que se preserva na lógica do modelo de gestão adotado a partir de 2013, como se percebe logo abaixo, é o foco no cidadão-usuário dos serviços públicos, na sua identificação como cliente, próprio da chamada governança gerencial preconizada por Pereira (1995) e baseada em conceitos de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados para chegar ao cidadão-indivíduo.

#### Modernização da Gestão Pública

- Descentralização dos serviços públicos e atividades urbanas;
- Melhoria dos recursos técnicos de atendimento aos cidadãos;
- Ampliação do foco na capacitação dos servidores;
- Melhoria e adaptação das condições técnicas e funcionais da PMT;
- Realização de esforços entre os seus diversos organismos de ação;
- Cultura do trabalho voltado para resultados;
- Aprofundamento da visão de planejamento como fator de convergência de ações positivas (TERESINA, 2013d, p.41).

No Plano de Governo do prefeito Firmino de 2013-2016 (TERESINA, 2013d) se constata ainda a continuidade de iniciativas, sobremodo do Programa Lagoas do Norte o qual teve êxito em captar recursos a partir de 2008 e tem como um dos seus objetivos a modernização da gestão. Daí o suporte financeiro para a contratação de uma série de consultorias e a elaboração de diagnósticos (mobilidade, saneamento, drenagem, resíduos sólidos), considerado pelo governo como “planos diretores setoriais”, muitos dos quais, ainda não formalizados como lei municipal.

O ex-secretário de planejamento argumentando em torno deste modelo de gestão ressaltou que para a modernização administrativa foi realizada parceria com outras experiências, como é o caso de Curitiba, implicando, segundo ele, um maior controle sobre a despesa pública, com ganhos na governança financeira da cidade. Tratou em entrevista também da importância do planejamento e do próprio PLN, como sustentáculo financeiro e técnico para a concretização do primeiro,

Em 2005, eu era secretário de educação e foi feito um diagnóstico das finanças da cidade. Em 2007, a gente fez uma parceria com o sistema de governança de planejamento e financeiro da Prefeitura de Curitiba. Uma grande parceria com a Prefeitura de Curitiba através do Instituto Curitibano de Informática.

Um dos resultados é que hoje todos os sistemas da Prefeitura são integrados. Nenhum secretário gasta um centavo, sem que o secretário de planejamento e o de finanças saibam exatamente o que que está (sic) sendo gasto, o que foi empenhado, requisitos básicos de gestão fiscal do município. Então, esse é um sistema bem sólido com um ganho grande, pois [...] tem uma centralização grande, o prefeito, obviamente tem todo o controle [...] isso foi um aspecto importante. Um outro aspecto importante é a questão dos planos diretores [...], o plano diretor de água, o plano diretor de esgoto, o plano diretor de drenagem urbana, o plano diretor de transporte público, o plano diretor de saneamento básico, esse já através de recursos da Caixa Econômica Federal. O plano diretor de habitação social, então houve muitas ações com recursos do Lagoas do Norte para modernização, estrutura e de planejamento para a Prefeitura<sup>68</sup>.

Na avaliação de gestores (prefeito e secretários) presentes em mensagens no documento agenda 2030 (TERESINA, 2015c), tal estratégia concebida ainda em 1997, foi acertada à medida que se tornou referência para elaboração do Planejamento Orçamentário, dos Programas e Projeto. Argumentam ainda que sua materialização resultou em avanços nos indicadores educacionais, nos serviços de saúde, dotou-se áreas precárias de infraestrutura urbana, o mercado informal no centro foi ordenado, novos centros de consumos foram construídos e consolidados. Programas como Vila-Bairro e Lagoas do Norte são divulgados como práticas de gestão bem-sucedidas.

A despeito do plano-discurso de gestão de resultados, a cidade ao longo destes 30 anos, como visto em capítulo precedente, continuou se espraiando, a questão fundiária na cidade, como assinala Maricato (2001), centro nevrálgico da problemática urbana, ainda não foi resolvida. Outras problemáticas urbanas foram adquirindo dimensões insustentáveis e visibilidade, dentre elas a mobilidade e a violência urbana. Segundo Andrade (2007), tais problemas são próprios do mundo urbano contemporâneo com seus fluxos, ritmos intensos e consumismo exacerbado os quais fragilizam os vínculos, os encontros e a interseção destes, o espaço público, tornando-se uma “doença”, “a agorafobia”. O depoimento do prefeito de Teresina refletindo sobre as mudanças na cidade e as novas agendas que vão se sobrepondo as antigas e o enfrentamento das problemáticas urbanas destaca,

A agenda do século XX era justamente enfrentar esses déficits urbanos e construir o mínimo. Após a nossa entrada no século XXI, nós tivemos outros desafios e necessidades aparecendo. É interessante mostrar que a agenda do século XX não foi completamente cumprida, ainda tem muita coisa pendente. Teresina claramente tem problemas, pode citar por exemplo a questão do esgotamento sanitário, do saneamento básico, que nesse aspecto a gente ainda está devendo para o século passado. Mas, apareceram novidades como a questão da mobilidade urbana que ganhou uma dimensão e complexidade completamente diferente da que tínhamos antes [...]. Na medida em que vai aumentando serviços, renda, vai incorporando novas demandas, então hoje,

---

<sup>68</sup> Entrevista concedida em 12 de novembro de 2017.

existe uma grande demanda por qualidade de vida, por espaços públicos, de lazer, de esporte e de convivência social. Enfim, nós tivemos também dramas que ganharam uma dimensão que antes não existiam, que é a questão de segurança pública e as drogas. No passado era uma coisa residual, hoje você tem a questão da violência é uma grande questão da cidade e passa já a condicionar a utilização dos espaços públicos [...] <sup>69</sup>.

Em face da questão da mobilidade, a partir de 2013, a cidade passa a ter um aporte maior de recursos com o PAC Mobilidade (BRASIL, 2015) e passa a ser objeto de série de obras de estrutura viária (construção, ampliação de pontes e vias) em todas as regiões da cidade, de implantação de estruturas de integração física no sistema de transporte público e alterações na sua legislação <sup>70</sup>.

No âmbito do planejamento urbano, ainda em 2013, a Prefeitura divulga um documento tratando sobre as mudanças sociais, econômicas, culturais e na infraestrutura urbana ocorrida na cidade no período de dez anos. O documento denominado de *Teresina 2000-2010 - diagnósticos avanços e desafios*, segundo a gestão, subsidiaria a discussão de uma nova agenda, com visão estratégica para 2030.

Esse diagnóstico foi estruturado em cinco eixos a saber: i) Inclusão social; ii) Produtividade econômica; iii) Sustentabilidade ambiental; iv) Qualidade de vida; v) Governança. Seu conteúdo é fundamentado em dados estatísticos de institutos de pesquisa e base de dados de diversos órgãos federais (IBGE, IPEA, DATA-SUS, DATA SUAS, DENATRAN, INEP, dentre outros) e de relatórios produzidos por consultorias contratadas, através dos recursos do PLN, para elaborar planos setoriais (Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Teresina; Plano de Requalificação Urbana para Teresina e Plano Diretor de Drenagem Urbana de Teresina). Com base neles fizeram evoluções estatísticas com indicadores relativos à educação, saúde, economia, finanças, mobilidade urbana, apresentando um panorama de como a cidade se transformou entre 2000 e 2010. A linguagem adotada, foi técnica, o que implica de um lado, em algumas dificuldades para sua compreensão pelo público geral, de outro, não recai numa mera propaganda de governo.

Não obstante a “impessoalidade” na linguagem usada, o conteúdo obscurece o papel do Estado, sobretudo do município, no uso dos instrumentos tributários, fundiários, políticos e

---

<sup>69</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017

<sup>70</sup> Foi realizado processo licitatório (TERESINA, 2014e) e está sendo concluído a construção de 8 terminais de integração em diferentes regiões (dois por zona). Para garantir recursos à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e à modernização gerencial do Sistema de Transporte Coletivo Integrado do Município de Teresina foi criado o Fundo Municipal de Transportes – FUNTRAN (TERESINA, 2013c).

urbanísticos que poderiam evitar vazios urbanos e suas implicações. Dois trechos que tratam das conclusões gerais sobre a dinâmica da cidade evidenciam essa omissão,

Percebeu-se que foram criados muitos vazios urbanos entre as áreas mais distantes dos conjuntos populares e aquelas mais centrais. Esta situação favoreceu a especulação imobiliária: muitas áreas que estavam estocadas foram liberadas para venda e os agentes financeiros foram incentivados a facilitar o crédito. Diversos segmentos da sociedade, que haviam sido favorecidos pela estabilidade e pelo crescimento econômico e que tiveram a sua renda aumentada, passaram a demandar uma moradia de qualidade (TERESINA, 2013a, p. 59).

O tempo passou e, nesta primeira década do século, observaram-se um crescimento econômico e um aumento da população. Houve ganhos e muitos percalços, continuando a cidade em constante processo de mudança. A qualidade de vida melhorou, mas ainda continua abaixo do patamar desejado pela população (TERESINA, 2013a, p. 60).

Houve muitos acertos e muitos avanços sociais, econômicos e urbanísticos. Algumas ações não foram realizadas e outras, só agora, depois de passados quase 10 anos da sua previsão, foram realizadas ou iniciadas (TERESINA, 2013a, p.60).

Destarte, com exceção dos “agentes financeiros”, pouco aparece referência ao Estado, sobretudo o município, ente responsável direto pelo cumprimento da função social da cidade. Quanto à visão de cidade, o uso geral da linguagem impessoal a trata como um ator coletivo, revelando o esforço de construir o consenso. Ademais, embora o diagnóstico revele as contradições da dinâmica urbana na primeira década do século XXI, não há registros de visões distintas de cidade.

Quanto ao processo de elaboração da Agenda 2030, a metodologia contou com oito etapas. A primeira e a segunda etapa consistiram na elaboração da estrutura operacional (o desenho da agenda) e a elaboração do diagnóstico (TERESINA, 2015c). Não há menção no documento final se estas fases incluíram representantes da sociedade civil, sinalizando, portanto, para uma centralização técnico-política da decisão quanto à metodologia de elaboração, sobretudo quanto a eixos fundantes de um processo decisório, como: quem participaria, quais problemas perscrutar, que linguagem adotar, quais temas norteadores seriam suscitados, como seria a condução do processo, quem é relevante no processo, como seria validado a agenda, foram objeto de discussão restrita à gestão e seus técnicos.

A participação da sociedade se dá a partir da terceira etapa, com a chamada consulta aberta a população feita com o auxílio da internet através do site “Pensar mais Teresina”, reforçando a concepção de cidadão-usuário. Numa tentativa, supostamente de correção, uma vez que a elaboração da Agenda 2015 foi objeto de muitas críticas de entidades da sociedade

civil (LIMA, 2012), nesse novo momento ampliou-se a escala e descentralizou-se a discussão. Assim, na quarta etapa, foram realizadas 12 oficinas para ouvir propostas da população para a cidade, sendo 8 na Zona urbana e 4 na Zona rural, envolvendo aproximadamente 1.000 pessoas. A quinta etapa, foi discutido temáticas relativas a sustentabilidade, economia, direitos, cultura, esporte e governança com lideranças específicas da sociedade civil, desde sindicatos de trabalhadores e patronais, associativismo comunitário, organizações não governamentais, corporações profissionais e instituições de ensino superior. A sexta etapa envolveu os agentes públicos, a sétima e oitava foram etapas que sintetizaram e consolidaram todas as discussões e propostas.

Com efeito, os eixos temáticos definidos para reunir o conjunto de propostas reforçam a preocupação com a questão social, do meio ambiente e o crescimento econômico, mas sempre articulada com o ideário do empreendedorismo, isto é, voltada para transformar Teresina uma cidade de “negócios”, “serviços” de “turismo sustentável”, “competitiva”. Uma passagem do texto introdutório do documento feito pelo secretário do planejamento é emblemático nessa direção:

Há um conjunto de novas oportunidades e desafios a serem explorados e vencidos até 2030. A principal oportunidade está na forte expansão do ensino superior na cidade, que significou a criação de novos e melhores empregos, aumentou a renda e trouxe novas oportunidades para os nossos jovens. Além disso, Teresina tem se consolidado do ponto de vista turístico e, nesta área, revela-se uma potencialidade a ser explorada nos próximos anos, especialmente na Zona Norte da cidade, com a segunda etapa do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2015c, p.9).

Destarte, o governo municipal continua utilizando-se de uma retórica da participação com foco no cidadão-usuário e de que os instrumentos e mecanismos criados apresentaram-se e apresentam-se como práticas bem-sucedidas, impactando positivamente a cidade, sendo preciso “[...] manter as conquistas e seguir a construção de uma cidade ambientalmente sustentável, socialmente inclusiva e economicamente justa [...]” (TERESINA, 2015c, p.9).

Não obstante o discurso da gestão de resultados, ao lado de problemáticas antigas parcialmente atendidas, ou ainda não efetivadas, como habitação, regularização fundiária e esgotamento sanitário, outros problemas, antes considerados residuais, ganham novas dimensões e centralidades. A violência urbana e a percepção sobre ela adquirem novos contornos. Espaços de lazer, demandas também antigas, ressurgem associados a outros conceitos como saúde, qualidade de vida e sentimento de segurança.

No âmbito da política urbana, com exceção dos investimentos recentes em habitação realizados através do Programa Minha Casa Minha Vida, de mobilidade urbana e no sistema de



transporte público, apenas o PLN logrou avanços na negociação dos recursos. Trata-se da primeira experiência da Prefeitura de Teresina com financiamento externo do Banco Mundial, através de duas operações consecutivas: 1) Empréstimo 7523 – BR, no valor de US\$ 31,13 milhões, aprovado no final de 2008, para financiar a primeira etapa do Programa, já concluída; e 2) Empréstimo Adicional 8586-BR, no valor de US\$88,00 milhões, aprovado em outubro de 2016, para o financiamento da segunda etapa, em fase de execução.

O perfil de um grande projeto urbanístico, mormente o seu desenho, sinaliza desde sua origem para uma intervenção cujos efeitos envolve e/ou afeta direta e indiretamente agentes com distintos interesses, funções, representatividades e recursos (MARQUES, 2013). Como se estruturou o desenho do PLN, quais foram os atores relevantes, que espaços e mecanismos influenciaram na sua consolidação, qual o conteúdo dos produtos deste processo (marco de referência, programas, planos e projetos), estrutura de gestão e controle, sua referência espacial e suporte financeiro é o que se verá adiante.

#### **4.2 O Programa Lagoas do Norte: da ideia ao processo de formulação**

A ideia do PLN, segundo prefeito Firmino Filho em entrevista, surgiu nos debates do pleito eleitoral de 1996. O principal opositor ao grupo político do PSDB foi o ex-governador Alberto Silva que, na ocasião do embate eleitoral resgatava seu legado, divulgando imagens de edifícios e obras executadas, sua contribuição com a modernização da cidade. Tais obras eram exibidas em seu programa eleitoral a partir de maquetes manuseadas pelo ex-governador, as quais tiradas e colocadas, visavam atingir a memória do eleitor e convencê-lo de que a cidade praticamente não existiria, sem suas intervenções.

A despeito de ser candidato da situação e ter saído do quadro administrativo da gestão precedente, Firmino Filho, com 33 anos e era desconhecido da população. Na sua campanha, utilizava-se de um slogan: “Teresina é daqui pra frente!”, ilustrando a valorização do novo, justificando que a cidade não poderia retornar ao passado representado pelo ex-governador que no seu último mandato, deixara os salários dos servidores atrasados.

Como diz Gomes (2002, p.9), “[...] onde há vida pública há discussões e conflitos, que, de uma forma ou de outra, traduzem-se em uma disputa territorial”. Nesse contexto de embates entre o “antigo” e o “novo”, para resolver a questão da moradia na Zona Norte e as enchentes frequentes naquela região, o ex-governador propunha à época, uma solução conservadora, recorrente na construção da cidade de Teresina: aterrar as lagoas e construir conjuntos habitacionais. Firmino Filho orientado pelo então prefeito Francisco Gerardo, alertava que as lagoas existentes eram interligadas e aterrá-las significaria agravar o problema. A solução seria

obras de macrodrenagem e urbanização com foco na valorização do meio ambiente, convivência entre os cursos d'água e a população local. Prefeito Firmino Filho recorda,

Olha, na eleição de 1996, Doutor Alberto era nosso adversário e nós tivemos um debate sobre a Zona Norte. Ele foi para uma lagoa e disse que iria aterrál-la para fazer um conjunto habitacional. Quem conhece a Zona Norte sabe que uma das grandes demandas da região é por moradia, basicamente tem escassez de terra, por conta dos rios, do dique e das lagoas. A proposta dele era de aterrar as lagoas e fazer conjuntos habitacionais, portanto, um anseio popular e simpática. Na época, fiquei curioso e perguntei ao prefeito de então, o Chico Gerardo, sobre essa hipótese, essa alternativa. Chico disse que era uma loucura, porque as lagoas, em sua imensa maioria, tem uma espécie de sistema de drenagem, são interligadas, vão recebendo água até chegar na lagoa maior, que é a lagoa das Olarias. As bombas do dique jogam a água por cima do dique de volta para o Parnaíba. Então, se houver aterramento das lagoas, na verdade, toda a Zona Norte fica debaixo d'água e vira uma grande lagoa, pois não vai ter como escoar a água. Eu defendi isso na campanha, dizendo que as lagoas não podiam ser aterradas, que elas não deveriam ser fonte de poluição, de lixo, de doenças, não fontes de morte, mas sim fonte de vida. Então daí, foi ideia original do Lagoas do Norte, de fazer com que as lagoas fossem exploradas na sua beleza, ou seja, evitar se virar as costas para a lagoa. Nós olhamos de frente para a lagoa, como sendo um ativo, não um passivo [...] (prefeito de Teresina)<sup>71</sup>.

Com a vitória eleitoral de Firmino Filho em 1996, o PLN constituiu-se como uma de suas metas de seu Plano de Governo (1997-2000), compondo o eixo “Ações Integradas, Planejamento e Coordenação Geral”, com as quais a administração municipal pretendia promover mudanças significativas na estrutura socioeconômica e urbanística da cidade. No texto original, apresentava-se como instrumento de recuperação das áreas de lagoas existentes em bairros na Zona Norte da cidade e previa o desenvolvimento de ações de preservação do meio ambiente, urbanização equilibrada (sistema viário e transportes, drenagem e saneamento), habitação e geração de emprego e renda (TERESINA, 1997).

Contudo, essa meta não se concretizou na primeira gestão, sendo mantida para o segundo mandato (2000-2004). A elaboração da proposta inicia-se em 2000, pelo mesmo grupo de técnicos que formulou o documento do Programa Vila Bairro, o qual, já em curso, serviu de referência para abertura de canais de comunicação com agências de fomento de recursos externos. Foi quando deu início às negociações para obtenção do apoio técnico e financeiro do BIRD como expressam as palavras do prefeito Firmino Filho<sup>72</sup>,

Isso só foi formalizado no ano 2000, quando o pessoal do planejamento, os economistas e os arquitetos, sentaram e planejaram alguma coisa no mesmo espírito do Vila Bairro. O Vila Bairro é um projeto setorial integrado e foi inspirado no Favela Bairro do Rio de Janeiro e tinha várias intervenções,

<sup>71</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de .2017

<sup>72</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

infraestrutura urbana, social e econômica. O Vila Bairro ficou muito conhecido na época, ganhou prêmios e tal, e com base nessa metodologia, nós fizemos o projeto Lagoas do Norte. Como o Vila Bairro possibilitado canais de comunicação com o Banco Mundial, a agência em 2001-2002, se interessou pela ideia. [...] Para nós foi um desafio, porque a Prefeitura nunca tinha tido um contato com um organismo internacional, quebra de paradigma, de romper as nossas próprias fronteiras. E a conversa começou oficialmente em 2003.

Um dos técnicos da SEMPLAN<sup>74</sup>, que participou dos primeiros contatos com o Banco Mundial destacou o interesse dos representantes da agência com a abordagem multissetorial e integrada da proposta,

O grande lance, digamos assim, a grande vitrine para o Banco que mostrou tanto interesse por esse programa foi ele ser um projeto multissetorial integrado. Para eles foi um interesse muito grande e, ao mesmo tempo, para nós um desafio, porque lá em 2002 quando a gente começou a trabalhar com o Banco, quando começaram as primeiras conversas, o Banco não tinha nenhuma experiência dessa, dessa grandeza.

Entre 2000 e 2003, para obter autorização do governo federal e do parlamento brasileiro no processo de contratação do empréstimo internacional, o projeto passou por um trâmite burocrático atravessando nesta trajetória, a pareceres técnicos de equipes do Ministério do Planejamento e da Fazenda. Segundo depoimentos do prefeito e dos técnicos a avaliação do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, foi mais rigorosa, pois este, com perfil mais avaliativo, sobretudo, da capacidade de endividamento do município iria, de fato, determinar se o município teria condições ou não, como ressaltou o prefeito<sup>76</sup>

Na verdade, o processo começa na Secretária de Assuntos Internacionais, Ministério do Planejamento, geralmente é uma abordagem bastante técnica, onde a concepção do projeto é analisada [...] O pessoal do planejamento tem uma postura sempre muito construtiva em relação ao projeto, eles participam com sugestões; na sequência, vai para o Tesouro Nacional. No Ministério da Fazenda, a abordagem é completamente diferente, já trata do equilíbrio econômico e financeiro da equação do empréstimo. Então, existe um rigor muito grande nas contas da Prefeitura, o pessoal do tesouro foi muito rigoroso. É sempre uma tortura passar pelo tesouro. É uma burocracia isolada de influência política, portanto, chegado o final do processo é uma maratona, mas é uma tortura técnica, uma maratona técnica, não tem motivos de questionar, reclamar.

Em 2003, já com pareceres técnicos aprovados pelos órgãos dos Ministérios, o município de Teresina recebeu autorização do Senado Federal para contrair financiamento junto ao Banco Mundial (2008). Quanto a aprovação do plenário, segundo o prefeito Firmino Filho<sup>78</sup> diz ter sido mais rápido pelo fato de ter sido submetido pelo crivo técnico e ao consenso político.

<sup>74</sup> Depoimento concedido em 23 de março de 2017.

<sup>76</sup> Depoimento concedido em 10.11.2017.

<sup>78</sup> Entrevista concedida em 10.11.2017.

O tesouro nacional é, é bastante isolado das influências políticas, e na sequência vai para o Planalto e para o Senado, no Senado, geralmente a bancada não tem tido nenhuma dificuldade me apoiar, independente do partido, existe por parte dos senadores essa disposição em apoiar, então não houve grandes problemas a serem superados, a Prefeitura tinha capacidade de pagamento boas e o processo foi bastante técnico, não teve nenhum tipo de influência política não, muito sólido.

Outro facilitador foi o fato do projeto ter sido negociado dentro de um pacote que incluía outros sete municípios, tornando-se o terceiro a ser contemplado na liberação do empréstimo dentro do Programa Municipal de Financiamento do Brasil (BMLP). Tais operações tinham o foco comum em alívio da pobreza, ambiente urbano, desenvolvimento local, econômico e gestão municipal. Segundo relatório do Banco Mundial (2008) esses temas foram selecionados pelo governo federal e os municípios participantes como prioridades. O custo total do Programa foi estimado em US\$ 44,47 milhões, dos quais o Banco Mundial assumiria 70% (US\$ 31,13 milhões). Os restantes US\$ 13,34 milhões seriam provenientes de contrapartida municipal.

Com a aprovação pelo Senado Federal, gestores e técnicos do município passam a se deparar e negociar regras, normas, regulamentos e cronogramas agora com escala internacional. Assim como ocorre com outras cidades do mundo, o BIRD na relação com a Prefeitura de Teresina, vai controlando as etapas de consolidação do desenho, dos gastos, da qualidade das intervenções e do próprio ritmo da implementação.

Nesse sentido, para fins de aprovação e liberação do empréstimo, o Banco Mundial define várias condicionalidades,<sup>79</sup> que o município deve incorporar ao planejamento, desenho e execução do programa, dentre as quais, destacam-se: I) concepção adaptada à estratégia da agência para as cidades; II) atendimento à política de salvaguardas da agência (conjunto de medidas para identificar, evitar, minimizar e mitigar impactos adversos); III) realização de consultas com interessados e afetados, informando e levantando insumos para o desenho; IV) elaboração de um plano de ação e mitigação em caso de reassentamento involuntário; V) descrição dos arranjos institucionais (responsabilidades, orçamentos, avaliação das capacidades, estrutura de gestão e controle, dentre outras dimensões); e VI) padronização dos documentos do Banco com os do mutuário<sup>80</sup>.

Ao analisar a política do Banco Mundial e do BID para as cidades, Arantes (2006, p.690) verificou que, como o caráter do empréstimo não é um recurso financeiro “[...] stricto sensu”, ele inclui exigências e restrições a serem aceitas e consideradas pelo tomador, evidenciando-se a pretensão do credor em influenciar substancialmente o uso do recurso público e da

---

<sup>79</sup> Mais sobre o assunto, consultar: website de salvaguardas: [www.worldbank.org/safeguard](http://www.worldbank.org/safeguard)

<sup>80</sup> Linguagem do Banco para designar os tomadores de empréstimo.

organização política estatal. Em outros termos, há o interesse da agência de instituir sua agenda impactando a governança com um padrão de uso dos recursos públicos e de organização do Estado. De fato, relatos dos entrevistados confirma esta postura da agência inclusive com certo estranhamento inicial, sobretudo quanto ao rigor e a influência dos seus representantes em todo ciclo do programa, do processo de elaboração dos projetos à contratação de capitais urbanos para executar serviços e obras, trechos abaixo confirmam,

A gente tem com o banco missões de natureza técnica [...]. Toda nossa intervenção é feita com o acompanhamento do Banco, com a discussão, para garantir a ‘não objeção’. Nós só podemos começar com a ‘não objeção’ e a ‘não objeção’ é quando [o Banco] revê e aprova todo o material que está sendo produzido, não só pela Prefeitura, pelas empresas que são contratadas<sup>81</sup> (assessora jurídica da UGP).

No começo, quando assumi tive mais dificuldade, porque é aquela história, é como se você me entrega um recurso, mas diz assim, ‘mas você vai usar do jeito que eu quero que você use’. Então, esse tipo de coisa no começo eu senti uma certa dificuldade de assimilar, porque, eu digo “ó, (sic) você me emprestou, eu tenho obrigação de aplicar, agora como eu vou aplicar? Tudo bem que tenho que dá um produto previsto contratualmente falando, tá?. Mas a aplicação, eu tenho que ter um grau de liberdade para aplicar isso aí, porque depois eu vou ter que prestar conta do que eu fiz, não é verdade? [...] há uma preocupação muito grande do Banco nesse modo operandis da aplicação (coordenador da UGP)<sup>82</sup>.

Arquivo virtual do Grupo Banco Mundial<sup>83</sup> sobre projetos e operações de suas agências com os mutuários, representado na figura 11, reúne uma série de documentos que elucidam todo o processo de formulação e implementação do Programa Lagoas do Norte. Nele, é possível acessar desde relatórios da equipe técnica da agência avaliando a concepção do programa, a matriz de referência até os ajustes, acordos, riscos assumidos pelas partes envolvidas, programas, projetos, contratos, aquisições. É possível também acompanhar o mecanismo de classificação de desempenho de processo, de conclusão e de avaliação independente, dentre outras informações.

---

<sup>81</sup> Entrevista concedida em 23 de março de 2017.

<sup>82</sup> Entrevista concedida em 05 de dezembro de 2017.

<sup>83</sup>Sobre o status de implementação e seus referentes ( contratos, programas, projetos, relatórios, avaliações, gráficos de desempenho de metas de execução e financeiras, reestruturação de acordos, dentro outros) ver: <http://projects.worldbank.org/P146870?lang=en6>

**Figura 11 - Imagem do arquivo de projetos e operações do The World Bank – 2018**



Fonte: Grupo Banco Mundial (2018).

Vale ressaltar, que a criação de mecanismos de publicização da dinâmica de implementação de projetos fomentados pelo referido Banco é parte da estratégia de tornar transparentes suas relações, tornando acessíveis os acordos e a dinâmica de implementação deste, sobretudo, em face de críticas e pressões internacionais associadas aos impactos negativos de grandes intervenções financiadas e orientadas pela agência.

Segundo Rolnik (2015, p.13), em suas missões para a Organização das Nações Unidas (ONU), testemunhou em vários países “[...] processos massivos de remoção relacionados à implementação de grandes projetos e a contextos de reconstrução pós-desastres naturais” financiadas pelo Banco.

Essas denúncias que vêm ocorrendo desde a década de 1990, segundo Ultramarine (2005), levaram o Banco Mundial a incorporar normas e mecanismos de salvaguardas que visam mitigar ou compensar os efeitos desses grandes projetos. Ao exigir determinados procedimentos técnicos, públicos e “participativos”, também estaria salvaguardando-se quanto a responsabilidade local, em caso de efeitos contrários ao previsto no desenho da intervenção.

Nesse sentido, a contestação internacional gera, mesmo que parcialmente, compromissos da agência, que, de certa forma, transfere tal “ônus” aos mutuários exigindo destes a adoção de diversos procedimentos, sobretudo mais transparência nas informações e iniciativas de comunicação social para convencer a população a aceitar e colaborar com a intervenção. Ademais, a avaliação da agência, que pode ser constatada e acessada no arquivo virtual, reforça a estratégia para obter resultados, transformando-se ao mesmo tempo em

incentivos aos tomadores para desempenharem suas funções conforme a política do Banco para as cidades.

Análise do Relatório do Banco sobre o projeto, que reúne avaliações, informações específicas e orientações sobre o Programa (BIRD, 2008), permitiu verificar, dentre vários aspectos, as motivações, condicionalidades e avaliações da agência que financiaria a intervenção, assim como o papel deste agente externo durante a fase de elaboração do desenho definitivo que orientaria a intervenção.

No referido documento constatou-se que inicialmente o projeto foi apresentado apenas com o objetivo de melhoria da qualidade de vida da população residente em bairros da Zona Norte, vulnerável a riscos socioambientais, restringindo-se a intervenções físicas e sociais na área específica. Entretanto, da “[...] interação entre uma equipe multissetorial do Banco e seus pares da PMT [...]” (BIRD, 2008, p.16) resultou a inclusão do objetivo e dos componentes que tratam da modernização da gestão municipal e da estratégia para o desenvolvimento econômico da cidade.

De fato, o Documento Conceitual do Programa (*Project Concept Notes*) que foi aprovado pela agência em 2004 (BIRD, 2004), contemplava a estratégia do BIRD para as cidades brasileiras (BIRD, 2008), a qual tem como eixo a modernização do aparelho estatal. Tal estratégia prevê a transformação das cidades para que as mesmas se tornem competitivas (capazes de promover ambientes de negócios e atrair capitais), solventes (financeiramente ajustadas e capazes de obter créditos), parceiras (capazes de articular outros entes federativos e a iniciativa privada para desenvolver políticas públicas) e eficazes (capazes de melhorar a gestão e prestação de serviços básicos).

De acordo com análise do Banco Mundial (BIRD, 2008), a proposta enviada pela Prefeitura enquadrou-se na Categoria “A”, refletindo o mais elevado potencial de risco ambiental. Diante disso, foram exigidas cinco salvaguardas que deveriam estar conformes às seguintes normas operacionais da agência: Avaliação Ambiental (OP/BP 4.01); Habitats Naturais (OP/ BP 4.04); Recursos Culturais Físicos (OP/BP 4.11); Reassentamento Involuntário (OP/BP 4.12); e Segurança das Barragens (OP/ BP 4.37).

Para verificar o atendimento das normas e o desempenho do Programa, os representantes da agência, como é praxe, realizam frequentes missões, isto é, visitas da equipe técnica para realização de reuniões com gestores, consultores contratados e técnicos da Prefeitura. São também realizadas incursões na área de abrangência da intervenção, em que se tem a oportunidade de interagir com a população local, mesmo que seletiva e superficialmente, e contatar com suas lideranças.

Do ponto de vista da agência (BIRD, 1999), são reuniões e incursões que visam alinhamento técnico com os mutuários (no caso em análise, o governo municipal) e supervisão das atividades (planejamento), serviços e obras programadas. Não obstante o caráter técnico-gerencial sinalizada pelos depoimentos, ao se constituir um ambiente interativo entre agência, Prefeitura e, como se verá adiante, no processo de implementação, representantes das comunidades beneficiadas e/ou afetadas com a intervenção, os encontros advindos com as missões tornam-se espaços de negociação e decisão entre os representantes e o prefeito, mas também, de reclamos e interpelações de lideranças sobre suas demandas. Alguns relatos são esclarecedores nesse sentido,

Eles vêm, conversam com o pessoal da Prefeitura, depois com a comunidade, retoma a conversa com a Prefeitura e elaboram um termo de referência. Acompanham também a empresa que está fazendo as obras, prestando as consultorias, serviços e observam os produtos, projetos. Nessas reuniões entre o Banco e a Prefeitura se entra em acordo sobre determinadas ações. Tipo, há reunião, alinhou aqui, acordamos um prazo, aí, dois meses depois, de repente, o pessoal do Banco retorna para verificações. Na reunião, o representante do Banco ler tudo que foi acordado anteriormente. Quer dizer, para acontecer a reunião, tem uma memória da missão. Então foi feito isso, isso, isso e isso. Essas reuniões com o Banco, vão se tornando parte da rotina, mas as decisões mais estruturais, são com o prefeito. O Banco e o prefeito! (coordenadora social da UGP)<sup>84</sup>.

Na realidade, todas os avanços são partilhados, todos os problemas também são partilhados, existe um diálogo permanente. Nós temos uma gerente por parte do Banco e ela, na verdade, vivência todos os dramas, mesmo à distância, vivência todos os dramas que nós estamos vivendo aqui, então, é plenamente monitorado (prefeito de Teresina)<sup>85</sup>.

O Banco Mundial, quando ele vem para cá, sempre tem uma agenda com a Prefeitura, com a Secretaria de Planejamento. Então, a gente visualizando isso, consegue o contato com o pessoal do Banco Mundial e passa a pedir uma agenda, fala da situação, como está, eles ouvem, anotam e vai para a Prefeitura de novo [...] (ex-presidente do Comitê Lagoas do Norte)<sup>86</sup>.

Constata-se, no entanto, que neste ambiente de encontros, o protagonismo dos representantes do Banco é determinante, partilhando problemas, recomendando soluções, intermediando demandas, assumindo papel de monitoramento. Trecho da fala de uma das consultoras do Banco<sup>87</sup>, relata a rotina da experiência de uma missão,

Durante a execução você tem missões de supervisão, mas quem trabalha mesmo é a Prefeitura. Quem executa é a Prefeitura. Geralmente a cada seis meses o Banco faz uma missão de supervisão onde traz todos os especialistas, de todas as áreas, e cada um faz as reuniões técnicas com as áreas específicas

<sup>84</sup>Entrevista concedida em 23 de fevereiro de 2018.

<sup>85</sup>Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

<sup>86</sup>Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2017.

<sup>87</sup>Entrevista concedida em 02 de novembro de 2017.



da Prefeitura. No fim da missão, é elaborada memória que consolida todas as discussões da missão para cada componente. Então, você tem, desde as reuniões técnicas de financeiro, licitações, compras até aquelas que mostram o resultado financeiro e administrativo do projeto. O objetivo é verificar o que já avançaram ou não avançaram, entre outras coisas, que a Secretaria está fazendo. Isso é o procedimento formal de cada missão. Você anuncia que vai iniciar uma agenda conjunta com o governo e retoma ao Banco apresentando um relatório interno que agora é obrigação publicar. Faz pouco tempo que virou obrigação ser público, este relatório se chama ISR que é *Implementation Status* é o Status de Implementação, Relatório de Status de Implementação.

Para responder todas as exigências, o governo municipal precisou contratar consultorias com a finalidade de auxiliar a gestão, sobretudo, prestar assistência aos técnicos, através de treinamentos (oficinas, palestras e reuniões), bem como elaborar diagnósticos e projetos (TERESINA, 2007a; BIRD, 2008).

No conjunto das exigências do Banco Mundial à Prefeitura, incluía-se a participação da população. Segundo a norma operacional do Banco - OP/BP 4.01, a agência “[...] presta uma atenção especial, entre outras coisas, à natureza das consultas com os grupos afetados e com as ONGs locais e à medida em que as opiniões de tais grupos foram levadas em consideração” (BIRD, 1999, p.3).

Visando atender tal exigência, a Prefeitura de Teresina realizou, entre 2005 e 2006, quatorze eventos, que assumiram no Relatório de Avaliação Ambiental a denominação de consultas públicas (TERESINA, 2007a) as quais tiveram como principal objetivo divulgar o programa.

A Prefeitura Municipal de Teresina, num esforço para dar visibilidade ao Programa Lagoas do Norte, organizou uma série de eventos de divulgação do conjunto de obras e ações que compõem o PLN. Visando atingir o público mais diversos, foram realizadas diversas reuniões na etapa de preparação do Programa (TERESINA, 2007a, p.111).

O formato desses eventos incluía a exibição de um vídeo que descrevia a área de abrangência e os componentes do PLN, o detalhamento das obras e atividades a serem implementadas, além da exposição das dúvidas, demandas e proposições das pessoas presentes (TERESINA, 2007a). Dessa forma, a Prefeitura estava cumprindo as exigências de publicidade às informações que considerava relevantes ao público-alvo, entretanto, as demandas e proposições surgidas, poderiam ser incorporadas ou não ao projeto.

Esses eventos tiveram, assim, um papel de recurso técnico de natureza colaborativa e legitimadora das ações já elaboradas pela Prefeitura com auxílio e anuência do BIRD. A comunicação, segundo Frey (2007) tem papel central nesse formato de consulta, à medida que incentiva os indivíduos a contribuírem com as ações, evitando e/ou limitando comportamentos

que inviabilizem ou prejudiquem o desempenho do programa. Essa atitude estaria, portanto, próxima do modelo gerencial colaborativo.

O Quadro 5 detalha esses eventos realizados e revela tanto a diversidade de seus perfis (reuniões, palestras e seminários, todas consideradas e contabilizadas como consultas) quanto a diversidade do público-alvo atingido (lideranças comunitárias, técnicos, gestores, representantes políticos e do Ministério Público, conselheiros estaduais da Cultura e do Meio Ambiente). O que chama a atenção, porém, é que a consulta direcionada aos diretamente afetados e/ou beneficiários do Programa resumiu-se a uma única reunião com a presença de vinte e seis lideranças. Assinale-se, ainda, a ausência de reuniões com os empreendedores locais e/ou seus representantes (formais e informais).

**Quadro 5 - Eventos (consultas públicas) realizadas pela Prefeitura Municipal de Teresina. 2005 - 2006. Programa Lagoas do Norte.**

DATA	PÚBLICO ALVO	PARTICIPANTES
02.12.05	Lideranças comunitárias Lagoas do Norte	26
15.02.05	Conselho de Economia e Professores da Universidade Federal do Piauí – UFPI	90
16.12.05	Instituições intervenientes no Programa Lagoas do Norte	14
19.12.05	Representantes políticos do Estado	15
19.01.06	Conselho Estadual de Cultura	09
30.01.06	Curadoria do Meio Ambiente	03
02.01.06	Encontro de Contadores	68
08.01.06	Representantes de Núcleos Financeiros da Prefeitura de Teresina	26
09.02.06	Seminário do Projeto Vila-Bairro	66
10.02.06	Reunião para funcionários do Governo do Estado	30
15.02.06	Evento no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA – Dia da água e proteção de recursos hídricos	Sem informação precisa
10.04.06	Reunião para órgãos federais	15
11.04.06	Reunião extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente - CONDEMA, aberta ao público.	80
12.04.06	Palestra sobre Impactos do Programa na UFPI, mestrado de Ciências Ambientais.	14
<b>Total de Participantes</b>		<b>456</b>

Fonte: Teresina (2007a).

Nesse sentido, há que se refletir sobre a medida de alcance dos referidos eventos, sobretudo em face da diversidade de organizações e segmentos sociais existentes na região como associações de bairros, associações profissionais (carroceiros, artesãos, vazanteiros, oleiros, feirantes etc.), grupos de mulheres, de idosos, de jovens e instituições religiosas.

Segundo a Prefeitura “[...] às questões mais frequentes observadas durante a discussão do Programa [...]” nessas consultas, corresponderam a:

- (I) o tempo demandado para que os benefícios propostos sejam efetivamente colocados à população afetada (geração de renda, equipamentos de saúde, educação e lazer);
- (II) a expectativa de mudança da população reassentada, quanto às alternativas de relocação, compensação esperada, localização e padrão das moradias a serem oferecidas;
- (III) cobertura efetiva dos novos sistemas de

infraestrutura oferecidos – água e esgoto; e (IV) efetividade do controle de enchentes a partir das propostas de drenagem contidas no PLN (TERESINA, 2007a, p.114).

Conforme o exposto, deduz-se que a manifestação dos presentes nesses eventos concentrou-se nas expectativas e dúvidas sobre o cronograma, qualidade e efetividade do programa, sinalizando certo interesse em colocar em discussão questões relativas à prazos, quando, como e que tipo de benefícios e serviços seriam ofertados à comunidade. Por seu lado, a respostas da Prefeitura baseou-se numa dimensão tecnocrática, definindo o que seria feito, prioritariamente, e por onde começaria a ser feito. Tal processo lembra a advertência de Souza (2013), ao afirmar que o planejamento urbano tecnicista, historicamente hegemônico no país, ao minimizar a dimensão política da participação dos afetados e/ou supostamente beneficiários, tratando-os como meros pacientes, tende a não promover a justiça social.

Com a finalidade de responder “[...] aos impactos identificados e às demandas decorrentes do processo de consulta pública [...], (TERESINA, 2007a, p.114), a Prefeitura apresentou um Plano de Gestão Ambiental contendo diretrizes de oito programas, a saber: I) Sistema de Gestão Ambiental – SGA; II) Programa de Comunicação Social; III) Programa de Educação Ambiental; IV) Programa de Controle Ambiental de Obras; V) Programa de Capacitação e Fortalecimento Institucional em Meio Ambiente; VI) Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas das Lagoas, da ETE Norte e do Rio Parnaíba; VII) Programa de Reassentamento e Compensação da População Afetada; e VIII) Programa de Monitoramento e Avaliação Ambiental.

No escopo do Programa Lagoas do Norte, foram previstos ainda instrumentos, que no seu conjunto, na verdade, incorporam o atendimento às salvaguardas do Banco Mundial, como expressa a síntese do quadro 6, logo abaixo,

**Quadro 6 - Síntese das ações do PLN em respostas às salvaguardas do Banco Mundial – Políticas Operacionais (OPs) - 2008.**

OP Banco Mundial	Ações
OP 4.01 - Política de Avaliação Ambiental	Elaboração do RAA/PGA Realização de Consultas Públicas Fortalecimento institucional em gestão e licenciamento ambiental para SDU e SDR
OP 4.04 - Proteção a Ambientes Naturais	Desocupação das áreas de preservação permanente do complexo de lagoas; Obras de drenagem para recompor o ambiente das lagoas, com espelhos d’água perenes
OP 4.12 - Reassentamento Involuntário	Política de Reassentamento Involuntário de Famílias e Negócios, aprovada pelo Banco
OP 4.37 - Segurança de Barragens	Estudo de Segurança dos Diques do rio Poti e Parnaíba
OPN 11.03 – Proteção ao Patrimônio Cultural Físico	Reabilitação do Teatro do Boi e melhorias no Parque Cabeça de Cuiá; Programa de Controle Ambiental de Obras; procedimentos de salvamento ao acaso.

Teresina (2007a; 2008b).

Com efeito, com exceção das consultas públicas, já analisadas, da previsão de um plano de negócios e a reabilitação do Teatro do Boi que beneficia as atividades culturais desenvolvidas na região, as salvaguardas tinha um caráter estritamente físico-urbanístico. Vale ressaltar, que do ponto de vista cultural, o próprio conteúdo do marco de referência (TERESINA, 2008b) e depois no próprio Programa Lagoas do Norte em seu material de divulgação (TERESINA, 2016b, p.1) na sua segunda fase reconhece “[...] a Zona Norte, ‘o berço da cidade’, [...] conhecida pelo artesanato do Polo Cerâmico, pelas manifestações culturais e fortes tradições”.

No desenho do marco de referência (TERESINA, 2008b) não há, portanto, preocupação com o impacto das intervenções sobre as tradições artesanais, pesqueiras, religiosas, dentre outras, na sua dimensão sociocultural. A desatenção a esta dimensão do cotidiano, lembra estudo de Lefebvre (1999, 2006a, 2006b) que critica a centralidade da ação estatal nos aspectos físico-urbanísticos, desconsiderando a vida social que resiste a adequar-se aos planos.

Vale ressaltar que a elaboração do Plano de Gestão, como parte integrante do Relatório de Avaliação Ambiental e do escopo definitivo do programa, foi objeto de decisão técnica e política, principalmente com o Banco Mundial, conforme descreve o próprio documento da Prefeitura:

A identificação das intervenções do Projeto, enquanto baseadas nos objetivos e descrições fornecidas na Carta Consulta da PMT aprovada pelo governo federal, foram refinadas como resultado de discussões detalhadas entre a PMT e o Banco que avançaram durante a preparação do Projeto (TERESINA, 2008, p.11).

Destarte, ficou evidente o protagonismo da agência nos processos de definição do desenho do programa, afirmando sua agenda e verificando se o conteúdo estava coerente com as restrições recomendadas e garantias exigidas. Desse modo, foram objeto de parecer desde os objetivos do Programa, passando pelas fases, componentes, indicadores, cronograma, planos e mecanismos de gestão e participação social, até as recomendações atendidas pela Prefeitura.

Com base na aprovação das salvaguardas exigidas pela agência em 2007, ocorreu a liberação do empréstimo em 2008, ganhando o PLN seu formato definitivo, com a aprovação de um documento intitulado Manual Operacional, considerado “marco referencial para a implementação do programa” (TERESINA, 2008c, p. 6).

Constatou-se, portanto, que essa fase inicial de discussões e decisões sobre o desenho do Programa Lagoas do Norte ficou concentrado no diálogo entre a Prefeitura e a agência, resultando daí uma série de estudos e avaliações socioambientais que consubstanciaram os

componentes (ações), e a elaboração do plano de gestão com programas que direcionaram os projetos básicos, executivos e socioambientais.

Nesse processo, as consultas públicas revestiram-se de valor gerencial e colaborativo, visto que serviram, de um lado, para divulgar e legitimar o programa junto ao público-alvo convidado, e do outro, atuaram como insumos para subsidiar ações já prescritas e/ou acrescentar outras conforme entendimento e anuência de gestores, técnicos e consultores. A liberação gradual do empréstimo, condicionado à efetivação da política da agência vinculada ao desenho e desempenho do programa, contribuiu para a conquista da centralidade na relação entre o Bando Mundial e a Prefeitura.

### **4.3 A concepção e desenho institucional do Programa: o meio ambiente e a cultura como “isca”<sup>88</sup> para o empreendedorismo urbano**

O PLN tem como principal objetivo melhorar a qualidade de vida da população residente em 13 bairros da Zona Norte de Teresina, através de um conjunto de ações de cunhos físico-urbanísticos, socioeconômicos e ambientais (TERESINA, 2008c).

Assim como várias experiências dessa natureza, surgidas a partir da década de 1990 em diversas cidades brasileiras, como o Vila Bairro, em Teresina (LIMA, 2010b), o escopo da proposta do PLN contempla uma abordagem multissetorial, integrada e baseada em princípios de participação democrática e governança urbana. Conforme texto do Manual Operacional que fundamentou a proposta,

[...] o Programa mostra-se ambicioso, ao buscar exceder a tradicional formatação de programas de saneamento como forte componente de urbanização, procurando também formas alternativas de intervenção na realidade social, econômica e ambiental na região Norte da cidade de Teresina, com adoção de uma abordagem sistêmica de atuação, lastreada pela participação social e governança urbana (TERESINA, 2008c, p. 9).

Nesse sentido, o PLN se apresenta como uma estratégia para enfrentar vários problemas relativos à degradação sanitária e ambiental de áreas próximas à confluência dos rios Parnaíba e Poti, no entorno de doze lagoas existentes na Zona Norte, onde se localiza grande número de habitações em situações de risco. Como expectativas de resultados, espera-se promover

[...] melhoria da qualidade de vida da população, resgate da autoestima das pessoas, redução dos casos de doenças e internações, valorização dos bairros da região de Lagoas do Norte, dinamização da economia local, inserção das pessoas no mercado de trabalho, recuperação ambiental, aumento da governança local, dentre outros (TERESINA, 2008c, p.8).

---

<sup>88</sup> Expressão usada por Arantes (2002) para evidenciar o uso da dimensão cultural para encobrir e justificar intervenções urbanísticas, capturando assim um público solvente que possa consumi-la, transformando-a em produto urbano.

Visando uma intervenção em larga escala (cobertura de treze bairros e impactos na cidade) e com pretensões redistributivas (melhorar a qualidade de vida das famílias, sobretudo às mais pobres), o PLN segue o modelo de outras intervenções (financiadas pelo Banco Mundial) que fazem uso de abordagens integradas e multissetoriais para lidar com problemas relacionados à urbanização, serviços básicos e recuperação ambiental.

Nesse sentido, o Programa traz, no seu desenho, um conjunto de ações agrupadas em três componentes, resumidas no Quadro 7: modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto; desenvolvimento urbano-ambiental; e desenvolvimento econômico e social.

**Quadro 7 - Componentes e ações previstas no PLN. Teresina-PI – 2008.**

Componentes	Ações
Modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto	Modernização de setores da administração orçamentária e financeira, de educação e de meio ambiente da Prefeitura de Teresina; elaboração de Planos Diretores (transporte, drenagem urbana e resíduos sólidos); atualização da legislação urbana e assistência técnica para regularização de assentamentos precários; Gerenciamento do Programa, incluindo monitoria, avaliação e auditoria externa do mesmo.
Desenvolvimento urbano-ambiental integrado nas Lagoas do Norte	Saneamento e urbanização das margens das lagoas nos treze bairros que formam a área de intervenção do PLN; complementação de rede de distribuição de água e ligação domiciliar; ações de tratamento de esgoto; intervenções paisagísticas e de recuperação e construção de áreas verdes, parques e espaços públicos de lazer; reassentamento, melhoria habitacional e aquisição de terras. Obras de macrodrenagem (interligação de lagoas, comportas e bombeamento), proteção às enchentes, reforço do sistema de abastecimento d'água, sistema viário, que darão suporte às infraestruturas locais e atividades de reassentamento para remoção de moradores da região que estejam em risco de inundações e outros riscos.
Desenvolvimento econômico e social nas Lagoas do Norte	Projeto social (acompanhamento social, apoio ao reassentamento, etc.); educação sanitária e ambiental. Treinamento/capacitação (habilidades específicas; gestão, <i>marketing</i> , associativismo); formação de empreendedores; assistência continuada; reconversão da atividade de olaria (Lagoa dos Oleiros); implantação e revitalização de hortas comunitárias; fortalecimento do Banco Popular (aporte ao capital, assessoria). Reforma, ampliação e construção de centros de saúde; reforma, ampliação e construção de escola de ensino infantil; aquisição de sala multimídia, reforma do CRAS e do Teatro do Boi; reforma do mercado público do bairro São Joaquim.

Fonte: Adaptado a partir do Manual Operacional do PLN (TERESINA, 2008c).

A natureza das ações propostas constitui-se uma inflexão no tratamento da questão da problemática urbana naquela região, superando o caráter assistencialista. Reconhece ainda a necessidade de medidas emergenciais decorrentes das enchentes, mas busca-se eliminar o risco

socioambiental que parcelas significativas das famílias estão submetidas. O conteúdo apresenta-se como um padrão de investimento em saneamento de caráter redistributivo, pois sua intervenção segue uma lógica de investimento em áreas com renda baixa e menos desprovida de infraestrutura.

A natureza e o conteúdo das ações também refletem um caráter modernizador, haja vista a busca de mudanças na gestão da cidade (administrativa, orçamentária e financeira) e alterações na institucionalidade com o objetivo de tornar a máquina ajustada à capacidade de atrair mais investimentos e melhorar os serviços. A elaboração de planos diretores, por exemplo, além de ser exigência da legislação urbana brasileira vigente, torna-se cada vez mais critério para obtenção de recursos junto à esfera federal.

Do ponto de vista da intervenção, o perfil modernizador do Programa pode ser visualizado nas ações de requalificação da paisagem urbana; de incentivo à adoção de novos comportamentos nos cidadãos, em relação ao convívio com o meio ambiente; nas capacitações de reconversão laboral de membros de famílias para outras formas de sobrevivência; e no incentivo ao empreendedorismo. As medidas de geração de emprego e renda são voltadas a públicos específicos, buscando incluí-los em meios aquisitivos considerados mais sustentáveis e atuais. Entretanto, o impacto mais complexo corresponde aos reassentamentos involuntários, pois estes produzem mudanças nos modos de vida de famílias.

Vale ressaltar que a expressão “Região das Lagoas do Norte”, tão recorrente nos documentos oficiais (TERESINA, 2008c; 2014b), significa mais do que uma referência de conteúdo físico-espacial e/ou natural centrada na presença da água na paisagem. Representa socioespacialmente a ação de domínio de uma área por parte do Estado evidenciada no plano-discurso da “requalificação urbanística” do uso e ocupação do solo e de “recuperação ambiental”. A expressão “requalificar” denota, portanto, um sentido de tornar novamente habilitado algo que, está em deformidade, com uso inadequado, sem valor ou função apropriada. Tem, portanto, um caráter ordenador e de controle social, sendo sua principal isca a dimensão ambiental e cultural.

No plano simbólico do *marketing* urbano (VAINER, 2002) reside o interesse do governo municipal em transformar aquela região numa marca positiva da cidade, explorando ao máximo o cenário paisagístico das lagoas e da confluência dos rios, divulgando-a e capitalizando-a como bem natural de promoção da autoestima cidadina. Pretende, dessa forma, torná-la um circuito cultural e ambientalmente sustentável, habilitada a receber pessoas interessadas pela estética e amenidades de sua paisagem lacustre e ribeirinha. Eis um trecho de mensagem do prefeito Firmino Filho durante a assinatura do contrato com o Banco Mundial para efetivação de sua

segunda etapa, onde fica evidenciada a valorização atribuída à região e o propósito de transformá-la numa forma-conteúdo atrativa:

Esse contrato financiará as obras da segunda etapa do Lagoas do Norte. O programa já demonstrou, na primeira fase, sua capacidade de transformar aquela região tão bonita e importante da nossa capital. Nessa segunda fase, nós teremos uma intensificação das obras, indo da Jim Borralho (bairro São Joaquim) ao Encontro dos Rios. Queremos transformar aquela região em cartão postal para nossa cidade, orgulho da nossa capital [...] (PREFEITO DE TERESINA)<sup>89</sup>.

No plano-discurso do PLN, a matrizes de referência relativas à sustentabilidade ambiental e requalificação vem associadas a ideia de aproveitamento da potencialidade dos valores culturais locais numa perspectiva empreendedorista. Por exemplo, o artesanato e a tradição oral e discursiva (de que a área de abrangência do PLN, sobretudo, o bairro Poti Velho, é o lugar de origem da capital)<sup>90</sup> tornam-se ativos (em termos de bens materiais e imateriais disponíveis) para estimular o turismo e a geração de renda.

Guardando as particularidades de seu desenho e dinâmica de implementação, o PLN segue a lógica de muitos projetos urbanísticos que fazem uso da dimensão ambiental e cultural (HARVEY, 2006) para refuncionalizar lugares e transformá-los em atrativos turísticos e de lazer, seguros e rentáveis, contemplando, assim, as diretrizes que o Banco Mundial (2006; 2009) considera estratégicas para o desenvolvimento das cidades no Brasil e no mundo.

O discurso da modernização, enquanto expressão de intervenções técnicas e gerenciais inovadoras de (re) organização espacial historicamente presente nas ações estatais sobre as cidades brasileiras (CHALHOUB, 1996; SHCWARTZ, 2007), se reatualiza no PLN, numa perspectiva protetiva, preservacionista e empreendedorista, o que implica em desdobramentos na vida socioeconômica e cultural da população local.

Quanto ao pressuposto de mutissetorialidade e integração das ações se, de um lado, possui a virtude e a pretensão de reduzir custos, impactando instantânea e positivamente o cenário de intervenção, garantindo os direitos básicos da população; do outro, a complexidade em implementar uma diversidade de ações passa a exigir tanta capacidade financeira, como técnica e política de diálogo permanente com diferentes agentes implementadores. Os depoimentos a seguir revelam este grau de complexidade,

O programa Lagoas do Norte é o principal programa da cidade de Teresina, é algo muito complexo. Apesar de eu ter trinta e três anos, eu tenho quatorze anos de serviço público. Já trabalhei em muitos lugares. Em Brasília, já trabalhei com projetos complexos, como os da Copa e Olimpíada. Já trabalhei na integração do São Francisco, energia elétrica, mineração... e eu nunca vi

<sup>89</sup> Mais sobre o evento, veja Teresina (2016).

<sup>90</sup> Estudo sobre memória e discursividades do bairro Poti Velho, foi realizado por Pereira e Moraes (2014).



nada tão complexo como o Lagoas do Norte, como um projeto multissetorial, porque ele têm ao mesmo tempo questões de engenharia supercomplexas, tem uma parte social extremamente complicada, tem negociação internacional, negociação com o governo federal. Então, ele tem um fator de multidisciplinaridade que nunca são problemas fáceis de resolver (ex-coordenador da UGP e secretário de planejamento)<sup>91</sup>.

Na realidade, tecnicamente falando, chama-se de um programa multissetorial integrado [...]. Então, é um programa de muitos desafios, de muitas frentes. E é importante dizer, que o Banco, dentro do próprio Banco Mundial, existe uma discussão sobre esse tipo de programa. Uma parte dos técnicos do Banco não gosta disso, porque são projetos que tendem a ter problemas de cronograma de obra, por um motivo ou por outro, por conta da quantidade de frentes que você tende a encarar ao longo da execução do programa. Se você vai para uma estrada ou para uma represa é muito mais simples, é um objeto só né, quer dizer a complexidade é técnica, não tem uma complexidade social, política de intervenção na cidade como o Lagoas do Norte tem (ex-secretário de planejamento)<sup>92</sup>.

Com efeito, para implantar tal estratégia, a articulação e a complementaridade entre programações, recursos e ações dentro da Prefeitura, o modelo de gestão deve refletir tais pressupostos, não permitindo ações pontuais, nem focadas numa dimensão, evitando ainda o descompasso entre cronogramas previstos pela equipe técnica e o cumprimento dos agentes contratados.

Para atender tais pressupostos foi concebido uma referência espacial de intervenção, um suporte financeiro e a estruturação de uma gestão de perfil técnico-gerencial, centralizada e com foco nos resultados, próximo ao padrão de governança que já vem sendo experimentado em Teresina desde 1997, mas que conquista mais substância com o suporte técnico, político e financeiro do Banco Mundial.

#### 4.3.1 Referência espacial de intervenção: seguindo o curso das águas

Como visto, as inundações frequentes e a vulnerabilidade social foram as palavras-chave evocadas para justificar a necessidade de projetar e implementar um programa de investimento específico para a região de bairros na Zona Norte que sofrem com problemas sociais, urbanos e ambientais que os tornam mais vulneráveis que outras periferias da cidade. Mesmo reconhecendo que o PLN “[...] consiste na ação mais importante do poder público para solucionar a ocorrência de inundações e reduzir o número de afetados”, Chaves, Tavares e Andrade (2017, p.193), argumentam que sua cobertura é restrita, pois alcança apenas alguns

---

<sup>91</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

<sup>92</sup> Entrevista concedida em 12 de novembro de 2017.

bairros na Zona Norte, “desprezando” outras populações residentes em outras Zonas da cidade que também são afetadas.

A partir do desenho operacional proposto a intervenção tem como referência espacial quatro áreas territoriais (Quadro 8) envolvendo 92.016 habitantes. A maior densidade habitacional está no bairro São Francisco (na área 4) com 140 pop/ha e a menor no bairro Olarias (área 2) com pop/ha.

**Quadro 8 - Caracterização das áreas de abrangência do PLN segundo a população de bairros de Teresina. 2010.**

Intervenção	Bairros	População	Área	Densidade
		(2010)	(ha)	(pop/ha)
Área 1 "Canal Pe. Eduardo"	Acarape	3.018	44,93	69
	Matadouro	7.567	84,00	73
	Alvorada	5.387	53,24	102
	São Joaquim	10.558	113,28	92
	<b>Total área 1</b>	<b>26.530</b>	<b>295,45</b>	<b>90</b>
Área 2 "Lagoa dos Oleiros - São Joaquim"	Nova Brasília	6.780	71,69	94
	Poti Velho	3.730	38,23	101
	Mafrense	6.492	73,01	89
	Olarias	1.561	101,02	15
	<b>Total área 2</b>	<b>18.563</b>	<b>283,95</b>	<b>65</b>
Área 3 "Alto Alegre - Aeroporto"	Aeroporto	7.567	236,41	32
	Itaperu	2.166	30,64	70
	Alto Alegre	5.389	86,42	63
	<b>Total área 3</b>	<b>15.122</b>	<b>353,47</b>	<b>43</b>
Área 4 "Mocambinho"	São Francisco	5.543	39,48	140
	Mocambinho	28.385	327,70	87
	<b>Total área 4</b>	<b>33.828</b>	<b>367,18</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>		<b>92.016</b>	<b>1.564</b>	<b>59</b>

Fonte: IBGE, 2010.

Como as ações de macrodrenagem e esgotamento sanitário são as mais complexas, no marco de referência do Programa (TERESINA, 2008c) registra-se que a implementação das ações previstas nos componentes 1 (desenvolvimento urbano-ambiental) e 2 (desenvolvimento-econômico social) seguiriam o curso das unidades das sub-bacias hidrográficas, isto é, as lagoas que como visto, na sua maioria estavam interligadas.

A decisão por onde começar seguiria o curso das águas das lagoas e assim os bairros foram divididos conforme tal dinâmica do meio compatibilizado com os limites administrativos. Desta forma, pretendia-se planejar as intervenções no tempo (etapas de implementação) e formar pacotes (lotes) de inserções espaciais e tecnicamente interdependentes. Depoimento de um dos técnicos que participaram da construção do desenho explica como os estudos urbanísticos levaram a divisão da área, conforme já mencionado

São esses estudos urbanísticos com um diagnóstico de toda a Zona Norte, a partir da identificação de suas maiores carências é que foi definido o que precisa ser feito para melhoria das condições urbanísticas daquela região. Levando em consideração que o Lagoas do Norte foi concebido pra atender o

problema de drenagem urbana, o problema de alagamentos na Zona Norte. Dentre as diretrizes desse estudo de drenagem, dessa modelagem hidráulica que foi feita na época, afirmava que precisava ter uma melhoria da interligação dos canais e, entre as lagoas com aumento da capacidade de passagem d'água na ligação de uma lagoa para outra, que fossem mantidos os corpos d'água da região. [...] Então, são essas lagoas a principal referência para a divisão das áreas e a intervenção por recomendação desse estudo. A definição foi com base na espinha dorsal das Lagoas (técnico urbanista da UGP)<sup>93</sup>.

Em face da complexidade da intervenção, sobretudo sua natureza caracterizada como de “saneamento ambiental” e “macro drenagem”, a dimensão físico-urbanística-ambiental adquire centralidade de ordem programática e financeira. As lagoas, segundo diagnósticos do Programa (TERESINA, 2007;2014) é um cenário de poluição, lixo e degradação, mas que deveriam ser preservadas e valorizadas, isso significava, “resgatar sua beleza”, garantir a “qualidade e a estética do meio ambiente” e a vida das pessoas. Transformá-las, como confirma o depoimento do prefeito Firmino Filho<sup>94</sup>, em “ativo”

[...] é importante notar que o Projeto Lagoas do Norte, ele abriu a beleza da lagoa para a própria Zona Norte da cidade, por que? Por que Teresina tem, e não é só a Zona Norte, uma tendência de virar as costas para as águas, nós nascemos por conta das águas, nós estamos aqui por conta do Poty e do Parnaíba, mas a gente tem virado as costas. Quando você chega nas lagoas da Zona Norte, você percebe que os quintais e os muros é que ficam para as lagoas, e o lixo é ligado na lagoa, a fossa é ligada na lagoa, e assim por diante. E a proposta do Lagoas do Norte, é que a gente olhe a lagoa de frente e ela possa servir com sua estética, sua beleza, para lazer, diversão, fonte de renda, para turismo e, assim por diante, explorar a beleza, reverter a concepção que existia da lagoa<sup>95</sup>.

No Marco Operacional (TERESINA, 2008) as diversas ações de drenagem, esgotamento sanitário, recuperação ou ampliação de vias, bem como de recuperação de área de preservação permanente das lagoas aparecem como obras que passam a exigir a remoção de famílias residentes, principalmente, aquelas que residiam mais próximas ou estavam no curso das águas.

Dentre as atividades laborais mais afetadas estão as olarias que existiam na região. A produção de tijolos conflitava com o objetivo de preservação do meio-ambiente. Com efeito, os donos e trabalhadores (oleiros), foram incluídos nas indenizações e ações de geração de renda previstas. Entretanto, os recursos alocados para este conjunto de ações passam a refletir a sua principal prioridade: a intervenção físico-urbanística “requalificadora”.

---

<sup>93</sup> Depoimento concedido em 23 de março de 2017.

<sup>94</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

<sup>95</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

#### 4.3.2 O suporte financeiro e as dimensões físico-urbanístico como prioritárias

No que se refere a base orçamentária, a sustentação do programa, depende, como já assinalado, da parceria com o Banco Mundial. Seu custo total foi orçado em R\$100.057.662 reais, à época, US\$ 44,47 milhões de dólares, os quais 70%, ou seja, US\$ 13,34 milhões de dólares era de contrapartida da Prefeitura.

Conforme dados do Quadro 9, a maior parte dos recursos (81,11%) foram previstos para o componente de desenvolvimento urbano-ambiental integrado. Desse componente as ações de requalificação local (urbanismo e paisagismo) teve uma previsão de 54,91% do total. Já as ações de macrodrenagem e recuperação de diques tiveram uma previsão de 25,07%, reassentamento 13,89% e melhoria habitacional com 2,83% dos custos.

Quanto ao componente que trata da modernização da gestão, este ficou com uma previsão de custo proporcional a 9,82% do total, sendo que a ação de desenvolvimento institucional que trata de ações de monitoramento de serviços públicos, melhoria das finanças, modernização da gestão educacional, dentre outros itens teve uma previsão de consumir 5,05% do montante. O gerenciamento do programa ficou com uma previsão de 3,27% do custo total, incluindo aí, a elaboração de plano de monitoramento, avaliação e execução (Quadro 9).

O componente com percentual pouco significativo foi as ações de desenvolvimento econômico e social, estas reunidas, a previsão de custo foi apenas de 4,29% (Quadro 9). Chama atenção que no conjunto da base orçamentária, a ação equipamentos para ação de desenvolvimento econômico e social que corresponde a reforma ou construção de equipamentos como escolas, creches, centro de saúde, reforma de mercados públicos e revitalização de centros produtivos, teve uma previsão de custo de US\$ 730.000 (setecentos e trinta mil dólares) correspondendo a 1,64% do total (quadro 8).

Nota-se pouco investimento previsto em equipamentos sociais quando se compara a um item do componente de desenvolvimento urbano-ambiental, dentro da ação de urbanização, denominado de equipamentos urbanos (quadras, quiosques, decks) à medida que somou sozinho teve a previsão de US\$ 610.000 (seiscentos e dez mil dólares), isto é, de 1,37%, portanto, um pouco abaixo da ação equipamentos para ação de desenvolvimento econômico e social.

As ações comunitárias e sociais reunidas somam um custo de 1,28% do total. A ação que corresponde ao apoio a geração de renda que tem um dos papéis chave de garantir a reconversão laboral de oleiros, afetados devido as intervenções, por exemplo, somaram apenas 1,25%.

**Quadro 9 - Orçamento do Programa Lagoas do Norte – Teresina-PI. 2008**

Componentes / Subcomponentes/Ações	Custo Total		% <sup>97</sup>
	R\$	US\$	
<b>1. Modernização da Gestão Municipal, Desenvolvimento da Cidade e Gerenciamento do Projeto</b>	<b>9.832.662</b>	<b>4.370.072</b>	<b>9,82</b>
Elaboração de Estudos e Planos Diretores	1.305.000	580.000	1,30
Desenvolvimento Institucional -PMT	5.062.662	2.250.072	5,05
Gerenciamento do Programa (inclusive Elaboração de Plano de Monitoramento e Avaliação e sua execução)	3.262.500	1.450.000	3,27
Auditoria Independente do Programa	202.500	90.000	0,20
<b>2. Desenvolvimento Urbano-Ambiental Integrado nas Lagoas do Norte</b>	<b>81.157.500</b>	<b>36.070.000</b>	<b>81,11</b>
2.1 Requalificação local (urbanismo e paisagismo)	54.945.000	24.420.000	54,91
Urbanização	35.370.000	15.720.000	35,34
Reassentamento	13.905.000	6.180.000	13,89
Melhoria habitacional	2.835.000	1.260.000	2,83
Aquisição de terras	2.835.000	1.260.000	2,83
2.2 Infraestrutura tronco e de importância supralocal	25.087.500	11.150.000	25,07
Infraestrutura tronco e de importância local	24.727.500	10.990.000	24,71
Aquisição de terras	360.000	160.000	0,35
2.3 Projetos de engenharia e supervisão de obras	1.125.000	500.000	1,12
<b>3. Desenvolvimento econômico e social nas Lagoas do Norte</b>	<b>4.297.500</b>	<b>1.910.000</b>	<b>4,29</b>
3.1 Ações de desenvolvimento econômico e social	2.542.500	1.130.000	2,54
Ações comunitárias e sociais	1.282.500	570.000	1,28
Apoio à geração de renda (desenvolvimento econômico)	1.260.000	560.000	1,25
3.2 Equipamentos p/ desenvolvimento econômico e social <sup>1</sup>	1.642.500	730.000	1,64
3.3 Projetos de Engenharia e Supervisão de Obras	112.500	50.000	0,11
<b>Custo base</b>	<b>95.287.662</b>	<b>42.350.072</b>	<b>95,22</b>
<b>Custo Total</b>	<b>100.057.662</b>	<b>44.470.072</b>	<b>100</b>

Fonte: Teresina (2008c).

Nesse sentido, congruente com esse desenho, as maiores inversões previstas incidem em ações físico-urbanísticos, sobretudo relativo a esgotamento sanitário, urbanização, reassentamento, paisagismo e drenagem. As dimensões relativas a geração de renda visando desenvolver o potencial das comunidades e mitigar efeitos econômicos colaterais relativos a sobrevivência, inclusive, mantendo a população após os chamados benefícios advindos com a implantação de infraestrutura e sua correspondente valorização imobiliária foram as que tiveram menor previsão de custo. Esse desequilíbrio na previsão orçamentária, sobretudo quanto aos custos baixos para geração de renda na região, pode implicar riscos como efeitos contraditórios aos previstos nos objetivos, como ocorreu em outras cidades do país com intervenções similares. Com efeito, como ficou a estratégia operacional do programa para gerir

<sup>97</sup> Calculado com base no custo total.

todos estes recursos, o exercício do controle social, a participação social pilares para alcançar as metas previstas, se verá adiante.

#### 4.3.3 O caráter técnico-gerencial do Programa Lagoas do Norte

Seguindo o contrato de empréstimo e a orientação do Banco Mundial para as cidades brasileiras<sup>98</sup>, do ponto de vista de gestão, o Programa Lagoas do Norte se fundamenta em conceitos como capacidade gerencial de eficiência, controle social, transparência, valorização da participação público-privada e da colaboração da população.

No âmbito da gerência, a execução é da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, que instituiu, em conformidade com o BIRD, através do Decreto nº 6.028, ainda em 2004, uma Unidade de Gerenciamento do Programa – UGP, com a tarefa de planejar e coordenar a execução, o controle e o acompanhamento das intervenções. Com efeito, a estrutura de gerenciamento do PLN foi organizada em três níveis:

- De decisão e de gerenciamento estratégico a cargo do prefeito municipal de Teresina e do secretário da SEMPLAN;
- De coordenação e de gerenciamento operacional - a cargo do coordenador da UGP; e
- De execução a cargo do secretário da SEMPLAN, com o suporte dos responsáveis pelos órgãos co-executores discriminados na matriz de órgãos envolvidos (TERESINA, 2008c, p. 22).

Articuladas a esse gerenciamento, foram previstas instâncias de coordenação (o Conselho de Acompanhamento do PLN) e de participação e controle social (o Fórum Comunitário). O Conselho é composto pelo prefeito, secretários e coordenação da UGP e tem como principais objetivos: acompanhar a execução do Plano Operativo Anual (POA)<sup>99</sup>; aprovar os Relatórios de Execução e os Relatórios de Supervisão Financeira (IFR), a serem enviados ao Banco Mundial; tomar decisões estratégicas referentes à condução do PLN; e liberar recursos do orçamento municipal (TERESINA, 2008c). Coordenador da Unidade de Gestão do Programa Lagoas do Norte explica o fluxo da gestão,

Aqui nós temos uma coordenação geral que é a chamada UGP, Unidade Geral do Programa. Dentro da UGP, tenho a Unidade de Programa Social, a UPS, uma coordenação de Engenharia e de Arquitetura, vou ter uma área, claro, financeira com uma Comissão Especial de Licitações. Por que essa comissão é especial? Por que ela é separada da, digamos assim, do modo *operandis* das

---

<sup>98</sup>Para o Banco Mundial (BIRD, 2006, p. 22) democracia e participação compreendem a capacidade das cidades brasileiras para “[...] melhorar sua prestação de contas substantiva e responsiva (não apenas no sentido contábil) e sua transparência perante os cidadãos, a fim de obter a confiança e o compromisso de toda a cidade”.

<sup>99</sup> O POA é um documento exigido no contrato para a efetiva utilização dos recursos financeiros previstos no Programa e deve incluir programação detalhada de todas as atividades do Programa, sob responsabilidade do Executor, para o ano subsequente, com discriminação trimestral (TERESINA, 2008c, p.55).

licitações. As licitações nossas seguem as regras internacionais. [...] O programa faz parte do conjunto de ações da Secretaria de Planejamento e Coordenação. Numa escala, digamos assim, de um organograma, eu estaria abaixo do secretário. Eu tenho que me dirigir sempre ao secretário, claro, salvo em situações que me é permitido, ou previamente definido, que tenha poder decisório, algumas ações para que haja o fluxo. E além do secretário, claro, naturalmente que o secretário que faz a ponte com o prefeito. Tenho ainda que estar sempre prestando informações, contas e justificações ao próprio Banco, à coordenadora direta, à gerência do programa junto ao Banco (coordenador da UGP)<sup>100</sup>.

A criação de UGP tem o objetivo de facilitar a convergência das ações relacionadas com o programa, evitando a pulverização ou dispersão das ações, focalizando nos objetivos. Mas, também tem uma função que é de responsabilidade e obrigação de gerar informações e dados, de prestações de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas, sobretudo, ao agente financiador.

Com esta constituição e com o apoio de gerenciamento de consultoria externa, a UGP acumula o nível de especialização necessária para monitorar, acompanhar e executar diversas atividades específicas, como: (i) planejamento das atividades; (ii) contabilidade, auditoria e gestão financeira; (iii) observância das salvaguardas ambientais do Banco; (iv) aplicação das regras de licitação para a contratação de consultoria, bens, serviços e obras; (v) acompanhamento da execução das obras e serviços licitados; (vi) implantação de estrutura de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa, dentre outras ações necessárias ao bom andamento das atividades previstas no Programa, todas elas com auxílio do Sistema de Planejamento e Gestão do Programa – SPGP, contratado pela UGP, especialmente para este fim (TERESINA, 2008c, p.20-21).

Vale ressaltar que tal experiência não é novidade em termos de projetos similares existentes no Brasil, nem mesmo em Teresina, pois a equipe do Programa Vila Bairro já vinha exercitando tal modelo. No entanto, destaca-se seu caráter estratégico dentro e com foco no território, nas palavras do prefeito, “[...] uma verdadeira subprefeitura”<sup>101</sup>. Ademais, o maior aporte de recursos permitiu uma estrutura de gestão com maior suporte técnico para um alcance maior dos resultados, agregando uma equipe maior, através de contratos com consultorias e prestadores de serviços. Sobre isso, diz a coordenadora social da UGP e que também coordenou o Vila Bairro,

A diferença é que o projeto Vila bairro trabalhava diretamente com técnicos da Prefeitura de Teresina nas diferentes secretarias (educação, saúde, meio-ambiente) todas participavam naquela época com um grupo técnico responsável. Por exemplo a Secretaria de Habitação. [...] No Lagoa do Norte, nós temos um grupo técnico que gerencia tanto a área social, quanto a área de engenharia. Para além desses grupos, temos as diferentes secretarias que em ação articulada realiza também ações que compõem o programa. Essas

<sup>100</sup> Entrevista concedida em 05 de dezembro de 2017.

<sup>101</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

secretarias disponibilizam técnicos para esse trabalho, mas com um diferencial, tem um aporte financeiro para contratação de profissionais que vão subsidiar a ação do programa, dos técnicos e das secretarias que colaboram. Então, tem esse diferencial, pois temos a equipe e empresas que podemos contratar para auxiliar na implementação dessas ações (Coordenadora Social da UGP).<sup>102</sup>

Com efeito, a UGP, exerce o papel de executar todo o processo previsto no contrato, como licitações, planos setoriais, básicos e executivos. Tem a função de dialogar com os setores dentro e fora da Prefeitura, contratar o que Marques (2016) define como capitais urbanos<sup>103</sup>, entre os quais destaca-se empresas de construção civil, oferta de serviços, de gestão e consultorias, segundo parâmetros e anuência da agência que leva em conta as regras de competitividade de licitações nacional e internacional. Nesse processo, não se deve esquecer, o alinhamento com os contratados (construtores, consultores), com os próprios agentes do Banco Mundial e o contato com as famílias das comunidades e seus representantes.

A partir da descrição acima, observa-se que o Programa apresenta uma estrutura verticalizada, com instâncias de decisão e execução hierarquizadas, cujo poder decisório está centralizado na Secretaria de Planejamento e no gabinete do prefeito. As consultorias contratadas, como apoio ao gerenciamento do Programa influencia sobretudo no processo de decisão, resta saber, em que medida, como são reguladas nestes processos. A seguir uma de suas atribuições, com base no Acordo de Empréstimo BIRD LN 7523-BR, aponta para o grau de influência, inclusive de caráter decisória:

Serão contratados consultores individuais e empresas, quando necessário, para apoiar a implementação do Programa que prestarão serviços de suporte gerencial, de forma a garantir o pleno andamento das atividades de implantação e avaliação do Programa, como também ao fortalecimento e à capacitação da equipe técnica no gerenciamento, a destacar:

- ✓ acompanhar e controlar a execução do Programa, com ênfase na identificação de eventuais desvios, possibilitando a implantação tempestiva de medidas corretivas (TERESINA, 2008c, p.31).

A despeito de não ser o foco da pesquisa aprofundar a interação entre a Prefeitura e as consultorias, mas deseja-se suscitar algumas reflexões sobre, haja vista como se verá adiante, o aporte de recursos elevados para a contratação destes capitais urbanos e seus diagnósticos, como identificação de áreas de risco, do impacto das obras estimando quantas e quais famílias estão vulneráveis e a elaboração de uma diversidade de projetos e planos setoriais. O Banco neste

---

<sup>102</sup> Entrevista concedida em 30 de janeiro de 2018.

<sup>103</sup> Para Marques (2016) as interações entre, de um lado, esses capitais, suas atividades e estratégias de valorização e, de outro, o espaço urbano e o Estado são fundamentais para a compreensão das economias políticas do urbano. É sobre esses setores que este autor se debruça, partindo da premissa de que são esses os capitais com interesses realmente urbanos e que se mobilizam de diversas formas para influenciar as políticas em seu proveito.



processo, financia, assessora e controla todo o ciclo do programa, sendo, portanto, um agente determinante no desempenho da intervenção. Entre suas atribuições no Acordo de Empréstimo BIRD LN 7523-BR esta:

- ✓ disponibilizar os recursos necessários à implementação do Programa;
- ✓ analisar e aprovar, com base nas suas Diretrizes, os documentos relativos ao Programa enviados pela UGP;
- ✓ fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros confrontando-os com a implementação do Programa;
- ✓ fazer com que as condições do Acordo de Empréstimo sejam cumpridas (TERESINA, 2008c, p 27).

Tal centralidade nas atribuições do Banco Mundial, remete a estudos sobre governança urbana (IVO, 2001; MARQUES, 2013) que apontam ser o resultado e/ou alcance de determinada política contingente às relações e correlações de poder entre vários atores, seus interesses, ideias e recursos (políticos, técnicos, jurídicos, financeiros, dentre outros). Essas interações podem assumir, inclusive ao mesmo tempo, um caráter cooperativo, de partilha, mais horizontal, até vertical de submissão, cooptação e clientelismo. Também podem tomar os rumos de uma dimensão conflituosa gerada por alguns grupos insatisfeitos com o processo de intervenção.

O grau de autonomia e/ou dependência dos municípios em relação a outros entes e atores, no caso em análise, a agência multilateral, também importa. A aplicação da lógica “gerencial”, como diz Souza (2013), é arriscada, pois incorre no risco de esvaziar a dimensão política do ato de planejar, subsumindo-a a dimensão de agentes privados e sua racionalidade tecnocrática. Nesse sentido, em face de uma gestão com perfil técnico-gerencial como fica o caráter e o alcance de participação social, antevistos nas normas e documentos elaborados e que delineiam o programa, é o que se verá adiante.

#### 4.3.4 O caráter do controle e da participação social

Como analisado no primeiro capítulo, uma das preocupações do Banco Mundial é com o impacto dos projetos na governança da cidade. Na concepção da Agência, adotar determinadas normas, posturas, instituir “arenas de negociação” implicam na melhoria das condições de vida dos cidadãos. Para a efetiva aplicação dos recursos no sentido de alcançar metas e evitar o desperdício e desvios de origem a participação das comunidades e seus representantes no processo de fiscalização e controle social é um dos aspectos-chave para o Banco Mundial (BIRD, 2017).

Na visão atual do Grupo Banco Mundial (2017), do qual o BIRD faz parte, tais “arenas”, teriam o papel de garantir elevado grau de contestabilidade, ou seja, são espaços onde atores ou

grupos participam do processo decisório e dispõem de meios de expressar seus interesses e exercer influência.

Destarte, no Acordo de Empréstimo entre o BIRD LN 7523-BR e a Prefeitura estabelecido o seguinte,

No nível local e em cada área de intervenção, será formado um Fórum Comunitário que acompanhará a execução do Programa. Participarão deste Fórum a equipe social do Programa (desenvolvimento comunitário e social; condução e acompanhamento do reassentamento, etc.), representantes da Superintendência de Desenvolvimento Urbano Centro/Norte - SDU-C/N, das Secretarias Municipais enquanto implementadoras das ações locais de sua competência, representantes da comunidade e de ONG's prestadoras de serviços sociais na respectiva área. No âmbito do Fórum serão realizados eventos periódicos de monitoria participativa que subsidiarão a montagem do POA para o exercício subsequente. De um lado, o Fórum será a instância privilegiada para facilitar a corresponsabilidade dos partícipes necessária ao êxito do Programa e permitirá o efetivo controle social sobre a atuação da administração local. Por outro lado, esta instância representará o elo da Prefeitura Municipal próximo ao cidadão, permitindo o encaminhamento de demandas sociais e a providência de possíveis soluções (TERESINA, 2008c, p. 22).

Portanto, a intencionalidade do Fórum, não inclui, a rigor, o poder decisório na (re)formulação e (re)condução da intervenção, pois não há regra legalmente formalizada e/ou compromisso explícito de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Apenas que o Fórum servirá de subsídio, isto é, de fonte de informações relevantes para a elaboração técnica do planejamento anual. Nesse sentido, a própria natureza do que se pode contestar no processo de controle é limitada, pois mesmo que algo seja identificado, o Fórum não terá legitimidade para exercer um poder de intervenção ou veto a alguma questão posta ou interposta pelos membros.

Ademais, tal instância têm como principal função auxiliar a supervisão das obras, serviços e cronograma já definidos no contrato, constitue-se, portanto, um espaço de natureza cooperativa entre Estado e sociedade civil, servindo como recurso técnico para solucionar problemas e administrar bens públicos.

Não obstante a natureza colaborativa do referido espaço de participação, como para a consecução das ações previstas nos componentes de desenvolvimento urbano-ambiental e desenvolvimento social e econômico, a região, como visto, foi dividida em quatro áreas, depreende-se que a previsão era de que existiria quatro Fóruns.

Nesse sentido, pressupondo-se a escala da cobertura presumia-se um maior envolvimento das comunidades o que poderia suscitar intensas discussões. É que mesmo o

espaço não sendo deliberativo, os implementadores estariam, em tese, sujeitos aos encontros, implicando na possibilidade de democratização das decisões e gestão do programa.

Análise do conteúdo dos instrumentos e mecanismos, definidos como Planos e Programas, em anexo ao Relatório de Avaliação Ambiental (TERESINA, 2007a) revela que dos oitos citados, três tratam diretamente com as famílias atingidas pelas intervenções, são eles: o Programa de Comunicação Social (PCS), o Programa de Educação Ambiental (PEA) e Programa de Reassentamento e Compensação da População Afetada (PRCPA). Os objetivos previstos no escopo destes programas, como se pode notar no Quadro 10, reforçam a lógica de mobilizar a população para fazê-la reconhecer a relevância da intervenção, envolvendo-a para cooperar com as ações.

**Quadro 10 – Síntese de objetivos dos Programas (PCS e PEA) e a Estratégia do Marco de Reassentamento do PLN – Teresina-PI. 2007.**

Programa de Comunicação Social	Programa de Educação Ambiental	Marco de Reassentamento Involuntário
Desenvolver processos de mobilização, articulação e participação para informar a comunidade sobre os aspectos relacionados ao projeto, suas implicações socioambientais e sua importância econômica, buscando, ao mesmo tempo, seu envolvimento nas etapas e ações do empreendimento, nas fases de implantação e operação, estabelecendo uma conexão permanente entre o empreendedor e as comunidades impactadas, direta e indiretamente, com vistas a reduzir possíveis conflitos e problemas relacionados à implantação do referido empreendimento.	Possibilitar o conhecimento pela população da importância do projeto de melhoria ambiental da região Norte de Teresina, particularmente da área conhecida como Lagoas do Norte, conscientizando a comunidade e objetivando torná-la parceira na recuperação desse importante espaço urbano bem como de sua preservação e manutenção.	A população afetada terá total liberdade de escolha quanto à sua opção de atendimento, dentro dos critérios adotados pela política de compensação do Plano de Reassentamento Involuntário (PRI), a ser elaborado para cada área de intervenção;  Estratégias de atuação:  Garantir a participação da população afetada em todo o processo;  Apresentar à população afetada quais são as instituições responsáveis pela realização do projeto e a competência de cada uma;  Realizar campanhas de esclarecimento e divulgação do projeto.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Teresina (2007a).

Com efeito, o Programa de Comunicação Social (TERESINA, 2007a) desenvolveria estratégias e/ou mecanismos de participação para informar a comunidade sobre o Projeto, sendo que o envolvimento no processo de intervenção teria como foco administrar e reduzir conflitos para evitar constrangimentos ao empreendimento.

A parceria, no Programa de Educação Ambiental teria relação com a preservação e a recuperação do meio ambiente (TERESINA, 2007a) e a livre escolha no âmbito do Marco de Reassentamento Involuntário (TERESINA, 2007b), estaria limitada a critérios definidos pelos

técnicos, gestores e consultores contratados como resultado de diagnóstico socioeconômico e habitacional produzido para esse fim. Para cada área de intervenção estava previsto Planos de Reassentamento Involuntário (PRI).

Vale ressaltar que o Marco de Reassentamento (TERESINA, 2007b) estimou remoção total de 1588 famílias. Como se nota no Quadro 11 a região afetada correspondia às áreas 2 e 3, que juntas teriam 1.339 famílias. As áreas 1 e 2, tinham uma previsão de apenas de 249 famílias. Sua execução estava prevista para finalizar em 2011.

Quanto ao motivo principal, 62,2% das famílias tinha como justificava central as enchentes e a 37,8% do total seriam afetadas por conta das obras, sobretudo relativo ao sistema viário, evidenciando, no *design* proposto, um número elevado para fins de circulação e fluxo.

**Quadro 11 – Localização e nº de imóveis afetados conforme motivos apresentados – PLN. Teresina-PI. 2007.**

Local	Motivos	Número de imóveis Afetados	Área do Projeto
Canal da Vila Padre Eduardo	enchentes	289	1 Canal Padre Eduardo
Av. Campo Maior	sistema viário	125	
A. Boa Esperança	sistema viário	25	
Lagoa dos Oleiros	enchentes	421	2 Lagoa dos Oleiros – São Joaquim
Lagoa da Piçarreira	enchentes	62	
Lagoa de São Joaquim	enchentes	27	
Lagoa da Draga 2	enchentes	72	
Lagoa do Jacaré	enchentes	168	
Av. Campo Maior	sistema viário	125	
Av. Boa Esperança	sistema viário	25	
Lagoa da Cerâmica Poty 02	enchentes	55	3 Alto Alegre Aeroporto
Lagoa dos Cachorros	enchentes	120	
Lagoa do Mocambinho/Dique	enchentes	74	4 Mocambinho
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>1.588</b>	

Fonte: Teresina (2007b).

No que se refere à localização dos reassentamentos propostos e identificados no Marco de Reassentamento Involuntário (TERESINA, 2007b), foi distribuída da seguinte forma: 504 (31,73%) famílias iriam ocupar lugares dentro da área de abrangência (31,73%), 387 (24,37%) famílias ficariam no limite de bairros localizados próximos, 468 (29,48%) se localizariam fora da região e 229 (14,42%) ainda seriam identificados.

Com efeito, estimava-se à época, que 56,10% das famílias se estabeleceriam nas proximidades onde já residia, reduzindo os impactos da mudança sobre a manutenção dos laços sociais, contemplando, assim, o que recomenda o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Já o restante, isto é, 43,90%, teriam que se deslocar para áreas mais distantes, reeditando, como já visto, uma trajetória comum na história da cidade, isto é, à medida que

a infraestrutura física é instalada, parcelas da população, sobretudo as mais pobres, são removidas para lugares mais distantes. Depreende-se que a escolha da localização, levou em consideração o custo da operação, já que áreas privadas são mais caras.

Quanto a natureza dos lotes dos reassentamentos necessários para instalação das residências, se privados ou públicos, previstos no Marco (1997b) revela-se que dos 1.588 lotes, 1.108 (69,78%) lotes estariam localizados em áreas do município, e 480 (30,22%) em áreas privadas.

A despeito de o referido Marco de Reassentamento (2007b) fazer menção a legislação urbana brasileira, sobretudo ao Estatuto da Cidade (2001), não se verificou no conteúdo a definição de uso antecipado de instrumentos específicos, como a demarcação de ZEIS na região onde induziria a ocupação de interesse social, evitando a especulação ou uso de imóveis na área para outros fins.

Seguindo as diretrizes previstas no Programa de Comunicação Social, Programa de Educação Ambiental e Programa de Reassentamento Involuntário, para apoiar e viabilizar as ações relativas aos componentes 2 (Desenvolvimento urbano-ambiental) e 3 (Desenvolvimento Econômico e Social), foi instalado em 2009, um escritório de campo denominado de Unidade de Projeto Socioambiental – UPS<sup>104</sup> (TERESINA, 2009a).

No mesmo ano foi elaborado pelos técnicos desta unidade o “Projeto Socioambiental: Participação Popular e Controle Social”, no qual a equipe se propôs a “[...] contribuir para uma intervenção de forma eficaz e sustentável das ações, através da execução de um conjunto de atividades de cunho socioambiental”. Para tanto, foram previstas ações de: “[...] mobilização e divulgação do programa com vistas à participação da comunidade – MOC; ações referentes à educação sanitária e ambiental – ESA; e ações de apoio à geração de trabalho e renda – ATR” (TERESINA, 2009a, p. 4).

A participação é definida como

[...] um mecanismo onde diversos instrumentos são colocados para os cidadãos, para que, através deles possam propor /ou redirecionar soluções, conhecer e discutir soluções propostas, participar e fiscalizar a implantação das ações, fazer valer seus direitos e se informar quanto aos seus deveres. O conceito de participação relaciona-se, estreitamente, com a ideia de cidadania, ao enfatizar a reivindicação, a democratização e a socialização da informação, das decisões e dos planejamentos das ações (TERESINA, 2009a, p.10).

Percebe-se assim, um deslocamento do conceito de participação de um caráter mormente fiscalizador (TERESINA, 2008c) para um de ação partilhada entre governo e

---

<sup>104</sup>A UPS compõe-se de uma equipe interdisciplinar formada por 12 técnicos, quais sejam: 03 assistentes sociais; 01 engenheiro; 01 arquiteto; 01 advogado; 01 educador ambiental; 04 instrutores sociais; 02 técnicos de nível médio com conhecimento em informática (TERESINA, 2009).

comunidade, sobretudo, ao sinalizar para o perfil deliberativo. Contudo, em outro trecho do Projeto, constata-se uma contradição no discurso ao se utilizar a participação da população como instrumento para mobilizar a adesão, evidenciando assim uma ambiguidade quanto a referida concepção:

A participação da população é fundamental para o êxito do projeto de intervenção. Um trabalho realizado de forma coordenada, que provoque o comprometimento da comunidade, auxilia a população a perceber melhor os resultados, traz credibilidade ao Programa e ajuda a garantir a sustentabilidade das obras implantadas. A participação da comunidade, também, é importante para diminuição da ansiedade e apreensão gerada pelo reassentamento (TERESINA, 2009a, p.10).

Uma análise das atividades previstas no Projeto Socioambiental para os bairros Matadouro, Acarape, São Joaquim e Olarias, conforme dispostas no Quadro 12, permite constatar, de certa forma, a superação dessa ambiguidade no entendimento do significado de participação social, sobretudo, ao reforçar o caráter de participação colaborativa e de sustentação do programa, próxima ao padrão gerencial.

**Quadro 12 – Atividades previstas no Projeto Socioambiental – PLN. Teresina-PI. 2009.**

Mobilização e Organização da Comunidade - MOC.	Educação Sanitária e Ambiental - ESA	Apoio ao Trabalho e Renda - ATR
Acompanhamento e controle da execução das obras; Divulgação e informação das ações do programa; Esclarecimento da população sobre a importância do Programa, e seus possíveis impactos; Identificação dos grupos de remoção por áreas geográficas; Cadastramento dos imóveis da área de afetação do programa e pesquisa socioeconômica das famílias; Apresentação e discussão dos procedimentos de reassentamento; Notificação das famílias sobre sua afetação; Negociação individual com as famílias; Formação de Comissões de Representantes das Famílias para acompanhamento do reassentamento; Preparação da população para remoção; Acompanhamento das famílias durante a mudança.	Eventos educativos; Trilhas ecológicas; Palestras com temas sobre saúde; Participação na recomposição paisagística da área; Atividades culturais.	Capacitação dos produtores do Centro de Produção do bairro São Joaquim; Organização da ocupação do Mercado Público do bairro São Joaquim e seleção dos ocupantes dos novos boxes e lojas; Informação e esclarecimento da população sobre a importância do Programa e seus impactos. Encaminhamento ao Banco Popular de famílias que têm imóveis de uso misto. Realização de cursos de qualificação.

Fonte: Adaptado de Teresina (2009a).

Além da função fiscalizadora das ações previstas (obras e serviços), a participação se resume a atividades de cunho social, cultural e pedagógica, em formato de eventos, cursos, oficinas e trilhas. Possuem caráter informativo, formativo, de mobilização e organização

comunitária, visando à legitimidade do Programa junto à população envolvida e sua respectiva contribuição. Pretendem ainda, potencializar grupos específicos, resolvendo, ao mesmo tempo, problemas de natureza material e de integração social e sustentável com o meio ambiente.

Tal caráter de participação, como estudou Ivo (2001), é própria da concepção produzida pelo Banco Mundial sobre o envolvimento dos pobres nos programas sociais. Para a Agência, a participação deve ao mesmo tempo focalizar a otimização dos recursos do Estado (evitando desperdícios e desvios causados pelo clientelismo, corrupção e/ou ineficiência) e a prática de incentivo ao empresariamento.

Com efeito, se de um lado, o plano-discurso do PLN reconhece as famílias afetadas e/ou beneficiadas pela intervenção como sujeitos capazes de reverter sua capacidade de resistência e a potencialidade do lugar em que vivem, em bens para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social, do outro, há o risco de despolitização dos processos de participação social.

Ademais, ainda como adverte Ivo (2001), a centralidade nas ações privadas, como o empresariamento, tende a imputar a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres, desenhando políticas restritas a comunidades e/ou grupos específicos, reforçando a segregação (devido à competitividade) e a segmentação (restrição espacial e social do atendimento). Tais medidas, podem desimpedir o Estado na ampliação dos direitos sociais e numa responsabilização social redistributiva não atingindo, assim, um dos objetivos centrais do programa que é melhorar a qualidade de vida da população local.

Nesta cadeia de interação de atores e mecanismos dos quais produziram no desenho seus pilares conceituais, espaciais, financeiros e operacionais, próprio de um padrão de governança gerencial, é preciso verificar como isso se delineou na dinâmica de sua implementação, para além do que estava previsto e/ou antevisto no desenho, ou até mesmo por conta deste mesmo desenho.

Com efeito, mesmo sofrendo ajustes<sup>105</sup> durante a implementação, o acordo entre o Banco Mundial e a Prefeitura celebrado em 2008, serviu de referência para a primeira e a segunda fase, inclusive como parâmetro para decidir sobre as alterações ocorridas neste processo. Daí essas sessões terem focado nos processos decisórios significantes na formulação do desenho final e o caráter resultante dele, para no capítulo seguinte, se debruçar sobre a

---

<sup>105</sup> Segundo Relatório do Banco com a inscrição PAD1136 (BIRD, 2016) que avalia a proposta adicional de empréstimo, o desenho institucional do Programa sofreu mudanças apenas nos arranjos de desembolso, estimativas de desembolso, alteração do custo de componentes e na programação da implementação.

condução do programa e sua a dinâmica de implementação (mecanismos, estratégias, espaços decisórios).



## **5 O PADRÃO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE: limites, conflitos e impasses na incorporação das demandas e proposições locais**

Em que pese a relevância do PLN para a realidade local, conflitos com lideranças da região e parcelas das famílias residentes nas áreas de abrangência emergiram no curso da implementação, expondo contradições e os limites do padrão técnico-gerencial adotado pela Prefeitura na condução do Programa.

Como se verá, essa exposição vem se manifestando desde a implantação da primeira etapa, conquistando contornos mais visíveis e conflitivos na segunda, sobretudo em face tanto dos riscos advindos das remoções (perda dos laços comunitários e meios de sobrevivência) quanto das oportunidades (geração de renda, lazer, saneamento e urbanização) em decorrência das intervenções.

Um conjunto de questões que perpassam o modo sob o qual a intervenção deveria ou está sendo implementada passou a ser debatido: quem será afetado ou beneficiado, onde e como as soluções estão sendo definidas, com base em quais critérios e quem são os atores relevantes, dentre outros aspectos. E é nessa dinâmica de implementação que se assenta a indagação primeira desta pesquisa: que padrão de governança está delineando a intervenção do PLN e em que medida está incorporando as demandas e necessidades da população local?

No primeiro tópico, se dedicará a um breve balanço da intervenção, verificando nesse processo o desempenho alcançado e os motivos alegados pela Prefeitura para alterações na programação e um empréstimo adicional. Com efeito, é importante verificar as mudanças que ocorreram no desenho e as expectativas que foram sendo renovadas por parte da população, haja vista as transformações que vêm ocorrendo na área. Os demais tópicos focalizam as estratégias, as articulações e os mecanismos utilizados nas relações entre a agência, Prefeitura e a população durante a implementação, os principais conflitos e impasses, o modo sob o qual estão sendo resolvidos e como as propostas da população estão sendo incorporadas.

Para tanto, buscou-se caracterizar as formas e espaços de interação entre o governo, agência e população local, identificando os atores e as principais arenas decisórias relativas ao PLN, o uso dos dispositivos legais, do conhecimento técnico e/ou saberes locais para legitimar e/ou alterar o desenho do projeto e possíveis implicações para a população beneficiada e/ou afetada.

## **5.1 Um balanço das realizações da primeira fase do PLN: a centralidade das ações de desenvolvimento urbano-ambiental**

Como visto no capítulo anterior, o empréstimo de US\$ 31,13 milhões foi aprovado em 2008, com a contrapartida da Prefeitura na ordem de US\$ 13,34 milhões, totalizando o custo do PLN em US\$ 44,47. A aplicação dos recursos deveria ocorrer num período de 5 (cinco) anos com início no segundo semestre de 2008 e conclusão no primeiro semestre de 2013 (TERESINA, 2008c). Segundo relatórios do BIRD (2013, 2016), o município conseguiu obter US\$ 10 milhões adicionais por meio do PAC para a implementação das atividades.

No entanto, sua execução sofreu atraso de mais de um ano devido às dificuldades encontradas na contratação de projetos de engenharia, obras e demais atividades a serem financiadas, conforme detalha relatório do Banco:

Essa lacuna de financiamento resultou de excessos de custos provenientes de: (a) inflação no setor de construção civil brasileira - desde que o projeto foi avaliado, o índice nacional de construção civil (INCC) aumentou 73%; (B) a valorização do Real (R\$) em relação ao dólar norte-americano (US\$) durante a execução das obras - que representaram cerca de US\$ 7 milhões em perdas de financiamento; E (c) uma subestimação dos custos durante a preparação - como esses custos foram originalmente estimados com base em projetos conceituais e aumentados após a elaboração dos projetos de engenharia básicos e detalhados (BIRD, 2016, p. 8).

Destarte, com o mercado de construção aquecido devido ao PAC e ao PMCMV, os valores para efetivação das ações do componente de desenvolvimento físico-urbanístico se elevaram consideravelmente. Após quatro anos e meio de implementação, os desembolsos atingiram 72% (US\$ 22,5 milhões) e 85% do total de fundos estavam comprometidos (BIRD, 2013).

Segundo declaração do ex-secretário de Planejamento, nos primeiros anos houve uma intensa discussão com o Banco Mundial, em função dos problemas encontrados:

O Lagoas do Norte sofreu um problema sério no início da sua implementação, entre 2008 e 2009, porque era uma obra relativamente grande cujas licitações estavam ocorrendo num momento de maior aquecimento da indústria da construção civil. Então, alguns editais de licitação de obras foram lançados mais de uma vez para que aparecessem empresas interessadas. Um outro problema que gerou mudança de escopo, na realidade uma certa redução do escopo foi o valor do dólar, pois quando o projeto foi assinado em 2008, você tinha um patamar que nos favorecia, depois ele se alterou, então a gente perdeu recurso em dólar na hora da conversão, porque a gente assinou num patamar de dólar e estava executando num patamar muito mais baixo, com um câmbio desfavorável, entendeu? Isso gerou pressão de custos sobre o programa. A política de baratear o dólar do governo federal criou um impacto negativo sobre a disponibilidade de recursos do programa, então essas duas questões elas foram bastante discutidas em 2013 e 2014, inclusive com a equipe do

Banco para adequar o cronograma físico e financeiro a essa circunstância de mercado aquecido <sup>106</sup>

Não obstante o município ter sido bem-sucedido na captação de recursos externos, a Prefeitura não foi capaz financeiramente de enfrentar constrangimentos conjunturais dentre os quais o enunciado desequilíbrio entre a oferta e demanda na indústria de construção brasileira. Segundo documentos do Banco Mundial (BIRD, 2013, 2016), a alternativa da Prefeitura foi solicitar sua anuência para “reestruturar” o projeto original, em julho de 2013, adaptando seu escopo e ações previstas de acordo com os recursos disponíveis, prorrogando o prazo de encerramento do contrato<sup>108</sup>. Tal reestruturação significava excluir algumas ações previstas, dentre as quais destacam-se no âmbito da modernização da gestão: (i) a elaboração de um Plano Diretor de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; (ii) o desenvolvimento de estratégias para regularizar os assentamentos irregulares e para facilitar o acesso à terra; (iii) e a introdução de um sistema de controle ambiental e controle de execução.

Assim, segundo relatório do Banco (BIRD, 2016) o escopo das intervenções físicas na área de intervenção foi reduzido a: ações integradas (drenagem, saneamento, requalificação urbana e reassentamento) na Área 1, ações de drenagem parcial na Área 2 e as ações de macrodrenagem na Área 4 (que segundo a Agência, resolveu inundações anuais recorrentes nessa área). A área 3 não se beneficiou de nenhuma intervenção nesta fase.

Essas alterações não foram objeto de consultas públicas, seguindo apenas as negociações com o Banco que as aprovou em 2013 (BIRD, 2013, p.6), alegando-se apenas que “[...] “não envolveu mudanças em termos de objetivos, arranjos institucionais, acordos de desembolso ou aquisição [...]”, não impactando substancialmente a proposta.

Das ações executadas entre 2008 e 2014 (conforme Quadro 13), as do componente de modernização da gestão municipal, segundo avaliação do Banco Mundial (BIRD, 2016), tiveram êxito, pois “o município avançou na modernização do sistema financeiro”, aumentando a receita em 35%, implicando numa arrecadação que passou de R\$ 54 milhões em 2007 para R\$ 115 milhões em 2013.

---

<sup>106</sup> Entrevista concedida em 11 de novembro de 2017.

<sup>108</sup> A data de encerramento do empréstimo foi prorrogada três vezes: a primeira de 31 de julho de 2013 (proposta original) a 31 de dezembro de 2014; a segunda para 31 de dezembro de 2015 e a terceira para 30 de junho de 2016.

**Quadro 13 - Ações executadas na 1ª etapa do PLN. Teresina-PI. 2008-2014.**

Componentes	Ações executadas
Modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto	Elaboração do Plano Diretor de Drenagem - PDDrU; Transportes e Mobilidade Urbana - PDTU; Elaboração do Plano de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - PMAE; Projeto de reestruturação da STRANS; Reestruturação e capacitação da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina - ARSETE; Estudo da "Linha de Base" da área do Programa para medição dos impactos econômicos, sociais e ambientais; Aquisição de equipamentos de informática e software para Secretarias; Estudo preliminar para a reforma e modernização administrativa da Prefeitura; Banco de dados com informações físicas e socioeconômicas dos bairros de Teresina e com destaque para os 13 bairros da área do PLN.
Desenvolvimento urbano-ambiental integrado no Lagoas do Norte	Parque Linear Lagoas do Norte; Remoção de 493 residências localizadas em áreas insalubres e de risco; Construção do Residencial Zilda Arns com 327 domicílios; Iluminação pública da Av. Boa Esperança e Rua Des. Flávio Furtado; Obras de macrodrenagem; Melhoria de 77 habitações precárias, no entorno das lagoas envolvendo a participação das mulheres; Apoio aos carroceiros da região com a construção da Estação de Transbordo de Resíduos Sólidos para coleta seletiva; Alargamento e melhoria de ruas e avenidas; Construção e reforma de pontes e passarelas; Monitoramento e resgate da fauna nos locais de intervenção; Obras pontuais de requalificação urbana e reformas, incluindo: Jardim Botânico, Passeio do Acarape, Praça Santa Sofia, Galeria do Mocambinho, quadras e campos de futebol.
Desenvolvimento Econômico e Social nas Lagoas do Norte	Criação da Unidade de Projeto Social – UPS para o desenvolvimento de atividades sociais, ambientais e de organização comunitária; Reassentamento Involuntário - Residencial Zilda Arns: 327 casas para atender a população residente em áreas de riscos; Reconversão laboral e retirada das áreas insalubres de 253 famílias de oleiros, mediante compensação financeira e incentivos para mudança de atividade; Reforma e ampliação do Centro Integrado de Artes do Matadouro – Teatro do Boi; Atividades socioambientais: trilhas, cursos, planos ambientais, atividades educativas e culturais, cursos de capacitação, coleta de amostra das águas; Revitalização das hortas comunitárias nas vilas Carlos Feitosa e Apolônia; Revitalização do Centro de Produção e Comercialização do São Joaquim.

Fonte: RAAS do PLN (TERESINA, 2014b).

Outras metas alcançadas neste componente foi a elaboração dos Planos de Drenagem, de Transporte e Mobilidade e de Abastecimento de Água, os quais buscavam contemplar leis nacionais correspondentes a estes setores atendendo ainda critérios para obtenção de recursos federais disponibilizados principalmente via PAC. Segundo Relatório de Avaliação Ambiental da etapa 2 (TERESINA, 2014b) e relatório do Banco Mundial (BIRD, 2016) a elaboração destes planos teve impacto positivo,

[...] novos recursos financeiros foram [captados] junto ao governo Federal para novos investimentos na cidade nas áreas de saneamento e mobilidade urbana, fruto do Plano Diretor de Drenagem Urbana de Teresina - PDDUr e do Plano Diretor de Transportes Urbanos e Mobilidade – PDTU (TERESINA, 2014b, p.17);

O Município está em processo de aprovação de legislação importante proposta pelo Plano Diretor de Drenagem que abrirá caminho para medidas não estruturais importantes para lidar com questões de inundações urbanas, e a PMT também conseguiu mobilizar recursos para preparar projetos de engenharia para os oito trabalhos prioritários identificados no Plano. Além disso, foi criada a Agência Municipal de Serviços Teresina para o Regulamento de Serviços Públicos e foi providenciada assistência técnica no âmbito do projeto para sua estruturação e fortalecimento (BIRD, 2016, p16).

Já as ações do componente de desenvolvimento urbano-ambiental foram as que produziram alterações socioespaciais significativas na região, destacando-se as obras nas lagoas da Piçarreira, Cabrinha e Lourival, localizadas ao longo do canal da Vila Padre Eduardo localizado nos bairros Matadouro e São Joaquim. Estas áreas, antes degradadas, poluídas e com suas margens ocupadas irregularmente, apresentando risco de inundações, foram saneadas e urbanizadas. Parte das famílias foi removida e reassentada na própria região ainda em 2010<sup>109</sup>. A área desapropriada foi transformada no Parque Linear, como já mencionado, inaugurado em 2011 e reconhecido como Parque Ambiental Lagoas do Norte em 2013 (TERESINA, 2013), divulgado pela Prefeitura como “cartão postal da cidade” (TERESINA, 2014b; 2014c).

Os resultados alcançaram parte das metas propostas. Como se viu, inicialmente, estava previsto no Marco de Reassentamento (TERESINA, 2007b) a remoção de 1588 famílias, porém apenas 493 foram reassentadas (TERESINA, 2014c) representando 31,64% do total. Nesse período, também receberam ações de melhoria habitacional 77 residências no entorno do Parque Linear<sup>111</sup>. Quanto as metas de acesso à água, saneamento e proteção contra inundações, relatório do Banco Mundial (BIRD, 2016, p.10). revela que “[...] os percentuais de metas de acesso melhorado a água (100%) e saneamento (90%), bem como proteção contra enchentes em (100%) foram alcançados nas áreas urbanizadas.

Como suporte das ações físico-urbanísticas foi criada a UPS, que teve como principal tarefa os processos de negociação com as famílias residentes em áreas de risco, as remoções e reassentamentos. Para aproximar-se mais das intervenções e das famílias, foi instalada uma sede desta unidade no bairro São Joaquim, nas proximidades do Parque Linear.

Quanto à salvaguarda de proteção do patrimônio cultural prevista no marco de referência foi feita a restauração do Teatro do Boi, contudo, não foi efetivada a melhoria do Parque Ambiental Encontro dos Rios, localizado na confluência das águas dos rios Poti e Parnaíba, sendo transferida para segunda etapa do Programa.

---

<sup>109</sup> Em 2010, das 493 famílias removidas do bairro São Joaquim, 327 foram reassentadas no Residencial Zilda Arns, localizado no bairro Nova Brasília (TERESINA, 2014a).

<sup>111</sup> Apesar de constar no orçamento previsto, não tinha uma meta específica de quantidade de residências a serem beneficiadas. Apenas na revisão da meta acumulada que se passou a prever 688 unidades (BIRD, 2016, p.25).

Mesmo atingindo parcialmente suas metas, a implementação do Programa foi considerada pela CEF uma das melhores práticas de gestão (BRASIL, 2013). O Banco avaliou sua execução como satisfatória e o governo federal a exibiu também como uma experiência exitosa, sustentável e inclusiva na conferência Rio + 20 (BIRD, 2016; TERESINA, 2014b). Segundo declaração do prefeito de Teresina<sup>112</sup>:

Interessante que aí fora o Projeto Lagoas do Norte tem sido levado pelo Banco Mundial como um bom exemplo, e o porquê disso? Basicamente porque a taxa de mortalidade desse tipo de projeto é muito alta. Então, aqui no Brasil, o Banco Mundial, na realidade, só tem dois processos do tipo do Lagoas do Norte que estão continuando e, chegando ao final. Tem o Lagoas do Norte e um outro no Espírito Santo. No mundo, a taxa de sucesso é menor ainda. Então, é interessante perceber que os resultados do Lagoas do Norte são exceção, não a regra para esse tipo de projeto. É por isso que aí fora é mostrado como sucesso e é estudado por conta disso. O que fez com que o programa persistisse ao longo do tempo, essa persistência é baseada em quê? Então, eu acho que essas lições, elas precisam ser bem debatidas, até para que a gente possa no futuro, em projetos desse tipo, ter uma metodologia mais ajeitada para ele.

Com o objetivo de atingir toda a área prevista no escopo original e, mediante, uma nova avaliação ambiental e um novo marco de reassentamento produzidos e consolidados entre 2013 e 2014 (TERESINA, 2014b; 2014c), em 2016, foi contratado outro financiamento junto ao BIRD, na ordem de U\$ 88.000.000,00 (oitenta e oito milhões de dólares) para a efetivação de uma segunda etapa.

#### 5.1.1 Segunda etapa de intervenção do Programa: retomando o desenho original com novas ações

Para obter o empréstimo adicional, a Prefeitura atualizou os relatórios (Ambiental e Marco de Reassentamento) entre 2013 e 2014, conseguindo uma nova aprovação de autorização do Governo e do Senado Federal em 2016. No mesmo ano, ocorreu a assinatura do Contrato com o Banco Mundial e o Lançamento da 2ª etapa do Programa.

Para efetivação desta etapa ocorreram algumas alterações nas ações, mas preservando a concepção original. Nesse sentido, os objetivos e a estrutura dos componentes foram mantidos, mas atividades foram reinseridas e outras incluídas, se configurando em um novo contexto.

Segundo depoimentos de técnicos e gestores, não ocorreram problemas maiores de continuidade na transição entre o governo Elmano Férrer e o de Firmino Filho. Dentre os

---

<sup>112</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

motivos está o fato de o atual gestor ter mantido no quadro do PLN parte considerável da equipe técnica que já vinha acumulando experiência desde sua fase inicial de formação.

Esse é um programa, que eu acho, já virou programa de Estado. Essa transição de grupos tão diferentes, acho que demonstrou isso. Se o projeto é bom, tem recurso disponível, uma população beneficiada, não tem maiores dificuldades. Inclusive, boa parte da equipe que efetivamente estava trabalhando foi mantida. [...] boa parte do potencial institucional do programa foi preservada. Isso, favoreceu bastante, apesar de uns 30% serem concursados, mas o restante a maioria ficou. A maioria comprometida com o trabalho. Então, nessa parte institucional, o acompanhamento do banco também é importante, porque o banco a cada dois, três meses, ele está aqui. Não dá para você parar seis ou sete meses como geralmente acontece nessa transição. Digamos de grupos políticos antagônicos. Você tem que dar sequência ao trabalho (Ex-coordenador do PLN e secretário de Planejamento)<sup>114</sup>.

No que se refere ao componente 1, que trata da Modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento de projetos, não ocorreu nenhuma alteração substancial. As ações que correspondem ao fortalecimento da capacidade e atividades de gerenciamento ambiental do município, a consolidação e melhora da capacidade financeira, de orçamento e de planejamento do município se mantiveram.

Quanto ao componente 2, que trata do Desenvolvimento urbano-ambiental, foi incorporado no escopo de segunda fase do PLN, o que se definiu como “lições aprendidas” durante a primeira fase, dentre as quais destacam-se:

- A melhoria da capacidade institucional da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) em tratar os temas de requalificação urbana e ambiental, regularização fundiária e reassentamento involuntário de famílias possibilitou, entre outros fatores, que a PMT acessasse recursos de financiamento junto ao governo federal nas áreas de saneamento, melhoria do sistema viário, macrodrenagem e os Programas Habitacionais (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV) da Caixa Econômica Federal;
- A melhoria da capacidade institucional, o processo de participação da comunidade e as intervenções do Programa permitiram a ampliação do nível de consciência ambiental do espaço urbano e da importância das lagoas como espaço público com a função de controle das cheias;
- Intervenções com alta complexidade, de aspecto multidisciplinar, e com forte inter-relação entre si, necessitam de detalhamento dos projetos de forma conjunta. Durante a execução da 1ª Etapa, os maiores problemas enfrentados se relacionaram à contratação de projetos básicos e executivos de forma separada sem a necessária articulação. Esta questão exigiu esforços adicionais da equipe local e do Banco e foi finalmente superada com sucesso durante a fase de construção;
- Da mesma forma, a execução dos projetos (obras) deve ser planejada prevendo-se as interações entre as intervenções. A supervisão de obras deve também contar com profissionais de diversas áreas incluindo a área ambiental e social;

---

<sup>114</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

- Os resultados no meio ambiente/recursos hídricos de algumas intervenções – como o sistema de esgotamento sanitário tem prazo maior de ocorrência que a simples conclusão da execução das obras. Dependem do grau de adesão, da operação adequada do sistema e da capacidade de depuração do meio;
- A implantação e permanência de uma Unidade de Projeto Socioambiental - UPS possibilitou a adoção de diversas ações socioambientais na área; a proximidade com a comunidade local e sua participação/acompanhamento da execução das intervenções por meio de Comitê de Acompanhamento do Programa;
- A participação da comunidade, tanto na fase de detalhamento dos projetos, quanto na fase de sua execução garante maior qualidade e melhor resposta às intervenções.
- Na concepção urbanística e paisagística deve-se buscar a promoção de atividades econômicas compatíveis que possibilitem futuramente a captação de recursos para gestão autônoma dos parques lineares;
- Projetos desta natureza – requalificação de área urbana degradada promovem diversos benefícios à população entre os quais a melhoria da sua autoestima; acessibilidade a serviços públicos essenciais e de qualidade; melhoria do sentimento de segurança; dinamização da economia local; inserção de pessoas no mercado formal de trabalho; e valorização dos seus imóveis (TERESINA, 2014b, p.2-3).

O Quadro 14 destaca as ações previstas para a segunda fase e permite constatar o fortalecimento de iniciativas que reforçam um projeto de cidade em curso, vinculado ao que Harvey (2006) define como concepção de governança empreendedorista, agregando à cidade signos de competitividade, sobretudo quanto a construção de um *cluster* turístico na região. Ao ser indagado se existem parcerias público-privadas nestes investimentos, o prefeito<sup>115</sup> declarou,

Não, não existe ainda feito (parceria público-privada), mas existe a intenção de, no Polo turístico, se permitir parcerias público-privadas, especialmente para o Centro de Convenções. O que se quer fazer naquele eixo de Polo Cerâmico e Encontro das Águas é basicamente um ambiente no qual o turista chegue por volta das nove da manhã, visite o museu, entre em lojas de artesanato, coma um tipo de nossas comidas típicas, faça algum tipo de passeio, enfim, tenha algum tipo de lazer, algum tipo de diversão e, ao final do dia, ele possa ir para o hotel, seis ou oito horas cansado, então a ideia é fazer uma espécie de cartão postal para a cidade de Teresina.

Para Harvey (2006, p. 171), a “[...] atividade da parceria público-privada é empreendedora, pois na execução e no projeto, é especulativa e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo [...]”. Ao analisar experiências americanas destaca que, “[...] em muitos casos, isso significou que o setor público assumiu o risco, e o setor privado ficou com os benefícios, ainda que haja exemplos onde isso não ocorreu, tornando arriscada qualquer generalização absoluta”.

---

<sup>115</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.



Vale destacar que no componente Desenvolvimento Econômico e Social (Quadro 14), foi incluído o apoio ao governo para o desenvolvimento de atividades de prevenção de crimes e violência, focadas nas populações mais vulneráveis (por exemplo, jovens e mulheres afrodescendentes) e fortalecendo sua capacidade de implementá-las e monitorá-las.

**Quadro 14 – Resumo de ações previstas para a segunda etapa do PLN. Teresina-PI. 2017-2020.**

Componentes	Ações previstas para a segunda fase
Modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto;	Consolidação da capacidade de planejamento administrativo, financeiro e orçamentário da PMT; Introdução de um sistema de controle ambiental e de execução na gestão ambiental; Revisão e implementação de estrutura organizacional da PMT para prestar serviços e atender às necessidades de desenvolvimento; Adoção de medidas para fortalecer a capacidade de gerenciamento de compras da PMT; Adoção de medidas para fortalecer o gerenciamento de abastecimento de água, saneamento e drenagem, incluindo a preparação de procedimentos para supervisionar obras, operar e manter a infraestrutura relacionada selecionada; Elaboração de projetos de engenharia para trabalhos estratégicos e prioritários selecionados para o PMT; Contratação de consultorias e adoção de medidas de gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos, para apoiar a UGP no atendimento de requisitos de aquisição, gestão financeira, ambientais, sociais e outros relativos ao Projeto;
Desenvolvimento urbano-ambiental integrado no Lagoas do Norte;	Intervenções para otimizar o abastecimento de água; Implementação de sistemas de coleta, transmissão e tratamento de águas residuais; Execução de intervenções críticas de macro e micro drenagem urbana; Ações para recuperar os aspectos ambientais naturais da rede de lagoas e canais da região e os bancos adjacentes dos rios Parnaíba e Poti; Intervenções em modernização urbana e reabilitação e construção de espaços verdes, parques e espaços de lazer para a comunidade; Intervenções para melhorar a rede rodoviária local, fluxo de tráfego, acesso e segurança na região; Reassentamento de famílias beneficiárias de áreas de risco e de outras áreas de intervenção do Projeto, e implementação de melhorias habitacionais para outras famílias.
Desenvolvimento Econômico e Social nas Lagoas do Norte.	Ações para fortalecer as associações comunitárias e outros grupos comunitários, a fim de melhorar o acesso das famílias elegíveis aos programas sociais, creches, serviços básicos de saúde e educação do projeto, etc.; Atividades de educação e promoção ambiental e sanitária; Promoção de programas de emprego e geração de renda; Renovação, expansão e construção de instalações comunitárias; Promoção e facilitação da mobilização e participação da comunidade em todos os aspectos do projeto; Ações visando à prevenção da violência na região de Lagoas do Norte e a grupos vulneráveis selecionados, fortalecendo a capacidade do Município para gerenciar programas de segurança cidadã, incluindo, uma abordagem integrada de gênero social e econômico (diagnósticos e planos específicos). Design e construção de um espaço que se tornará uma referência histórica e cultural na cidade com relação as tradições e atividades culturais na área; Organização de atividades comerciais em torno do Parque e treinamento de pequenos empreendedores locais, com o objetivo de oferecer melhores serviços ao cliente e produtos; Implementação de um centro de turismo, com um plano de desenvolvimento e marketing associado, com o objetivo de criar um ponto de referência / imagem para a cidade, a fim de promover e atrair investimentos privados para a região, auxiliando a geração de renda e recursos adicionais a implementação do projeto. Capacitação da força de trabalho local em atividades relacionadas ao turismo, apoiando programas locais de revitalização e fortalecimento de pomares comunitários e a revitalização do polo de cerâmica existente, como parte do centro turístico a ser desenvolvido.

Fonte: Relatório de Avaliação Ambiental e Social do PLN (TERESINA, 2014b).

Na avaliação do prefeito, a inclusão de ações de prevenção à violência tornou-se uma inflexão importante pois,

A ideia na fase 2 é colocar uma cara mais humana e mais social no Lagoas do Norte, porque infelizmente a parte mais visível do Lagoas do Norte é a parte

de obras, e a parte social, de trabalho com a juventude, trabalho junto à mulher, trabalho em relação à segurança pública, essa parte ficou meio que invisível.<sup>117</sup>

A incidência de violência urbana assim quanto de sua percepção, trouxe insegurança à região, sobretudo após matérias no noticiário policial sobre conflitos violentos entre grupos de jovens, roubos e ocorrência de homicídios registrados na área do Parque Linear, como se pode notar em algumas manchetes de portais:

Jovem é assassinado com 4 tiros perto do Lagoas do Norte (JOVEM...,2012);

Dois são executados no Parque Lagoas do Norte (DOIS..., 2014)

Jovem é assassinado com tiro na cabeça no Lagoas do Norte (JOVEM..., 2014);

Lagoas do Norte tem 5ª execução em menos de um mês (LAGOAS..., 2014).

Com a repercussão negativa na imprensa, foram organizadas palestras para discutir a violência urbana. A Prefeitura de Teresina realizou no dia 29 de julho de 2015 o Seminário: “O Papel da mídia no fortalecimento da segurança cidadã em Teresina”, com a participação do epidemiologista e consultor do Banco Mundial, Andres Villaveces. O seminário foi voltado para jornalistas e teve como objetivo discutir o papel dos veículos de comunicação em estratégias de redução da violência. Sobre se tal repercussão influenciou a incorporação de ações de enfrentamento a violência como parte das intervenções do PLN, depoimentos de uma consultora do Banco e do ex-secretário de Planejamento esclarecem:

Eles viram como a violência já estava afetando a imagem, não a imagem do projeto, porque eu acho que essa não foi a questão, não é a motivação, mas justamente a reflexão do tipo, mas espera aí, que resultado que a gente trouxe aqui? Você pode ter a água e o saneamento, pode ter a rua asfaltada, mas a qualidade de vida continua péssima, se as pessoas não estão nem usando esse espaço, porque elas têm medo. Então, o primeiro passo nosso, foi vamos ver o que está acontecendo [...]. Teve pesquisa sobre incidência de violência lá, levantamento de dados tanto da Prefeitura como do governo do Estado, da polícia, tentando entender o que realmente estava acontecendo ali, porque você pode ter lugares, que a violência não é tão elevada, mas a percepção sobre ela é enorme, como por exemplo, Buenos Aires. A percepção de insegurança em Buenos Aires, na Argentina, é a segunda pior da América Latina e eles tem a terceira menor taxa de homicídios, por exemplo. E você poderia ter isso aqui. Por isso, é tão importante você ter dados, né? E trabalhar também com questões que dizem respeito a percepção, mas no caso de Lagoas do Norte não era só isso, realmente tem um problema. (Consultora do Banco Mundial)<sup>122</sup>.

Na realidade, isso começa com uma ação do secretário de Juventude, quando ele aproveita a oportunidade do programa Juventude Viva do governo federal,

<sup>117</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

<sup>122</sup> Entrevista concedida em 02 de novembro de 2017.

ainda, no primeiro governo Dilma [...]. E nós tivemos aí de 2014 para 2015 uma briga muito séria entre gangues na região. Membros de uma gangue matou alguém na avenida Campo Maior e aí, depois, saiu uma lista de vinte pessoas ameaçadas e, na realidade, só duas que saíram de Teresina, não foram mortas, dessa lista. [...] Foi um dos principais momentos, assim, de deslegitimação de todo o investimento, foi esse momento dessa guerra de gangues. E aí a gente pediu ajuda ao Banco, o secretário de Juventude já estava atento, e hoje faz parte do documento oficial que a Prefeitura assinou, como um dos objetivos do projeto que é desenvolver políticas de prevenção à violência na cidade e na região (ex-secretário de Planejamento)<sup>123</sup>.

Quanto aos custos de cada componente previstos no orçamento do Programa, a análise do Quadro 15 permite constatar que, a despeito de ter ocorrido significativo aumento nos valores absolutos para todos os componentes, sua distribuição proporcional entre estes continua revelando uma grande discrepância, o que pode impactar o caráter integrado e social da proposta, já que as ações relativas a dimensão físico-urbanística (abastecimento, saneamento, requalificação paisagística, urbanização, construção de equipamentos urbanos) concentram 88,16% da totalidade dos recursos. Nesse sentido, como no desenho original, sua previsão de custo estava em torno de 81,11% do geral; na atual previsão subiu 7,05% dos recursos.

No que se refere ao componente de modernização da gestão, esse teve queda de 9,82% em relação à fase 1. A despeito de ter incluído ações relevantes de prevenção e enfrentamento à violência, o componente de desenvolvimento socioeconômico também seguiu a tendência de queda, pois de 4,29% baixou para apenas 3,3% do total.

**Quadro 15 – Custos dos Componentes segundo Orçamento do PLN (US\$) – Etapa 2 2016**

Componentes	CUSTO TOTAL	
	(US\$)	%
Modernização da Gestão Municipal	14,931,075	8.49%
Desenvolvimento Urbano-Ambiental	154,954,419	88.16%
Desenvolvimento Socioeconômico	5,888,889	3.35%

Fonte: Banco Mundial (2016).

No que se refere às ações relativas ao desenvolvimento socioeconômico, depoimentos da consultora do Banco reforçam a relevância da inclusão de ações de prevenção à violência, ao mesmo tempo em que uma liderança comunitária reclama que as ações sociais são insuficientes para resolver as demandas da população local.

Porque nessa área de prevenção da violência você tem esse problema histórico que se dá em qualquer lugar aqui no Brasil que é de tratar a violência apenas como problema de polícia. Então, nosso trabalho de diálogo foi primeiro de capacitação para mostrar que segurança é muito mais que polícia. Violência tem muitas outras faces e áreas que você pode intervir [...]. Então nosso trabalho, eu acho que é um pouco diferente do resto das áreas do projeto

<sup>123</sup> Entrevista concedida em 11 de novembro de 2017.

porque ele não era necessariamente parte, ele não fazia parte dos objetivos originais e ele teve um diálogo bastante intenso. [...] porque não é só fazer urbanização, mas implantar serviços para dar sustentabilidade para isso. Nesse sentido, precisa trabalhar com as comunidades de uma maneira bastante sistemática. Fazer com que elas se empoderem também daquele espaço, daquelas transformações. Isso tudo também faz parte de um programa de prevenção da violência. É estruturante, é social, é uma das coisas mais fundamentais (Consultora do Banco Mundial)<sup>124</sup>.

A Prefeitura, trabalhou o Lagoa do Norte em termos de beleza, em termos da enchente, mas, em termos do social, está trabalhando, conscientizando esse povo, ou caçando um meio de empregar esse povo, caçando alguma coisa para esse povo, não tem, não tem o social dentro, pessoal são pobres, nossa região é pobre e precisa. (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante da Comunidade Lagoa Azul, bairro São Joaquim)<sup>125</sup>.

Apesar dos resultados alcançados na primeira etapa conferirem visibilidade ao PLN, e a Prefeitura divulgá-lo como experiência democrática e bem-sucedida, de grande potencial turístico, lideranças e parte da população local vêm ora exigindo a celeridade e a qualidade das obras, ora confrontando a retórica de progresso social que sustenta as intervenções.

## 5.2 Estratégias, formas e espaços de interação entre governo e população

Como visto no capítulo anterior, o desenho do PLN definiu como principal estratégia a mobilização da população para aceitar, colaborar e otimizar os resultados da intervenção. As consultas públicas, o Fórum Lagoas do Norte e a relação com os técnicos da UPS através de atividades socioambientais previstas no trabalho social se constituiriam os principais mecanismos para a interlocução com a população local.

A governança, entendida como a construção de condições, estratégias e espaços de interação que possibilitam uma ação pública efetiva, minimizando os efeitos perversos, os conflitos e impasses, como lembra Le Galès (2015), corresponde a um problema a ser analisado, pois no cenário global atualmente, a autoridade local continua tendo relevância, mas não se constitui mais o único agente que define e conduz as intervenções. A complexidade de um grande projeto urbanístico exige, pois, vários ambientes de interação, de diálogo, de linguagens na relação com distintos atores. Não obstante o reconhecimento desta exigência, como se pode notar no depoimento do secretário de Planejamento, sua condução não é vista como uma dimensão política, mas como estritamente técnico.

Quando você vai desenvolver um projeto multissetorial como o Lagoas, você tem vários *players*, vários preparos. Você tem que conversar com o Banco Mundial, você tem que conversar com a comunidade, você tem que conversar

<sup>124</sup> Entrevista concedida em 02 de novembro de 2017.

<sup>125</sup> Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

com pessoas que são carroceiros, pessoas que são analfabetas.... e você tem que dar o mesmo nível de atenção e com linguagens diferentes. A apresentação para os engenheiros é uma, para os carroceiros é outra. Então, essa complexidade do Programa é muito grande. Porque é algo técnico, mas que envolve vidas, pessoas carentes e vulneráveis em sua maioria (secretário de planejamento e ex-coordenador do PLN)<sup>126</sup>.

No âmbito de um projeto, segundo Souza (2013), se o planejamento não leva em conta uma dimensão participativa, com um diálogo técnico e político de caráter deliberativo, a legitimidade da intervenção tende a ser questionada. A qualidade do diálogo importa e tem rebatimento na implementação e no alcance dos objetivos.

O desenho do PLN, tem como principal forma de coordenar as ações junto à população local a comunicação, a informação. Dela se espera condições favoráveis para as intervenções. No entanto, as próprias consultas públicas, realizadas na fase de implantação do Programa, tinham essa preocupação apenas com a divulgação do que a Prefeitura iria fazer para a população local, implicando numa ausência de interação que permitisse uma participação mais ampliada.

#### 5.2.1. As consultas públicas e seu caráter estritamente informativo

Ao contrário dos quatorze eventos definidos como consultas públicas, com público estimado em 456 participantes ocorridos para consolidação do desenho original, na fase de preparação para a segunda etapa ocorreu apenas uma consulta endereçada ao público geral ocorrida no dia 04 de novembro de 2014 no Teatro do Boi, localizado no bairro Matadouro, contando com 170 pessoas.

Para a consulta, além da comunicação destinada à população geral, foram feitos convites específicos a diversas associações comunitárias e organizações não governamentais. O objetivo era o mesmo das consultas públicas anteriores, isto é, visava “[...] a divulgação e discussão técnica destes documentos<sup>127</sup> e de acordo com os procedimentos do Banco Mundial” (TERESINA, 2014b, p.46).

Seguindo o mesmo formato de eventos ocorridos na primeira etapa, na ocasião foi apresentado o que o PLN pretendia fazer e de que forma. O Quadro 16 a seguir, traz trechos da ata da consulta destacando o discurso da equipe da Prefeitura e do Banco Mundial focado principalmente em “apresentar”, “informar”, “convencer” a população da importância do

---

<sup>126</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

<sup>127</sup> Os documentos são: Sumário Executivo da Avaliação Ambiental e Social; Relatório de Avaliação Ambiental e Social incluindo Plano de Gestão Ambiental e Social; Marco de Reassentamento Involuntário (TERESINA, 2014)

referido programa, alegando o “cuidado” das intervenções e a preocupação de deixar “visível” as transformações na paisagem já ocorridas e que iriam ocorrer.

**Quadro 16: Trechos de discursos oficiais registrados em ata da Consulta pública de 04 de novembro de 2014 - PLN. Teresina-PI.**

REGISTRO DO DISCURSO DO SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO	REGISTRO DO DISCURSO DO REPRESENTANTE DO BANCO
<p>“[...] discorreu que na primeira fase já é visível o benefício da área para a população. O secretário ressaltou como foi feita a indenização das pessoas residentes da área. O mesmo discorreu da avaliação, como é feita e que nesse momento está sendo apresentada ao Banco Mundial, logo depois continuou a apresentação, ressaltando os desafios que irão ocorrer”.</p> <p>“[...] apresentou a obra que será realizada na segunda fase do programa, e da dimensão da mesma, pois se trata de um trabalho maior do que ocorreu na primeira fase do Programa, o mesmo discorreu do recurso que foi investido na primeira fase do Programa, como também do que será investido na segunda fase”.</p> <p>“[...] apresentou também as áreas que serão trabalhadas, e das avenidas que serão construídas para o sistema viário”.</p> <p>“[...] apresentou o planejamento que será realizado na segunda fase do programa e das intervenções, como também das mudanças que serão realizadas na área. Logo depois foi apresentado o projeto de reassentamento das famílias que residem em área de risco e dos casos para dar continuidade ao projeto. O secretário falou sobre a alternativas para minimizar os impactos do processo. O mesmo ressaltou que as famílias que serão removidas devem ser reassentadas em um local não muito distante da área que antes residiam. Foi apresentado também a ideia urbanística de como será a estrutura das residências, e de todo o apoio como comércio, creches, escolas, hospitais que serão construídos na área desses residenciais”.</p>	<p>“[...] O Consultor ressaltou os impactos que ocorrem em um programa como esse, explicando que sempre haverá pontos negativos, como também positivos que no caso do Programa Lagoas do Norte é o que prevalece, o mesmo voltou a apresentar a área de intervenção do programa. Logo depois apresentou as lagoas, mostrando sempre o antes e depois das obras, ressaltou os cuidados para minimizar os impactos negativos e melhorar os impactos positivos. Logo depois foi apresentado as salvaguardas do Programa, explicando o objetivo de todas elas, e explicou que é uma das exigências do Banco mundial”.</p> <p>“[...] Consultor prosseguiu a reunião discorrendo de todos os cuidados tomados para não afetar a população como também a área ambiental, o mesmo discorreu que a ideia do projeto é que todas as pessoas possam ver as Lagoas e que também cuide das mesmas.”</p>

Fonte: Teresina (2014b).

Nesse processo de divulgação, o uso de termos como “participação”, “colaboração” “eficiência”, “reassentamento”, “meio-ambiente”, “qualidade de vida” foram registrados e são constantemente mencionados nos documentos oficiais (TERESINA, 2007a, 2008c, 2014b), expressando o interesse da Prefeitura em legitimar e executar as ações de forma rápida, sem conflitos, como sugere inclusive o discurso de um consultor em vídeo divulgado durante o evento,

O Programa Lagoas do Norte nessa etapa vai fazer um processo de reassentamento e vocês vão ser transferidos tranquilamente para três residenciais que estão sendo planejados e construídos, pagos pelo Programa onde vocês vão ter uma qualidade de vida extremamente diferente. Podem

acreditar. A vida vai ser bem melhor depois que vocês saírem do local onde estão<sup>128</sup>.

As apresentações orais, mediadas pelo uso de imagens, sejam através dos slides ou através do vídeo-divulgação, geram diversas expectativas e sentimentos, como os de empatia de lideranças que supostamente não serão afetadas, mas registraram preocupação entre “as famílias que não poderão desfrutar do que está sendo construído (TERESINA, 2014b, p.58)”. Segundo depoimento de um dos membros do Comitê Lagoas do Norte,<sup>129</sup>: “[...] o que eles mostraram é tanta coisa bonita, coisa de outro mundo, aí fica todo mundo eufórico”.

Como já enunciado, as condições ambientais, o perfil epidemiológico, as condições de moradia e infraestrutura básica precária foram cruciais para justificar a implantação do Programa Lagoas do Norte a fim de tornar, segundo governo municipal, a área mais bela e segura para viver. Trecho do documentário apresentado na consulta pública revela o *marketing urbano*, próprio de intervenções deste tipo já recorrentes no mundo e no país.

Programa Lagoas do Norte, desenvolvido pela Prefeitura de Teresina em parceria com o Banco Mundial quer resgatar toda a beleza dos encontros das Lagoas do Norte com as pessoas e está se tornando um complexo turístico-ambiental que é referência para toda a cidade, por isso, uma nova paisagem de vida vai se criando na cidade, revitalizando suas águas e gerando um novo jeito de viver para mais de cem mil pessoas de treze bairros da Zona Norte da cidade. Este é o sentido das Lagoas do Norte, dar vida nova para mudar a vida dos que vivem por aqui. Vocês sabem: o encontro das águas com o homem trouxe muitos problemas. Áreas das Lagoas foram aterradas, casas construídas nas regiões ribeirinhas. Outras foram escavadas para retirar a argila ampliando as lagoas e muito lixo foi jogado nas águas. A beleza transformou-se em pesadelos e sofrimentos. Com enchentes e focos de doenças (informação verbal)<sup>130</sup>.

Como já tinha constatado Lima (2012), a Prefeitura já vinha adotando, sobretudo na elaboração da Agenda 2015, o uso de concepções de *marketing urbano* pretendendo promover o consenso das propostas e intervenções apresentadas, projetando uma imagem de cidade desejada para os habitantes e potenciais investidores. Isso remete a Vainer (2002) quando afirma que em um ambiente globalizado de fluxos de indivíduos, investimentos e comunicações, as estratégias de *marketing urbano* possibilitam o posicionamento das cidades face ao cidadão consumidor e ao mercado.

No que se refere à participação da população nos referidos eventos, além da condição de espectadora, se deu principalmente através de perguntas escritas seguidas de considerações

<sup>128</sup> Depoimento do consultor do Programa Lagoas do Norte, apresentado no vídeo de divulgação do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2014a).

<sup>129</sup> Representante da comunidade Lagoa Azul. Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

<sup>130</sup> Trecho da fala da apresentadora Stefhanía Rafaelli no vídeo de divulgação do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2014a).

dos técnicos e representantes da Prefeitura e do BIRD. As dúvidas diziam respeito “as obras de drenagem”, “por onde iriam começar”, “como seria as remoções, quem iria ser removido”, “quando iria começar as obras dos residenciais”.

Quanto à dimensão de geração de renda, perguntas refletiram a preocupação de lideranças em participar das decisões sobre futuros serviços advindos da “requalificação” dos parques, “se na construção dos quiosques, se a associação será considerada” e sobre o projeto de piscicultura, “como seria feito”. Ao ser indagado sobre os investimentos e a gestão dos parques ambientais, o secretário de Planejamento diz não ter ainda algo já definido, mas sinaliza para o modelo de gestão público-privado dos parques, próprio do padrão gerencial o qual o concebe como mais eficaz.

Na verdade, a decisão de usar aquele espaço de forma mais útil para a cidade, como um polo gerador econômico. Porque a gente teve uma grande preocupação de sustentabilidade no longo prazo. O Lagoas do Norte quando ele ficar pronto a área dele vai ser 80% da área do Central Park, vai ser o maior Parque da América Latina. Então, vão ser quilômetros e quilômetros de parque, então isso exige um custo de manutenção expressivo. Por isso que a gente está nesse trabalho de gerar renda para que a gente possa dar sustento ao empreendimento. E a experiência da gestão do parque vai se manter? Não, no caso a gente está estudando possibilidades...parcerias com o privado alguma forma de trazer algum tipo de retorno...e uma forma de gestão mesmo, porque o setor público tem muito problema para apagar incêndio. Por exemplo, quebra alguma coisa, tem um problema de tempo de resposta muito grande (ex-coordenador do PLN e secretário de Planejamento da Prefeitura de Teresina)<sup>131</sup>.

Retomando a dinâmica da consulta pública, chama atenção também perguntas sobre quando as intervenções iriam começar em determinadas áreas, como a área 4, do Mocambinho. A resposta do secretário registrada na ata da consulta revela:

Secretário deu continuidade às respostas falando sobre a obra no Mocambinho, ressaltando que a prioridade é menor, pois se trata de uma região mais estruturada, e explicou todo o trabalho que será realizado no local e que não tem como dar resposta exata a pergunta, pois ainda não foi elaborado o projeto e que de primeiro momento não terá intervenções diretas (TERESINA, 2014b).

Destarte, as respostas dos gestores, técnicos e consultores registradas na ata do evento chamado de Consulta Pública (TERESINA, 2014b) apontam a preocupação destes em apresentar soluções já prescritas, oportunizando pouco espaço para divergências, demandas e proposições.

---

<sup>131</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.



Na perspectiva do Banco, a realização de tal evento (BIRD, 2016) representou a transparência na condução do Programa, ressaltando o apoio da população à intervenção. É interessante notar que as perguntas relacionadas ao cronograma de implementação, quando, por onde começar e quem será afetado foram interpretadas pelos consultores como “preocupações” denotando a necessidade de reforçar a qualidade das relações entre a gestão e as comunidades, sobretudo quanto à aplicação das salvaguardas. Por outro lado, pelo menos no conteúdo da avaliação ambiental da agência, tal “preocupação” parece não ter sido vista como interesse da população em definir quando e por onde começar, mas associada apenas a expectativas positivas geradas pela exposição do que se irá fazer para e não necessariamente com a população.

As consultas públicas locais foram realizadas em 4 de novembro de 2014. Cerca de 170 pessoas da comunidade local participaram da reunião de três horas. A maioria das perguntas e comentários recebidos foi positiva com as preocupações relacionadas ao cronograma de implementação, como quando acontecerá o reassentamento e quem será afetado, bem como quando a construção começar. A PMT compartilhou com a audiência o cronograma provisório existente e manteve as comunidades locais informadas sobre mudanças desde então (BIRD, 2016, p.21).

Outro trecho da avaliação da consulta pública feita pelo Banco, como se verifica logo abaixo, revela também, de um lado, as demandas de lideranças da região solicitando a expansão do Programa para seus bairros. Por outro lado, representantes da gestão municipal alegam limites da capacidade da Prefeitura em expandir as ações do Programa.

Uma série de perguntas também foram relativas à expansão das intervenções do projeto em uma área adjacente às intervenções do Projeto e o Município informou a audiência que os recursos disponíveis não eram suficientes para cobrir a área em questão e que eles estavam procurando por outras fontes de financiamento para expandir as intervenções para a área em questão. (BIRD, 2016, p. 21).

Para o prefeito de Teresina, um dos impactos do PLN é a exigência da população de outras regiões da cidade para desenvolver ações com uma concepção, gestão e padrão de financiamento similar ao Programa:

[...] eu acredito que o Lagoas do Norte vai aumentar o nível de exigências das intervenções e das nossas obras, vai também exigir uma maior qualificação das nossas intervenções, então, eu acho que isso vai ficar muito forte para as outras regiões, até porque o Lagoas do Norte cria um descompasso, o nível de obras que estão sendo feitas no Lagoas do Norte é completamente diferente do nível de obras que estão sendo feitas na Zona Sudeste, na Zona Sul, então você vai ter que correr atrás para se equiparar ao Lagoas do Norte nos próximos anos. Por exemplo, estava vendo a beleza lá do Parque do Encontro dos Rios, o tipo de arquitetura, o tipo de banco, a concepção, lá no próprio Mocambinho, a concepção do Parque, uma coisa totalmente diferenciada, então eu acho que isso fica, vai ficar muito forte, o tipo de intervenção mais

intensa e mais qualificada, eu acho que vai ficar uma coisa pra ser levada para as outras regiões, isso também vai ser muito cobrado<sup>132</sup>.

A necessidade de ampliar as ações desta envergadura, de ações que visam promover a integração urbana, são prementes e relevantes, mas dependem conforme Lima (2010, p.196), ao analisar a experiência do Vila Bairro, de:

[...] recursos disponíveis, estruturas administrativas e técnicos especializados que lhe assegurem a eficácia para implementá-las e, especialmente, o conhecimento da realidade social e urbana local e a participação das populações, de modo a permitir um planejamento compatível com a vivência concreta das populações envolvidas.

Ademais, se de um lado, a ação focalizada numa determinada área pressupõe considerar a particularidade da população local e do meio onde vive, otimizando recurso, do outro, fragmenta a intervenção urbana reproduzindo contrastes socioespaciais entre as periferias que não tiveram ou não estão tendo os mesmos investimentos.

Nesse sentido, as consultas públicas de um lado contribuíram para dar uma certa aparência de mais clareza e/ou transparência ao processo, tornando público o que foi planejado pelos técnicos e consultores do BIRD em termos de ações, metas, recursos e mecanismos de gestão. Por outro lado, entretanto, desempenham o papel de validação da intervenção com pouco espaço para discutir a possibilidade de seu (re)direcionamento.

As consultas públicas, não corresponderiam, portanto, a um espaço efetivo de planejamento urbano que, segundo Souza (2013), teria a função de orientar, coletar e integrar dados de conteúdo variado que se transforme em agente de promoção de justiça social. É que, como visto, pelo menos neste espaço, a relação do governo municipal com a população se caracteriza por um perfil verticalizado resultante de ações já planejadas, não implicando, assim, em partilha das decisões. Como está se dando o funcionamento do Fórum Comunitário, previsto no desenho, se tem um caráter mais horizontal nas relações entre representantes da Prefeitura e das comunidades é o que se verá adiante.

### 5.2.2 O Fórum Lagoas do Norte e sua pouca efetividade

Como visto, o Fórum Lagoas do Norte estava previsto no desenho original do PLN como um espaço onde se possibilitaria a interlocução com as representações comunitárias da região de abrangência do programa, sobretudo o controle social das intervenções sob alcunha de “monitoramento participativo”.

---

<sup>132</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

O Fórum Lagoas do Norte, embora previsto para ser criado desde o início do PLN, a implantação só ocorreu após exigência das lideranças comunitárias aos consultores do BIRD, o que se deu apenas em 2011 (TERESINA, 2011), isto é, após três anos de execução das obras, como relata uma liderança,

Dentro do Programa tem o anexo seis que tratava de um Fórum Comunitário. Fórum comunitário é um espaço em que a gestão e a comunidade sentam para ver ali, como está o Programa, como é que vai ser as intervenções, ver os principais problemas. Nada mais, nada menos que o papel que o Comitê está fazendo. Só que o Comitê Lagoas do Norte como entidade civil organizada é um e o Fórum comunitário dentro de um Decreto, dentro de um dispositivo do Banco Mundial é outro. Só que quando organizamos as lideranças, percebemos que não tinha esse Fórum. [...] Nada de saber da própria organização do Fórum. Foi quando na questão do querer saber, no querer ver o projeto que estava até em inglês, a gente conseguiu ajuda para traduzir para português, aí a gente vai e encontra o anexo seis que diz da criação do Fórum. Aí a gente vai, senta com o coordenador da UGP e com o pessoal do Banco que estava em missão e exige a criação e resgate desse Fórum Comunitário (ex-presidente do Comitê Lagoas do Norte)<sup>133</sup>.

Deduz-se que a demora na iniciativa por parte do governo municipal em institucionalizar tal espaço de interlocução aproxima-se do que Frey (2007) define como estratégia de isolar e proteger a gestão das pressões sociais, distanciando-se de práticas e ideário que caracterizariam uma governança democrática, pautada pelo estímulo à participação.

Quanto ao caráter do Fórum, fica explícito seu objetivo, de acompanhamento e controle da execução, conforme o contrato firmado com o Banco.

[...] acompanhar a execução do Programa Lagoas do Norte (PLN), em cumprimento às diretrizes do Acordo de Empréstimo 7523-BR (grifo do autor), firmado entre a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) (TERESINA, 2011).

Como se trata de um Programa que segue diretrizes gerais do acordo, o modelo normativo do Fórum sofreu apenas uma alteração na estrutura de seu funcionamento. Em 2014<sup>134</sup>, foi reduzido o número de participantes do Fórum de 20 membros para 13, sendo que dos representantes da sociedade civil houve uma redução de 17 para 10 membros. Tal mudança teve dois efeitos imediatos: a diminuição da pressão política das demandas junto aos gestores, e do outro, o acirramento entre os integrantes do Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte (COMITÊ LAGOAS DO NORTE) para garantir a representatividade no Fórum.

---

<sup>133</sup> Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2017.

<sup>134</sup> Decreto nº 13.840, de 23 de janeiro de 2014. Diário Oficial do Município de Teresina, ano 2014, nº 1.591, p.3.

Rapaz, sabe o que falta é o compromisso da participação. Compromisso. É por que, assim, eu não ganho nada indo para a reunião do Comitê, aí eu vou numa, falto noutra. Agora quando tem uma reunião com Prefeitura, não tem quem queira faltar...Meu Deus do céu, tem é briga. É briga, é briga, (...) todo mundo queria está no Fórum, virava o bicho, mas na hora da fiscalização, vai uns, falta outros (membro do Comitê Lagoas do Norte, representante da comunidade Lagoa Azul, bairro São Joaquim).<sup>135</sup>

No que se refere à convocação das reuniões, conforme os depoimentos “geralmente é a Prefeitura que convoca”, mas também é provocada pelos representantes das comunidades. As pautas correspondem ao acompanhamento da execução das obras.

Fórum, geralmente é a Prefeitura que chama, por que a secretaria, a coordenação ficou com a secretaria, com a Prefeitura, aí eles chamam, Banco Mundial vem, aí se a gente tiver necessidade de fazer alguma intervenção no projeto, aí a gente pede a reunião do Fórum. Aí leva as demandas, que a gente viu nas fiscalizações, leva para apresentar no Fórum, e aí lá também eles vão dizer, eles dizem o que está acontecendo, como é que vai ficar, a gente dá também sugestão (ex-presidente do Comitê Lagoas do Norte)<sup>136</sup>.

O Fórum é, a gente debate mesmo, para debater com a Prefeitura aquilo que a gente pediu, que eles tão fazendo, que não estava adequado que a gente está achando, coisas que a Prefeitura quer fazer não comunica as lideranças. Nós vamos fazer a visita nas obras, nós fazemos inspeção uma vez por mês, para visitar o local, sentamos aqui para discutir o que é e fazemos um relatório e entregamos a Prefeitura (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante da comunidade Lagoa Azul)<sup>137</sup>.

Não se encontram muitos registros das reuniões do Fórum, o que se atribui à irregularidade dos encontros, como declaram lideranças e técnicos.

Faz tempo que não é feito. Mas é convocado, o prefeito vai algumas vezes. Eles (representantes comunitários membros do referido Fórum) fazem demandas para os projetos. O Fórum devia ter uma periodicidade maior, porque é um momento de conversa com a comunidade sobre o andamento do programa, mas falta ser mais efetivo. As pautas? Sobre o próprio andamento do Programa, e às vezes coisa específica. Dependendo do momento (ex-coordenador do PLN e secretário de planejamento)<sup>138</sup>.

Análise da ata de reunião do Fórum Lagoas do Norte ocorrido na manhã do dia 04 de novembro na sede da Prefeitura de Teresina, realizado antes da consulta pública que divulgou as ações do programa para a segunda etapa, aponta aspectos relevantes para compreender a função e o alcance deste espaço de interlocução entre Prefeitura e lideranças comunitárias e sua influência na condução do Programa.

---

<sup>135</sup> Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

<sup>136</sup> Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2017.

<sup>137</sup> Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

<sup>138</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

A pauta tinha como tema central a “Apresentação do Relatório de Avaliação Ambiental e Social – versão preliminar” tanto aos membros do Banco quanto aos do Comitê Lagoas do Norte, representantes no Fórum. Seguindo o mesmo roteiro, o secretário de Planejamento fez uma breve retrospectiva sobre o PLN e na sequência apresentou a proposta para a segunda fase, explicando o financiamento adicional.

Na oportunidade, enfatizou as possibilidades de reassentamento de 2180 famílias que seriam afetadas direta e indiretamente, tratou dos residenciais previstos e dos equipamentos sociais a serem implantados e fez uso de imagens e animação eletrônica discorrendo sobre as ações.

Ao contrário do ocorrido na consulta pública, os representantes comunitários presentes se posicionaram oralmente apresentando suas pautas, sugestões, reclamações e advertências. Trechos referentes aos discursos dos representantes comunitários, registrados na ata da referida reunião dispostas no Quadro 17, permitem identificar as principais questões tratadas por alguns membros do Comitê, sinalizando o interesse das lideranças em definir prioridades e, por conseguinte, ampliar seu poder de influência.

Por outro lado, muitas destas demandas já estavam na agenda do Programa desde o escopo original ou foram incorporadas na segunda etapa. A construção de uma nova ponte interligando o bairro Santa Rosa com o Poti Velho, por exemplo, já estava na programação.

Nota-se também que as pautas trazem muitas referências ao componente 3 (desenvolvimento econômico e social) que como visto na distribuição orçamentária dispõe de poucos recursos. Dentre as questões registradas está a relação entre a equipe técnica e o comitê, o reforço em ações de geração de emprego, renda e segurança pública, legitimando a ideia-força do desenho do Programa, o qual, como visto, tem no componente de desenvolvimento econômico e social a sustentação de ações de dimensão físico-urbanística.

O conteúdo dos temas que perpassam a urbanização, infraestrutura e meio ambiente sinaliza para o saber empírico das lideranças, de quem vive o meio e os problemas, desejando não apenas sentir os efeitos de uma intervenção, mas também propor respostas, como “reforçar a ponte”, ou explicar o quadro do ambiente natural relativo às lagoas da região.

Chama atenção o caráter cooperativo na relação entre membros do comitê e equipe técnica citado na referência da fala da liderança, sinalizando para uma relação harmoniosa, o que de um lado pode favorecer o diálogo mais aberto entre as partes, democratizando a condução da intervenção, mas do outro incorre no risco de cooptação, próprio das relações políticas tradicionais.

**Quadro 17 - Reunião do Fórum Lagoas do Norte, Teresina. 04 de novembro de 2014.**

<b>TEMAS E QUESTÕES PAUTADAS</b>	<b>REGISTROS DE DISCURSOS DOS REPRESENTANTES DO COMITÊ LAGOAS DO NORTE NO FÓRUM</b>
<b>Urbanização, infraestrutura e equipamentos sociais</b>	<p>“O Senhor Elias Barbosa, perguntou sobre um buraco na rua São Sebastião e se o mesmo seria aterrado (fl.3)”. (Representante do bairro Alto Alegre).</p> <p>“O Senhor Albertino solicitou um reforço na ponte do Poti Velho e rever conexões na Lagoa dos Oleiros com as demais Lagoas, quando esta sofrer nivelamento de solo” (Representante do bairro Nova Brasília).</p> <p>“A representante do Bairro Poti Velho, manifestou-se enfatizando as demandas importantes para o Bairro como o centro de produção, a reforma do antigo mercado e a praça [...]”.</p>
<b>Geração de renda</b>	<p>“Cláudio Roberto fez uma sobre a importância das intervenções previstas para a região das Olarias antigas, que estimulem os setores econômicos e turísticos daquela região”. (Membro do Afrocondarte, do bairro Vila São Francisco).</p> <p>“O senhor Alberto Borges [...] fez menção ainda a necessidade de um apoio consistente aos horticultores da região das Lagoas do Norte, disponibilizando mais estrutura para os mesmos. (Representante do bairro Mafrense)</p>
<b>Segurança pública</b>	<p>“A fala da Sr<sup>a</sup> Maria de Fátima tratando de demandas por segurança pública da região do Programa Lagoas do Norte, que têm dado uma conotação negativa da região em detrimento das afetações positivas promovidas pelo Programa [...]” (Coordenadora do Afrocondarte, bairro Vila São Francisco).</p>
<b>Parceria entre equipe técnica e membros do comitê</b>	<p>“A fala da Sr.<sup>a</sup> Maria de Fátima [...] fazendo ressalvas à articulação parceira necessária entre a equipe técnica do Programa e o Comitê Lagoas do Norte, na sensibilização das famílias afetadas total ou parcialmente pelo Programa”; (Coordenadora do Afrocondarte, bairro Vila São Francisco).</p>
<b>Meio ambiente</b>	<p>“O senhor Alberto Borges fez considerações sobre a importância da Lagoa da Piçarreira na preservação da fauna, principalmente dos peixes, que povoam aquela lagoa e segundo ele funciona como berçário natural para as demais lagoas. (Representante do bairro Mafrense).</p>
<b>Patrimônio cultural</b>	<p>O senhor Alberto Borges [...] fez comentários sobre a importância do resgate à memória cultural da região das lagoas. (Representante do bairro Mafrense)</p>
<b>Representação comunitária</b>	<p>Foi feito pelo senhor Alberto Borges uma ressalva acerca da participação de representantes comunitários do bairro Poti Velho, que segundo ele não estava acontecendo a contento. (Representante do bairro Mafrense)</p>
<b>Novas ocupações na região das lagoas</b>	<p>“O Sr<sup>o</sup> Fábio e Sousa, membro do Comitê Lagoas do Norte, demonstrou sua preocupação com as reocupações reincidentes das áreas de afetação já cadastradas pelo Programa, visto que diariamente são verificadas novas construções” (Representante da comunidade Lagoa Azul, bairro São Joaquim).</p>
<b>Comunicação Social</b>	<p>“A Sr.<sup>a</sup> Maria de Fátima finalizou com um reforço ao processo de comunicação social na Região das Lagoas, enaltecendo os pontos positivos de residir naquela região”. (Coordenadora do Afrocondarte, bairro Vila São Francisco)</p>

Fonte: Teresina (2014b).

A “parceria” referente à fala de uma das lideranças registrada na ata reforça parte da estratégia definida pela Prefeitura e do Banco previsto no desenho do Programa à medida que lideranças comunitárias acompanham também fazendo este papel de “sensibilizar as populações” para aceitar as intervenções. Tal parceria, lembra Harvey (2006), quando faz referência à formação de coalizões interessadas em partilhar os benefícios das intervenções urbanas. O que pode traduzir-se, segundo Souza (2013), numa cooptação e/ou subordinação de lideranças da população pelas autoridades governamentais.

Outra referência que denota a incorporação da tarefa de acompanhar a execução do Programa é a “preocupação” de uma das lideranças comunitárias com as novas ocupações, o

que na interpretação dele traduziria numa certa falha na fiscalização das áreas e na tomada de posição da Prefeitura em não deixar ocorrer. A preocupação de outra liderança comunitária sobre a necessidade de divulgar uma “imagem” positiva da região parece indicar também a incorporação do *marketing* urbano como parte da estratégia da gestão municipal alinhada com a do Banco.

Segundo Dagnino (2002), à medida que a relação entre Estado e sociedade se torna próxima, há uma circularidade nos discursos e práticas que atravessam vários atores destes dois campos induzindo e incorporando argumentos e estratégias para atendimento de seus interesses e objetivos. Desse modo, tais relações podem constituir tanto uma confluência perversa, fazendo uso de espaços de interlocução, legitimando ações definidas pelos representantes governamentais, como também pode ocorrer mesmo que parcialmente, a incorporação de propostas e demandas da população na ação dos ocupantes do Estado.

O perfil especialmente fiscalizador e colaborativo do Fórum, se, de certa forma, é relevante na concepção de governança adotada pelo Banco para garantir uma gestão que não desvie o curso de suas intenções e objetivos, garantindo assim resultados positivos, por outro lado, tal espaço, a despeito de ser considerado relevante nos relatórios da agência e da Prefeitura, não vem tendo um papel de destaque, sobretudo, na resolução dos conflitos das áreas em exame.

### 5.2.3 A Unidade de Projeto Social: estratégia de aproximação e envolvimento da população para legitimar e colaborar com as intervenções

Com vistas à preparação, execução e acompanhamento do Programa, foram criados os grupos técnicos, a Unidade de Gerenciamento do Programa e a Unidade de Projeto Social na estrutura da SEMPLAN. Segundo documentos do programa (TERESINA, 2014b; 2014c), o trabalho social da UPS se define pelas as ações de mobilização e comunicação com a população beneficiária direta e indiretamente afetada e/ou beneficiada pelas obras, sendo chave para legitimar os objetivos definidos pela Prefeitura e o Banco Mundial.

Expõe-se no Quadro 18 as ações realizadas pela UPS no período entre 2009 a 2014, às quais de modo geral, se caracterizam pelas referências sociais e ambientais que consideram os pobres como sujeitos potencialmente capazes de mobilizarem-se e empreenderem ações consideradas rentáveis e não prejudiciais ao meio ambiente.

**Quadro 18 - Atividades realizadas pela equipe da UPS. PLN. Teresina-PI. 2009-2014.**

<b>Atividades socioambientais</b>	<p>Cursos de Educação Ambiental e Sanitária com lideranças locais e agentes comunitários de saúde da área 01 do PLN;</p> <p>Arborização do Residencial Zilda Arns em parceria com os moradores recém-assentados;</p> <p>Coleta para análise e monitoramento da qualidade da água e elaboração de Relatórios da coleta;</p> <p>Elaboração do Plano Ambiental;</p> <p>Arborização do Ecoponto ou Estação de Transbordo de Resíduos Sólidos do Parque Lagoas do Norte;</p> <p>Licença para supressão de vegetação;</p> <p>Palestra sobre a importância da despoluição das lagoas e a adequada utilização e manutenção do Parque Lagoas do Norte;</p> <p>Panfletagens de sensibilização e orientação do público-alvo, acerca das intervenções físicas implementadas pelo PLN (ciclo faixa, rede de esgoto, Parque Linear), e dos possíveis transtornos delas decorrentes</p> <p>Supervisão do Monitoramento e Resgate da Fauna nas Lagoas do Lourival e do Cabrinha;</p> <p>Licenciamento Ambiental do Programa Lagoas do Norte.</p>
<b>Atividades educativas sanitárias</b>	<p>Palestras de sensibilização sobre o uso racional de água, uso adequado da rede de esgoto e acondicionamento e destino adequado do lixo na área 01 do PLN;</p> <p>Campanha de orientação e adesão à rede de esgoto junto aos moradores do Residencial Zilda Arns.</p>
<b>Atividades culturais</b>	<p>Festas, enquetes teatrais, torneios esportivos, e outros eventos culturais com a participação de grupos folclóricos regionais.</p>
<b>Cursos de capacitação para trabalho e renda</b>	<p>Com as famílias reassentadas no Residencial Zilda Arns na área de empreendedorismo (comerciantes), corte e costura em malha, corte de cabelo e escova e bijuterias;</p> <p>Construção do Plano de Organização das atividades comerciais do Parque Lagoas do Norte e implantação deste junto a 68 ambulantes cadastrados.</p>
<b>Reassentamento Involuntário das Famílias da Área 1</b>	<p>Reassentamento Involuntário das Famílias da Área 1 com o trabalho social feito com 327 famílias reassentadas no Residencial Zilda Arns;</p> <p>Acompanhamento da Pesquisa de avaliação dos resultados e impactos da ação de reassentamento das famílias no Residencial 1 – Zilda Arns</p>

Fonte: Teresina (2014b).

No entanto, tais ações apontam para um envolvimento frágil da população na execução do Programa, distinta, portanto, da noção de empoderamento entendido como garantia das decisões estruturais e fins pela população, bem como dos recursos técnicos e materiais necessários para operacionalizá-la, mediante parceria, delegação ou autogestão de uma dada intervenção urbana. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SOUZA, 2013).

No que se refere às ações de geração de renda, as capacitações executadas, se caracterizam como pontuais e ao visar a transformação da população envolvida em empreendedores, se baseiam numa lógica da responsabilização individual.

As atividades socioambientais apontam para a estratégia da gestão em capacitar e preparar a população para ser corresponsável pela preservação do meio ambiente. Com isso, as ações se baseiam nos princípios de sensibilização e conscientização, princípios inerentes a uma governança urbana com caráter gerencial baseado na participação colaborativa estudado por Frey (2007) em projetos de educação ambiental adotados em Curitiba, mas com um diferencial.



É que no caso de Curitiba, a integração da população em relação à questão ambiental, sobretudo relativo aos resíduos sólidos se deu principalmente através de estímulos materiais, a exemplo da compra de resíduos já selecionados (FREY, 2007). Nas ações realizadas na área 1 do Programa em Teresina, os estímulos pedagógicos, definidos como capacitações, trilhas ecológicas, palestras, ações de arborização e distribuição de informativos foram os que tiveram mais destaque.

Ao tratar das atividades relativas à educação ambiental, o depoimento do coordenador da UPS trata da dificuldade na execução de algumas ações e receia a falta de sustentabilidade destas quando o Programa finalizar.

Para você ter uma ideia, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano, ela tem o programa dela, inclusive tem o Consórcio Teresina Sustentável que faz essa questão da coleta seletiva. Eles dão palestra e tal, mas não há um entrosamento com a gente, é como se dissesse assim: “O Lagoas do Norte não precisa, se resolve por si só. O Lagoa tem dinheiro, tem não sei quanto para investir”. Mas você tem que discutir mais isso com a própria SDU. Nós temos aqui a possibilidade de apresentar os projetos, mas, a sustentabilidade de um projeto desse, tem que ter a Secretaria assim para tomar de conta, nós não podemos ficar, por que não é nossa política, ela tem que adentrar, conversar, é uma coisa que não está legal (coordenador da UPS)<sup>139</sup>.

Deduz-se, no caso das ações educativas, um certo distanciamento na interrelação entre equipes da SDU, responsável pela coleta de lixo e a UPS, reforçando a preservação de práticas individualizadas de enfrentamento a problemas socioambientais, diferente, portanto, da perspectiva de intersetorialidade entre os órgãos, previsto, inclusive, no desenho do PLN.

Ao tratar da efetivação de um espaço para recolhimento, separação e reutilização dos resíduos sólidos na região denominado de Ecoponto, atual coordenador da UPS ressalta que tal espaço foi concebido tanto para efetivar ações ambientais sustentáveis, como integrar os carroceiros da região neste processo. Porém, continua se ressentindo de uma integração maior entre os projetos da Unidade e os serviços realizados pela SDU.

Na realidade, quando a gente foi conceber o Programa foram chamados muitos carroceiros aqui e tivemos uma conversa conjunta com o Banco. Concluímos que nós temos que fazer um trabalho social com os carroceiros. Nós identificamos 38, entendeu. [...] Aí com esses carroceiros, começamos fazer a Associação deles e tal. E o Banco liberou que nós fizéssemos o Ecoponto, local em que os carroceiros iam trazer todo seu material. Antes, eles já faziam o seguinte, o carroceiro não era para trazer lixo orgânico, pois o lixo orgânico a Prefeitura passa com seus caminhões coletores e leva. Era para trazer só podas, uma televisão, uma geladeira, uma coisa assim desse jeito para esgotar aqui e aqui fazer a seleção. As podas, por exemplo, triturar e fazer adubo orgânico, entendeu e as outras coisas você doar, ou fazer roupas, ou outro benefício, então, o que ocorre? Rapaz essa é uma grande falha, a gestão dos

---

<sup>139</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018

resíduos sólidos no Programa não está legal, a gente vê com uma coisa que precisa muito ser melhorado. Aí, a Prefeitura criou através das Superintendências, SDU'S, os pontos de transbordo. Aquelas bichonas grandonas e o nosso Ecoponto ficou sem um transbordo desse. Nós temos um secretário de Meio Ambiente sensível e da SDU Norte também para a questão do lixo. Hoje temos 6 pontos de lixo dentro da nossa área, então este ficou um pouco isolado. Já fizemos campanha, já fomos lá, é uma coisa que tem que ser constantemente reavaliado e monitorado. Então, para isso a gente precisa melhorar mais o diálogo nosso com as outras secretarias (coordenador da UPS) <sup>140</sup>.

O depoimento do ex-presidente do Comitê de Representantes Comunitários da Região do Lagoas do Norte reforça a preocupação com a efetividade do Ecoponto, reiterando que apesar de ser uma ideia inovadora e que facilitaria o adubo dos horticultores da área próxima, por exemplo, ainda não se efetivou na prática:

A questão do Ecoponto que é o ponto que a gente vai trazer os resíduos reaproveitar pra fazer a seleção e até hoje nós tivemos uma reunião ontem que a gente ainda não chegou num avanço na questão do Ecoponto a história quem gere ele é a SDU, mas nós ainda não temos o Ecoponto dentro do seu significado ou seja temos os carroceiros que são profissionais que pegam todo entulho as vezes, lixo domiciliar e joga lá dentro, provoca fedentina, mas vamos pautar isso com o ambientalista da UPS. A gente vai está vendo outro destino para o Ecoponto. Levar para lá apenas os resíduos de podas, toda poda, capim, árvore quebrados, a gente quer lá para fazer adubo e levar para as hortas vizinhas, adjacentes do outro lado. Nós vamos estar recebendo dois técnicos para poder ajudar nessa seleção e o que for de resíduos ele vai ficar em um contêiner no DPR para poder está no mesmo dia o carro da coleta está lá levando e o que é de reaproveitável a gente deixa no Ecoponto (ex-presidente do Comitê Lagoas do Norte) <sup>141</sup>.

A avaliação de Resultados e Impactos da Ação de Reassentamento do PLN – Área 1 foi realizada em 2011, pela empresa WR Consultoria e Planejamento Ltda. Segundo o Relatório, as ações de educação ambiental e sanitária e capacitação para trabalho e renda foram consideradas como não satisfatórias e/ou insuficientes, “[...] precisando ser enfatizadas, posto que aparecem em desvantagem proporcional, frente, por exemplo, ao gigantismo das atividades de suporte ao reassentamento e remanejamento de famílias” (TERESINA, 2014c, p.14).

No relatório sobre a política de reconversão laboral dos trabalhadores da atividade oleira do Poti Velho (donos de barreiros e trabalhadores), em razão da interrupção da exploração das jazidas de argilas pelas obras de saneamento da Área II do Programa, registrado no Marco de Reassentamento da segunda etapa (TERESINA, 2014c) constam poucas informações sobre os efeitos das ações de reposição das perdas econômicas e sociais, particularmente em termos de renda. Apenas diz que, “[...] as formas de atendimento adotadas foram: (i) indenização de 62

<sup>140</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>141</sup> Entrevista concedida em 25 de fevereiro de 2017.

oleiros donos de barreiros; (ii) pagamento de bolsa desemprego para 191 trabalhadores no valor de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais), salário mínimo da época, por um período de 04 meses (TERESINA, 2014c, p.15). Relata também que como apoio a reinserção em outras atividades produtivas, 105 oleiros foram capacitados através de 5 cursos, dentre os quais, cabelereiro, corte e costura, pedreiro e informática. Conforme depoimentos, infere-se que a reconversão laboral e a indenização pelas perdas econômicas deve ser melhor analisada, pois parece que o modo sob o qual foi conduzido este processo, não teve efeitos positivos para parte dos trabalhadores das olarias.

Foi feita uma parte de treinamentos, outra, pagamento de indenização para aqueles que tinham a área reservada, porque não tinha nada legalizado. Mas foi feito pagamento de indenização e treinamento, para que fosse feita uma outra atividade que se chama de "reconversão laboral". Alguns deram certo, viraram garçons, pedreiros... Agora, uma questão que a gente fez foi que a gente pagou uma parte lá do lote, coisa de dez ou doze mil reais, que eles faziam escavação. Alguns ao invés de abrir um negócio, foram para bebida, para as drogas, quando pegaram muito dinheiro de uma vez só. Então, essa parte de educação financeira, não foi bem-feita, digamos assim, mas, a maioria fez certo, apesar de que sempre chega um outro que se sente meio injustiçado, porque não sabia fazer outra coisa (secretário de Planejamento da Prefeitura de Teresina)<sup>142</sup>.

Os primeiros que foram vítimas foram os oleiros. Os oleiros eles saíram de lá e aí deram uma indenização pequena para eles. Muito oleiro na drogadição por que (muitos chegam), teve um que chegou lá em casa de manhã pedindo: “[...], me salva”, com a boca toda queimada, passou a noite no crack no dia que a Prefeitura deu esse negócio, esse dinheiro para eles, dois mil reais, aí consegui lá na Fazenda da Paz, para fazer tratamento, entendeu?! (coordenadora do Centro de Defesa Ferreira de Souza).<sup>143</sup>

Assim, a gente acompanhou apenas vendo assim essa mudança dos oleiros. Primeiro, a Prefeitura fez um cadastramento e uma entrevista com eles, chamaram cada um dos oleiros e perguntaram se eles queriam continuar com essa atividade deles, terreno, né, ou se eles queriam ser indenizado e vir receber essa capacitação para ser outra atividade. E essas outras atividades foram oferecidas, artesanato, bombeiro hidráulico. Mas, a maioria, infelizmente, optou pelo dinheiro, receberam o dinheiro e, aí, foi um desastre sabe. A verdade foi essa, pegaram o dinheiro compraram moto, acabou, tomaram umas, mais dívida, poucos deles aplicaram bem. Teve Dona [...] que era uma mulher, era oleira. Ela fez um bom negócio. Teve uma pessoa que abriu mão da loja aqui e ela comprou essa luva como a gente chama, e hoje ela tira sua sobrevivência da loja aqui. É artesã e tem as meninas lá da Boa Esperança que eram oleiras, é oito, delas, que eram aqui da Cooperativa de Artesanato. Elas conseguiram lojas delas também. Tem dois pontos, conseguiram dois pontos, a família toda trabalhando e vivem disso. E teve o Preto também, também, botou a loja dele. Então, teve alguns que viraram

<sup>142</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

<sup>143</sup> Depoimento aos defensores públicos em reunião no dia 01 de fevereiro de 2017.

artesão, agora a maioria desistiu da atividade (representante da Associação de Mulheres Artesãs do Polo Cerâmico do Poti Velho)<sup>144</sup>.

Membros do Comitê Lagoas do Norte avaliam que a resistência por parte da Associação dos Oleiros em não querer apoio e/ou acompanhamento por parte da entidade no processo de mediação com a Prefeitura implicou na fragilidade das negociações, resultando em perdas não devidamente compensadas para parte dos trabalhadores.

Problema dos oleiros foi eles não querer o Comitê junto, porque lá sempre teve uma associação. A associação de lá tem um presidente, e o presidente que não quis ouvir outras pessoas, só ele, foi que eles fizeram. Eles mesmos, sozinhos, entraram em negociação com a Prefeitura. A Prefeitura fez tudo certo, do jeito que eles quiseram, pagaram, tanto que achou que deveria, quer dizer, teve gente que levou muito dinheiro, teve gente que levou pouco. Aqueles que ganhou pouco pegou o dinheiro e gastou, a maioria hoje tudo desempregado (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante da comunidade Lagoa Azul)<sup>145</sup>.

Acompanhei, sim, na época, me lembro que o coordenador do Comitê, chamava demais o presidente da Associação dos Oleiros, a gente chamava demais para ele vir para as reuniões. E ele não vinha. Aí, o que que aconteceu, muita gente vendeu seu lote, aceitou a indenização, uma indenização irrisória, depois não tinha onde trabalhar mais, não sei nem onde é que esse povo está mais (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante comunitária do Mocambinho)<sup>146</sup>.

Como visto, o problema da reconversão laboral tornou-se algo complexo em função do baixo valor de indenizações, impedindo que parte das famílias tivessem uma nova vida em condições seguras, fato que segundo depoimentos causou dificuldades e/ou aprofundou as já existentes. Ademais, como já evidenciado por Santos Junior (2015), a precariedade de envolvimento das comunidades na discussão dos projetos definidos como de “requalificação ambiental ou renovação urbana” promovidos por Prefeituras e a adoção de processos de negociação individualizados com as famílias, tendem mesmo ao efeito de enfraquecimento da capacidade da população afetada em negociar de forma mais horizontal com os representantes dos governos municipais.

No que se refere à remoção e o reassentamento involuntário de famílias, foi elaborado conforme a política de salvaguardas do BIRD um Marco de Reassentamento para as quatro áreas, estimando a afetação de um total de 1.588 imóveis, ou por estarem em áreas com risco de inundação ou por estarem localizados no território requerido pelas obras (BIRD, 2007). Em

---

<sup>144</sup> Depoimento concedido em 30 de julho de 2016.

<sup>145</sup> Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

<sup>146</sup> Entrevista concedida em 21 de novembro de 2017.

síntese, as principais diretrizes e princípios estabelecidos no Marco de Reassentamento a serem seguidos pelos PRI's foram:

Minimizar o número de imóveis a serem desapropriados; Garantir a oferta de diferentes opções de atendimento; Garantia da melhoria ou da manutenção das condições de moradia; Garantia da possibilidade de manutenção da renda; Garantia de pagamento das indenizações pelo valor de reposição do imóvel incluindo todas as benfeitorias realizadas; Garantia da oferta de serviços sociais, como por exemplo: educação, saúde, transporte público; Busca permanente da minimização dos impactos sociais e/ou ambientais sobre a população (BIRD, 2007,p 9-10).

Não obstante, a previsão de PRI's, um para cada área do Programa, como já enunciado, os constrangimentos de ordem técnica e financeira alegados pela Prefeitura produziu baixa cobertura das ações previstas no escopo original, implicando na execução apenas de um PRI, correspondendo a residentes nos bairros São Joaquim, Matadouro e Parque Alvorada, nas vilas Bom Jesus, Carlos Feitosa e Padre Eduardo e no canal Padre Eduardo.

Dentre as causas alegadas pela Prefeitura para as remoções destacadas no Quadro 19 a seguir, 257 imóveis têm como justificativa as inundações, perfazendo um total de 50.09% do total. Chama atenção que, 134 imóveis, isto é, 26,12% do total, têm a justificativa principal a adequação e melhoria do sistema viário, representando a dimensão urbanística criticada por Lefebvre (1999), ou seja, aquela que valoriza o lugar do não encontro, da passagem, do fluxo, em detrimento da dimensão social representada pelo cotidiano da moradia, da sociabilidade.

**Quadro 19 – Causas para remoção e Nº de Imóveis Atingidos segundo o PRI – Área 1 – PLN. Teresina-PI. 2008.**

Causas para Remoção	Número de Imóveis
Imóveis situados em áreas de inundações frequentes e de proteção ambiental.	257
Imóveis situados em território requerido para a implantação das obras urbanização e/ou área de proteção ambiental.	104
Imóveis situados em território requerido para a implantação do Canal da Lagoa do São Joaquim, urbanização e área de proteção ambiental.	18
Imóveis situados na Av. Campo Maior, em território requerido para a adequação e melhoria do sistema viário.	134
<b>TOTAL</b>	<b>513</b>

Fonte: Teresina (2008d).

Segundo avaliação no Marco de Reassentamento Involuntário elaborado para etapa 2 (TERESINA, 2014b, p.10), devido “à necessidade de novas obras e o adiamento de outras, houve um replanejamento das obras”. Como consequência, o quadro de remoção previsto no PRI 1, também, sofreu alteração.

Nesse processo, segundo o mesmo documento (TERESINA, 2014b), ocorreu a necessidade de remover outros imóveis na área 1. Como a remoção dos imóveis em função do sistema viário não foi realizada, ficando para a segunda etapa do Programa, a qual como se

verá, atualmente é motivo de conflito entre a Prefeitura e parcelas das famílias, a estratégia focou principalmente nas residências que, segundo avaliação da Prefeitura, estavam sob o risco de inundação.

Assim, entre 2009 e 2014, foram relocadas 493 famílias (96,10%) do total previsto para o referido PRI (TERESINA, 2008d), representando apenas 31,04% da estimativa geral do Marco de Reassentamento (TERESINA, 2007b). Das 493 famílias removidas, 467 (94,72%), tiveram como causa apresentada o risco de inundações (TERESINA, 2014c). Com efeito, levando em consideração a estimativa geral inicial do Marco de Reassentamento que era de 1.588 famílias (TERESINA, 2007b) não foram deslocadas 1095, isto é, 68,95% do total (TERESINA, 2014c).

Como visto, o Marco de Reassentamento Involuntário elaborado pela Prefeitura em 2007 e mantido e atualizado em 2014 (TERESINA, 2014c) levou em consideração principalmente a política operacional do Banco Mundial OP 4.12 (BANCO MUNDIAL, 2001) que trata de salvaguardas para atenuar os riscos e empobrecimento da população objeto de deslocamento devido às intervenções físicas financiadas pela referida instituição. Segundo depoimento da assistente social que participou do processo de remoção de famílias na primeira fase e está na equipe da segunda, há pouco espaço para alterar o planejado, pois as normas da agência devem ser seguidas.

A equipe técnica do qual o social faz parte, segue todo procedimento metodológico, é tudo direcionado, por isso que eu digo, nós recebemos um Plano de Reassentamento e temos que bater as metas. Tem toda a normativa, de como proceder em cada caso, a gente pode até mudar um pouquinho, ou adaptar, mas já tem a normativa de como proceder, e toda a orientação metodológica mesmo, tem que seguir a política do Banco, suas normativas, ele já direciona (assistente social da UPS)<sup>147</sup>.

A participação da população se registra neste documento como base das intervenções, levando em consideração três momentos: o antes, o durante e o depois da remoção. A comunicação, a transparência nas negociações são fundamentos e diretrizes adotados pelo Marco (TERESINA, 2007b;2014c) contemplando o que diz o Direito nacional e internacional que trata das remoções.

Entretanto, no âmbito da “Política de Atendimento” para às famílias afetadas prevista nos Marcos de Reassentamento (TERESINA, 2007b;2014c) e no Plano de Reassentamento Involuntário para a Área 1 (TERESINA, 2008d), verifica-se uma participação restrita da

---

<sup>147</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

população, haja vista que as opções foram apresentadas pela Prefeitura às famílias, restando estas, a escolha dentre o já previsto.

A Política de Atendimento adotada pela Prefeitura Municipal de Teresina está fundamentada em duas linhas básicas de compensação:

- Indenização
- Reassentamento

Para o Reassentamento serão oferecidas a seguintes opções:

**Reassentamento em Residenciais** – Relocação em unidades habitacionais construídas com a finalidade única de reassentar as famílias do Programa, sem ônus para as mesmas. No residencial será construída uma escola / creche na área ao lado.

**Reassentamento Cruzado** – em situações bastante específicas, podendo haver negociação entre famílias, onde a família afetada passa a residir na moradia da não afetada e está se engaja no Programa.

**Reassentamento monitorado ou Auto reassentamento** – com comprovação de aquisição da moradia, isto é a família procura sua moradia no mercado imobiliário, em locais de sua preferência, que será adquirida com base nos valores estabelecidos pelos laudos de avaliação e pelo estudo do mercado imobiliário (TERESINA, 2007, p.29-30).

Desse modo, dentre as opções de atendimento colocadas, conforme Quadro 20, 66,8% optaram pelo reassentamento em residenciais e 29,4% foram indenizados e 3,8% foram reassentados através de reassentamento monitorado (TERESINA, 2014c). Do universo de famílias reassentadas 327, isto é, 66,4%, foram reassentadas no residencial Zilda Arns construído exclusivamente para atender ao reassentamento.

**Quadro 20 - Tipo de atendimento, nº de famílias atendidas e recursos gastos – PRI 1 – PLN. Teresina. 2009-2014.**

Tipo de Atendimento	Número de Famílias Atendidas	%	Valor R\$
Reassentamento em Residencial:			
• Residencial Zilda Arns	327	66,4	8.114.422,14
• Residencial Portal da Alegria	2	0,4	-
Reassentamento monitorado	19	3,8	1.102.902,97
Indenizações	145	29,4	4.445.711,22
Total	493	100	13.663.036,33

Teresina (2014c, p.12).

Quanto aos aspectos facilitadores do processo de negociação com as famílias, segundo avaliação presente no Marco de Reassentamento (TERESINA, 2014c) está a localização do Residencial Zilda Arns, próximo onde já residiam as famílias. Ressalta-se que a escolha do local levou em consideração também a disponibilidade de um imóvel do município na própria região, deduzindo-se daí o critério do custo mais baixo. A assistente social que participou deste processo, confirma que a proximidade do novo Residencial das antigas residenciais, facilitou a negociação com as famílias:

Era uma área de usina de asfalto do município, ela foi toda requalificada. Para tirar toda contaminação do solo, para despoluir. Mas como era uma área que

a Prefeitura dispunha próximo e que atendia todas as condições lá que foi escolhida. Tanto é que foi pensado na época até em fazer prédios para acomodar mais pessoas, mas como a quantidade de unidades habitacionais, que era 327, correspondiam a quantidade que a gente reassentaria, então a gente faz essa experiência aqui. Se funcionar, aí a gente vai para outras áreas né!? Então este foi o aspecto facilitador (assistente social da UPS)<sup>148</sup>.

Não obstante à virtude da localização escolhida, medidas outras não foram tomadas pela Gestão Municipal para sustentar tal estratégia e evitar a captura privada dos investimentos públicos na região de abrangência do programa ou em bairros do seu entorno. Como enunciado em capítulo anterior, imóveis privados localizados em bairros próximos da área de abrangência previstas no primeiro Marco de Reassentamento (2007b), não estão mais presentes como opções no segundo Marco (2014c). Sobre esta alteração, alega o técnico da UGP:

Não dá para congelar a terra, não tinha dinheiro para comprar, para formar esse banco de terras. Não houve a negociação para comprar estas terras. A Prefeitura nunca adquiriu uma gleba para abrigar ou para fazer a remoção dessas famílias, isso não...isso nunca foi feito. Isso é (nós aqui) na nossa realidade a Prefeitura chegar e comprar uma terra, que está sendo vendida, olha, isso aqui eu vou deixar guardado, não existe (técnico urbanista da UGP)<sup>149</sup>.

Nesse sentido, o caso do Residencial Zilda Arns demonstra nos mecanismos de operação do programa linhas de continuidades e mudanças em relação às estratégias de remoção adotadas historicamente no município. A percepção de cidadania e participação das famílias envolvidas evidencia uma continuidade de um perfil colaborativo, próprio da continuidade do modelo de gestão concebido como corresponsável, mas na execução. Distancia-se, portanto, de uma partilha decisória no ciclo de todo o projeto, sobretudo em regras definidas como inexoráveis, como aquelas sujeitas a dinâmica do mercado, que influenciam valores baixos de indenização, não compensando perdas sociais, afetivas e econômicas das famílias afetadas, como mencionado no depoimento abaixo de uma das técnicas da UPS,

É regra baseada no valor de troca, eu digo assim, até mesmo por questão jurídica, você não pode superfaturar o valor do imóvel...quando a pessoa diz assim: Doutora, a senhora não sabe quantos anos de suor tem enterrado ali, aí eu digo: gente isso aí eu não vou nem imaginar, que eu não sou audaciosa de querer calcular quanto tempo de suor tem uma casa. [...] até mesmo para a prestação de contas, você tem que prestar contas também com a questão fiscal, né!? Tem uma questão fiscal que tem todo um compromisso da Prefeitura que é tão criteriosa nessas coisas, e a gente não pode passar nem centavos, entendeu, nem centavos na avaliação de um imóvel (assistente social da UPS)<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>149</sup> Entrevista concedida em 23 de fevereiro de 2017.

<sup>150</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.



As normas de indenização, por exemplo, como se pode notar, levam em conta, ancorando-se em Lefebvre (1999) o espaço concebido, imaginado e criado para a troca, isto é, conforme as regras do mercado imobiliário, o que vai contrário a um espaço vivido fruto da experiência e do uso. A posse da terra e o período que os moradores residem na moradia e o acesso (mobilidade e uso) dos meios de sobrevivência na região não são considerados como indicadores relevantes que impactariam significativamente e positivamente o valor do imóvel. As opções de indenização apresentadas pela Prefeitura foram as seguintes:

**Indenização para os proprietários com imóveis alugados** – pagamento dos créditos indenizatórios, com base no laudo de avaliação ao proprietário do imóvel que mora em outras áreas da cidade e alugam ou cedem suas casas na área de risco e indenização de terrenos. Neste caso (aluguel) o inquilino terá direito a um imóvel em Residencial. Os imóveis alugados, segundo declaração das famílias residentes, no momento do cadastro, correspondem a 3%, ou seja, 15 imóveis.

**Indenização em espécie** - pagamento dos créditos indenizatórios, com base no laudo de avaliação, assegurando à família adquirir um imóvel semelhante. Trata-se um direito garantido pela Constituição Brasileira, embora não seja recomendado para a população mais vulnerável e com o imóvel avaliado menor do que a casa oferecida pelo programa (TERESIMA, 2008d, p. 29).

A tentativa de materializar princípios previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) construindo normas e instrumentos flexíveis que condicionassem e/ou traduzissem, por exemplo, a indenização para servir aos interesses sociais, a função social da propriedade, se constitui como um dos desafios do qual recorrendo ao estudo de Martins (2013), se revela na dificuldade dos que defendem o direito à cidade como dimensão coletiva em transformar princípios e até mesmo instrumentos já previstos, em projetos políticos concretos, desmercantilizando e democratizando o acesso à terra urbana.

Não, tempo de utilização do imóvel não. Não. E nem agora. Isso a gente sabe que já impacta negativamente em qualquer tipo de reassentamento. Quando você vai retirar a família do tempo que ela mora naquela casa, tem agregado o valor sentimental né!? Uma pessoa que mora há um ano, ela pouco criou vínculo, mas a pessoa que mora há 20 anos, ela já tem um vínculo agregado. A gente parte do pressuposto que a gente vai ter que trabalhar com essa fragilidade, ou seja com essa necessidade de compensar inclusive assim, de tentar recompor sua moradia, sua habitação, que ela recomponha no próprio bairro (assistente social da UPS)<sup>151</sup>.

Na primeira etapa, a despeito de 145 famílias terem feito a opção pela indenização, o depoimento da Assistente Social que acompanhava o processo de negociação com as famílias diz que um dos dificultadores da negociação com as famílias estava no laudo de avaliação baixa do preço dos imóveis.

---

<sup>151</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

Outro dificultador é a questão da avaliação das unidades habitacionais. Na época a área era muito precária, as casas aqui não tinham valor. Determinadas áreas do São Joaquim, era aquele lugar que ninguém queria ir. Então isso não tinha como fazer uma avaliação superior (assistente social da UPS)<sup>152</sup>.

Com os investimentos feitos pelo Programa, segundo avaliação feita pela Prefeitura (TERESINA, 2014b) e registrada no relatório do Banco (BIRD, 2016), a área de abrangência objeto de intervenção do programa sofreu uma valorização imobiliária.

O aumento de preço é cerca de três vezes o preço do imóvel antes da intervenção. A razão para este preço elevado é que a área foi sujeita a uma melhoria abrangente em serviços que não estavam disponíveis antes da sua implementação, tais como: coleta de esgoto, redução de riscos de inundações, melhoria de estradas, instalações recreativas, centros de treinamento, eliminação de odores ruins, Eliminação da poluição, boa vista da lagoa, agradáveis espaços de lazer e de encontro, integração com as áreas urbanas de Teresina, que se tornaram uma fonte de orgulho para a população da região, entre outros. Os avaliadores deste estado percebem que o impacto do projeto será visto em uma área ampliada maior e o valor das propriedades pode aumentar além das Áreas 2 e 3. Além disso, os habitantes de outros bairros apreciarão as áreas recreativas que serão disponibilizadas para o público em geral (BIRD, 2016, p. 38-39).

Dentre os efeitos desta valorização, depoimentos, como a da técnica social e do ex-secretário de planejamento avaliam como positiva, pois estão “facilitando a negociação com famílias” que estão sendo removidas da região na etapa 2 que residiam ao longo do canal do Matadouro<sup>153</sup>, e significa a melhora individual das condições urbanas propostas e efetivadas pelo programa.

Automaticamente impactou positivamente no argumento da negociação. A pessoa nem usa mais esse argumento de que morou tantos anos, se ela sabe que a casa dela tá sendo valorizada e que ela vai poder comprar uma outra na mesma comunidade, próxima de onde ela já morava né, sem prejuízo pra ela, ou seja ela vai ficar numa condição melhor de habitabilidade, moradia, no mesmo local onde ela viveu, não digo físico, mas na mesma comunidade, no mesmo entorno. Pronto, agora a família não usa mais esse argumento. Ela usa quando o dinheiro é insuficiente. O valor reduzido ou menor na primeira fase contribuiu para criar esse tipo de argumento na família, você está entendendo? Eles dizem assim: ah, vocês não tão valorizando meu suor. [...] pois é, mas o que eu estou te dizendo, é o fato das avaliações contemplarem melhor as questões mesmo de mercado, por que a área valorizou e, isso aí tudo foi incorporado nessa segunda fase, pois na primeira era depreciado demais. Você queria vender uma casa aqui por 100 mil, ninguém queria, mesmo a casa sendo boa, ninguém comprava. Hoje 100 mil é um casebre (assistente social da UPS)<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>153</sup> Segundo dados da UPS (TERESINA, 2018) de 33 famílias em processo de negociação 22 já optaram pela indenização.

<sup>154</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

O mercado imobiliário da região mudou muito, tanto é que o segundo projeto é mais caro por conta do primeiro, né? Ficou mais difícil reassentar, ficou mais difícil desapropriar porque existe uma valorização de imóveis na área. E isso significa uma valorização do patrimônio individual das pessoas que ali residem. Então isso é um benefício indireto que muito pouca gente fala, mas que é muito importante, né? (ex-secretário de planejamento)<sup>155</sup>.

Nota-se assim, que a dinâmica do valor de troca é que vai tornando-se indicador central para a compensação as famílias total e/ou parcialmente afetadas e beneficiadas com a intervenção, o que se ancorando em Harvey (2006), o fato de ainda existirem ainda extensas áreas com precariedade urbanística, pode acabar servindo como áreas de reserva para o mercado, nas quais as populações pobres permanecem enquanto a valorização do seu entorno não justifica sua remoção. Santos Júnior (2015), constatou este processo em cidades-sede que receberam investimentos com a realização da Copa do mundo no Brasil. O forte investimento em regiões definidas como estratégicas para a criação de áreas de expansão imobiliária ou de centros econômicos dinâmicos produziram a realocação dos pobres como parte de um processo de “elitização da cidade”:

[...] seja pela transferência forçada de ativos sob a posse ou controle das classes populares para os setores do capital imobiliário, seja pela criação de novos serviços e equipamentos urbanos que serão geridos pela iniciativa privada, como, por exemplo, na área do transporte, esporte e lazer (SANTOS JÚNIOR, 2015, p. 27).

Com efeito, se por um lado, o propalado discurso do progresso econômico e social representado por exemplo pela valorização da área tem efeitos imediatos avaliados como positivos pela Prefeitura e a agência (TERESINA, 2014b; BIRD, 2016), do outro, a médio e longo prazo, pode ocorrer um processo de gentrificação similar ao que outras cidades do mundo, segundo Arantes (2002) experimentaram. A partir do depoimento de uma representante de um grupo de artesãs do Polo Cerâmico, é possível inferir tanto o apoio a visão de empreendedorismo urbano em curso pela intervenção do programa, mas também referências deste processo:

Aqui, em frente à praça do Poty, construíram uma pousada (...) pousada para um turista. Foi recente. Está com 2 anos que eles compraram já. E a gente está vendo pessoas de fora comprando. Tem um terreno aqui que o artesão vendeu, ele já foi embora. A que comprou, ela é empresária, quer fazer um restaurante grande. [...] Firmino disse para a gente não abrir mão dos terrenos da gente, por que aqui vai se transformar uma área nova de Teresina. Tem uma menina que entrou agora no grupo nosso aqui, que ela também não era do ramo (artesanato), depois da inauguração do Polo ela alugou um espaço e depois comprou. Mas não parou aí, ela foi comprando, comprando. Ela já tem não sei quantas lojas. Então as pessoas de fora já está tendo essa visão sabe, muitas

---

<sup>155</sup> Entrevista concedida em 12 de dezembro de 2017.

vezes até maior que alguns de nossos colegas que não conseguimos abrir a mente, a gente vê que aqui é uma transformação boa... entendeu, pode demorar, mas vai acontecer [...] (representante da Associação de Mulheres Artesãs do Polo Cerâmico do Poti Velho)<sup>156</sup>.

Outras lideranças da região, como a coordenadora do Centro de Defesa Ferreira de Sousa já tem uma opinião distinta da condução da intervenção, afirmando ser uma intervenção baseada numa divulgação ilusória e segregativa, questionando que se a intervenção traz benefícios urbanísticos, valorizando a área, estes deveriam ser divididos com a população local, sobretudo os mais pobres, a qual alega estarem sendo expulsos da área pela Prefeitura.

Até então, a imagem que se passava era que esse projeto era a coisa mais linda do mundo. Todo mundo achava que era a coisa mais importante do mundo. A coisa mais bonita. Só que na primeira etapa teve muita gente que foi prejudicada, aí começou a abrir os olhos, porque a Prefeitura dizia que no projeto, na remoção a gente vai ser beneficiado. Aí uns diziam eu quero mesmo é sair daqui, porque esse lugar é ruim é isso e aquilo. Aí quando a Prefeitura começou a tirar todo mundo, inclusive tirou gente que mandou para a Santa Maria dando só uma carrada de barro e uns paus para as pessoas fazerem uma casa lá, aí as pessoas começaram a se tocar. Para completar o Washington Bonfim mesmo atirou no pé quando ele disse que isso aqui era uma área nobre, que é quinze minutos para o Centro e cinco para o Shopping. Aí as pessoas começaram a se mobilizar, mas até então todo mundo dizia (não é), ave maria esse projeto é a mil maravilha. Esse projeto é isso que se você for ver esse parque bem aqui, é uma coisa comum, é um parque como outro qualquer. Eles querem tirar toda uma história da gente pra trazer coisas que não é da nossa gente, que não faz parte da nossa vivência daquilo que a gente tem costume e se essa área aqui é nobre com certeza a gente contribuiu, porque o que eles usam pra dizer que essa área é nobre é a nossa história é a história do povo da umbanda dos da capoeira, dos oleiros dos vazanteiros dos pescadores eles usam a história da gente, mas na hora, não querem que a gente fique querem tirar (Coordenadora do Centro de Ferreira de Souza)<sup>157</sup>.

Destarte, a ausência do uso de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para evitar a especulação imobiliária advinda com os investimentos do programa incorre no risco de não sustentar a estratégia adotada no caso do Residencial Zilda Arns. É que além da valorização imobiliária na região, o número de famílias aumentou significativamente. A recomendação do Banco Mundial para segunda etapa foi “[...] construir 1.760 unidades habitacionais” (TERESINA, 2014, p.16). A própria avaliação de relatório do Banco admite resistências para a etapa 2, devido ao volume de imóveis a serem desapropriados, ao tempo que continua recomendando a necessidade da remoção alegada devido aos riscos e a ocupação irregular.

Sob o financiamento adicional proposto, estima-se que 2.206 famílias terão de ser reassentadas, a maioria das quais em áreas de risco ou áreas de preservação

<sup>156</sup> Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017.

<sup>157</sup> Entrevista concedida em 30 de julho de 2016.

ambiental. Dado o maior número de famílias afetadas, é possível que a PMT encontre resistência por parte da população local em seus esforços de reassentamento (BIRD, 2016).

A adoção de regras e estratégias, seja sujeitas apenas a dinâmica do mercado, ou orientadas exclusivamente pelo discurso legal e tecnocrático do risco, pode implicar em processos segregativos, como ocorridos em outras partes do país, como revela estudos de Cruz (2012) sobre grandes projetos urbanísticos com concepção similar em Belém e Manaus e de Gonçalves (2013) sobre casos no Rio de Janeiro.

De que forma a população local vem se organizando para tentar evitar tais efeitos negativos relacionados ao programa, que estratégias fazem uso, que espaços de interlocução estão sendo construídos para influenciar a condução do programa de forma que suas propostas, demandas e reivindicações sejam incorporadas, que dispositivos, institutos, suportes políticos, jurídicos e técnicos estão sendo acionados, são questões que se pretende aprofundar a partir dos tópicos seguintes.

### **5.3 Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte: representatividade, relações com o governo e a agência**

Embora a intervenção venha sendo desenvolvida com base num discurso de “melhoria da qualidade de vida”, “valorização do controle social e de participação” como “[...] alicerces e princípios básicos do PLN” (TERESINA, 2008, p.8), desde o início, sua implementação vem gerando questionamentos, apreensão e dúvidas entre moradores da região, colocando em discussão o modo sob o qual as decisões foram e estão sendo tomadas, a condução das ações desenvolvidas, sobretudo quanto a inclusão da população na implementação do PLN. Nesse processo, em 2011 foi formalizado por representantes de entidades comunitárias e culturais da Zona Norte um Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte com o objetivo de fazer representar as comunidades junto a Prefeitura de Teresina.

Tal Comitê começou a ser organizado a partir de 2009, diante das expectativas quanto ao início das obras do PLN e incertezas sobre seus prováveis impactos ao modo de vida da população local. Registro de um Relatório de uma reunião ocorrido em 19 de fevereiro de 2009 na sede da Federação de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC)<sup>158</sup> com representantes desta Federativa, dos gabinetes do vereador R.Silva (PP) e do Deputado Estadual João de Deus

---

<sup>158</sup> À época: rua desembargador Freitas nº 1978, Centro/Norte.

(PT), membros da Associação de Moradores do Acarape, do Conselho Comunitário do Bairro Mafrense, do Centro Aroeira, da Associação de Mulheres das Olarias e do Centro de Defesa Ferreira de Sousa evidencia o que foi uma das primeiras iniciativas deste processo,

Relatoria da reunião sobre as famílias e entidades da Zona Norte para discutir a situação dos despejados.

Data: 19.02.2009.

Local: Sede da FAMCC

[...] Objetivos: discutir com entidades, famílias e representantes de parlamentares a inclusão e participação das famílias no Programa Lagoas do Norte.

[...] foram colocados vários depoimentos, principalmente de pessoas ligadas a famílias afetadas. Dizem não conhecer o projeto, só sabem pela imprensa, e por várias vezes as famílias procuraram a SEMPLAN (Prefeitura Municipal) para discutirem com as famílias. Com as categorias dos oleiros, vazanteiros e horticultores, porém nunca se deteve resposta. Diante desta situação propõem-se:

[...] Criar um Comitê com a participação das famílias e entidades; [...] propor agenda do Comitê formado pelas entidades governamentais e não-governamentais com a comunidade, realizando encontros na comunidade com o objetivo de mantê-la informada e mobilizada; unificar todas as comunidades que estão envolvidas no Projeto Lagoas do Norte; fazer uma audiência pública. Fazer uma agenda nos seguintes órgãos: IBAMA, Patrimônio da União (*sic*), Assembleia Legislativa e Ministério Público Estadual e Federal (CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA, 2009, p.5-6).

Outro trecho, agora de um Relatório da 1ª Reunião entre o Comitê Lagoas do Norte e a Prefeitura Municipal de Teresina (TERESINA, 2009b) representada pela Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte elucida tanto a iniciativa destas representações quanto o protagonismo delas em “pautar” e “coordenar” a reunião.

Realizada a convite do Comitê Permanente de Mobilização das Comunidades Envolvidas pelo Programa Lagoas do Norte, na data de 21/03/2009, a reunião iniciou às 16:20 horas na Escola Municipal Dílson Fernandes, sendo aberta pela Presidente da Associação de Mulheres do Bairro Olarias, Sra. Eliane Gomes, que, após saudar os presentes e os técnicos representantes da Prefeitura Municipal de Teresina, em breve relato informou que a reunião fora convocada pela existência de muitas dúvidas e preocupações dos cidadãos que constituem as comunidades que serão atingidas pelas obras do Projeto. Em seguida solicitou a presença do Sr. Jairo Araújo, representante da Associação de Moradores do Bairro Acarape, para coordenar a reunião, bem como da representante da Prefeitura Municipal de Teresina, Sra. Rosana Abreu, Coordenadora do Programa Lagoas do Norte. Nesse momento a plenária contava com a presença de aproximadamente 200 cidadãos (TERESINA, 2009b, p.1).

A reunião se deu em três momentos. A apresentação do objetivo pelas lideranças esclarecendo a representante da UGP quem eram e o que desejavam, seguido da explanação da coordenadora da UGP sobre o Programa, seus objetivos e ações. No terceiro momento, foi repassada a palavra aos moradores presentes, os quais se manifestaram com questionamentos

que a coordenadora da UGP tentou responder. No final, ocorreu um acordo entre as lideranças e a representante da UGP quanto ao dia e a forma de redação da ata relatando tal encontro.

Na argumentação, os representantes não se dizem contrários ao programa, “[...] se colocam totalmente favoráveis”, mas “[...] até o limite de verem seus interesses considerados” (TERESINA, 2009b, p.1). Advertiram a gestora da UGP que estariam constantemente mobilizados para exigir que os benefícios divulgados pelo programa fossem realmente revertidos para a população local, assumindo, portanto, uma função de controle social sob o modo sob o qual as ações previstas iriam ser implementadas.

Reiterou que os moradores da região concordam com o Programa Lagoas do Norte na medida em que o mesmo os beneficie integralmente; que não querem as estruturas construídas repassadas a pessoas ricas e que já possuem boas estruturas de comércio ou restaurantes; que querem treinamento e capacitação e que a Prefeitura viabilize a propriedade dos restaurantes ou comércios instalados pelo Programa para os próprios moradores da região. Por fim observou que o Comitê de Mobilização deve existir, no mínimo, até a realização do pleno interesse dos cidadãos da região no que concerne à efetividade do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2009b, p. 3).

É possível inferir a partir de trechos de registros referentes a reunião constante no relatório uma certa tensão entre os representantes comunitários e a representante da UGP os quais juntos elaboraram o conteúdo de um relatório da reunião, incluindo na ata críticas à forma de exposição da coordenadora, dentre as quais citaram o uso da linguagem técnica e a ausência de respostas mais detalhadas sobre o Programa.

A coordenadora realizou exposição buscando esclarecer, item por item, sobre o Programa. Em sua longa explanação, se dedicou muito a explicações eminentemente técnicas e com características gerais, sendo questionada várias vezes pela plateia sobre a forma da exposição. Devido ao avançar da noite e grande inquietação dos presentes, pois a explanação já durava quase 2:00 horas, a Coordenação da reunião solicitou que Rosana atendesse aos questionamentos das comunidades e que fosse objetiva e clara em suas respostas. Também pediu a mesma objetividade nas perguntas realizadas pelos moradores, para que saíssemos da reunião devidamente esclarecidos sobre as intervenções do *Programa Lagoas do Norte* na vida de todos. Rosana demonstrou insatisfação por não ter conseguido explorar detalhamentos técnicos que considerava importante, mas acatou a proposta (TERESINA, 2009b, p.4).

Tal exercício de controle sobre o resultado do encontro representado na relatoria escrita deste, lembra Gomes (2002, p.64) quando afirma que “[...] espaço é não só fortemente marcado, como também preenchido de signos inclusivos, ou seja, signos que demarcam a presença ou controle daquele território pelo grupo ou comunidade”. Nesse sentido, nuances como as observadas tendem a ter significado simbólico com efeitos políticos, sobretudo quanto a

estratégia de conquistar o reconhecimento da organização que naquele momento estava se constituindo perante o governo municipal.

As perguntas dos moradores revelam não apenas as dúvidas, mas também, deduzem um certo descompasso entre a comunicação, linguagem e o discurso divulgado pelo programa e a necessidade dos possíveis atingidos pela intervenção em compreender com detalhes o destino que se preconizava para eles. Nota-se também, o interesse em participar na eleição de critérios para uso de estruturas como restaurantes, como forma de garantir que tal uso seja direcionado para moradores da região.

No geral os questionamentos disseram respeito às mudanças diretas no dia a dia dos moradores e nos espaços que trabalham e moram, como: Em que situação ficaria os oleiros e vazanteiros, pois os mesmos, há muitos anos, utilizam a área em que moram para produção de seu sustento e de suas famílias? Quem vai ser descolado de suas moradias e para onde irão? Como e quem seria indenizado? Seria garantida a propriedade das estruturas de restaurantes aos próprios moradores da região? Se as estruturas de restaurantes serão para propriedade dos próprios moradores, quais serão os critérios de seleção? O Programa contempla despoluição de lagoas para manter criatórios de peixes? (TERESINA, 2009b, p.4).

Lideranças e moradores presentes demonstraram à coordenadora da UGP estarem à disposição em demarcar territorialmente o lugar o qual designavam pertencê-los. Para Gomes (2002), o pressuposto de que será objeto de alguma intervenção formal ou oficial mobiliza populações, traduzindo-se em organizações que passam a lutar pela expansão ou retomada do espaço a partir não das diferenças que os separam, mas a partir dos pontos de convergência que os unem. No caso das representações comunitárias presentes neste encontro, tanto as ameaças que os riscos de remoção representam, quanto as oportunidades econômicas ofertadas pelo programa são dimensões que os uniram, mas como se verá mais adiante, também os separaram.

Como forma de debater e avaliar o impacto do PLN e garantir a preservação do patrimônio cultural e natural da Zona Norte, uma das iniciativas do Comitê Lagoas do Norte em parceria com outras entidades da sociedade civil foi a organização de uma Seminário em 2012 denominado de “Sustentabilidade e Cultura: um Norte para Teresina”. A programação do referido evento (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2012) sinaliza para uma metodologia que se aproxima de um padrão de governança dialógico e representativo, sobretudo quanto aos interesses das representações das comunidades e organizações sociais presentes.

Assim, a presença de líderes sociais, religiosos e ativistas culturais da região como debatedores em mesas redondas junto a pesquisadores (professores da Academia), profissionais (Advogados) e representantes do poder público (Governo Municipal, Ministério Público,



Defensoria) denota o significado político de fortalecer tais lideranças como representações do saber e das tradições da região, sobretudo na relação com a gestão do PLN.

Os temas debatidos como “Intervenção urbana, Patrimônio Cultural e Meio Ambiente”, “NorTeresina: cultura, patrimônio e sustentabilidade”, “Assessoria Jurídica Popular e Programa Lagoas do Norte”, “Direito dos povos tradicionais e Desenvolvimento Urbano”, “Participação e Controle Social” (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2012), dentre outras presentes na programação do evento, sinalizam para o interesse em dar visibilidade às expressões culturais imateriais e materiais da região, até então, segundo as lideranças, pouco consideradas pelo Programa Lagoas do Norte. Na avaliação do ex-secretário de planejamento, tal relação entre a gestão do programa e tais lideranças sempre foi difícil e tensa.

Olha assim, da minha experiência, em termos de relação, de diálogo com as lideranças comunitária da região do Lagoas do Norte ela tem dificuldades. [...] O quantitativo de entidades, o quantitativo de representação, é mais do que em outros lugares. É essa questão da religião, é da raça, é comunitária, é cooperativa, então ela influi na distribuição do poder político comunitário da região, então a interlocução não é simples de maneira nenhuma e muito menos é uma interlocução estável, sempre é tensa (ex-secretário de planejamento) <sup>159</sup>.

De fato, a própria organização do evento, formada por um conjunto de ativistas culturais e representantes de organizações não governamentais são ligadas à cultura, religiosidade e etnicidade, exigindo, pois, linguagens, formas de encontros, pautas e respostas diversas as quais contemplem dimensões sociais e de pertencimento que superem o caráter espacial físico, remetendo a questão identitária.

A salvaguarda, por exemplo, para atender o Patrimônio Cultural correspondendo inicialmente apenas a reforma do Teatro do Boi<sup>160</sup>, melhorias no Parque Encontro dos Rios e um Programa de “Salvamento ao acaso” no sentido de identificar e preservar descobertas arqueológicas, do ponto de vista dos novos interlocutores, era insuficiente. As atividades tradicionais e manifestações culturais, como as dos vazanteiros<sup>161</sup>, pescadores e da religiosidade afro-brasileira<sup>162</sup> representada pela grande presença de terreiros de umbanda e candomblé na região, não foram objeto de avaliação ambiental e de impacto, por conseguinte, de medidas

---

<sup>159</sup> Entrevista concedida em 12 de novembro de 2017.

<sup>160</sup> Importante espaço de fomento a cultura na região e da cidade. Foi reabilitado em 2012 (TERESINA, 2014).

<sup>161</sup> Segundo Pereira (2017) são aqueles que vivem ou complementam sua renda com cultivo de leguminosas nas margens ou nas ilhas (coroas) do rio Parnaíba. Assim como a pesca, tal atividade na região é secular, pois vem dos modos de vida dos nativos, passando pelos primeiros moradores da antiga vila do Poti e se preservando com os atuais.

<sup>162</sup> Entre lugares sagrados que professam a religiosidade afro-brasileira em Teresina, a zona Norte reúne entre terreiros de candomblé, tendas, centros umbandistas e/ou congás, o maior número, totalizando 98, a zona sul 52, a zona leste 44, a sudeste 18. Dos 98 existentes na zona Norte, 39 se concentram em bairros da área de abrangência do PLN, o que corresponde a quase 40% do total da região e 18,4% da cidade (TERESINA, 2014b).

mitigadoras. Daí a relevância do referido evento em pautar aspectos do modo de vida social e econômico das pessoas da região, do que sob o ponto de vista dos organizadores precisariam ser reconhecidas como valores culturais e serem incorporados nas medidas de mitigação dos impactos gerados pelo Programa.

Com efeito, o Seminário significou a tentativa de materializar o desejo de ativistas políticos, culturais e líderes comunitários de interferir de forma mais substancial no desenho do Programa Lagoas do Norte. Corroborando com esta pretensão, foi organizada uma plenária final organizada para definição de ações e propostas segundo os organizadores tinham o objetivo de garantir direitos socioculturais.

A aprovação de uma carta intitulada “Cultura é meu Norte”, como respaldo das discussões no Seminário foi listada 40 proposições para mitigar o impacto negativo das intervenções, potencializando as positivas, foram encaminhadas em 2013 à Prefeitura de Teresina (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2013). Entre estas destaca-se, conforme Quadro 21, demandas relativas a dimensões de participação da comunidade, patrimônio cultural, preservação do meio-ambiente, uso e ocupação do solo, geração de emprego e renda.

As propostas foram reunidas a relatórios de inspeção que passaram a ser realizados com frequência a partir de 2011 e entregues ao prefeito Firmino Filho em audiência provocada pelo Comitê Lagoas do Norte em 2014. Faz-se mister ressaltar que estas inspeções se referem ao “monitoramento participativo”, previsto no marco operacional, que corresponde ao acompanhamento e controle social das ações previstas e em execução, mas que só passaram ser materializadas após interpelação e iniciativa das lideranças comunitárias reunidas no Comitê Lagoas do Norte.

**Quadro 21 -Propostas para mitigar impactos do PLN – Carta: Cultura é meu Norte - 2013**

Participação e controle social	Patrimônio cultural	Meio ambiente; uso e ocupação do solo; geração de emprego e renda;
<p>Realização de processos permanentes de mobilização social das pessoas e grupos envolvidos direta e indiretamente no PLN, favorecendo as discussões, avaliações, proposições e decisões coletivas;</p> <p>Garantir a participação da sociedade civil organizada na elaboração do Plano de Manejo do PLN;</p> <p>Comunicação permanente e acessível sobre o PLN, sobretudo a questões relativas a legislação, controle social e salvaguarda material e imaterial;</p> <p>Revisão dos processos indenizatórios, com acompanhamento do Comitê Lagoas do Norte e Ministério Público;</p> <p>Criar canais de diálogos efetivos do PLN através de estruturas administrativas junto às comunidades;</p> <p>Realizar o Congresso da Zona Norte para debater os impactos de todas as etapas do PLN e soluções de problemas a eles relacionados;</p> <p>Criar coordenações setorializadas referentes a gestão do parque (cultura, esporte, lazer, turismo, meio ambiente, segurança, limpeza, etc.) para manter permanente diálogos;</p>	<p>Criar museu da pessoa, preservando a memória da comunidade;</p> <p>Instalar e instituir a Praça dos Orixás [...];</p> <p>Restaurar e revitalizar o espaço do Boidorómo;</p> <p>Realizar inventário e catalogação do patrimônio material e imaterial da Zona Norte com participação efetiva dos grupos tradicionais e das comunidades;</p> <p>Criar calendário de atividades artísticas e culturais permanentes;</p> <p>Realizar pesquisa de arqueologia histórica, etno-arqueologia que contemplem os povos primitivos do bairro Poti;</p>	<p>Ampliar o museu do parque ambiental Encontro dos Rios, inserindo um aquário vivo com peixes nativos;</p> <p>Instalar circo focado na educação ambiental;</p> <p>Viabilizar as Lagoas como criatório de peixes, possibilitando a pesca qualificada e renda a população local;</p> <p>Discutir e viabilizar a implementação de uma moeda econômica (moeda Poti) que circule na região;</p> <p>Construção do mercado do peixe;</p> <p>Estipular taxa mínima popular para serviços de água, saneamento, IPTU e energia elétrica, evitando êxodo da população de baixa renda;</p> <p>Alterar diretrizes para o reassentamento como: distância máxima de realocação de 6km para 3 km;</p> <p>Estudos antropológicos para orientar as ações do poder público;</p>

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na Carta (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2013).

Segundo documento enviado à Prefeitura pelo Comitê Lagoas do Norte (2014a) foram realizadas pelas lideranças comunitárias, entre 2011 e 2013, 10 inspeções<sup>163</sup> e 45 solicitações relativas às demandas das comunidades, destas, 08 foram atendidas, 11 parcialmente atendidas e 26 não atendidas.

Dentre as atendidas, destaca-se uma estrutura física e material mínima para os membros do Comitê Lagoas do Norte, como um escritório localizado no prédio da Administração do Parque Lagoas do Norte, adjacente à sede da UPS e a disponibilidade de carros para vistas das

<sup>163</sup> São visitas das lideranças comunitárias nas áreas de abrangência de intervenção do PLN verificando as obras e ações (previstas, mas não iniciadas, em andamento, concluídas, impacto gerado, dentre outras observações) e coletando demandas da população para serem encaminhadas para a prefeitura através de uma relatoria e/ou apresentadas no Fórum (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2014a).

obras. Tal proximidade, permitiu um entrosamento entre membros do Comitê e a administração do Parque, no planejamento e apoio a atividades do Programa realizados no Parque Linear.

O reconhecimento do Comitê Lagoas do Norte pela Prefeitura ainda em 2011, como entidade formalmente representativa dos interesses das populações dos bairros, por um lado, se revela como uma conquista das lideranças comunitárias a qual passam exigir qualidade e celeridade nas obras, como se pode notar em trechos de relatorias de inspeções,

Parque Linear – falta de um administrador do local, pois com sua ausência facilita a deterioração; Quiosques sem funcionamento diurno e noturno, contribuem para a leitura de abandono do Parque.

Campos de Futebol de areia no Parque – foram colocadas areia grossa inadequada para a atividade.

Anfiteatro e quadras são descobertas, não tendo como fazer atividades durante o dia;

Na rua Minas e São Félix, ficou descoberta um canal da galeria;

Insegurança no Parque;

Rua Cristo Rei: muito lenta a obra;

Vila Olímpica do Mocambinho – instalações já deterioradas;

Parque ambiental Lagoa Azul na av. prefeito Freitas Neto, cartão postal, muita sujeira, sem acompanhamento ambiental junto aos carroceiros que jogam lixo no local, sem fiscalização (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2013).

Lixão nas dependências do Parque e continua sem melhoria habitacional;

[...] Ponte do Cristo Rei já disponível para acesso, resolvido de forma parcial;

[...] Lagoa do Mocambinho sem intervenção.

Reocupação de trinta famílias na Vila Apolônia (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2014).

Do outro, o papel que tal organização vai assumindo, sobretudo de fiscalizadora, sem uma institucionalização que garanta um real poder decisório, torna-se, no pressuposto de Souza (2013) um risco de apaziguamento e desmobilização da população local.

Não obstante tal risco, dentre as respostas efetivadas, a que mais conquistou destaque foi a construção da Praça dos Orixás, em homenagem às religiões de raízes afro-brasileiras, a qual foi inaugurada em 2017, no cenário onde se reuniu uma diversidade de representantes religiosos da umbanda e candomblé. Representante do Comitê considera uma conquista,

Nosso parque continua crescendo, resumindo, no dia trinta de junho deste ano estava completando cinco aninhos, com mentalidade de um ancião do futuro. Com muitas histórias para contar de grandes obras estruturantes em andamento deste Parque Linear Lagoas do Norte de Teresina-PI. A construção da Praça dos Orixás foi a pedido do Comitê Lagoas do Norte através de solicitação da construção da Praça dos Orixás na rua Jim Borralho, dentro do parque Linear Lagoas do Norte. Para resgatar a cultura religiosa de matriz africana. As comunidades de umbanda e candomblé que escolheram o local da praça e aprovaram o projeto. Quem se destacou foi a presidente da Associação de Moradores do bairro São Joaquim. A Zona Norte é rica em comunidades tradicionais e possuem cerca de 200 casas de Umbanda e

Candomblé, isso as registradas (coordenador do Comitê Lagoas do Norte, representante do bairro Nova Brasília)<sup>164</sup>.

Já para ativistas culturais e membros do Centro de Defesa Ferreira de Souza (CDFS)<sup>165</sup>, Organização não governamental fundada em 2008 que atua principalmente no bairro São Joaquim (CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA, 2008), consideram que a praça não compensaria a intenção da Prefeitura em remover terreiros:

Bom dia a todos! Sim gente, meu nome é Alice, sou dona de um terreiro que fica localizado no Mafrense. E estou aqui em defesa de minha comunidade e em defesa de meu terreiro, como todos os terreiros que foram lacrados, selados como uma casa. Lacraram meu terreiro, como se não tivesse gente em casa. Não posso me desfazer de meu terreiro, não posso sair, porque ele é uma herança de minha avó. Ele está lá mais de trinta anos (informação verbal)<sup>166</sup>.

Eles chegaram a dizer que vão construir uma praça dos Orixás para calar a boca das pessoas que estão ali, porque querem tirar os terreiros, sendo que esses terreiros, os terreiros não podem ser retirados, porque eles têm (uma lei) que não podem ser arrancados do lugar, sem levar em conta a nossa história (coordenadora do Centro de Defesa Ferreira de Sousa)<sup>167</sup>.

Por seu turno, a Prefeitura divulgava a construção da Praça como resposta democrática a reivindicação dos ativistas e líderes religiosos da região e da cidade, traduzindo-se como emblema de que a gestão incorporava propostas da população e que fazia seu papel democrático de preservar as tradições locais.

Em relação a construção da Praça dos Orixás, aconteceram duas reuniões, uma delas com a participação do BIRD, com integrantes da UGP, UPS, Comitê Lagoas do Norte, Lideranças de Cultura Afro ligadas aos Terreiros de Umbanda e Candomblé da região Norte de Teresina. No primeiro encontro realizado dia 21/02/14, a pauta era ouvir as sugestões das Lideranças dos Terreiros para a construção de uma proposta relativa a Concepção da Praça dos Orixás. No segundo encontro, ocorrido dia 03/04/14, a reunião teve a participação de um número significativo Lideranças de Terreiros, e a pauta foi consolidar as demandas levantadas pelos atores envolvidos para encaminhamento à arquiteta Karine Tito, na ocasião responsável pela elaboração do projeto da Praça dos Orixás, que se encontra em fase de concepção. A UPS registrou junto às lideranças o compromisso de manter os critérios adotados no PRI, durante a 1ª fase, onde os imóveis utilizados para fins de Culto Afro como os Terreiros de Umbanda e Candomblé, necessariamente terão a compensação habitacional direcionada para unidades habitacionais de tipologia casa (TERESINA, 2014, p. 181-182).

<sup>164</sup> Entrevista concedida em 04 de setembro de 2017.

<sup>165</sup> O nome é uma homenagem a um dos primeiros residentes da comunidade Boa Esperança localizado no mesmo bairro. Os membros dessa organização são moradores de áreas que serão afetadas com o Programa Lagoas do Norte.

<sup>166</sup> Trecho da fala de Maria Alice, na audiência realizada na Câmara Municipal, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte (CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA, 2016, p.9).

<sup>167</sup> Depoimento dado em reunião com a defensoria pública em 01 de fevereiro de 2017.

Os protestos denunciando a remoção de terreiros é parte da agudização de conflitos e impasses entre parcelas das famílias que organizadas e representadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Souza com o apoio de uma rede de ativismo acadêmico, social, político e jurídico passam a resistir a possibilidade de remoção involuntária prevista para a segunda etapa do PLN.

Nesse processo, as lideranças do Centro de Defesa Ferreira de Sousa passam a questionar a representatividade do Comitê Lagoas do Norte como mediadores na relação com a Prefeitura, ao mesmo tempo, exigir o reconhecimento oficial como principal interlocutora das famílias atingidas pelo PLN. Trechos de falas em uma audiência pública organizada pela Câmara de Vereadores de Teresina revela esta tensão,

Gostaria de dizer que neste momento a gente está exercendo aquilo que nos permite a democracia: ouvir, dialogar, colocar a situação. E o Comitê Lagoas do Norte é uma entidade sem fins lucrativos. Sou servidora pública e nós não temos vínculo com a Prefeitura. [...] Uma das nossas propostas é fazer a mediação. [...] estamos disponíveis para conversar. Nossa entidade Afrocondarte sediada na Vila São Francisco, área de risco, lá fazemos nossos ensaios e atividades. [...] nós conversamos com o pessoal dos terreiros para a questão da praça. [...] hoje a sociedade perdeu o foco do diálogo, é apenas um discurso desfazendo o outro discurso, mas quando se está disposto a conversar, dá certo (informação verbal)<sup>168</sup>.

E eu queria dizer bem claro que o Comitê Lagoas do Norte não representa os moradores da Boa Esperança, não tem nenhum membro que fale por nós, todos são barganhados com empregos temporários do prefeito Firmino Filho [...]. O prefeito fala e eles dizem amém (informação verbal)<sup>169</sup>.

Com efeito, a questão da representatividade ao ser tema nas audiências públicas provocadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa, para discutir remoções involuntárias previstas no PLN, passa a ser objeto de debate, ancorando-se em Dagnino (2002, p.290) assumindo “[...] facetas variadas e/ou entendidas de formas diversas por parte dos atores”.

De um lado, a Prefeitura alega estar sempre dispostos ao diálogo, buscando interlocuções colaborativas, propositivas e viáveis, conforme a programação e o contrato com o Banco Mundial.

Existe uma programação do PLN, ela é feita e debatida com o Comitê. Eu acredito que o acompanhamento do Comitê, do que está acontecendo, permite que se inteire da realidade do poder público. O poder público para quem está fora é uma espécie caixa preta. As coisas saem, só são vistas, com o resultado no final, mas tem uma dinâmica no poder público, tem um regramento no poder público, tem toda a burocracia, toda a legislação, tudo isso tem que ser

<sup>168</sup> Trecho da fala da Sr.<sup>a</sup> Fátima Zumbi, coordenadora do grupo Afrocondarte, à época coordenadora do Comitê Lagoas do Norte, na audiência realizada na Câmara Municipal, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte (CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA, 2016, p.15).

<sup>169</sup> Trecho da fala do Sr.<sup>o</sup> Claudio Lima, morador da avenida Boa Esperança, membro do Centro de Defesa Ferreira de Sousa na audiência realizada na Câmara Municipal, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte (CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA, 2016, p.17).

respeitado, então a gente termina vendo uma certa ansiedade por parte das lideranças. Hoje, cada vez mais, as pessoas desejam que as coisas sejam feitas instantaneamente, mas no poder público, não é assim (prefeito de Teresina)<sup>170</sup>.

Durante este período de finalização da primeira fase, nós tivemos diversas oportunidades em que pudemos conversar de maneira tranquila e calma, de maneira produtiva em relação a pontos que aqui foram mencionados. Por exemplo, a definição de que é o espaço, do que será o espaço das praças dos Orixás. Foram feitas várias reuniões com o povo de terreiro da região até chegarmos um projeto. Sempre tivemos abertos ao diálogo. É a 12ª reunião sobre este tema [remoções involuntárias] convocada ou pelo Ministério Público, seja pela Câmara. A prefeito tem comparecido a todos. [...] essa é a voz da Prefeitura. Nós estamos abertos ao diálogo respeitoso, que sugira propostas. Qualquer proposta será analisada pela Prefeitura, estudada em termos de viabilidade, em termo de compatibilidade com aquilo que está assinado com o Banco Mundial (informação verbal)<sup>171</sup>.

Apesar de a Prefeitura afirmar que e a remoção se dará de forma pacífica e que é uma forma de garantir a segurança e o bem-estar das famílias que residem em área de risco, outras práticas e discursos se insurgem por parte dos moradores que não aceitam serem deslocados e se sentem “atingidos” nos seus direitos, sobretudo o de continuar a viver na região.

#### **5.4. Conflitos e impasses na execução da 2ª etapa do programa:** a abertura de novos espaços de debates e canais de diálogo sobre o caráter da intervenção

Em 2015, ganhou visibilidade o conflito entre a Prefeitura de Teresina e parcela das famílias que se sentiram ameaçadas em função do cadastramento realizado com o propósito de remover 2180 famílias para a implementação da segunda fase do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2014c). Alegando violação de direitos, falta transparência e diálogo na condução da atividade, parte das famílias passou a se organizar, questionar o anúncio das remoções e exigindo a abertura de canais de diálogo com a Prefeitura para discutir e alterar o desenho da intervenção.

Segundo Quadro 22, os motivos principais para a desapropriação estão relacionados com imóveis instalados em área de proteção e segurança (APP – 30m) correspondendo a 32,4% dos imóveis afetados, seguido de obras relativas ao sistema viário com 21,6%, segurança do aeroporto com 13,8% e remoção urbanismo com 12,7%. Nesse sentido, obras relativas à mobilidade e embelezamento urbano correspondem a 34,3% do total das desapropriações, exigindo assim uma maior capacidade institucional da Prefeitura para o diálogo e o

<sup>170</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

<sup>171</sup> Trecho da fala do secretário de Planejamento Washington Bonfim na audiência realizada na Câmara Municipal, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte (CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA, 2016, p.21-23).

convencimento para remoções que não estão necessariamente relacionadas com o risco de enchentes.

**Quadro 22 – Estimativa do nº de imóveis a serem desapropriados etapa 2 – motivo da afetação segundo Marco de Reassentamento Involuntário do PLN.**

Localização	Cota de inundação	APP 30m	Remoção Urbanismo	Afetação parcial	Remoção precariedade	Casos especiais	Segurança do Aeroporto – Av. Campo Maior	Sistema viário
Lagoa do Mazerine	0	15	0	19	0	1	0	12
Lagoa do São Joaquim	6	7	10	27	0	0	0	0
Lagoa da Piçarreira	0	80	11	39	3	12	0	3
Lagoa dos Oleiros	127	316	65	13	0	2	0	100
Lagoa do Jacaré	0	40	56	9	0	9	0	6
Lagoa da draga	0	0	49	2	0	0	0	0
Av. Boa esperança	0	0	0	0	0	0	0	210
Aeroporto	0	0	0	0	0	0	238	0
Rotatória	0	0	0	0	0	0	0	14
Subtotal por área: 1.501								

Fonte: Teresina (2014a).

Dos imóveis a serem desapropriados, 1.501 (87%) destes estão localizados área de intervenção 2 (Quadro 23), denominada Lagoa dos Oleiros – São Joaquim. A localização mais afetada é a Av. Boa Esperança, com 210 imóveis representando 12,13% do total. Sua justificativa como demonstra quadro de estimativa dos nº de imóveis a serem desapropriados na referida área, está enquadrado apenas como sistema viário.

**Quadro 23: Estimativa do nº de imóveis a serem desapropriados na etapa 2 Área Lagoa dos Oleiros – São Joaquim segundo Marco de Reassentamento Involuntário do PL.**

INTERVENÇÃO	SOMA GERAL	%
Cota de inundação	133	7,7
AAP 30 m	560	32,4
Remoção urbanismo	219	12,7
Afetação parcial	143	8,3
Remoção precariedade	36	2,1
Segurança do aeroporto – av. Campo maior	238	13,8
Casos especiais	28	1,6
Sistema viário	373	21,6
<b>Total</b>	<b>1730</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Teresina (2014c).



O objetivo do alargamento da via tem relação com um *cluster* turístico<sup>172</sup> a ser construído na área, onde hoje é o Parque Encontro dos Rios (TERESINA, 2014b). Sua duplicação favorece, portanto, a mobilidade em direção ao futuro empreendimento e exige a remoção destas famílias. Vale ressaltar que tal empreendedorismo urbano presente no desenho do PLN, como avaliou o próprio BIRD (2008), está em consonância com suas estratégias para as cidades brasileiras. Destarte, as ações relativas ao paisagismo e urbanismo referentes ao componente de desenvolvimento urbano-ambiental (TERESINA, 2008c; 2014b) correspondem as recomendações do Banco Mundial. No entanto, como aconteceu na primeira etapa, se exigiram novos estudos para verificar o impacto da construção da avenida e das condições do Dique,

A política de salvaguarda da Segurança das Barragens foi desencadeada devido à existência de diques de controle de inundação que alinham os rios Parnaíba e Poti na região de Lagoas do Norte. Uma avaliação de segurança dos diques existentes foi realizada em 2005. O relatório, que estudou sua segurança hidrodinâmica estrutural, geológica e hidrológica, concluiu que a estabilidade das encostas dos diques e os riscos de ruptura eram inexistentes. Os trabalhos propostos na Avenida Boa Esperança - o dique de controle de enchentes ao longo do rio Parnaíba na região de Lagoas do Norte, bem como a implementação proposta de um centro turístico onde os rios Parnaíba e Poti atenderão, exigirá cuidados especiais para garantir que as obras não comprometam a segurança do dique. Um painel de segurança de barragens foi formado para revisar os projetos de engenharia detalhados antes que as obras sejam implementadas (BIRD, 2016, p. 52).

Em reação a possíveis remoções, surgiu o Movimento que ora se define como “Boa Esperança Resiste”, ora como “Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte”. Apesar de ser o mesmo Movimento e as duas denominações representarem um caráter socioespacial e político, a primeira expressão reveste-se da referência comum àqueles que vivem há décadas próximos à avenida (até mesmo antes dela se constituir como tal), favorecendo assim a autoestima coletiva (PEREIRA, 2017). Já a segunda, apresenta-se com uma conotação territorial e política mais ampla, não restrita a uma comunidade, mas associando a todos que se consideram na condição negativa de estar sendo “atingido”, “agredido” ou “violado” em seus direitos. Tal referência vem em contraposição aos demais moradores que são os favorecidos

---

<sup>172</sup> Um *cluster* turístico tem a seguinte conformação interna: a) Conjunto de atrações turísticas que exerçam atração sobre os não residentes. b) Concentração de empresas de serviços turísticos: restaurantes, meios de hospedagem, serviços de transporte, artesanatos, agências de viagens etc. c) Setores de apoio à prestação de serviços turísticos. d) Infraestrutura apropriada e de baixo custo: estradas, energia, saneamento, serviços de saúde etc. e) Empresas ou instituições que fornecem qualificações especializadas, informações, capital financeiro. f) Agentes internos organizados em associações de classe. g) Agências governamentais e outros órgãos reguladores que exerçam influência sobre a aglomeração turística. (CUNHA, S. K; Cunha, J. C. 2005).

pelas obras de saneamento básico, urbanização (reforma e construção de parques) e a duplicação da avenida.

A desculpa é que a Avenida vai ser alargada, como parte das obras do Programa Lagoas do Norte. E nós perguntamos: SEREMOS TROCADOS POR CARROS? Por que não financiar a melhoria de nossas casas, garantindo nossa permanência no local em que moramos há anos, criamos nossos filhos e de onde tiramos nosso sustento? (Trecho do panfleto ‘Prefeitura quer expulsar as famílias da Av. Boa Esperança!’, ATINGIDOS..., fevereiro de 2015).

O projeto apresentado pelos técnicos da Prefeitura é muito “bonito”, mas não condiz com a realidade da comunidade e está voltado para uma pequena parcela da população teresinense (ricos e empresários) e para ser atrativo de turistas e não para o uso e desenvolvimento local [...] (ATINGIDOS..., 2015a, p.3).

Vejam bem, gente, ali nesse projeto só tem dois lados. Um lado beneficiado que são outros bairros que vão ganhar esgoto e vão ganhar isso, e nós, que somos os atingidos, que somos fundadores da Zona Norte e o que vamos ganhar? Remoção. (Informação verbal)<sup>173</sup>.

Com efeito, após a denúncia de agressão aos direitos dos moradores devido ao cadastramento dos imóveis, os protestos de moradores contra as remoções se multiplicaram na região e foram assumindo o que Souza (2014, p.157) considera como “postura de insurgência explícita”.

Prova disso é o que se passa atualmente com as famílias da avenida boa esperança que com toda boa vontade receberam pessoas desconhecidas da Prefeitura, mandadas pela Prefeitura fazendo perguntas, tirando fotos, colando adesivos; detalhe: em muitos casos só encontraram idosos e crianças, e mesmo assim, sem demonstrar preocupações com essas pessoas, informavam que as FAMILIAS IRIAM SER RETIRADAS PARA QUE A AVENIDA FOSSE CONSTRUÍDA: simples assim! (ATINGIDOS PELO PLN, Manifesto coletivo das famílias da av. Boa esperança, 23 de fevereiro de 2015).

Todos estão apavorados e adoecendo! E não é para menos: foram avisados por “assistentes sociais” da Prefeitura que terão que sair de suas casas que moram ao longo de 20, 30, 50 anos, construídas com muito esforço e sacrifícios. Nem uma reunião a Prefeitura fez com as famílias, tamanho o desrespeito e autoritarismo (ATINGIDOS PELO PLN. Prefeitura quer expulsar as famílias da av. Boa esperança! Panfleto, sd, 2015).

Numa tentativa de correção de estratégia, a Prefeitura respondeu que “[...] o cadastro e, conseqüentemente, o selo, não significam que a família será reassentada. Comprovam apenas que o imóvel está localizado naquele endereço e a quantidade de pessoas e famílias que nele residem” (TERESINA, 2015e, p. 5). O roteiro para elaboração de Plano de Reassentamento

---

<sup>173</sup> Trecho da fala de Cláudio Lima, morador do bairro São Joaquim, na audiência realizada na Câmara Municipal, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte, CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA, 2016, p. 6)

Involuntário, previsto no segundo Marco de Reassentamento (TERESINA, 2014c, p.59), registra na etapa notificação e selagem dos imóveis que, “[...] após o cadastro ou concomitante a ele todas as famílias deverão ser notificadas do objetivo do programa”.

Segundo Rodrigues Neto e Lima (2017), a forma como foi conduzida o cadastramento pela Prefeitura, se constituiu objeto de conflito e contradições, evidenciando informações que não convenceram as famílias de seu objetivo manifesto. Para técnicos da Prefeitura que coordenavam e acompanhavam o cadastro, a atividade foi bem-sucedida, pois conforme alega uma técnica ocorreram resistências apenas na comunidade da Boa Esperança,

A Prefeitura promove um cadastro de todos os imóveis que estão numa área de intervenção. A gente vai junto com o grupo que foi contratado para fazer o cadastro, e não teve nenhum tipo de problema, porque as pessoas mesmo resistindo elas passavam informação. Então a gente estava seguindo sem nenhum tipo de contratempo, e os contratempos existem, como a dona fulana que não quer prestar informação. Então, a empresa avisava e a gente ia. Então, tem todo o trato com a abordagem. Inclusive a pessoa da empresa que assumiu a condução do processo, a gente conhecia, já tinha trabalhado com a gente em outro momento. E a gente já estava concluindo o cadastro, quando chegou assim o final de semana o nosso coordenador acionou a empresa. Foi um ruído mesmo, de que acontece a coisa errada no dia errado. Então nós já sabíamos que o pessoal da Boa Esperança já tinha um movimento há muitos anos. Eu já tinha conhecimento que aquilo podia ser um cenário de tensão. Em todas as outras áreas a gente chegava se apresentava para a liderança comunitária, falava da atualização do cadastro e isso os técnicos não gostavam, porque tinha que atualizar. A gente aqui na UPS não tem como acompanhar os profissionais que estão lá. Então, o que gente faz é se apresentar, treinar e botar a equipe em campo. Chegando lá começou o trabalho final de semana. A gente não chegou a tratar nem com a liderança. Porque a Boa Esperança ela tem vários tipos de liderança: oleiros, liderança dos vazanteiros, artesãos, comunitários. Mas nós também fomos pegos de surpresa, com um profissional que chegou na casa da pessoa, onde a pessoa disse "na minha casa você não entra", aí a pessoa naquele momento não teve a habilidade. Ou seja, vai mais de como você conduz o processo. Eu só sei que quando a pessoa que estava coordenando chegou para verificar, já estava um tumulto, com gente desmaiando, e aí o próprio profissional que coordenou o trabalho disse "[...] quando eu cheguei lá, eu não tive mais condições de identificar nada nem de contornar". Foi assim, um grande contratempo, com uma pessoa que depois a gente botou para fora da empresa, porque teve essa abordagem. Aí, para quem já tinha intenção de criar aquele cenário de tensão e conflito, porque todo mundo usa suas estratégias. A gente tem as nossas e a comunidade também usa as dela, pois geralmente a pessoa quer resistir. Então, não sei o que aconteceu, eu só sei que foi daí que desencadeou todo esse movimento de resistência (assistente social da UPS)<sup>174</sup>.

Outras respostas também foram dadas pela Prefeitura a qual afirmou ter disponibilizado no site da SEMPLAM, no dia 24 de outubro de 2014, o Relatório de Avaliação Ambiental e

---

<sup>174</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

Social e o Marco de Reassentamento Involuntário da etapa 2. Diz ter promovido no dia 4 de novembro de 2014 uma consulta pública no Teatro do Boi informando sobre toda a intervenção e as das características gerais das ações previstas para a segunda fase, da avaliação ambiental e social e dos projetos de reassentamento (RODRIGUES NETO; LIMA, 2016).

Ressalta-se que para implantação de intervenções urbanas, sobretudo que exijam reassentamento involuntário, o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a legislação internacional (ONU, 2014) exigem o envolvimento da comunidade, não apenas no seu aspecto informativo, ou meramente consultivo, mas no controle e nas decisões sobre seus destinos. Na iminência de uma remoção, a comunidade tem o direito de conhecer o projeto, de discuti-lo e de apresentar alternativas, inclusive em casos que não se apresentam riscos, as ações mais indicadas são de regularização fundiária, melhoria habitacional e a urbanização do local, preservando as famílias e sua rede social e de sobrevivência. As famílias também têm o direito de contar com apoio técnico e jurídico para acompanhar o processo e ajudar a formular propostas e resoluções possíveis para evitar a remoção, ou em caso de sua inevitabilidade, conhecer propostas de reassentamentos, valores de indenizações, propor locais outros onde desejariam serem deslocadas, enfim, participar e decidir sobre seus destinos. Nesse sentido, a comunicação, a transparência das informações e nas negociações são fundamentos e diretrizes, inclusive compromissos assumidos pelos Marcos de Reassentamento Involuntários do Programa (TERESINA, 2007;2014).

Destarte, o alcance da comunicação, a abordagem, a linguagem usada e informações precisas do que se pretende e com qual objetivo, tornam-se chave em qualquer padrão de governança que delinea intervenções urbanas. As assimetrias de informação podem implicar em pequeno grau de transparência, na falta de clareza das funções e dos procedimentos a serem realizados. Em depoimento, o prefeito reconhece a importância da comunicação neste processo, argumentando que a gestão faz seu papel e tem disponibilidade ao diálogo, mas afirma que a resistência é essencialmente política:

Eu acho que não existe comunicação perfeita, não existe comunicação que chegue a todos os envolvidos, na realidade, a comunicação é dirigida em massa, mas ela só chega a aqueles ouvidos que estão atentos, as lideranças, formadores de opinião, e o comitê do Lagoas do Norte sempre teve esse diálogo, então é muito fácil você criar um discurso que “não comunicaram”, olhar só, o Lagoas do Norte quanto tempo ele existe? Na verdade, ele está sendo cobrado para ser mais ágil, para fazer as coisas acontecerem de maneira mais ampla, então eu acho que é muito mais um componente da narrativa de quem não quer o projeto, por problemas de natureza política do que coisa real (prefeito de Teresina)<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

No entanto, no que se refere à política de remoção involuntária, como já enunciado em itens anteriores, o espaço para negociar é individual e o destino dos possivelmente removidos restringe-se ao levantamento de dados e alternativas apresentadas pela Prefeitura no Marco de Reassentamento (TERESINA, 2014c), carecendo de canais abertos para a população apresentar e decidir sobre mudanças nas obras impactantes, se desejam sair, e para onde desejam ir, caso seja inevitável. Não obstante, a política do BIRD sobre remoção involuntária, afirmar que este “[...] deve ser evitado sempre que possível, ou então minimizado, explorando-se todas as alternativas viáveis para o design do projeto” (BIRD, 2001, p.1), há pouco espaço de interação que possibilite discussão para possível mudança.

Em Teresina, um aspecto decisivo no processo de interpelação e interlocução de famílias com os poderes públicos, em especial com o governo municipal, como já ocorrido em diversos conflitos urbanos (LIMA, 2003; RODRIGUES NETO, 2005), geralmente, é o fato dos que lutam e conquistam para permanecer na área, contarem ou não com uma forte base organizativa, de apoio jurídico e político. Sem esse suporte político-jurídico, as demandas pouco são incorporadas pelo governo municipal.

Com apoio de atores organizados da sociedade civil, vários estão sendo os espaços de discussão construídos, ações e mecanismos utilizados pelo movimento dos atingidos para pressionar o governo municipal a não remover as famílias, que tanto remontam a antigas práticas adotadas pelos movimentos sociais, quanto incluem elementos que apontam para sua renovação.

A Análise de documentos produzidos pelo movimento (panfletos, atas, ofícios, relatórios, publicações no grupo de Facebook<sup>176</sup>), documentos do Ministério Público Estadual (MPE), sobretudo o processo nº 000010-205/2015 (2015c) que reúne uma série de documentos para resguardar os direitos das famílias. Com base neles é possível identificar uma diversidade de estratégias e espaços de interação provocados e/ou promovidos pelo movimento. O quadro 24 permite uma visualização do perfil destes eventos, das iniciativas e das articulações com os atores envolvidos no conflito entre moradores e Prefeitura

---

<sup>176</sup>Grupo do Facebook Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte disponível em: <https://www.facebook.com/groups/8397071627553075/>

**Quadro 24 - Estratégias e espaços de interlocução construídas pelo Movimento Atingidos pelo PLN entre 2014 e 2017**

Estratégias	Síntese de ações e eventos
<p>Encontros de planejamento em residências e escolas das comunidades, sobretudo nos bairros São Joaquim, Nova Brasília, Matadouro, Mafrense e Olarias, organizadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa com apoio de Coletivos e a presença do Promotor do Ministério Público do Estado do Piauí</p>	<p>Reuniões com Promotor do Ministério Público Estadual: Comunidade da Boa Esperança (30.05.2015; 29.07.2015;14.12.2015); Reunião na Praça do Cristo Rei (01.10.2015); Reunião com moradores do Bairro Nova Brasília (28.01.2016; 22.02.2016); Reunião com estudantes de arquitetura da UFPI e moradores da Boa Esperança (13.06.2016); Reunião com moradores da Boa Esperança (10.08.2016; 04 e 26.12.2016); Reunião na comunidade Boa Esperança (17.08 e 15.09.2017); Reunião com vazanteiros (26.01.2018). Planejamento das ações com famílias, representantes e apoiadores, destaque para as reuniões de 08.04.2015, 24.07.2015, 04.02.2017, 11.02.2017, as quais definiram as principais estratégias e um calendário de atividades nas comunidades.</p>
<p>Encontros de planejamento em residências e escolas das comunidades, sobretudo nos bairros São Joaquim, Nova Brasília, Matadouro, Mafrense e Olarias, organizadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa com apoio de Coletivos e a presença do Promotor do Ministério Público do Estado do Piauí</p>	<p>Oficinas e palestras sobre: Direito à Moradia e o PLN (19.04.2015), dentre outros temas realizadas nas escolas e residências por pesquisadores, estudantes, professores, profissionais e ativistas culturais. Destaque para a parceria com o CORAJE, Coletivos de Juventude (FRITHE; RUA – Juventude Anticapitalista); Núcleo de Assessoria Jurídica Popular do Instituto Camilo Filho – NAJUC/IC e Centro Acadêmico de Arquitetura – UFPI.</p> <p>Produção de imagens, vídeos-documentário e notas sobre as famílias e o movimento publicadas nas redes sociais e enviadas à imprensa com auxílio de ativistas;</p> <p>Visitas de pesquisadores, defensores públicos, promotor, técnico do IPHAN nas comunidades (São Joaquim, Matadouro, Mafrense, Olarias, Poti Velho) e terreiros possivelmente afetados pelas obras de requalificação e sistema viário.</p> <p>Projeto de Comunicação Popular “Mulheres nos terreiros da Esperança”, desenvolvido com o Coletivo de comunicação “FloresSer”.( ações pedagógicas relativas aos direitos das mulheres, direitos humanos, memória, patrimônio e ancestralidade) entre março à novembro de 2017.</p> <p>Oficinas e palestras sobre: Direito à Moradia e o PLN (19.04.2015), dentre outros temas realizadas nas escolas e residências por pesquisadores, estudantes, professores, profissionais e ativistas culturais. Destaque para a parceria com o CORAJE, Coletivos de Juventude (FRITHE; RUA – Juventude Anticapitalista); Núcleo de Assessoria Jurídica Popular do Instituto Camilo Filho – NAJUC/IC e Centro Acadêmico de Arquitetura – UFPI.</p> <p>Produção de imagens, vídeos-documentário e notas sobre as famílias e o movimento publicadas nas redes sociais e enviadas à imprensa com auxílio de ativistas;</p> <p>Visitas de pesquisadores, defensores públicos, promotor, técnico do IPHAN nas comunidades (São Joaquim, Matadouro, Mafrense, Olarias, Poti Velho) e terreiros possivelmente afetados pelas obras de requalificação e sistema viário.</p> <p>Projeto de Comunicação Popular “Mulheres nos terreiros da Esperança”, desenvolvido com o Coletivo de comunicação “FloresSer”.( ações pedagógicas relativas aos direitos das mulheres, direitos humanos, memória, patrimônio e ancestralidade) entre março à novembro de 2017.</p>

<p>Protestos e manifestações na área de abrangência do PLN e na sede da Prefeitura organizados pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa com apoio de organizações sociais e ativistas.</p>	<p>Manifestações na Av. Boa Esperança (23.02.2015); (01.01.2016) e no Parque Lagoas do Norte (08.03.2016; 11.06.2016; 01.11.2016);  Ato em apoio às famílias da Av. Boa Esperança organizada por estudantes de direito (03.05.2015).  Protesto na frente da PMT (08.06.2015);  Protestos durante presença dos gestores do PLN em atividades públicas, a exemplo da “Ação cívica cultural do PLN” (28.03.2015); aniversário de Teresina no Encontro dos Rios (16.08. 2015); Lançamento da 2ª etapa do PLN (18.10.2016) e na Inauguração da Praça dos Orixás (06.11.2017);</p>
<p>Audiências públicas, reuniões provocadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa e interpelações escritas.</p>	<p>Reuniões com coordenador do PLN e secretário da SEMPLAN na PMT e na sede do PLN, UPS (23.01.2015);  Três reuniões no Ministério Público com a presença de representantes do governo municipal, do movimento e apoiadores (23.02.2015; 17.03.2015; 23.03.2015)  Quatro reuniões intermediadas pela Comissão Arquidiocesana de Direitos Humanos de Teresina: a) três com a presença de gestores, representantes do governo municipal, ministério público e das famílias (11.03.2016; 16.10.2017; 11.12.2017) outra com os representantes do BIRD, ministério público e famílias (28.11.2016);  Audiência coordenada pela Câmara Municipal com a presença de parlamentares, representantes do governo municipal, de entidades comunitárias, representantes das famílias, de terreiros, líderes do Comitê Lagoas do Norte, pesquisadores e ativistas, dentre outros.  Reuniões com a defensoria pública do Estado (01.02.2017); Defensoria do Estado, da União e MPE (06.09.2017);  Reunião com presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – PI, sobre as mediações realizadas com as famílias do Canal do Matadouro (15.11.2017);  Elaboração de um cadastro das famílias possivelmente atingidas no São Joaquim, Olarias, Mafrense, sob orientação de docentes universitários e aplicação de acadêmicos e ativistas;  Processo de elaboração de um documento questionando o Painel elaborado para avaliar a segurança dos diques apresentado pela Prefeitura;</p>

Fonte: organização do autor com base nos seguintes documentos: (PIAUI, 2015; 2015a; 2015b; 2015c); (CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA 2015; 2016); Atingidos Pelo Programa Lagoas do Norte: grupo público (2018). Comissão Arquidiocesana dos Direitos Humanos de Teresina (2016);

Assim é que, representadas pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa, tais famílias passaram a assumir um discurso público de questionamento dos benefícios do PLN e se colocar contra a duplicação da avenida e obras concernentes, contestando, nesse processo, o discurso de que o lugar onde residem é área de risco.

Reafirmamos que não somos contra o projeto, mas somos contra esta política de limpeza urbana, proposta pelo prefeito Firmino Filho e sua equipe, na qual o pobre deve ser mandado para longe e dar lugar a empreendimentos para ricos. O prefeito e seu secretário mentem para o Banco Mundial dizendo que estamos em área de risco e ao mesmo tempo dá direitos a um empresário no ramo hoteleiro para construir uma pousada ao lado das casas que eles querem derrubar. É área de risco para pobres. E para o rico, não? (ATINGIDOS..., 2015a, p.2).

Ao usar nos seus documentos escritos, fotográficos, recursos audiovisuais e em manifestações<sup>177</sup> expressões como “limpeza urbana”, “higienização social”, “gentrificação”, “direito à cidade”, dentre outras, o Movimento dos Atingidos produz um léxico socioespacial sobre a região, resultado dos constantes diálogos estabelecidos com representantes de organizações sociais, ativistas, militantes partidários e pesquisadores de universidades.

[...] O projeto Lagoas do Norte é uma questão de que o pessoal da pesquisa chama de gentrificação e que os outros chamam também de higienização social. É como se as pessoas pobres que tivessem aqui, que contribuíram por Teresina, que têm uma história, elas deixassem a cidade feia. São elas que deixam a cidade feia, e não o poder público que esqueceu historicamente dessa região? Mas foi o poder público que esqueceu historicamente dessa região (informação verbal)<sup>178</sup>.

À medida que avança a execução do Programa Lagoas do Norte, aumentam também pesquisas sobre os processos e efeitos dessa intervenção. Dentre estas, estudos<sup>179</sup> sob o ponto de vista cultural e antropológico que analisam os impactos do Programa são utilizados como argumento pelo Movimento para comprovar a existência de modos de vida tradicionais. Sinalizam, portanto, perspectivas de saberes competentes que justificam a permanência dessas famílias e/ou de suas atividades.

Tais saberes produzidos por profissionais liberais (advogados e jornalistas), professores e pesquisadores ativistas da academia passam a orientar as famílias e suas lideranças, seja para interpretar os dados do PLN, seja para debater e entender o contexto em que vivem, auxiliando e apresentando proposições alternativas às da Prefeitura.

[...] como eu disse, essa tensão social, que é esse nome que o pessoal dá na Antropologia, na Sociologia, que a [...] Daniele e o outro colega ali estudam. Essa tensão social quem criou foi a Prefeitura, e nós, para resguardar o nosso patrimônio, porque conhecemos a nossa história, nós corremos para a universidade, pedimos aos doutores que são nossos amigos na universidade: - Doutor pelo amor de Deus nos ajude! Então lá na nossa comunidade, eles mandaram os alunos, estão estudando lá dentro da nossa comunidade, estão levantando coisas que vocês tão longe de saber, entendeu? Porque nunca que

---

<sup>177</sup> Registros do movimento, de suas articulações com apoiadores, das ações políticas, culturais, jurídicas, mobilizações, reuniões, audiências e protestos contra a remoção podem ser observados em fotos, vídeos, arquivos, artes, comunicados, relatórios postados no: grupo público do Face denominado de Atingidos Pelo Programa Lagoas do Norte com endereço <https://www.facebook.com/groups/8397071627553075/>

<sup>178</sup> Trecho da fala de Maria Lúcia Oliveira Souza, moradora do bairro São Joaquim apresentada no Documentário Lagoas do Norte, para quem? – Parte I (CANAL COMUNICATIVAS, 2017).

<sup>179</sup> Catarina Nery da Cruz Monte estudou os direitos culturais do artesanato ceramista no Poti Velho em face do Programa Lagoas do Norte (MONTE, 2016); Lucas Coelho Pereira analisou o modo de vida dos vazanteiros da região (PEREIRA, 2017) e Francisca Daniele Soares do Carmo que está finalizando estudo sobre os povos de terreiros no contexto da intervenção do Programa (CARMO, 2017). Esta última, além de residir em um dos bairros de abrangência do programa, faz parte do Centro de Defesa Ferreira de Souza.



se interessaram para ir lá. E a gente quer saber, o nosso estudo, a nossa fala, ela tem algum significado para o Banco Mundial? (informação verbal)<sup>180</sup>.

Representantes do Banco Mundial, principal financiador do Programa, em reunião provocada pelo Movimento, trataram a questão socioambiental da região e dos conflitos dela decorrentes como um problema técnico, gerencial e legal – e não necessariamente político. Observa-se como principal referência discursiva o conteúdo legal e tecnicista.

Tem que estar declarado, tem que estar publicado, tem que ter um Decreto. Tem todo um arcabouço, então, tudo isso, é feito de estudos, e a gente quer a colaboração de vocês. Então, se já tem alguma coisa dada pelo IPHAN naquela região e que a Prefeitura, às vezes, deixa passar, porque afinal de contas, são coisas que, às vezes, foram feitas trinta anos atrás, vinte anos atrás e quem está administrando isso, não estava na época. Então, é preciso que se faça, né!? Normalmente, esses estudos são feitos por antropólogos, levados, estudados e avaliados e tudo mais. São estudos com alto grau de seriedade e, por isso mesmo, eles são muito respeitados. Então, eu diria que, [...] pela própria legislação brasileira e pelos direitos (humanos ou do banco) não tem como não ser atendido [...] (informação verbal)<sup>181</sup>.

Ressalta-se, ainda, que determinados estudos como os de Pereira (2016) realizados na região servem como uma espécie de “caixa de ressonância” dos interesses do movimento e/ou das famílias, à medida que publicitam os discursos e práticas sociais desses agentes:

Assim, a partir destes movimentos etnográficos, percebo: 1) a Avenida como lugar de morada, trabalho e vida de vazanteiros/as e não-vazanteiros/as em um contínuo processo biointerativo de habitação e 2) o caráter racista e perpetrador de segregações étnico-raciais e etnocídios no ambiente urbano presente em políticas de “revitalização e requalificação urbana”, como o Programa Lagoas do Norte (PEREIRA, 2016, p. 13).

Desse suporte político, jurídico e acadêmico são promovidos “*loci* de referência discursiva” (SOUZA, 2014) elaborados e expressos em oficinas, palestras, rodas de conversa, audiências públicas, mesas-redondas, reuniões de planejamento e assembleias. Os espaços onde se desenvolvem tais práticas e eventos são diversos: na região onde residem (nos quintais das casas, em áreas vazias próximas as lagoas, no parque, nos pátios de escolas, igrejas e terreiros de umbanda), em ambientes acadêmicos (universidades e faculdades) e institucionais, como Câmara Municipal, órgãos da Prefeitura e Ministério Público.

As temáticas tratadas nestes eventos dizem respeito a questões relativas ao direito à cidade, especialmente sobre as relações de posse da área para além da dimensão individual,

<sup>180</sup> Trecho da fala de Maria Lúcia Oliveira Souza, presidente do Centro de Defesa Ferreira de Souza, em reunião com os representantes do Banco Mundial, ocorrida no salão episcopal da Arquidiocese de Teresina, em 28 de novembro de 2016.

<sup>181</sup> Trecho da fala de representante do BIRD, em reunião com o Movimento dos Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte, ocorrida no salão episcopal da Arquidiocese de Teresina, em 28 de novembro de 2016.

escriturada, mas como expressão da convivência, sobrevivência e das tradições e da memória coletiva do lugar.

No que se refere aos atos de protestos, denúncias e reivindicações expressas pelas manifestações na região, nota-se o uso de diversas linguagens: a exposição de cartazes em eventos organizados pela Prefeitura; as faixas e pichações com frases de efeito nos muros das casas; a produção de vídeos e curta-metragem; a arte de rua representando moradores e seu cotidiano. Grande parte dessas ações, divulgadas em páginas de redes sociais como o *Facebook*, vão configurando a região das Lagoas, sobretudo a Avenida Boa Esperança, como lugar de resistência.

O dossiê denominado “Projeto Lagoas do Norte: a verdade que a Prefeitura quer esconder”, elaborado pelo Centro de Defesa Ferreira de Sousa e enviado ao Banco Mundial, em 2015, é indicativo de um contradiscurso em que se busca resgatar como a região foi, como está sendo e/ou como deveria ser apropriada. Ao enfatizar o uso da área como residencial, local seguro (livre de enchentes), onde os moradores constroem laços e convivem harmonicamente com a natureza, conservando-a, os manifestantes buscam, assim, contrapor-se ao discurso da Prefeitura quando essa faz menção e/ou divulga imagens da região, associando-a com a precariedade das moradias localizadas em áreas vulneráveis aos riscos de enchentes e ambientalmente degradadas.

Zanirato *et al.* (2008) partem do pressuposto de que a complexidade da definição, do uso e da gestão do risco, não deve tomar como base um dado passível apenas de mensuração técnica, mas deve também levar em conta outros aspectos (políticos, sociais, históricos, culturais e econômicos).

Com efeito, é possível constatar as diferentes percepções que os agentes sociais envolvidos (gestores, técnicos e famílias) têm da mesma situação, produzindo diferentes noções dos riscos.

#### 5.4.1. Entre riscos, conflitos e impasses: o questionamento a condução técnica e gerencial do programa

A captura da riqueza ambiental existente na Zona Norte, direcionando-a para o desenvolvimento econômico, evidenciado na própria concepção urbanística e paisagística presente no programa, sobretudo, na ideia de construção de um “cluster turístico”, cuja realização dependerá, dentre outras medidas previstas, do reassentamento involuntário de milhares de famílias tornou-se objeto de conflito (TERESINA, 2014b).

A remoção de moradores é justificada pelo risco de enchentes e/ou alagamentos, o que faz a “região das Lagoas” ser reconhecida também como um cenário de um processo de uso irregular do solo, de degradação ambiental, inadequada para morar. Apropriar-se dessa potencialidade estética da paisagem ribeirinha e lacustre direcionando-a ao lazer e turismo, implica numa conflitualidade espacial com a população que foi se instalando ao longo das décadas na proximidade desses cursos d’água, retirando meios de sobrevivência das condições geográficas e ambientais existentes na região.

A apropriação e/ou dominação do espaço não se dá como uma realidade física, mas como uma realidade social à qual, em face de uma intenção e propósito, atribui-se valor e/ou importância (SANTOS, 2006; LEFEBVRE, 2006). Daí a realidade física passa a se constituir de objetos dotados de uma presença humana e por ela qualificados.

Partindo do enfoque de Santos (2006, p.148), quando afirma ser o lugar um “[...] teatro de combinações pouco duráveis, [...] onde a cada momento, [...] torna-se objeto de um processo de desvalorização e revalorização”, a região das “Lagoas do Norte” é representada de forma ambígua. Por um lado, é reconhecida como lugar estratégico devido às riquezas ambiental e tradições culturais, constituindo-se área “apropriada” para o desenvolvimento econômico. Contudo, simultaneamente, também é representada como cenário “inapropriado” ou “inadequado” para residir.

Tais contradições refletem os conflitos socioambientais existentes na região e os próprios usos de institutos legais. Vale ressaltar que as manifestações, protestos e denúncias expostas pelo movimento contra a possibilidade de remoção e o que consideram práticas autoritárias do governo municipal reforçam e são reforçadas também pela atuação do Ministério Público. Tal partilha entre famílias e promotoria remete a Vasconcellos (2013), quando enfatiza que a eficácia do protagonismo desse órgão na responsabilização de autoridades por atos que violam direitos dos cidadãos, comum nas questões que envolvem mobilidade urbana, depende muito da ação da sociedade e dos que se sentem prejudicados.

A Prefeitura alega que aquela área não pode ser ocupada, pois segundo a legislação municipal e nacional, é Área de Preservação Ambiental, o Ministério Público acionado pelo referido movimento argumenta que a lei também garante a possibilidade de uma Zona Especial de Interesse Social Mista, pois existem famílias que há décadas residem na região. Trechos de documentos revelam tal embate:

Chamamos o reassentamento de involuntário porque muitas famílias não estavam à procura de um novo imóvel. Como o local onde algumas casas estão situadas é uma Zona de preservação permanente e a Avenida Boa Esperança foi construída como um dique, para proteger as famílias, é necessário retirar

da Avenida algumas moradias, para garantir a segurança e o bem-estar das famílias, que hoje se encontram em área de risco. Não poderá haver reassentamento de qualquer família sem que a nova moradia esteja pronta e em condições de habitação aceita pelo morador (TERESINA, 2015e).

Então, vejam bem além daquilo que vocês disseram, existem leis que garantem para vocês o direito de permanecer aqui. A Constituição que é a lei maior do país tem lá que todos têm direito à moradia. Ora quando a Constituição diz isso, é porque está dizendo que quem não tem moradia o estado ou o município deve garantir a essas pessoas o direito à moradia. Vocês só querem permanecer na moradia de vocês, não é?! Ou seja, reforça muito mais aquilo que a Constituição diz. Pronto, então, esse é o primeiro ponto. Outra lei que é importante é uma lei que trata do meio ambiente, porque aqui vocês todos estão rodeados de Lagoas. Na reunião com o Banco Mundial ela disse: olha vocês todos estão em Área de Proteção Ambiental, porque vocês estão geralmente próximos das lagoas moram, há dez a vinte a trinta metros das Lagoas. Pronto, isso é verdade. Há uma lei que diz que não é possível construir moradias nesses locais, mas tem uma outra lei que diz o seguinte: que quem está há mais anos neste meio, prevalece sobre aquela que diz que não pode ter casas. Você já construiu, a Prefeitura permitiu, deixou, e você está lá há dez, quinze, vinte anos, a lei garante que não é possível mais a remoção. Então, esse é um outro aspecto, mas existe ainda um outro. Uma outra lei também importante que eu acho que é fundamental no caso de vocês todos nós. Temos direito ao desenvolvimento, todos nós temos um direito à cidade e isso significa ter casa, mais direito a ter escola, ter água, ter energia ter lazer, tudo isso bom (Promotor de Justiça).<sup>182</sup>

Enquanto para o governo municipal há o risco devido às condições ambientais de a área em foco ser afetada pelas enchentes - atribuindo aí sua obrigação de proteger os cidadãos e preservar o meio ambiente para as gerações futuras -, o Movimento define como risco a “expulsão” das famílias da área onde residem, o que significaria a destruição dos laços sociais, econômicos e afetivos construídos, além da perda do patrimônio histórico-cultural e de seus meios de sobrevivência.

Por outro lado, as representações sobre as causas dessas condições de risco da área para a Prefeitura, como já visto, é a ocupação irregular, desordenada, de áreas de preservação ambiental, das condições naturais adversas, da falta de educação ambiental. Já para o Movimento, as situações de risco decorrem da precariedade e/ou falta de infraestrutura básica, devido à omissão da Prefeitura.

Nesse sentido, enquanto a Prefeitura busca através de estudos geológicos e de engenharia comprovar que a área é de risco para moradia devido às enchentes, o Movimento argumenta, reforçado pelo Ministério Público do Estado do Piauí (2015, 2016), que o que deve ser eliminado é o risco, preservando-se os modos de vida e história dos moradores, mantendo-

---

<sup>182</sup> Fala realizada em 04/12/2016 em assembleia geral das famílias na escola Dílson Fernandes, bairro São Joaquim.

os em suas residências. No debate sobre um Terceiro Paine de Segurança, estudo sobre a segurança dos diques existentes ao longo da avenida Boa Esperança, o Promotor de Justiça argumenta,

Não há uma linha sequer nos estudos feitos pelo PLN sobre a situação da Avenida Boa Esperança. Todo o estudo referente as lagoas internas da Boa Esperança, todo o estudo sobre as lagoas internas, e aliás está lá claro, específico o objetivo, o objetivo desse estudo são: de controle de inundações, de manutenção dos níveis de inundação as lagoas visando evitar a invasão das mesmas e, ao mesmo tempo, criar um ambiente adequado para a renovação urbana dessa Zona da cidade. Portanto, nem no documento oficial, nem nos anexos, não há um documento que se refira a situação da avenida Boa Esperança, ponto. Mas, foi feito, nesse segundo Relatório do Paine de Segurança de 2016, diz justamente isso: avaliação das condições de estabilidade e segurança do dique dos rios Poti e Parnaíba. [...] eu quero só citar a conclusão: o dique de proteção do rio Parnaíba, ou seja, Avenida Boa Esperança, mesmo com a ocupação desordenada não mostra, não mostra sinais de instabilidade ou erosões que possam comprometer sua estabilidade em função da distância do dique e a margem do rio. [...] nós entendemos, e a comunidade também entende, que o programa Lagoa do Norte é importante para a região, porém é importante desde que ele compatibilize as alterações e a permanência das famílias (informação verbal)<sup>183</sup>.

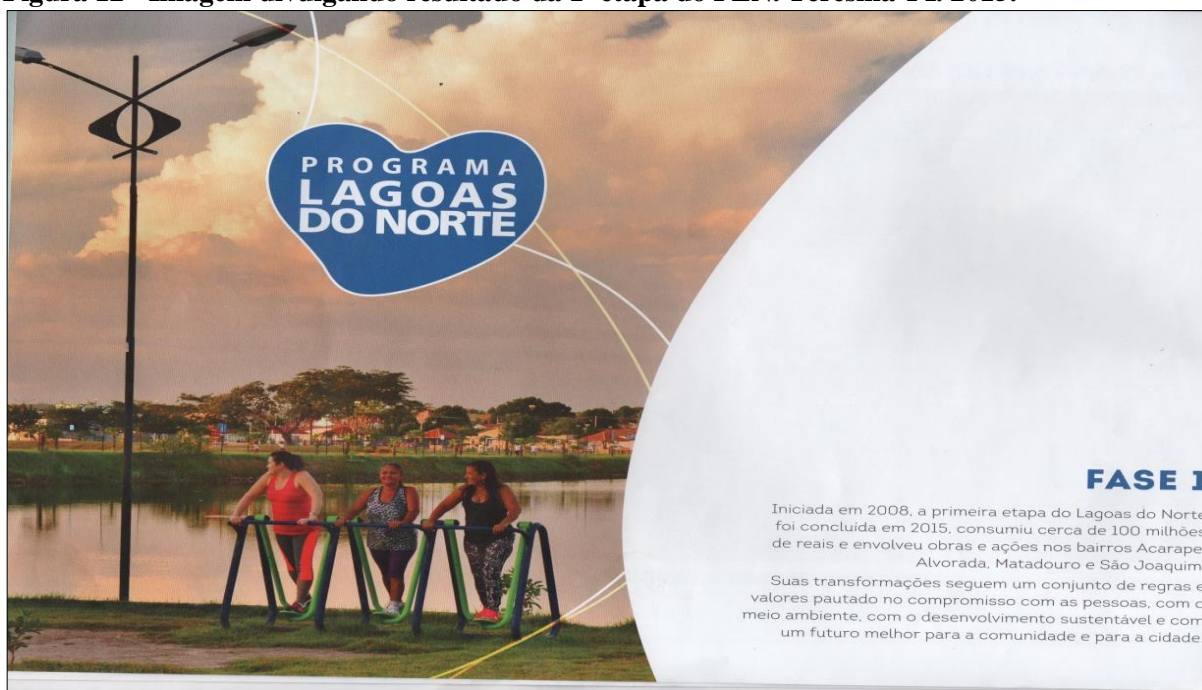
Segundo os moradores, a forma como o Programa vem sendo conduzido os atinge negativamente, pois citam nas suas falas em audiências públicas e documentos: i) enfermidades de muitos moradores por conta da possibilidade de remoção, havendo até denúncia da morte de uma idosa; ii) o desamparo de ex-trabalhadores das olarias pela Prefeitura: alguns, inclusive, tornaram-se dependentes químicos; iii) arrependimento de moradores, seja daqueles que optaram pela indenização na primeira etapa do programa (baixo valor e atraso no pagamento), seja de outros que escolheram ingressar em conjuntos habitacionais do PMCMV, agora, com dificuldades de sobreviver (distância para áreas de serviço, comércio e os afrouxamentos dos laços comunitários); e iv) má qualidade do residencial construído na mesma região das lagoas (precariedade da moradia).

Nesse embate, a Prefeitura divulga imagens e mensagens focadas no Parque Lagoas do Norte, a exemplo da Figura 12 para representar o sucesso das ações efetivadas na primeira etapa do Programa, relacionando-as à valorização da vida, do meio ambiente, da sociabilidade e do lazer, reforçando um caráter de intervenção “[...] para a comunidade e para a cidade”.

---

<sup>183</sup> Trecho da fala do Promotor de Justiça Fernando Santos em Audiência Pública para apresentação do 3º Paine de Segurança dos Diques realizado em 11.12.2017 na casa episcopal da Arquidiocese de Teresina.

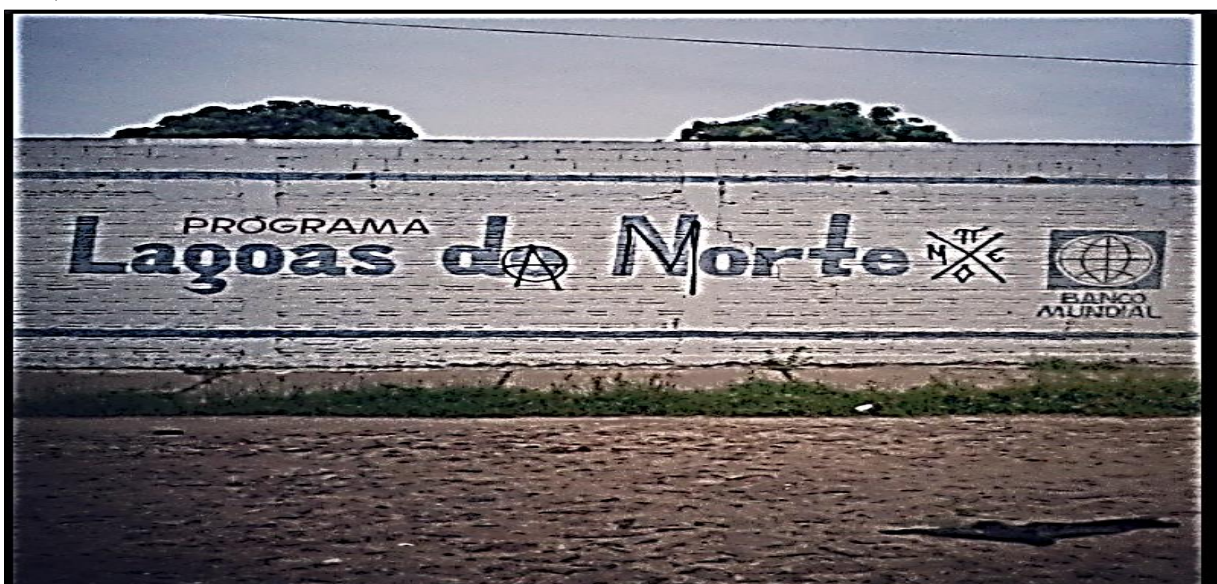
**Figura 12 - Imagem divulgando resultado da 1ª etapa do PLN. Teresina-PI. 2015.**



**Fonte:** Teresina (2015, p.7)

Por outro lado, o Movimento ressignifica tal mensagem, fazendo uso de imagens e matérias jornalísticas, como visto na Figura 13, representando o Programa como incapaz de deixar o lugar mais seguro, mas apresentando resultado inverso, “[...] deixou-o mais violento” (ATINGIDOS PELO PLN, 2015a, p.28), principalmente devido a frequentes assaltos, ao uso de drogas e a homicídios na área.

**Figura 13 - Imagem publicada nas páginas do Facebook dos “Atingidos” sobre a insegurança no PLN**



**Fonte:** Atingidos pelo Projeto Lagoas do Norte – grupo público (2015).

À medida que não se vislumbram ainda consensos entre a Prefeitura e o Movimento, os sentidos de como se deve conduzir o processo de transformação dessa área reconhecida, por ambos, como região de elevado potencial paisagístico, histórico, cultural e econômico, continuam sendo disputados.

Depoimentos de gestores e técnicos recolhidos pela pesquisa argumentam que tal impasse com as famílias apoiadas pelo Ministério Público possuem uma natureza externamente politizada, contrárias aos benefícios do programa e a segurança da população mais vulnerável. Dizem já ter apresentado todos os estudos técnicos exigidos pelo movimento e a promotoria que confirmariam a necessidade de remoção.

Da nossa parte nós temos buscado mostrar toda a parte técnica e aberto sempre ao diálogo, mas a gente entende que é muito mais um movimento político que comunitário. Veja só, quando você tem um programa na comunidade é rápido perceber quem de fato quer resolver o problema e quem não quer resolver, o problema comunitário ele com mínimo de boa vontade é enfrentado, basta que a gente tenha persistência, tenha os recursos e faça a coisa acontecer. Agora, quando tem um processo de radicalização política, aí não tem como o diálogo acontecer e não tem como se sentar e resolver os problemas, é justamente o que acontece lá, da nossa parte nós temos um problema que é de natureza técnica que é o fato de que a Zona Norte é uma Zona que fica nos períodos de inverno abaixo dos níveis dos rios, sob risco permanente de inundação, é exatamente por isso que foi feito na década de 80, foi exatamente por isso que as lagoas estão sendo drenadas, agora esse dique não é eterno, assim como as barragens de cocal, as barragens do interior do Estado, sem manutenção, essas barragens tem um risco de desmoronamento. Não é a vontade política, na verdade é um estudo técnico que vai dizer se ela sustenta ou não sustenta os vários invernos e a quantidade de água que eventualmente vai chegar no futuro, da mesma forma o dique, é necessário que se possa ter uma análise técnica para saber dos riscos que o dique corre (prefeito de Teresina)<sup>184</sup>.

São dois públicos distintos, você tem um público externo, que é o público não impactado. É a pessoa que mora bem ali no Alphaville, mas vai para manifestação. E tem o público interno que são os próprios beneficiários. Pro público interno a gente sabe que está ok mais, ou menos. Mas para o externo, onde tem essa questão de narrativa, eu brinco que tem certas pessoas que se disputam na aceitação. E para ganhar nesse caso, não bastam argumentos (...) é difícil implementar com o impasse. Quando você é privado você pode ter a ambição de ter 100% dos seus clientes satisfeitos, mas no setor público seu consumidor é compulsório, então você não consegue agradar 100% do seu consumidor, é impossível no setor público. Então se você tem 60% que vai ser beneficiado, e 40% que não vai ser beneficiado...então se esses 60% não se posicionarem, mas uma parcela dos 40% se posicionarem, então são eles que valem pelo 100% (ex-coordenador do PLN e secretário de planejamento)<sup>185</sup>.

Como se pode notar nas falas dos gestores, há uma linha de continuidade no tratamento dos conflitos urbanos, sobretudo quando o governo municipal assume formatos que variam de

<sup>184</sup> Entrevista concedida em 10 de novembro de 2017.

<sup>185</sup> Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2018.

acordo com o grau de pressão, articulação, organização e atores envolvidos, ajustando postura de confronto e diálogo, construção e negação de espaços de interlocução. Nesse processo, a Prefeitura resiste em assumir a questão como dimensão política, tratando-a como problema técnico, deslegitimando seus interlocutores e, portanto, não os reconhecendo como representantes de fato. Tal prática, como já analisou Rodrigues Neto (2005), remonta a antigas estratégias, caracterizadas pela tentativa de descaracterizar a fala do interlocutor, ou simplesmente fugir do enfrentamento da questão fundiária.

As duas partes (gestores e movimento), em lados opostos agem, se manifestam, buscam conquistar a opinião pública, disputando não apenas sentidos da participação, mas a forma como se deve conduzir o processo de transformação da área. De um lado, o discurso oficial da proteção ambiental e social de famílias, do outro, o discurso do movimento, que reclama direitos sociais e proteção cultural. Ambos justificam seus argumentos e ainda não se vislumbram indicativos de consensos (RODRIGUES NETO, LIMA, 2017).

Ao subjugar, na prática, a discussão política à dimensão técnico-científica, as autoridades públicas descaracterizam a própria dimensão política enquanto espaço comum de conflito, negociação, divergência, construção de dissensos e consensos, excluindo parte considerável da população, sobretudo os mais pobres, dos benefícios diretos da urbanização.

Entretanto, se, de um lado, o dissenso e o conflito atrasam o cronograma de andamento do PLN, de outro, ancorando-se em Harvey (2013), são manifestações que contribuem para a vitalidade urbana, enxergando a possibilidade de reconhecimento da diversidade de interesses, podendo contribuir para a formulação de canais de participação e para alterações nos mecanismos atuais de representação institucional, por meio do fornecimento de subsídio para a formulação de políticas urbanas.

Nesse sentido, o padrão de governança adotado pela Prefeitura como forma de coordenar as ações e responder os problemas urbanos ao se caracterizar por condução gerencial e técnica, minimizando a dimensão política, incorre no risco de não atender efetivamente a diversidade das demandas da população local.

Ordenar e regularizar territorialmente uma área que tem como meta prioritária a preservação e a recuperação dos recursos naturais, torna-se assim um desafio para os agentes que desejam a convivência democrática e sustentável com o Meio Ambiente. Como lembra Harvey (2013), quando trata do direito à cidade, a disputa pela cidade tem que ser resolvida quanto ao seu significado, que, longe de se limitar a um arranjo discursivo, tecnocrático, é implantado em formas opostas de compreensão da participação, produção de espaço urbano e capacidade de experimentar acordos mais justos.



## CONCLUSÕES

Estas considerações finais têm como objetivo fundamental contribuir para o debate sobre o padrão de governança que vem orientando e sustentando a condução de grandes projetos urbanísticos, principalmente no que se refere a incorporação de demandas da população local envolvida e/ou afetada.

A reflexão possibilitou entender o espaço urbano como uma construção histórico-geográfica, social e política de agentes sociais concretos, que estão em constante interação, influenciam e disputam os destinos da cidade. Nesse processo, as representações socioespaciais sobre a cidade ou sobre como ela é e/ou deveria ser, são entendidas como estratégias usadas pelos diversos agentes, sobretudo nos discursos, os quais tendem, não sem contrapontos e/ou contradições, a repercutir e influenciar o planejamento e a gestão urbana.

Como parte das estratégias, tais discursos, sejam eles produzidos por agentes estatais ou não, buscam eleger quem, como e quais são os espaços e regras inerentes aos processos decisórios. Daí a importância da discussão teórica sobre governança urbana que leve a compreender quem e como se governa a cidade, sobretudo, quando interesses de agentes externos, como o BIRD, não regidos pelas regras locais, mas articulados com agentes dirigentes que partilham do mesmo ideário empreendedorista, influenciam substancialmente projetos urbanísticos com vistas a transformar o meio-ambiente e seu uso para fins turísticos e empresariais.

A abordagem de governança adotada aqui, correspondeu ao padrão de relações entre os diversos agentes na condução de uma dada política sem apriorismos, verificando os interesses, as articulações, ideias, conflitos, estratégias e espaços políticos inerentes a este processo.

Vale ressaltar que não se desprezou a identificação de abordagens normativas produzidas pelos diversos agentes, pois ao defenderem modelos de coordenação, condução e finalidade de uma dada intervenção urbana, estão concebendo mecanismos que hierarquizam e/ou horizontalizam o exercício e controle de sua implementação. Desse modo, ao ser na dinâmica de implementação de uma política, objeto de decisão de/ou entre agentes, tornou-se uma variável analítica relevante para compreender o padrão de governança.

Esse estudo evidenciou que o processo acelerado de urbanização ocorrido em Teresina, a partir das décadas de 1960 e 1970, aprofundado na década de 1980, associado a políticas públicas ineficientes, que não acompanharam as demandas advindas de um grande contingente populacional, fez do espaço urbano um campo de contradições e conflitos sociais.

Além disso, investimentos em infraestrutura, sem critérios de organização do espaço urbano, favoreceram a abertura e a consolidação de áreas de expansão, excluindo territorialmente segmentos da população de condições urbanísticas dignas.

Não obstante o discurso de competência técnico-gerencial das gestões urbanas que se sucederam, sobretudo, a partir da década de 1990, a questão fundiária e imobiliária foi se agravando; áreas consideradas de risco, próximas de rios e lagoas, foram sendo ocupadas, sobretudo pela população mais pobre que passou residir e extrair do meio condições de sobrevivência.

À medida que se intensificou o processo de ocupação em áreas próximas das águas, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o problema se agravou, sobretudo na Zona Norte, a qual passou a ser caracterizada por estudos e pela Prefeitura como contexto de degradação ambiental, irregularidade fundiária, precariedade habitacional e risco à vida, passando a exigir soluções cada vez mais complexas. Segundo o discurso oficial, tais respostas estão sendo implementadas desde 2008 pelo Programa Lagoas do Norte, que possui como principal suporte técnico e financeiro o BIRD.

Baseado no objetivo de proteger e garantir a qualidade de vida da população desta região, os efeitos das enchentes são tratados pelos representantes da agência e da Prefeitura como problema socioambiental, mas exigentes de respostas estritamente técnico-gerenciais, baseadas principalmente em estudos geológicos, urbanísticos e estatísticos. A dimensão política estaria subordinada ao padrão de qualidade técnica dos diagnósticos e dos mecanismos de intervenção adotados para alcançar os resultados previstos no desenho. O controle sobre o processo de planejamento e execução é definido pela agência, que exige a participação da população local para auxiliar no monitoramento das ações e dos resultados que, como visto, foram sobremodo, definidos e acordados antecipadamente entre a agência e a Prefeitura.

Nesse processo, a Prefeitura em estrita relação com os representantes da agência vai produzindo um *marketing urbano* fazendo uso de expressões como “revitalizar”, “requalificar”, “sanear e limpar” “ordenar”, “desenvolver”, dentre outros verbos que denotam significados positivos divulgados através de diversos meios (orais, documentos, vídeos, *slides*, imagens, revistas, etc.) para convencer a população a colaborar e aceitar o destino proposto e presente no escopo do Programa.

A despeito de atribuir aos governos municipais parte da responsabilidade por esse processo desordenado e de degradação, não efetivando políticas habitacionais eficazes, a perspectiva oficial percebe os moradores como vulneráveis e, ao mesmo tempo, responsáveis, mesmo que inconscientemente, pela própria situação de viverem sob risco.

Destarte, a produção capitalista do espaço e suas contradições como a despossessão das classes populares, pelo Estado e/ou mercado imobiliário, é negligenciada ou tratada pela Prefeitura superficialmente como causa desse processo de ocupação e uso do solo e de riscos ambientais dele decorrentes.

Em face desse histórico de uso e ocupação da região, os representantes da Prefeitura e da agência, mediados pela concretização do PLN e pelo discurso de proteção à população de riscos de alagamentos e enchentes, apresentam a remoção involuntária como uma das soluções rejeitadas por parte da população local.

Daí emergem práticas sociais e contradiscursos produzidos a partir de uma teia de agentes sociais (lideranças, moradores, pesquisadores e ativistas) que buscam valorizar, legitimar e regularizar a permanência de moradores, considerados atingidos nos seus direitos à cidade. Passam a questionar o modo sob o qual o programa foi elaborado e está sendo conduzido, sobretudo o processo decisório que define as ações físico-urbanística, sociais, econômicas e remoções.

As reflexões realizadas permitem concluir que o padrão de governança que orienta o Programa Lagoas do Norte é de caráter técnico-gerencial. As atribuições consolidadas no marco de referência revelam uma hierarquia onde a partilha das decisões estruturais concentra-se no diálogo entre o gabinete do prefeito e os representantes da agência. Tal decisões estruturantes é mediado tecnicamente por licitações, diagnósticos, projetos, metas, estratégias definidas numa dinâmica de negociação que tem como principal referência a anuência do Banco Mundial.

A agência, ao exercer um papel de principal provedor das ações, exerce a função reguladora, à medida que acompanha e interfere sistematicamente na condução da intervenção (cronograma, gastos programados, contratação, execução e supervisão), a qual deve submeter-se às suas normativas, relativizando, dessa forma, a autonomia do município nesse processo.

Não obstante o programa contemplar um considerável volume de ações e recursos, a distribuição destes no quadro geral dos componentes no escopo original evidencia um desequilíbrio entre ações físico-urbanísticas e sociais, comprometendo a estratégia de integrar tais dimensões, o que pode implicar na exclusão de parte da população dos benefícios ou não compensação justa dos efeitos da intervenção, como foi o caso de parte dos trabalhadores oleiros.

Ademais, se por um lado, as intervenções urbanísticas (drenagem, esgotamento sanitário, paisagismo, dentre outras obras físicas) até então realizadas, estão solucionando parcial e pontualmente problemas relativos ao saneamento básico e as enchentes, proporcionando espaços de lazer, por exemplo, de outro lado, constatou-se um processo de

valorização fundiária que a despeito dos efeitos positivos imediatos propalados, a médio e longo prazo tendem a expulsar os mais pobres. Nesse sentido, o alcance e a qualidade das ações sociais e dos serviços são fundamentais para preservar a população local numa área que passa a ser valorizada e evitar que o quadro de precariedade se reatualize.

Os baixos custos previstos para o componente de desenvolvimento social e econômico que em tese exerceriam tal papel, representam um paradoxo na estratégia da Prefeitura, pois à medida que no seu plano de gestão elegem as ações de geração de renda, participação comunitária e eventos de comunicação como chave para conquistar credibilidade e envolver a população local, são estas as que possuem os menores recursos.

Numa concepção normativa de governança, seja ela com perfil gerencial ou democrática participativa, a comunicação conquista centralidade, pois é através dela, de seus instrumentos e mecanismos, que se tem acesso, envolve, mobiliza, informa, dialoga-se com a população “beneficiária” e/ou “afetada”. É através dela, como prescrevia a própria agência e o próprio desenho do programa, que a intervenção conquistaria a confiança e cooperação da população local. Na relação entre Banco Mundial, Prefeitura e população, esta última prestaria informações, preservaria o meio ambiente, fiscalizaria as obras já definidas, aceitaria os destinos dos recursos e as alternativas técnicas apresentadas como soluções para seus problemas.

Nesse processo, parte das lideranças e/ou representantes das comunidades envolvidas e/ou atingidas pelo PLN, sobremodo os membros do Comitê Lagoas do Norte, mesmo inicialmente adotando uma postura exigente de participação nas decisões relativas a condução do programa, com o processo de aproximação institucional entre estas lideranças, representantes da Prefeitura e do Banco, vão assumindo a função de fiscalizadores e colaboradores da execução. Suas propostas são parcialmente incorporadas, principalmente, aquelas que não afetam ou impactam sobremaneira o desenho do programa.

Destarte, a relação do governo municipal com a população se caracteriza por um perfil verticalizado resultante de ações já planejadas, não implicando assim em partilha efetiva das decisões. As consultas públicas apontam nessa direção contribuem para divulgação da intervenção, tornando público o que foi planejado em termos de ações, metas, recursos e mecanismos de gestão. Por outro lado, entretanto, desempenham o papel de validação do que já foi definido com pouco espaço para esclarecer dúvidas e discutir a possibilidade de seu (re) direcionamento.

O plano-discurso presente no conteúdo do Programa atribui grande relevância à superação da pobreza, reconhecendo-a como parte do processo e da estratégia de

desenvolvimento, mas com foco na melhoria do bem-estar individual, na competitividade e a valorização da área, o que pode reforçar desigualdades já existentes no seio da própria população local ou desta com novos residentes e/ou empreendedores que desejam instalar-se na área.

Os mecanismos e ações de participação e mobilização social previstos no desenho do programa pretendiam otimizar a rentabilidade da intervenção, ou seja, maximizar os resultados, com menores custos, inclusive de natureza política. Merecem especial atenção os efeitos contraditórios deste processo, pois os mecanismos, regras e metodologias escolhidos pela Prefeitura para dialogar com a população, no sentido de legitimar as ações a fim de executá-las de forma colaborativa, rápida e eficiente não estão correspondendo com a realidade local, na qual parte da população não aceita o modo sob o qual a intervenção está sendo conduzida.

Para o movimento dos atingidos, o programa está impactando negativamente as famílias da região. Através de protestos, audiências públicas e documentos elaborados com apoio de organizações sociais e ativistas denunciam: a falta de informação e diálogo sobre o programa; a abordagem invasiva dos técnicos durante o cadastramento das residências; enfermidades de moradores por conta da possibilidade de remoção; o desamparo de ex-trabalhadores das olarias, arrependimento de moradores que optaram pela indenização e/ou ingresso em conjunto habitacionais do PMCMV na primeira etapa do programa devido à distância para áreas de serviço, comércio e os afrouxamentos dos laços comunitários; má qualidade do residencial construído na região.

Ao conceber um desenho de gestão relativamente fechado e focado em respostas técnico-científicas para problemas socioambientais, a Prefeitura buscou minimizar custos políticos, mas a pesquisa constatou que tal estratégia não foi capaz de evitar ou arrefecer divergências e conflitos no curso da intervenção. Inclusive, suscitou acirramentos e impasses, com vistas a abrir canais de diálogo para que se atendam demandas específicas não previstas no desenho do programa e da gestão.

Destarte, enquanto o governo municipal defende uma participação da comunidade de forma colaborativa e controlada pela dimensão e o discurso técnico urbanístico, o movimento dos atingidos pelo PLN força canais de diálogo sob sua direção, provocando audiências públicas e exigindo, através de meios jurídicos, técnicos, sociais e, principalmente, manifestações, a dimensão política de alterar o PLN com o objetivo de permanecerem na área. Nesse processo, o movimento questiona tanto o método de identificação de áreas possivelmente afetadas pelas enchentes, quanto alega falta de participação dos moradores na elaboração do diagnóstico sobre

as condições dos diques. A dimensão histórica, da vivência na região, segundo o movimento não estaria sendo reconhecida.

De um lado, o discurso oficial da proteção ambiental e social de famílias, do outro, o discurso do movimento, que reclama direitos sociais e proteção cultural. Entretanto, se, de um lado, o dissenso e o conflito atrasam o cronograma de andamento do PLN, de outro, contribuem para o debate sobre como e para quem se deve transformar a cidade. A possibilidade de reconhecimento da diversidade de interesses pode contribuir para a formulação de canais de participação mais efetivo e alterações nos mecanismos atuais de representação institucional, por meio do fornecimento de subsídio para a formulação de políticas urbanas.

Nesse sentido, a implementação do PLN se orienta por um padrão de governança caracterizado pela concentração das decisões na autoridade política e técnica do governo, restrita aos consultores e aos técnicos do BIRD, sendo a participação da população concebida como produtora de insumo, fiscalizadora e legitimadora de processos tecnocráticos. Esse padrão de governança não atende efetivamente as demandas e necessidades locais, produzindo impasses no curso da intervenção.

Portanto, ao buscar respostas efetivas aos problemas sociais concretos, que se tornam cada vez mais complexos, as intervenções urbanas requerem governança que envolvam não apenas a dimensão cooperativa, mas também a construção de espaços que traduzam visões diferentes de cidade e até conflitantes.

## REFERÊNCIAS

A GRANDE desgraça. **Folha da Manhã**, Teresina, Piauí, p. 2, nº 682, 27 mar. 1960.

A VERDADE dos fatos. **Folha da Manhã**, Teresina, Piauí, p. 4, nº 703, 04 mai.1960.

ABRUCIO, F. O federalismo e questões institucionais: o longo caminho das reformas nos governos estaduais. In: MELO, M. A. (Org.) **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Manssagana, 1999.

ALVES FILHO, A. P.; RIBEIRO H. Percepção do Caos Urbano, as Enchentes e as suas Repercussões nas Políticas Públicas da região Metropolitana de São Paulo. **Saúde e Sociedade** v.15, n.3, p.145-161, set-dez 2006.

ALAGADOS EXPULSOS de terrenos por policiais. **O DIA**, Teresina, Piauí, 21 mai. 1985.

ALAGADOS INVADEM terrenos na Zona Norte. **Jornal da Manhã**, Teresina, Piauí, 21 mai.1985.

ALASTRA-SE o flagelo das inundações. **Folha da Manhã**, Teresina, Piauí, p. 6, nº 679, 27 mar. 1960.

AMORIM, A. N. **Etnobiologia da comunidade de pescadores artesanais urbanos do bairro Poti Velho**, Teresina/PI, Brasil. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010. 122f.

ANDRADE, C.S. de. Sentidos e nexos conceituais da cidade contemporânea In: LIMA, A.J de. (org.) **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte, Autêntica: 2007., p.13-26.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 75-103.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista Pós** – Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP – Universidade de São Paulo. São Paulo, nº 20, p.60-75, dezembro de 2006.

ARAÚJO, J. G. **Quem somos nós**: Comitê Lagoas do Norte. 2011. Disponível em: <<https://comitelagoasdonorte.wordpress.com/quem-somos/>>. Acesso: 12 jun. 2015.

ARAÚJO, M. M. B. **Cotidiano e Pobreza**: A magia da sobrevivência em Teresina (1877-1914). Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1995.

**Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte**. Grupo público criado em 2015. [S.I.: s.n.], facebook @ 2018. Disponível em: <<https://www.facebook.com/groups/8397071627553075/>>. Acesso: 23 12. 2018.

ARRETICHE, M. (org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da UNESP: 2015.

AVRITZER, L. COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**. Rio de Janeiro: V. 47., nº 4, p.703-728, 2004.

AZEVEDO, S. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das

políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, (Coleção Habitar), 2007. p. 12-41.

BARBOSA, D. T. **Novos Recifes, velhos negócios**: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife. Dissertação. Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Geografia, Recife, 2014.

BARROS, J. D'A. **Cidade e História**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

BICHIR, R. M.; MARQUES, E. C. Estado e Espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política**. Dossiê: Cidade e Poder. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, nº 16, p.9-29, jun. 2001. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3583/2840>> Acesso: 10.mai.2015.

BANCO MUNDIAL. BIRD. 1999. **Manual Operacional do Banco**: Avaliação Ambiental - OP/BP 4.01., janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. BIRD. 2004. **Project Information Document (PID) concept stage**. Project: Brazil Municipal Lending Program I (APL). Report. Nº.: AB1050, August 6, 2004. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/328471468742163420/pdf/PID0Teresina.pdf>> .Acesso: 12 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD. 2006. Relatório **Brasil: elementos de uma estratégia de cidades**. BIRD, Departamento do Brasil, Região da América Latina, nº 35749 – BR, novembro de 2006. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/Cidadesbr.pdf>> Acesso: 10 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD 2007. **Project information document (pid) appraisal stage**. BR Municipal APL: Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project (*‘Programa Lagoas do Norte’*). Report Nº.: AB2479. BIRD, November 13, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/539781468743767776/pdf/Teresina0PID010appraisal0stage.pdf>> Acesso: 18 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD 2008. **Relatório nº 42668-BR. Documento de Apraisal** do Projeto sobre proposta de empréstimo na quantia de US\$ 31,13 milhões para a Prefeitura Municipal de Teresina com a garantia da República Federativa do Brasil para o Projeto de Melhoria da Qualidade de Vida e Governança Municipal (Programa Lagoas do Norte) em apoio à terceira fase do Programa de Empréstimo Municipal – BIRD, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Unidade de Gerenciamento para o Brasil, Região da América latina e Caribe, 27 de fevereiro de 2008.

\_\_\_\_\_. BIRD 2008a. **Loan Agreement** (Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project – Programa Lagoas do Norte) between MUNICIPALITY OF TERESINA and INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. Dated July 24, 2008a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/750701468201238682/pdf/L75230BR0CONFORMED.pdf>> Acesso: 18 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD 2009. **Sistemas de ciudades: la urbanizacion, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza**. Washington DC; World Bank. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/736781468330871473/Sistemas-de-ciudades-la-urbanizacion-motor-del-crecimiento-y-el-alivio-de-la-pobreza>>Acesso: 18. mai. 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD 2016. **Relatório PAD1136**. Documento do Projeto com proposta adicional do montante de US\$ 88 milhões ao município de Teresina, 1º de fevereiro de 2016.



\_\_\_\_\_. BIRD 2017. **The world development report 2017: governance and the law concept note**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>> Acesso: 12 Ago.2017.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. **São Paulo: transformações na ordem urbana**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BONDUKI, N. G. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. SOUZA, Ângela Gordilho (Org.). **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997, p. 89-108.

\_\_\_\_\_. Do “projeto moradia” ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, p. 8 – 14, 01 de maio de 2009.

BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa - Ômega, 1982.

BONFIM, W. L. de S. **Pluralismo, Polarização e Discurso Competente nas Eleições Municipais de Teresina em 2004. (ano 2005)** Disponível em:<[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2068:6o-edicao-dezembro2004-&catid=58:observanordeste&Itemid=414](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2068:6o-edicao-dezembro2004-&catid=58:observanordeste&Itemid=414)> Acesso: 12.nov.2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>>. Acesso: 7 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002**. Regulamenta a lei complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o poder executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4367.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4367.htm)> Acesso: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.... Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)> Acesso: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes para o saneamento básico.... Brasília, 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)> Acesso: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS....Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)> Acesso: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação**. – Brasília, 2010a

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012** que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.... Brasília, 2012. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)> Acesso: 11 jun.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Mapeamento de riscos de desastres para o município de Teresina** – 2012, Brasília, 2012a. Disponível em: < <http://www.mi.gov.br/web/guest/projeto-mapeamento>> Acesso: 12.out.2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Relatório 1730-R7-14: Município de Teresina, PI – Lote 11: Levantamento de dados sobre áreas e setores de riscos de desastres do município de Teresina – PI**. Pangea Geologia e Estudos Ambientais, São Paulo, abril de 2014. Disponível em: < <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/Teresina-Mapeamento-de-Riscos-de-Desastres-1.pdf> > Acesso: 12.out.2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 90**, dispõe sobre o transporte público como direito social. 15 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Coleta 2016. Disponível em< <http://app3.cidades.gov.br/snisweb/src/Sistema/index>> Acesso: 12.nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Parecer do Projeto de Resolução nº 21 de 12 de abril de 2016**. Senado Federal...Brasília, 2016.

BRESCIANI, M. S. Cidade e história In: OLIVEIRA, L.L. (Org.) **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 16-35.

BUENO, L. M. M. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. IN: BUENO, L. de M. M. *et.al* (org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de participação territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA. **Taquigrafia da Audiência pública realizada, em 23 de maio de 2016, para tratar da 2ª etapa do Programa Lagoas do Norte**.2016.

CALDEIRA, T. P. do R. Segregação urbana, enclaves fortificados e espaço público. In: \_\_\_\_\_. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000, p.211-342.

CALAMIDADE pública é quadro aterrador que enfrentamos. **Jornal do Piauí**, Teresina, Piauí, p. 1, nº 902, 31 mar. 1960.

CARDOSO, A. L; VALLE, C. L. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, São Paulo: EDUC, nº 4, p.33-63, 2000. Disponível em: <[http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm4\\_13.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm4_13.pdf)> Acesso: 11 mai. 2016.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, L. C. de Q. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996)**. Relatório final – Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2000.

\_\_\_\_\_; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro: maio de 2011. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf)> Acesso: 4 set. 2014.

CARDOSO, I. C. C. Das reformas urbanas da transição ao século XX: a operação urbana consorciada da região do Porto do Rio: apontamentos para um debate. In: GOMES, M. de F. C. M. et al.(Org.).

**Renovação Urbana, mercantilização da cidade e desigualdades sociais.** Rio de Janeiro: Muad X: 2013. p. 173-192.

CARLOS, A.F.A. Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M.E.B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios.** São Paulo: contexto, 2014. P.53-74.

CARMO, F. S. D. **Povos de Terreiro no contexto de intervenções urbanísticas** (Territórios sociais de religiosidade de matrizes africanas na Zona Norte de Teresina-PI e o Programa Lagoas do Norte – PLN). Dissertação. Mestrado do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Piauí. UFPI, Teresina, 2016. 147 f.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 11. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, M.L.A. **O ônibus só sai depois que tiver cheio: a evolução e as dificuldades de transporte urbano em Teresina (1930-1960).** Rio de Janeiro: Câmara Brasileira de Escritores, 2008.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, M.; BORJA, J. **As cidades como atores políticos.** Trad. Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos** CEBRAP, n.º 45, julho 1996 p. 152-166.

CASTRO, C. Y. S. de F. **O corredor cultural: espaço de materialização da exclusão social em Mossoró-RN.** Tese (Doutorado). Ciências Sociais – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, 2012, 156 f.

CAVION, Renata. **Cidade Sob(re) as Águas: Estratégias de Ação e de Políticas Urbanas.**2014. 191f. Tese (Doutorado)–Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CEARÁ e Piauí enfrentam drama de uma calamidade. **Jornal do Piauí**, Teresina, Piauí, p. 4, nº 901, 27 mar. 1960.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. **Ata e Estatuto de fundação.** 25 de abril de 2008.

\_\_\_\_\_. (Caderno de Ata de Reuniões). **Relatoria da Reunião sobre a situação dos despejados pelo Projeto Lagoas do Norte em 19 de fevereiro de 2009.**

\_\_\_\_\_. **Dossiê Projeto Lagoas do Norte: a verdade que a Prefeitura quer esconder.** s/d, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatoria sobre as atividades do Movimento dos Atingidos pelo PLN do ano de 2016.** CDFS, 26 de dezembro de 2016.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte imperial.** São Paulo: Cia da Letras, 1996.

CHARTIER, R. **A História Cultural: entre práticas e representações.** Trad. Manuela Galhardo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** São Paulo: Editora Cortez, 2011.

CHAVES, Monsenhor. **Obra completa.** Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1998

CHAVES, S. V. V.; ANDRADE, C. S. P. de . A incidência dos Desastres Naturais em Teresina, Piauí e o perfil da população vulnerável às inundações. **CADERNO DE GEOGRAFIA**, v. 27, p. 159-188, 2017.

\_\_\_\_\_.; TAVARES, ANDRADE, C. S. P. de . Vulnerabilidade às Inundações em Teresina, Piauí, e Ações Mitigadoras do Poder Público. **Sociedade e Território**, v. 29, p. 175-197, 2017.

COMISSÃO ARQUIDIOCESANA DE DIREITOS HUMANOS DE TERESINA. **Ata da Reunião de 11 de março de 2016** para dialogar sobre o PLN e os impactos nos moradores da comunidade Boa Esperança no Bairro São Joaquim.

COMITÊ LAGOAS DO NORTE. **Ata de Fundação do Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas no Programa Lagoas do Norte**. Teresina, 25 de fevereiro de 2011

\_\_\_\_\_. **Regimento do Comitê de mobilização permanente das comunidades envolvidas no Programa Lagoas do Norte**, 2011a. Disponível em:  
<<https://comitelagoasdonorte.wordpress.com/regimento/>>. Acesso: 12. jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Inspeção realizado em 15 de abril de 2013**.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Inspeção realizado em 08 de janeiro de 2014**.

\_\_\_\_\_. **Relatório Síntese entregue ao prefeito Firmino Filho sobre as demandas solicitadas pelo Comitê Lagoas do Norte à Prefeitura entre os anos de 2011 e 2013**. Teresina, 20 de janeiro de 2014a.

CORRÊA, R. L. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro Almeida *et al* (org.). **A cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2013.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M.E.B. (Org.), **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: contexto, 2014, p. 41-52.

CPRM. Ministério da Integração Nacional. Detalhamento da Poligonal PI-TE-SR-08 do Relatório de Mapeamento de Risco e Desastres Naturais. Trecho: Avenida Boa Esperança, entre a rua Minas Gerais e o Restaurante Pesqueirinho. Teresina, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Serviço Geológico do Brasil. Sistema de Alerta de Eventos Críticos. Bacia do Parnaíba. Base de dados do Serviço Geológico do Brasil, 2017. Disponível em: <[http://www.cprm.gov.br/sace/index\\_bacias\\_monitoradas.php#](http://www.cprm.gov.br/sace/index_bacias_monitoradas.php#)> Acesso: 12.set.2017.

CRUZ, S. H. R. **Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas: segregação social e moradia em Belém e Manaus**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Programa de Pós-graduação em Desenvolvidos Sustentável no Trópico Úmido, Belém, 2012. 317f.

COSTA FILHO, A. Sob o signo das águas: a gênese urbana piauiense. **Scientia et Spes**. Teresina, v 1, nº 2, p. 15-34, ICF, 2002.

CYMBALISTA, R.; MELLO, L. M. de (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades In: \_\_\_\_\_ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, A. J. PANCHIFI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J. PANCHIFI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2006, p. 13-91.

DESABRIGADOS invadem casas no conjunto São Joaquim. **O DIA**, Teresina, Piauí, 1985.

DINIZ, T. M. R. de G. Renovação urbana e desigualdades socioespaciais. In: GOMES, M. de F. C. M. et al.(Org.). **Renovação Urbana, Mercantilização da cidade e desigualdades sociais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Muad X: 2013, p.221-234.

DOIS são executados no Parque Lagoas do Norte. **Portalodia.com**. 15 de julho de 2014. Disponível em: < <https://www.portalodia.com/noticias/policia/tiroteio-deixa-dois-mortos-e-um-ferido-no-lagoas-do-norte-209445.htm>> Acesso: 18 jun.2017.

DUARTE, M. Firmino apresenta projeto Lagoas do Norte em fórum nos Estados Unidos. **meionorte.com** Teresina, 21 de maio de 2015. Disponível em: < <http://www.meionorte.com/noticias/politica/firmino-apresenta-projeto-lagoas-do-norte-em-forum-nos-eua-271428>> Acesso: 12 jul. 2016.

ENCHENTES deixam desabrigo e fome. **O Estado**, Teresina, Piauí, p. 6, 27 mar. 1974.

FAÇANHA, A. C. **A evolução urbana de Teresina**: agentes, processos e formas espaciais na cidade. Dissertação de Mestrado em Geografia, UFPE, Recife, 1998, 233 f.

\_\_\_\_\_. A Evolução urbana de Teresina: passado, presente e... . **Carta Ceipro**. Teresina, v.22, n. 1, p 59-69, jan./jun., 2003.

\_\_\_\_\_. **Desmitificando a geografia**: espaço, tempo e imagens. Teresina: EDUFPI, 2004.

FERREIRA, J. S.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. IN: BUENO, L. de M. M. *et.al.* (org.) **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de participação territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FLAGELADOS REAGEM a ação de despejo. **O Estado**, Teresina, Piauí, 5 jul. 1985.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Sandra Netz. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório Final**: diagnóstico da violência em Teresina. 27 de junho de 2016.

FREIRE, L. de L. A ilha do Fundão e seus moradores. In: GOMES, M. de F. C. M. et.al. (Org.). **Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades sociais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Muad X: 2013, p.235-246.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)> Acesso: 12 out. 2015.

FROTA, H.R.; ROMEIRO, P.S. Megaprojetos de impacto urbano e ambiental em Fortaleza - CE e São Paulo – SP. In: ROMEIRO, P.S; FROTA, H.R. (Org.). **Megaprojetos de impacto urbano e**

**ambiental:** violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas. São Paulo: IBDU, 2015, p.73-173.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Instalador do Déficit Habitacional Referência 2010. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>> Acesso: 2 jan. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Instalador do Déficit Habitacional Referência 2000. Belo Horizonte, 2005. Disponível em:< <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/112-instalador-do-deficit-habitacional-referencia-2000>> Acesso: 2 jan. 2017.

GARGLIARDI, C.M.R. **Intervenções urbanas e dinâmica local: o processo de requalificação do centro histórico de Gênova, Itália**. Tese (Doutorado). Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC – SP, 2011, 233 f.

GIDDENS, A. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. **A terceira via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLAESER, E. L. **Os centros urbanos:** a maior invenção da humanidade. Trad. Leonardo Abramovicz, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, A. de C. História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOIHET, Rachel (Org.). **Culturas políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história**. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

GOMES, P. C. da C. **A condição urbana:** ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

GOMIDE, A. de A. GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Revista Estudos Avançados** volume 27, nº 79, p.27-39, São Paulo, 2013. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68700/0> > Acesso: 09.09.2015.

GONÇALVES, R. S. O espetáculo da paisagem carioca. In: GOMES, M. de F. C. M. et.al. (Org.). **Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades sociais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X: 2013, p.193-208

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. Trad. Geraldo Gerson. São Paulo: Editora da USP, 1993.

GROULX, L. H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART et.al. Tradução de Ana Cristina Nasser. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 95-126.

HALBWACKS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2006.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, nº 29, p.73-89, jul./dez, 2012.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. In: Ermínia Maricato et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, p. 27-34.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 2008

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Introdução. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2014, p.13-26

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed., São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 1991**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default.shtm>>. Acesso: 8 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>. Acesso: 6 ago. 2011

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades**:2007. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em:< <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD77>>. Acesso: 4 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Séries históricas e estatísticas**. Censos de 1950 a 2010. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD77>>. Acesso: 4 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mapas**: bases e referências, 2015 Disponível em: <[ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/malhas\\_territoriais/malhas\\_municipais/municipio\\_2015/](ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2015/)> Acesso: 12.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos municípios 2010-2013**. Contas Nacionais n. 49. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95014.pdf> >. Acesso: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **População estimada em 2016**. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=221100&search=piaui|teresina>>. Acesso: 10 out.2016.

\_\_\_\_\_. **Cidades.ibge.gov.br**. © 2017 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/teresina/panorama>> Acesso: 15.dez.2017.

IPEA. **Nota Técnica nº 9** CASTRO. J. A. de C.; RIBEIRO, J.A.C; CHAVES. J. V.; DUARTE, B. C. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília, setembro de 2012.

IANNI, O. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 33-68.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. CLACSO, Consejo Latino-americano de Ciências Sociales, Buenos Aires: Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ivo/ivo.html>> Acesso: 3 mai. 2016.

JOVEM é assassinado com 4 tiros perto do Lagoas do Norte. **Meionorte.com**. 20 de novembro de 2012. Disponível em: < <https://www.meionorte.com/blogs/efremribeiro/jovem-e-assassinado-com-4-tiros-perto-da-lagoas-do-norte-h-231148>> Acesso: 15 jun 2017.

JOVEM é assassinado com tiro na cabeça no Lagoas do Norte. **Meionorte.com**. 23 de julho de 2014. Disponível em: < <https://www.meionorte.com/blogs/efremribeiro/homem-e-assassinado-na-lagoas-do-norte-302907>> Acesso: 16. jun. 2017.

KERSTENTZKY, C. L. **O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Cortez, n. 2, v. I, p. 41-97, 1986.

LATEEF, K.S. **Evolution of the Word Bank's thinking on governance**. Background paper for 2017 Word Development Report. January 2016. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>> Acesso: 17.05.2017.

LAGO, L. C. **Desigualdades e segregação na metrópole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

LAGOAS do Norte tem 5ª execução em menos de um mês. **Portalodia.com** 18 de agosto de 2014. Disponível em: < <https://www.portalodia.com/noticias/policia/lagoas-do-norte-tem-5a-execucao-em-menos-de-um-mes-211596.html>> Acesso: 16 jun.2017.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2006a.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, [S.I.: s.n.], 2006b. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/133178040/Henri-Lefebvre-A-producao-do-espaco-cap-1-1-pdf>> Acesso: 11 abr. 2016.

LE GALÈS. Quem governa, quando o Estado não governa. **NOVOS ESTUDOS CEBRAB** 102, pp. 27-40. julho 2015.

LEITE, N.B.F. **Expansão urbana e seus efeitos sobre a mobilidade e acessibilidade avaliada com o auxílio dos sistemas de informação geográfica (SIG) em Teresina-PI**. Tese de Doutorado. Geociências - Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG, Belo Horizonte, 2013.

LIMA, A. J. de. **As multifaces da pobreza**: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos. Teresina: Halley, 2003.

\_\_\_\_\_. **Cidades, novas práticas estatais e o processo de segregação socioespacial**. In: SBS – CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XII. 2005, Belo Horizonte, Cidades, novas práticas estatais e o processo de segregação socioespacial. Belo Horizonte: GT01 – B – Cidades: transformações, governança e participação – II. Resumo. p. 1-29.



\_\_\_\_\_. **Favela Cohebe**: uma história de luta por habitação popular. 2ª ed. Teresina: EDUFPI, 2010a

\_\_\_\_\_. Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010b.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades.

**Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona:

Universidad de Barcelona, vol. XIV, nº 331, 1 de agosto de 2010c. Disponível em:

<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-46.htm>>. Acesso: 14.mai.2016.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor Participativo e os desafios da governança no Brasil. In: \_\_\_\_\_; FERREIRA, M

D'A. M.; VIANA, M.R. (organizadoras). **Políticas Públicas e Cidadania: temas em debate**.

Teresina: EDUFPI, 2012., p. 19-43.

\_\_\_\_\_. **O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina – PI e**

**Timon-MA**: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias. Relatório de

pesquisa: 1ª etapa. Universidade Federal do Piauí, 2015.

\_\_\_\_\_. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina-PI e Timon -

MA: avaliação dos impactos social e econômico nas famílias beneficiárias. **Relatório de Pesquisa –**

1ª etapa. Financiamento: CNPQ/MCIDADES nº 11/2012. Programas de pós-graduação em Políticas

Públicas, UFPI, Teresina, 2015.

\_\_\_\_\_. RODRIGUES NETO, E. X. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina.

**Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, nº 15, p. 113-144, 1º semestre de 2006.

LIMA, I. M.M.F. Teresina: o relevo, os rios e a cidade. **Revista Equador (UFPI)**, Vol. 5, Nº 3

(Edição Especial 02), p.375 – 397, 2016. Disponível em: < <http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador>>

Acesso: 13.set.2017.

\_\_\_\_\_. LIMA, I.M.de.M.F. Teresina: urbanização e meio-ambiente. **Scientia et spes**: Revista do

Instituto Camilo Filho, Teresina, v. 1, nº 2, p. 181-206, 2002.

LIMA, P.H.G de. **Promoção Imobiliária em Teresina/PI**: uma análise do desenvolvimento da

produção privada de habitações – 1984/1999 (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação

em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 2001.

LIONS,...viveres para os flagelados. **Jornal do Piauí**. Teresina, Piauí, p.5, 14 abr. 1960.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão.

IN: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez,

Instituto de Estudos Especiais, 2001, p 75-84.

MANCINI, L.M. **A participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de**

**Janeiro**: a experiência do Projeto Reconstrução Rio. Tese (Doutorado). Ciências Sociais - Pontifícia

Universidade Católica do Rio de Janeiro – RJ, 2014, 274 f.

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

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In:

ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único**: desmanchando

consensos. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**. n.48, 2003, p.151-167.

\_\_\_\_\_. O ministério das cidades e a política urbana no Brasil. **Revista AU – arquitetura e urbanismo**. Edição 157, março de 2007. Disponível em < <http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/intersecao-especial-erminia-maricato-descreve-a-atuacao-do-ministerio-44395-1.aspx>> Acesso: 3 set. 2014.

\_\_\_\_\_. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, C. et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013, p.19-26.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**. BIB, Rio de Janeiro, nº 43, 1º semestre de 1997, p. 3-156.

\_\_\_\_\_. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. IN: **Revista Sociologia e Política**, UFPR, Curitiba, nº 16, junho de 2001, p. 9-29.

\_\_\_\_\_. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

\_\_\_\_\_. Elementos conceituais da segregação, da pobreza e da ação do Estado. In: MARQUES, E. C.; TORRES, Haroldo (Org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo. Editora Senac 2005, p. 19-56.

\_\_\_\_\_. As políticas públicas na ciência política. In: Marques, E; Faria, C.A.P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

\_\_\_\_\_. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and Sao Paulo”. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, 2013.

\_\_\_\_\_. Condições habitacionais e urbanas no Brasil In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora da UNESP: 2015, p.223-248.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. In: **Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: textos para discussão**. 2016a. nº 018, p. Disponível em: < [ww.fflch.usp.br/centrodametropole](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole)> Acesso: 05.04.2017.

\_\_\_\_\_. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo, nº105, p.15-33, julho de 2016b. Disponível em: < [http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content\\_1634/file\\_1634.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1634/file_1634.pdf)> Acesso: 17.09.2016.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti Rodrigues. Novos instrumentos de regulação e os limites da política urbana. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, [S.l.], v. 15, dez. 2013. Disponível em<<http://rbeur.anpur.org.br/index.php/anais/article/view/4553>>. Acesso: 12 mar.2016.

MARX. K. ENGELS, F.A. A ideologia Alemã (Feurbach), São Paulo: Martins Fontes, 1983  
\_\_\_\_\_. Manifesto do Partido Comunista, São Paulo: Cortez, 1988.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto S. Netto Soares. 3ª ed. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.48, n 4, p. 845-889, 2005

MELUCCI, A. **A invenção do presente**: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

**MONTALI, L. LIMA, M. T.** Família, trabalho e renda: mudanças na primeira década do século XXI In: BÓGUS, L.M.M; PASTERNAK, S.; RIBEIRO, L.C.Q. **São Paulo**: transformações na ordem urbana Suzana Pasternak; 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.158-192.

MONTE, C. N. C. **Artesanato ceramista e direitos culturais frente ao Programa Lagoas do Norte no Poti Velho** Teresina - PI: quais diálogos? Dissertação (Mestrado). Políticas Públicas. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016. 187 f.

MONTE, R. L. **A cidade esquecida (res) sentimentos e representações dos pobres em Teresina na década de 1970**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em História do Brasil, 2010. 235 f.

MONTEIRO, C.A.F. **Rua da Glória 3**: no tempo dos revoltosos (1921-1934). Teresina: EDUFPI, 2015.

MOURA, M. G. B. de. **Degradação ambiental urbana**: uma análise de bairros da zona norte de Teresina. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2006. 155 f.

\_\_\_\_\_; LOPES, W.G.R. Lagoas da zona norte de Teresina e seus entornos: uma análise ambiental. **Anais III Encontro da ANPASS**, Brasília, DF, 23 a 26 de maio de 2006. Disponível em: < [http://anpass.org.br/encontro\\_anual/encontro3/GT8.html](http://anpass.org.br/encontro_anual/encontro3/GT8.html)>. Acesso: 21.mai.2016.

NASCIMENTO, Francisco Alcides. **A Cidade sob o fogo**: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945). Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 2002.

\_\_\_\_\_. NASCIMENTO, F. A. Cidade, memórias de imigrantes, pobreza e vidas cruzadas. SILVA, C.C. (org.). **Itinerários da pesquisa em história**: a polifonia. Teresina, EDUFPI, 2014, p.169-186.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos de gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NOTA Oficial da UPES. **Jornal do Piauí**, Teresina, Piauí, p. 6, 26 mar. 1960.

NUNES, E. O. **Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

O PARNAÍBA. **A Imprensa**, Teresina, Piauí, p. 1, 25 de fev. 1926.

OMENA, E. A “Copa das Manifestações” e os Processos de Governança Urbana no Brasil. In: SANTOS, O.A.S; GAFFNEY, C; RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). **Brasil**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. 1. ed. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2015, p. 131-164. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_megaeventos\\_2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf)>. Acesso: 1 mai. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Relatório Perspectivas da Urbanização Mundial**. Ano 2014. Disponível em: < <http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu->

mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso: 17 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Nova Agenda Urbana – Habitat III.** Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos. Quito, Equador, 2016. Disponível em <www.habitat3.org> Acesso: 08 mai.2017.

PAIVA, E. K. G. de. **A cidade para o cidadão:** o legado urbano dos jogos olímpicos. Tese (Doutorado). Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2013, 340 f.

PALÁCIO do governo: nota oficial. **Folha da Manhã**, Teresina, Piauí, p.4, nº680, 29 mar.1960.

PARNAÍBA invade a margem direita e inunda as casas. **O Estado**, Teresina, Piauí, p.1, 23 de mar. 1974.

PEDRAZANI, V. **No “miolo” da festa:** um estudo sobre o bumba-meu-boi do Piauí. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2010, 219 f.

PEREIRA, L. C. **Os reis do quiabo:** meio ambiente, intervenções urbanísticas e constituição do lugar entre vazanteiros do médio Parnaíba em Teresina-Piauí. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Universidade de Brasília, DF, 2017, 207 fl.

\_\_\_\_\_; MORAES, M. D. C. M. Entre “Teresina nasceu aqui” e “Aqui no Poti e lá em Teresina”: identidades e alteridades na memória oral do bairro Poti Velho. **Anais XII Encontro Nacional de História Oral.** Teresina-PI, de 6 a 9 de maio de 2014. Disponível em: <[http://www.encontro2014.historiaoral.org.br/resources/anais/8/1397482587\\_ARQUIVO\\_Artigo\\_ABH\\_O\\_Pereira\\_Moraes\\_2014.pdf](http://www.encontro2014.historiaoral.org.br/resources/anais/8/1397482587_ARQUIVO_Artigo_ABH_O_Pereira_Moraes_2014.pdf)> Acesso: 15 mar.2016.

PEREIRA, L. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **cadernos MARE da reforma do Estado.** Caderno 1, Brasília – DF, jun.1997.

PIAUI. GOVERNO DO ESTADO. **Mensagem do governador**, 1975.

PIAUI. MINISTÉRIO PÚBLICO, 44ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA FAZENDO PÚBLICA. **Termo de Audiência de 23 de fevereiro de 2015.**

\_\_\_\_\_. **Termo de Audiência de 17 de março de 2015a.**

\_\_\_\_\_. **Termo de Audiência de 23 de março de 2015b.**

\_\_\_\_\_. **Procedimento Preparatório – nº 15.** Assunto: Possíveis irregularidades no reassentamento das famílias e imóveis da 2ª fase do Programa Lagoas do Norte. Data de autuação: 09 de outubro de 2015c.

POLICIAIS usam metralhadoras e expulsão alagados no Aeroporto. **O Estado**, Teresina, Piauí, 21 mai.1985.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano 2013.** Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>. Acesso: 4 jan. 2016.

PSDB, PSD, PSDC, DEM, PPS, PSC, PT do B e PPL (coligação partidária). **Plano de Governo:** Coligação Construindo Novos Caminhos. Teresina, 2012.

PREFEITO de Teresina é reeleito. **O Estadão** em 05.10.2008. disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,prefeito-de-teresina-e-reeleito-com-70-36-dos-votos,254138>> Acesso: 05.08.2017.

QUEIROZ, T. **Os literatos e a república**: Clodoaldo Freitas, Higino Cunha e as tiranias do tempo. 3. ed. Teresina: EDUFPI; 2011.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69: p. 13-48, 2006

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Marília Cecília França. São Paulo: Editora Ática, 1993.

REZENDE, A. P. **(Des) encantos modernos**: histórias da cidade do Recife na década de vinte. Recife: FUNDARPE, 1997.

RIBEIRO FILHO, G. B. **O Banco Mundial e as cidades**: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, RJ, 2006, 243f.

RIBEIRO, L. C. Q. Apresentação. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000, p.12-18.

\_\_\_\_\_. Cidade, Nação e Mercado: desafios societários da reforma urbana no Brasil. **Revista Politika**, Fundação João Mangabeira, 2014, nº 1, p. 19-56.

RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 11-17. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo\\_livro\\_curso\\_baixada.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_livro_curso_baixada.pdf)>. Acesso: 3 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. In: SANTOS, O.A.S; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, L.C.Q. (Orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. 1. ed. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2015, p.41-57. Disponível em <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_megaeventos\\_2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf)>. Acesso: 1 mai. 2016.

RIBEIRO, LC.Q.; RIBEIRO, M.G.(org.). **Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU-Municipal)**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ, 2016.

RIZEK, C. S. Prefácio. In: GOMES, M. de F. C. M. et.al. (Org.). **Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades sociais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Muad X: 2013, p.7-8.

RODRIGUES, R da S.; VELOSO FILHO, F de A. Planejamento urbano em Teresina. **Revista Equador** (UFPI), Vol. 5, Nº 3 (Edição Especial 02), p.340 – 359, Teresina, 2016. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/equador>> Acesso: 08.ago.2017.

RODRIGUES NETO, E.X. **Governo Municipal e movimentos sociais na gestão da moradia em Teresina: um exame das experiências das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce**.

2005. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Teresina. Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2005.

\_\_\_\_\_.; LIMA, A.J. Grandes projetos urbanísticos e participação política: análise do Programa Lagoas do Norte em Teresina. In: FÁTIMA e SILVA, M.R.; FERREIRA, M.D.; GUIMARÃES, S.J. (organizadoras). **Questão social e políticas públicas na atualidade**, Teresina: EDUFPI, 2017, p.255-269.

RONILK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Nobel, 1997.

\_\_\_\_\_. NAKANO, K. Cidades e políticas urbanas no Brasil: velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, H. (Org.). **Brasil no limiar do século XXI**: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: EDUSP, 2000.

\_\_\_\_\_. Megaeventos: direito à moradia em cidades à venda. In: ANDREW, J. et al. **Brasil em Jogo**: o que fica da Copa e das Olimpíadas? São Paulo: Boi tempo, 2014, p.65-70.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editoras UNB, UFG, 1997.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012

SANTOS JÚNIOR, O.A. S. Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil In: SANTOS, O.A.S; GAFFNEY, C; RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). **Brasil**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. 1. ed. Observatório das Metrópoles: Rio de Janeiro, 2015, p.21-40. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_megaeventos\\_2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf)>. Acesso: 1 mai. 2016.

SANTOS, M. **Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, EDUSP, 2006.

SCHWARCZ, L. M. A república dos outros, ou o cometa que não veio. In: NOVAES, Adauto (org.). **O Esquecimento da Política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007, p.297-320

SEVCENKO, N. **Literatura como missão**. São Paulo: brasiliense, 2003.

SILVA, O. R.; FRANÇA, J. P. Reconfiguração urbana em Belém: avanços e impasses provocados pela intervenção urbanística da PMB na bacia da estrada nova. In: GOMES, M. de F. C. M. et.al. (Org.). **Renovação Urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais**. Rio de Janeiro: Mauad x, 2013, p. 209-220.

SILVA, M. M. A. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2013.

SOUZA, C. Duarte de C. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuária sobre a perspectiva do planejamento urbano**. Tese (Doutorado). Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2012, 202 f.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2014, p.65-86.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2013.

\_\_\_\_\_. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M.E.B. (Org.). **A produção do espaço urbano**: agentes, processos, escalas e desafios. São Paulo: contexto, 2014, p. 147-166.

TELLES, V. da S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Argvmentvm Ed.: Belo Horizonte, 2010

TERESINA, Plano Estrutural de Teresina. (II PET) **Lei número 1932 de 16 de agosto de 1988**. Diário Oficial do Municipal de Teresina, número 109 de 21-12-1988.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Perfil de Teresina**, 1992.

\_\_\_\_\_. SEMTAC. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina**. Teresina: Alínea, 1994.

\_\_\_\_\_. SEMTAS. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina**. Teresina: Alínea, 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Plano de Desenvolvimento Integrado** (1997-2000). Teresina, 1997.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Visão Sumária do Macroplanejamento de Teresina** (1997-2000). Teresina, PMT, 1997b.

\_\_\_\_\_. SEMHUR. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina/99**. Teresina: Alínea, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Plano de Desenvolvimento Sustentável. Teresina: Agenda 2015**. Teresina, 2002.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Teresina em Dados**. 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.358 de 20 de outubro de 2006**. Restitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável: Teresina Agenda 2015 e dá outras providências. Teresina. 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Avaliação ambiental do programa de melhoria da qualidade ambiental de Teresina – Programa Lagoas do Norte**. Relatório de Avaliação Ambiental – RAA. Teresina, março de 2007a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte – Marco de Reassentamento Involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação do PLN**. Teresina, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.790 de 18 de julho de 2008**. Cria a Zona Especial de Interesse Social ZEIS Árvores Verdes e dá outras providências. 2008a.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Relatório Final do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Teresina**, junho de 2008b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte: Acordo de empréstimo BIRD LN 7523. Manual Operacional**. Teresina, 2008c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Plano de Reassentamento Involuntário – área 1**, Teresina, 13 de abril de 2008d.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.946, de 16 de dezembro de 2009**, dispõe sobre o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Urbano do Município de Teresina. Diário Oficial. Ano 2009 - Nº 1.318 - 18 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Projeto Socioambiental**. Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte. Teresina, Teresina, 12 de janeiro de 2009a.

\_\_\_\_\_. **Relatório da 1ª Reunião entre o Comitê de Mobilização Permanente das Comunidades Envolvidas pelo Programa Lagoas do Norte e a Prefeitura Municipal de Teresina**, 12 de outubro de 2009b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.300 de 9 junho de 2011**: cria o Fórum Lagoas do Norte. Diário Oficial do município, Teresina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013**. Fixa as denominações e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências. Teresina, PMT, 2013. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/sistemas/portaltmt/admin/upload/documentos/ac11d14e98.pdf>>. Acesso: 26 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Teresina 2000-2010**: diagnóstico, avanços e desafios. Teresina: PMT, 2013a

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.489, de 20 de dezembro de 2013** Altera a Lei nº 3.946, de 16 de dezembro de 2009, que “Dispõe sobre o regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Urbano do Município de Teresina”, na forma que especifica. DOM, Ano 2013 - Nº 1.583 - 26 de dezembro de 2013b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.488, de 20 de dezembro de 2013**. Institui o Fundo Municipal de Transportes – FUNTRAN, e dá outras providências. DOM, Ano 2013 - Nº 1.583 - 26 de dezembro de 2013c.

\_\_\_\_\_. **Plano de Governo 2013-2016**. Teresina, janeiro de 2013d.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade**. Teresina, 12 de setembro de 2014a

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Avaliação ambiental do Programa Lagoas do Norte**, fase 2. Teresina, 2014b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte – Marco de Reassentamento Involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação da 2ª fase do PLN** – versão após audiência pública. PMT: Teresina, novembro de 2014c.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 13.984, de 25 de março de 2014d**. Define a sistemática do Orçamento Popular.

\_\_\_\_\_. STRANS, **Edital da Concorrência 001/2014 Processo Administrativo Nº 042.1564/2014**, 20 de março de 2014e.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.831, de 26 de outubro de 2015**, dispõe sobre a delimitação do perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. Diário Oficial do Município, nº 1.828, 04 de novembro de 2015, p.1-5.

\_\_\_\_\_. **História de Teresina**. Site da SEMPLAN, 2015a. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/historia-de-teresina/>> Acesso: 15.set.2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa de renda domiciliar mensal de Teresina**. Site da SEMPLAN, 2015b. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/mapas-interativos/>> Acesso: 15.set.2017.



\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Agenda Teresina 2030**: a cidade desejada, agosto de 2015c. Disponível em <<http://www.teresina2030.teresina.pi.gov.br/>> Acesso: 01.jun.2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte. Cartilha de divulgação**. PMT: Teresina, 2015d.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Nota à audiência pública**. Teresina, de 17 de março de 2015e.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Ofício GS nº 673/15 GAB**. SEMPLAN, Teresina, 03 de agosto de 2015f.

\_\_\_\_\_. PMT e Banco Mundial assinam contrato para segunda etapa do Lagoas do Norte. **Portal PMT.Teresina**, Teresina, 28 de abril de 2016. Disponível em: <[http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/ PMT-e-Banco-Mundial-assinam-contrato-para-segunda-etapa-do-Lagoas-do-Norte/11004](http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/PMT-e-Banco-Mundial-assinam-contrato-para-segunda-etapa-do-Lagoas-do-Norte/11004)>. Acesso: 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Cronologia de obras dos governos municipais**. Site da SEMPLAN, 2017. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/>> Acesso: 10 nov.2017.

\_\_\_\_\_. SEMDUH. **Diagnóstico preliminar das áreas de assentamentos da Prefeitura e de ocupações irregulares no município de Teresina 2013-2015**, 2017a.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Teresina Competitiva**: estratégia para o desenvolvimento empresarial/A Teresina que temos. Site da SEMPLAN, 2017b Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/historia-de-teresina/>> Acesso: 15.dez.2017.

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Prefeitos de Teresina**. Site da SEMPLAN, 2017c Disponível em <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/prefeitos-de-teresina/>> Acesso: 23. Set.2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.049 de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, e dá outras providências. Teresina, 2017d.

TERESINA VIVEU um drama. Reveja a pior enchente da história. **Portal 180 graus**. Teresina, Piauí, 17 mai.2009. Disponível em: <<https://180graus.com/geral/teresina-viveu-um-drama-reveja-a-pior-enchente-da-historia-fotos-197962>> Acesso: 12.10.2017.

THEODORE, N. PECK, J.; BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercado. **Temas Sociales**, n. 66, Santiago de Chile. Marzo de 2009.

TEIXEIRA, E.C. **O local e o global**: limites e desafios de participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, H. da G; MARQUES, E. C. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo: ANPUR, nº4, p.49-70, maio de 2001.

ULTRAMARINI, C. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 75-103.

\_\_\_\_\_, OLIVEIRA, F.L.; LIMA JÚNIOR, P.N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F.L. et.al. (Org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de

Janeiro e Belo Horizonte - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. Disponível em:  
<[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_projetosmetropolitanos.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_projetosmetropolitanos.pdf)>.  
Acesso: 12 ago. 2016.

VASCONCELLOS, E. A. de. **Políticas de Transporte no Brasil**: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2013.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? In: MACHADO, L. **Solo urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-77.

VIANA, C. P. **Estratégias urbanas do Banco Mundial e políticas públicas no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. / Cíntia Portugal Viana. – 2004, 130 f.

VIANA, D. S. **Entre o concreto e o etéreo**: trabalho e memória dos trabalhadores da construção civil em Teresina na década de 1970. Dissertação História, UFPI, 2013.

VIANA, M. R. **E os sem-teto também tecem a cidade**: as ocupações urbanas em Teresina (1985-1990). São Paulo: PUC, Teresina: UFPI, Dissertação de Mestrado, 1999.

VILA TANCREDO dos alagados já possuem 100 famílias. O DIA, Teresina, Piauí, 14 jun.1985.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

ZANIRATO, S. H.; RAMIRES, J.Z. S; AMICCI, A.G.N; RIBEIRO, Z. M.; RIBEIRO, W. C. Sentidos do Risco: interpretações teóricas IN: **Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales** (serie documental de geo crítica) Universidad de Barcelona, Vol. XIII, nº 785, 25 de mayo de 2008. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-785.htm>> Acesso: 22 mai. 2016.

## **APÊNDICE**

## **ROTEIRO A**

### **prefeito / secretários/coordenadores/técnicos/consultores**

#### 1. Sobre o Programa Lagoas do Norte,

- ✓ Qual foi a participação do Sr (a). na concepção e elaboração deste projeto? Que aspectos e experiências motivaram a concepção desse projeto? Quem teve a ideia? Havia clareza da magnitude do projeto e da necessidade de recursos externos?
- ✓ Da proposta em 1997 até a autorização do governo federal, do senado em 2003, foram praticamente duas gestões. Como foi esse processo de negociação e articulação com o governo federal para conseguir essa autorização? Que fatores internos (proposta, da gestão do município) e externos (articulação com outros atores, outros municípios, até porque foi um “pacote” envolvendo outros municípios). Como se deu essa articulação?
- ✓ Da autorização do governo federal (2003) a liberação do empréstimo, decorreram cinco anos (2008). Teve toda uma fase de ciclo de projeto (BIRD define como de ‘preparação’ até a assinatura do acordo. É possível relatar como foi esse processo?
- ✓ Em 2013, como o sr. encontrou o programa? Ele estava previsto para encerrar em 2013? Que medidas foram adotadas para o PLN não sofrer com problemas de continuidade e melhorar o desempenho em termo de avançar (alteração no escopo, manutenção de pessoas chave, financiamento adicional)?
- ✓ Que alterações ocorreram no desenho do PLN, no sentido de incorporação de novas ações? Quem pautou a necessidade de incorporá-las, de que forma, com que se deu esse diálogo?

2. A região é composta por 13 bairros, e neles, vários grupos organizados, com uma diversidade de atuação, interesses, que às vezes convergem e divergem em termos de como está sendo feito esse diálogo? Há uma série de problemas, demandas e expectativas. Como está sendo administrada isso? Onde e de que forma está sendo discutida e incorporada essas demandas locais?

3. Durante o lançamento da segunda etapa o Sr. se defronta com movimento organizado, de determinadas famílias que resistem em permanecer na área. Como está sendo este diálogo? E o papel do Ministério Público nesse processo?

4. Como é a primeira experiência com o Banco Mundial, como o senhor avalia a relação com a agência? Existem dificuldades nesta relação? De que ordem, financeira, técnica? Que exigências são pautadas pelo BIRD? Que lições podem ser extraídas nesse processo?

## **ROTEIRO B**

### **representantes das comunidades**

Sobre o entrevistado e sua relação com a região:

Qual sua profissão? O senhor(a) continua trabalhando nela?

Onde o Sr<sup>o</sup> ou a S<sup>a</sup> residia antes de morar na região? Como soube do conjunto e/ou da ocupação?

Quando se mudou para este local? Quantas famílias já estavam instaladas?

O Sr. lembra como ocorreu a ocupação da área? Como foi?

Tinha alguma entidade ou movimento colaborando na instalação e na organização das famílias no local? Quais e como foi essa colaboração? Havia papéis definidos?

Tinha algum grupo local que dirigia a organização das famílias?

Como era a relação desses grupos com as federações de associações de moradores, com a Prefeitura?

Como foi seu engajamento na organização? Qual o significado dessa experiência para sua vida?

Sua família já foi atingida com as enchentes? De que forma? Quais foram as iniciativas da Prefeitura e do governo do estado à época?

Qual foi a enchente mais impactante? Porque? Ela quais regiões? Quais foram as mais graves?

Como a população local reagiu? Teve auxílio? Como?

Depois das enchentes ocorreram reuniões com representantes da Prefeitura e do governo do estado para resolver a questão? O que foi feito?

Sobre a organização da associação: Quem faz parte? Quem pode fazer parte? Alguém deixou de fazer parte? Vocês fazem parte do Comitê? Além desta associação, outras entidades/movimentos participam das reuniões de vocês? Se sim, de que forma participam?

Dentro da associação há divergências? Há disputas? Quais? Como são administradas?

Sobre as demandas: Quais são as principais demandas da associação?

Elas foram apresentadas para a Prefeitura, de que forma (abaixo-assinado; pessoalmente)? Onde? Quais os espaços foram discutidos (reuniões do Fórum, audiências públicas, reuniões agendadas, algum conselho do meio ambiente)?

Como foi recebida as demandas por parte da Prefeitura? Se houve, quais foram e como foram enfrentadas?

Teve alguma diferença na receptividade (em termos de relação) entre os governos Silvio, Elmano e Firmino?

Como o Sr.<sup>a</sup> avalia a condução da luta para que essas reivindicações fossem atendidas (suas estratégias de mobilização, dificuldades, limites, apoios)?

Do conjunto das demandas e propostas, quais foram as que a Prefeitura atendeu? Destas demandas quais, na sua opinião, foram ou são as mais importantes? Qual foi o resultado?

Do conjunto das demandas e propostas da Associação, que aquelas que ainda não foram atendidas e que atualmente é considerada indispensável? O que a Prefeitura alega para não atender?

Sobre geração de emprego e renda (treinamento e trabalho): vi que já foram realizadas algumas capacitações, oficinas, quais são e quem as definiu? A associação participou desse processo de definição das capacitações? De que forma? Foram convidados para o planejamento destas ações?

Quanto a avaliação destas capacitações e cursos, a associação vem participando?

Qual a avaliação que o senhor ou a senhora faz destas ações? A associação já se posicionou formalmente quanto a esse componente? Tem ouvido elogio ou reclamação? Já existem relatos de quem participou destas capacitações e faz uso delas atualmente?

**Sobre o polo cerâmico:** quais foram as ações realizadas pela Prefeitura? Como está a questão do material de confecção dos objetos? Já teve um consenso entre a Prefeitura e os artesãos? A associação faz parte do Comitê?

E quanto à reforma, já foi apresentado e definido o projeto executivo? Sabe informar se foi discutido com os artesãos? Sabe informar se houve espaço para inclusão de proposta ou alguma alteração do projeto executivo? Se houve, como foi debatido? Vocês acionaram a Prefeitura? Que instâncias da Prefeitura vocês acionaram para conversar sobre o assunto?

**Sobre o Fórum Lagoas do Norte:** qual é o papel do Fórum? A associação participa? De que forma? Qual é a frequência das reuniões? Elas são registradas? Quantas reuniões foram realizadas? Qual é a frequência delas?

Quais eram as principais pautas? Quem definia essas pautas? Como é a metodologia da reunião?

Se vocês apresentaram alguma proposta no Fórum como a Prefeitura recebeu? Há alguma votação? Há conflitos? Como vocês avaliam o Fórum?

O senhor ou a senhora acha que houve ou há alguma influência do Fórum na gestão e execução do programa que impactou vocês? Se sim, quais (ocorreu alguma alteração nas ações dos componentes; ocorreu alguma alteração em projeto executivo; aumentou os recursos financeiros para alguma área; foi incluída alguma ação que não existia; houve alguma mudança na equipe por conta de alguma intervenção do comitê)?

**Sobre as consultas públicas (1ª e 2ª etapa):** Qual é o papel delas? A associação participa de que forma (mobilizam as comunidades)? Qual é a frequência? Elas são registradas em atas? Como é mobilizada a população e as lideranças? Como é a metodologia da reunião? O que é apresentado lá? Quais as principais discussões? Como a população participa? Vocês reivindicaram ou propuseram alguma ação ou obra para o polo, nestas oportunidades? Que demandas vocês mais pautaram naquele momento? Vocês votam alguma medida, alguma ação, caso tenha propostas conflitantes? Qual foi o resultado destas consultas? Teve alguma proposta das artesãs e artesãos que foi incluída na programação do PLN?

**Sobre a extinção das olarias,** como foi esse processo? Vocês acompanharam as negociações (houve conflito, se sim, como foi respondido, administrado; tem alguma pendência da Prefeitura em relação aos oleiros; se tem, o que a Prefeitura alega como motivo para não ter ainda resolvido)? Participaram dessas negociações, desse diálogo? De que forma (foram convidados, ou vocês interpelaram exigindo assento)? Se participaram, fizeram alguma proposta? Quais foram atendidas? Quais não foram e o que eles alegam? Onde eram realizados os encontros entre a Prefeitura, os donos e trabalhadores das olarias? Qual foi o destino desse povo? Fizeram alguma capacitação? Conseguiram mudar de atividade? O que eles dizem? Tem algum que está processando a PMT para obter uma indenização maior?

**Sobre a Política de Reassentamento da Etapa 1:** teve algum artesão que foi afetado nessa primeira etapa?

**Sobre a Política de Reassentamento da Etapa 2:** E na segunda etapa, em algum artesão que vai ser afetado? Já foi notificado? Como?

Teve alguma reunião específica com a associação só para tratar do assunto? Onde e como foi discutido? Se teve, vocês participaram?

Levantaram alguma proposta, preocupação, reivindicação? Como foi recebida essa demanda pela Prefeitura? Ela foi correspondida? De que forma?

Atualmente existe uma resistência de parte das famílias, sobretudo lá da Boa Esperança, vocês estão acompanhando esse processo? A associação foi convidada para participar destas discussões? Vocês participaram de alguma audiência pública envolvendo as partes? Onde e quais? Que propostas vocês fizeram? Qual a avaliação de vocês sobre estas audiências? Qual é o impacto delas na execução do PLN?

Vocês têm participado das negociações entre a Prefeitura, OAB e moradores que serão reassentados? Como está se dando essa participação? Vocês vêm acompanhando de perto, ou apenas quando acionados? Qual é a avaliação de vocês destas negociações? O que tem avançado? O que tem complicado?

Sobre o nível de satisfação da associação sobre a primeira etapa do PLN: teve uma avaliação externa para analisar o nível de satisfação dos afetados e beneficiários do PLN, vocês participaram da elaboração dos critérios, da metodologia de avaliação? Foram convocados para uma reunião específica? Como era a metodologia da reunião (oficina)? Quem estava presente além dos representantes da associação? Como vocês participaram? Que aspectos foram debatidos? Qual foi o posicionamento dos membros da associação? Propuseram alguma alteração na forma de administrar, na execução, nas ações, na forma de implementação? Qual foi o resultado desta avaliação? O que foi alterado?

Atualmente como vocês avaliam o andamento das obras e serviços

sobre a valorização da área onde vai ser o polo: Já ouviu falar se tem empresários que querem investir na região? Quem já se instalou aqui depois da intervenção? Alguma rede de restaurante, de hotel? As casas do entorno do polo vão sair, os moradores ainda permanecem lá, aceitam sair ou está tendo resistência?

Sobre a ouvidoria e os reclamos em relação ao programa: que tipo de serviço é ofertado aos artesãos da região para reclamarem sobre problemas relativo a obras, ações, que tem relação com o programa? Quem geralmente vocês acionam? Que instancias? De forma que eles sejam reconhecidos e sanados? A associação acompanha esse serviço? De que forma? Verifica se está sendo eficaz?

Se tem acompanhado, qual é a reclamação tem sido mais frequente em relação ao programa?

A associação já foi convidada para propor algo para melhorar a escuta da população e dos artesãos? Se não foi convidado, já apresentou alguma proposta e/ou demanda para aperfeiçoar esse serviço? Como os artesãos e artesãs têm sido correspondidas? Suas demandas têm sido atendidas? O tempo para que estas tenham alguma resposta? Já foi feita alguma avaliação sobre isso? Que conclusões chegaram?

Você conhece o COLAB? Vocês fazem uso do aplicativo? Qual o impacto deste aplicativo no dia-dia dos artesãos? Tem sido avaliado?

Sobre os espaços: Na sua opinião, dentre os vários espaços que vocês interagiram para conseguir que as demandas sejam realmente atendidas, qual tem sido o mais produtivo, que tem efeito positivo? É difícil acessar esse espaço ou construir esse momento? Tem auxílio de alguém para facilitar esse processo?

Sobre os técnicos: como é a relação de vocês com os técnicos (assistentes sociais, engenheiros e advogados)? Eles têm contribuído para tirar dúvidas de vocês, tem ajudado vocês a entenderem o programa? Tem auxiliado vocês para encaminhar para outros órgãos, se necessário?

Eles têm contribuído com propostas para melhorar a organização de vocês? Quais?

Tem auxiliado para que as propostas de vocês sejam atendidas? Como? Eles apresentam sugestões para as propostas de vocês, para aperfeiçoá-las, ou transformá-las em projetos para serem aceitos?

Alguma alteração no projeto executivo de alguma obra, eles têm ouvido vocês?

Tem apresentado sugestões de como vocês apresentam tais propostas aos gestores e aos representantes da agência? Tem intermediado vocês com os gestores para resolver problemas, conflitos? Qual é o grau de influência (muito ou pouco ou nenhuma) dos técnicos para que as propostas de vocês sejam atendidas junto aos gestores e/ou representantes da agência?

Sobre os consultores do BIRD: como é a relação de vocês com os representantes do Banco Mundial? Eles têm contribuído para tirar dúvidas de vocês? Eles têm ouvido vocês? Onde? De que forma (vocês são acionados por eles ou acionam)? Como se dá isso?

Existem reuniões específicas com os representantes da agência? São frequentes, com calendário já definido? Tem atas? Além das reuniões, existem outros momentos que vocês conversam com os representantes do BIRD? Quais são esses outros momentos? As reclamações, propostas? Eles contribuem com propostas para melhorar a

organização de vocês? Quais? Tem auxiliado para que as propostas de vocês sejam atendidas? De que forma ajudam? Eles apresentam sugestões para as propostas de vocês, para aperfeiçoá-las, ou transformá-las em projetos para serem aceitos? Tem apresentado sugestões de como vocês apresentam tais propostas aos gestores e aos representantes da agência? Tem ajudado vocês a entenderem o programa? Tem intermediado vocês com os gestores para resolver problemas, conflitos? De que forma? Qual é o grau de influência (muito ou pouco ou nenhuma) dos representantes para que as propostas de vocês sejam atendidas junto aos gestores e/ou representantes da agência? É possível descrever uma experiência sobre isso?

**Sobre os gestores (coordenador da UGP, secretário da SEMPLAN e prefeito):** como tem sido a relação de vocês? Eles têm ouvido vocês? Eles têm contribuído para tirar dúvidas de vocês? Como se dá o acesso a eles? Vocês são convidados ou acionam? Como se dá isso? Como vocês acionam? Onde geralmente se encontram para discutir as demandas? As respostas são imediatas, qual é o tempo para responde-las (positiva ou negativamente)? Vocês já participaram de algum evento (audiência pública) nas comunidades ou fora dela com a presença do prefeito ou secretário para discutir o PLN? Como foi? Teve resultado? Já teve reunião com BIRD e Prefeitura juntos? Quem foi que provocou? Quem organizou? Qual foi o efeito desta reunião? Vocês aproveitaram para cobrar da agência e/ou da Prefeitura alguma coisa? Para fazer alguma denúncia sobre o andamento do PLN?

**Sobre apoiadores:** existe alguma entidade que apoia as atividades de vocês? Ativistas? Quais? De que forma? Eles auxiliam na conversa com a prefeitura e o BIRD? De que forma?

E vereador, deputado, existe algum que auxilia vocês, está presente, acompanhando, fiscalizando, recebendo reclamações de vocês;

vocês já acionaram a câmara de vereadores, ou assembleia para organizar alguma audiência? Vocês já participaram, foram convidados de alguma audiência na câmara para tratar do programa lagoas do Norte? Quais foram os problemas mais debatidos? Teve divergências? Que conclusões chegaram? Teve algum efeito?