



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspublicas@ufma.com
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Ximenes Rodrigues Neto, Edmundo; de Lima, Antônia Jesuita
GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE
GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí
Revista de Políticas Públicas, vol. 23, núm. 2, 2019, Julho-, pp. 807-828
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321161767022>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UFMA redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

Edmundo Ximenes Rodrigues Neto¹
Antônia Jesuita de Lima²

Resumo

Analisa-se o padrão de governança que orienta o Programa Lagoas do Norte (PLN), procurando compreender se essa intervenção incorpora as demandas locais. Implantado em 2008 pela Prefeitura Municipal de Teresina, com o apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o PLN envolve ações de caráter físico-urbanístico, ambiental, econômico e social, visando melhorar a qualidade de vida da população que habita extensa área da zona Norte da capital piauiense. Este artigo resulta de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI, entre 2014 e 2017. Apoiando-se em uma abordagem qualitativa, a pesquisa fez uso de estudo bibliográfico, documental e de entrevista semiestruturada. Os dados revelam que a condução do PLN, ao minimizar a dimensão política, suscita impasses, conflitos e o atendimento restrito das demandas locais.

Palavras-chave: Grandes projetos urbanos. Empreendedorismo. Governança urbana. Programa Lagoas do Norte.

MAJOR URBAN PROJECTS AND PATTERN OF GOVERNANCE: Lagoas do Norte Program in Teresina – Piauí

Abstract

The governance pattern that guides the Lagoas do Norte Program (PLN) is analyzed, trying to understand if this intervention incorporates local demands. Implanted in 2008 by the Teresina City Hall, with the support of the International Bank for Reconstruction and Development (BIRD), the PLN involves physical, urban, environmental, economic and social actions aimed at improving the quality of life of the population living in large area of the northern zone of the capital of Piauí. This article is the result of a doctoral research conducted at the UFPI Postgraduate Program in Public Policies, between 2014 and 2017. Based on a qualitative approach, the research made use of bibliographic, documentary and semi-structured interviews. The data reveal that the conduct of the PLN, by minimizing the political dimension, causes impasses, conflicts and the restricted attendance of local demands.

Keywords: Major urban projects. Entrepreneurship. Urban governance. Lagoas do Norte Program.

Artigo recebido em: 24/06/2019 Aprovado em: 13/09/2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p807-828>.

¹ Licenciado em História. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Professor efetivo da Universidade Estadual do Piauí. E-mail: edmundouespi@hotmail.com

² Assistente Social. Doutora em Ciências Sociais. Professora da Universidade Federal do Piauí. E-mail: a.je.l@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

A exemplo do que Castro (2012), Cruz (2012) e Silva (2013) enfocam, pesquisas empíricas sobre grandes projetos urbanísticos no Brasil constatam que, sobretudo a partir da década de 1990, embora esses figurem como iniciativas de largo alcance social, ao intervirem em áreas antes ignoradas pelo Estado, mantêm efeitos contraditórios em relação aos objetivos propostos, dentre os quais se destaca a segregação socioespacial. Isto porque os benefícios gerados por intervenções desta natureza e a distribuição equitativa entre os atores sociais envolvidos dependem das correlações entre eles, como portadores de diferentes interesses, recursos, capacidade de negociação e poder de decisão, os quais afetam a produção do projeto até os resultados finais alcançados, como Marques (2016) chama a atenção.

A compreensão dos fatores que conduzem a esses paradoxos, em especial o desenho e o modelo de gestão adotados em grandes projetos urbanísticos, constitui base essencial para o entendimento dos efeitos de intervenções deste porte. Portanto, caracterizar o padrão de governança, verificando em que medida incorpora os interesses locais, é básico para compreender as razões dos resultados positivos ou negativos por ele gerados. Acresce-se que governança é aqui entendida como a construção de condições, estratégias e espaços de interação que possibilitem ações públicas efetivas, minimizando os efeitos perversos, os conflitos e impasses. Para Le Galès (2015), corresponde a um problema a ser analisado, uma vez que, no cenário global contemporâneo, a autoridade local continua mantendo relevância, sem que se constitua mais o único agente que define e conduz as intervenções.

Sob esta ótica, este artigo pretende analisar o padrão de governança que orienta o Programa Lagoas do Norte (PLN), no sentido de identificar em que medida tal intervenção vem contemplando os interesses locais. Implantado em 2008, com o apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou, simplesmente, Banco Mundial, o PLN incorpora um conjunto de ações de caráter físico-urbanístico, ambiental, econômico e social, com o intuito de melhorar a qualidade de vida da população vulnerável que vive em extensa área da zona Norte da capital Teresina. Trata-se de reflexão resultante de doutoramento realizado entre 2014 e 2017 junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Em que pesem as controvérsias acerca da tipologia das pesquisas científicas, no caso, trata-se de estudo orientado por abordagem qualitativa, que envolve pesquisa bibliográfica sobre empreendedorismo urbano, análise sobre o desenho do PLN, e discussão acerca do padrão de governança que preside a experiência local. A pesquisa documental incorpora fontes produzidas pela

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: *Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí*

Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), pela agência multilateral financiadora e por organizações locais, aliadas à pesquisa de campo, mediante a técnica de observação direta e a entrevista semiestruturada com sujeitos envolvidos na intervenção (gestores, técnicos, lideranças e moradores), cujos testemunhos ajudam a entender o padrão de governança que norteia o Programa ao longo dos resultados apresentados.

2 PROJETOS URBANÍSTICOS E EMPREENDEDORISMO URBANO

O empreendedorismo urbano, como modo de gestão e de planejamento orientado ao crescimento econômico, surge, segundo Harvey (2006), como uma das respostas à crise capitalista pós-década de 70. Nesse contexto, os grandes projetos urbanos, com envolvimento do setor privado, financiamento e apoio técnico de agências multilaterais, conquistam centralidade. Dentre seus defensores, Castells e Borja (1996) propõem um padrão de gestão de urbe visando transformar as cidades em centros urbanos de serviços e de consumo. Em sua visão, tão somente a harmonia de interesses entre Estado, sociedade e mercado, isto é, a cooperação entre atores e campos distintos mediada pela construção de um plano estratégico, seria a alternativa possível para garantir o bem-estar da população.

Assim, agências multilaterais, à semelhança do citado Banco Mundial, enaltecem experiências exemplares em países desenvolvidos e em desenvolvimento, exaltando o que consideram o protagonismo político estratégico de intervenções no enfrentamento da crise do capitalismo contemporâneo. Assinalam medidas que possam enfrentar a questão urbana com crescimento econômico. Isto é, recomendam às cidades mudanças institucionais e de infraestrutura; realização de grandes projetos e de megaeventos; promoção de imagem positiva, adequando-se às novas demandas da economia global e da competitividade internacional. Isto pressupõe formar atores capazes de, mantendo sua autonomia política, superar crises, preservando e valorizando as singularidades locais.

Nesse processo, ganha força o conceito de governança urbana, caracterizado pela capacidade de articulação e de promoção de consenso entre interesses privados e públicos. Para concretizá-la, os governos precisam rever ações, competências e funções, superando o caráter setorial das políticas, de modo a integrá-las para o necessário enfrentamento com diversas problemáticas urbanas, de forma holística e indivisível (BIRD, 2009).

Em oposição a esse modelo, Harvey (2006, 2012) critica, com veemência, seus elementos centrais: coalização de interesses privados; caráter competitivo e privatista da coisa pública; caráter especulativo, empresarial e territorialmente focalizado na intervenção urbana, visando à acumulação do

capital. As rápidas mutações do espaço urbano, produzidas por intervenções empreendedoristas, resultam de alianças da classe dirigente local com interesses do mercado e de seus agentes financeiros mundiais, que geram incertezas e, por consequência, instabilidade no sistema urbano. Essa pode expressar-se de diversas maneiras, mas seu traço característico é o agravamento da desigualdade social e o empobrecimento urbano, que reatualizam seu principal produto: a acumulação do capital.

Como parte da lógica neoliberal, na governança empreendedorista das cidades, ainda segundo Harvey (2006), com raras exceções, quem assume o risco dos investimentos é o Estado e, quando há benefícios, são eles de caráter privado. 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. Quer dizer, na perspectiva econômica neoliberal, o direito à cidade passa a ser concebido apenas como direito individual. A Lei e as parcerias público-privadas efetivam-se sem transparência. A dinâmica de um mercado sem controle substitui as capacidades deliberativas fundamentadas em solidariedades sociais (HARVEY, 2013).

Esse autor adverte, no entanto, que, apesar dos efeitos negativos que as intervenções podem gerar (e geram), uma análise crítica sobre o empreendedorismo urbano 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).

Para Marques (2016), não se trata de ignorar a força do poder econômico nem tampouco os conflitos de classe, e, sim, de compreender os procedimentos de implementação de políticas como um todo, pleno de múltiplas possibilidades, a partir de vários atores com diferentes e diversificados projetos políticos. Dessa forma, a base analítica para o entendimento dos efeitos dos grandes projetos deve levar em conta os aspectos históricos, espaciais e centrar-se nas estratégias dos atores como sujeitos concretos, sem relegar a dimensão estrutural e a força do capital como variável de peso na implantação de grandes projetos urbanos. É preciso entender que isso não comporta a realidade do fenômeno em sua totalidade, pois existe uma série de contingências que dependem dos interesses dos agentes estatais e do nível de pressão, das estratégias, articulações e vínculos estabelecidos com outros atores envolvidos.

Gagliardi (2011) sugere que inexistem um modelo predeterminado de grandes projetos urbanos, porquanto eles consistem em produto da ação social em contextos temporais e espaciais diversos. Argumenta ser relevante a análise de experiências em que se identifiquem sinais de

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

resistência e/ou padrões diferenciados de gestão conduzindo à inclusão socioespacial. Tais intervenções podem não responder unicamente aos interesses do mercado, mas atender às demandas locais, conforme a particularidade de cada experiência, o grau e a qualidade do 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.

Com efeito, o grau e a qualidade democrática do diálogo entre gestores e população beneficiada, entre outras variáveis, são fundamentais para os resultados. Na verdade, o embate entre defensores e críticos do padrão de governança urbana empreendedorista aponta para diferentes projetos políticos que atravessam os campos social e estatal. Esse confronto influencia o modo pelo qual os grandes projetos urbanos são implementados e seus impactos são sentidos. Destarte, para apreender a lógica que os preside é fundamental o exame da natureza e da dinâmica das interações entre os atores envolvidos.

3 PROGRAMA LAGOAS DO NORTE E CARÁTER EMPREENDEDORISTA

Teresina, capital do Piauí, localiza-se na mesorregião centro-norte piauiense, à margem direita do rio Parnaíba, numa área territorial de 1.391,98 km². Em 2010, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tinha 814.230 habitantes, enquanto, em 2017, reunia um contingente de 850.198 (IBGE, 2010, 2017). O município forma uma conurbação com Timon-Maranhão, cuja população é estimada em 167.619 habitantes.

A cidade tem características hidrográficas peculiares, ao ser banhada por dois grandes rios, Parnaíba e Poti, que cruzam o estado em sua extensão. As condições geomorfológicas de seu sítio urbano caracterizam-se pela presença de baixos planaltos e baixos platôs interfluviais, seccionados por trechos dos rios. Destaca-se, também, a presença de pequenas planícies lacustres que se formam sobre os terraços do Poti e do Parnaíba, onde os rios recebem pequenos afluentes. Nesses espaços, ocorre crescente ocupação habitacional, tanto no entorno das lagoas fluviais (inclusive com frequentes aterramentos na área urbana), quanto ao longo do rio Poti, na zona urbana (LIMA, 2015).

Ao analisar a expansão inicial de Teresina e os impactos ambientais então advindos, 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-se modificando à medida que a cidade crescia, assumindo outros traçados. Seus cursos d’água e suas lagoas foram sendo aterradas e

pavimentadas, dando lugar a ruas, avenidas e praças, que embelezam a cidade-capital. Nesse sentido, a histórica ocorrência de inundações torna-se expressão da questão urbana e social da Teresina dos dias de hoje. Apesar de as enchentes ocorrerem em diferentes regiões da capital, como Chaves e Andrade (2017) revelam, a zona Norte é a mais vulnerável a esse fenômeno.

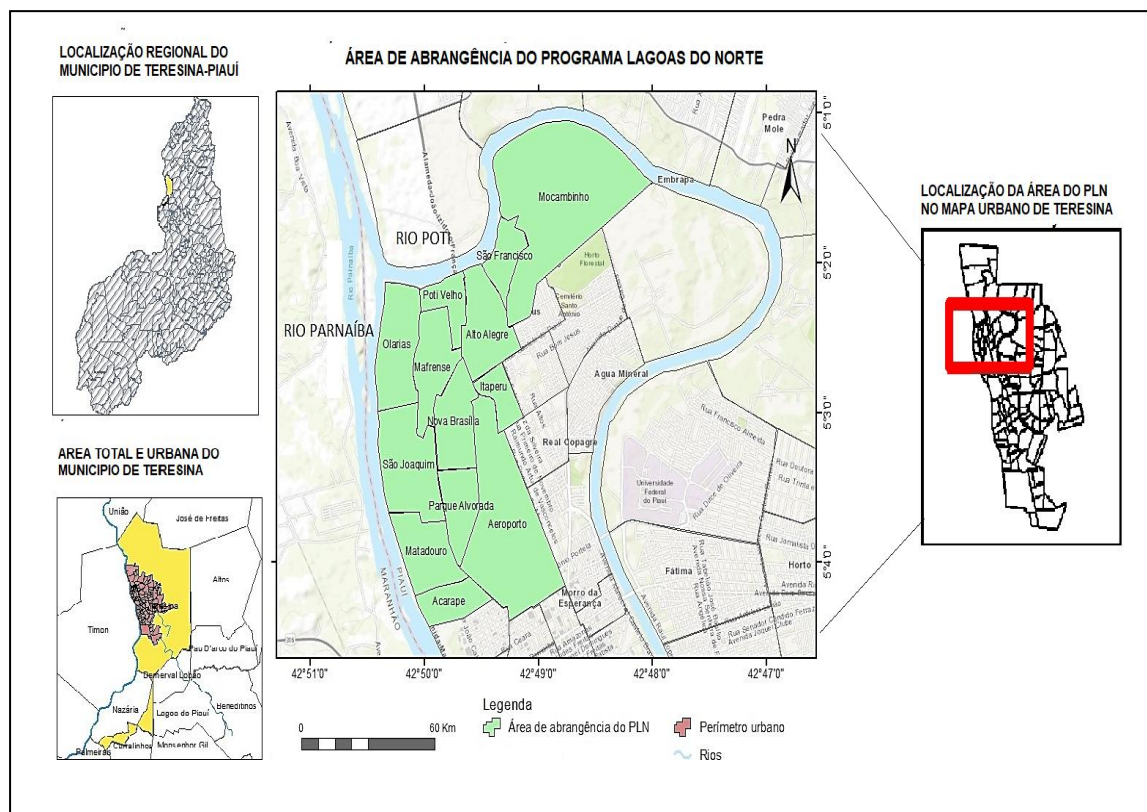
Segundo a PMT, respostas à problemática em discussão tiveram início em 2008 com o PLN (TERESINA, 2014a), graças ao suporte técnico e financeiro do BIRD. Trata-se de financiamento oriundo de duas operações: (1) empréstimo 7523 – BR, no valor de US\$ 31,13 milhões, aprovado ao final de 2008, para financiar a primeira etapa do Programa, já concluída; (2) empréstimo adicional 8586-BR, no valor de US\$ 88,00 milhões, aprovado em outubro de 2016, para a segunda etapa, ora em fase inicial de execução (BIRD, 2016; TERESINA, 2008).

Em outras palavras, com a justificativa de proteger a população da área afetada e, ao mesmo tempo, assegurar o uso sustentável do meio ambiente, o empreendedorismo consubstancia o conteúdo do PLN, cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida da população de 13 bairros da região (Figura 1). São ações de caráter físico-urbanístico, socioeconômico e ambiental, por meio de abordagem multissetorial, integrada e fundamentada na participação democrática e na governança urbana (TERESINA, 2008).

Ainda segundo a fonte supracitada, o PLN apresenta-se como estratégia para enfrentar problemas de saneamento básico e degradação ambiental de espaços próximos à confluência dos rios Parnaíba e Poti, no entorno de 12 lagoas existentes na zona Norte, onde se ergueu um grande número de habitações em situações de risco. Além de melhorar a qualidade de vida da coletividade, a PMT pretende resgatar a autoestima das pessoas; valorizar os bairros da região; dinamizar a economia local; propiciar a inserção dos cidadãos no mercado de trabalho; e promover a recuperação ambiental.

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

Figura 1- Área de abrangência do Programa Lagoas do Norte, Teresina – Piauí



Fonte: Teresina, 2014a.

Constituindo uma intervenção em larga escala e com perfil redistributivo, qual seja, melhorar a qualidade de vida das famílias pobres, o Programa traz, em seu desenho, um conjunto de ações agrupadas em três componentes: (1) modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto; (2) desenvolvimento urbano-ambiental; (3) desenvolvimento econômico e social. Tais ações, sumarizadas no Quadro 1, denotam o caráter empreendedorista e modernizador do PLN.

Do ponto de vista da intervenção, o perfil modernizador do PLN é visualizado nas ações de requalificação da paisagem urbana; de incentivo à adoção de novos comportamentos dos cidadãos em relação ao convívio com o meio ambiente; de capacitações de reconversão laboral de membros de famílias para outras formas de sobrevivência; e de incentivo ao empreendedorismo. As medidas de geração de emprego e renda são voltadas a públicos específicos, buscando incluí-los em meios aquisitivos considerados sustentáveis. Entretanto, o impacto mais complexo corresponde aos reassentamentos involuntários, pois produzem mudanças nos modos de vida de famílias (Quadro 1).

Quadro 1 - Componentes e ações previstas no Programa Lagoas do Norte, Teresina – Piauí

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 Municipal 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.
Desenvolvimento urbano-ambiental integrado nas Lagoas do Norte	Saneamento da área de abrangência e urbanização das margens das lagoas; complementação de rede de distribuição de água e ligação domiciliar; tratamento do 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 contra as enchentes, reforço do sistema de abastecimento d'água, sistema viário, enfim, itens que dão suporte às infraestruturas locais e às atividades de reassentamento para remoção de moradores da região em risco de inundações e de outras intempéries.
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 Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Teatro do Boi; reforma do mercado público do bairro São Joaquim.

Fonte: Adaptado de Teresina, 2008.

No conteúdo do PLN, as matrizes de referência relativas à sustentabilidade ambiental e à requalificação estão associadas ao aproveitamento da potencialidade dos valores culturais locais em perspectiva empreendedorista. Por exemplo, na visão de Rodrigues Neto e Lima (2018), 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 tornam-se ativos, em termos de bens materiais e imateriais disponíveis, com o fim de estimular turismo e geração de renda.

É evidente que, ao conservar as particularidades de seu desenho e a dinâmica de sua implementação, o PLN segue a lógica de outros 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 as diretrizes que o Banco Mundial considera estratégicas para o desenvolvimento de cidades no Brasil e no mundo.

3.1 Gestão e controle social do Programa Lagoas do Norte: estrutura de execução e participação social

Seguindo a orientação do Banco Mundial, o PLN orienta-se por conceitos, como capacidade gerencial, controle social, transparência e colaboração da população. Está ele sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN), mais diretamente da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), cuja função específica é planejar e

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: *Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí*

executar as ações concernentes ao Programa. Para acompanhamento e controle das intervenções, estão previstas instâncias de coordenação (Conselho de Acompanhamento do PLN) e de participação e controle social (Fórum Comunitário).

A partir da experiência de uma unidade de gerenciamento adotada desde a implantação do Projeto Vila Bairro, ano 1997 (LIMA, 2010), considerada bem-sucedida como estratégia gerencial e técnica, a criação de uma UGP objetiva viabilizar a convergência das ações relacionadas ao PLN, evitando pulverização ou dispersão de esforços e focalizando, em especial, os objetivos. Isso com a função de gerar informações e dados, prestar contas, justificar ações que deixaram de ser executadas, sobretudo ao agente financiador. Isto é, a UGP exerce o papel de executora do processo (realiza licitações e formula planos setoriais, básicos e executivos, por exemplo), mantendo o diálogo com setores internos e externos à Prefeitura e, portanto, contratando “capitais urbanos”, entre os quais estão empresas de construção civil, de oferta de serviços e de gestão e consultoria. Se, para Marques (2016), as interações entre esses capitais, suas atividades e estratégias de valorização *versus* espaço urbano e Estado são fundamentais para a compreensão da economia política do urbano, não se pode esquecer, em todo o processo, a relação com os contratados (construtores, consultores, etc.), com os agentes do BIRD e com as famílias das comunidades e seus representantes.

O Conselho de Acompanhamento do PLN, por sua vez, como figura institucional, é composto pelo prefeito, por secretários municipais e pela coordenação da UGP. Suas finalidades são: acompanhar a execução do Plano Operativo Anual (POA); aprovar os relatórios de execução e de supervisão financeira a serem enviados ao BIRD; tomar decisões estratégicas referentes à condução do PLN; e liberar recursos do orçamento municipal (TERESINA, 2008). Quanto aos instrumentos de controle social, no acordo de empréstimo entre o BIRD e a PMT, instituíram-se espaços de participação social em cada área com amplo espectro de representação:

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 [...], 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 ONGs [organizações não governamentais] 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, 2008, p. 22).

Como se observa na transcrição, está previsto um espaço de participação – Fórum Comunitário –, com caráter de corresponsabilidade na execução e não na partilha ao longo do processo decisório. Não há regras e/ou compromisso explícito de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas. Apenas se define que o Fórum fornecerá subsídios na condição de fonte de informação para elaboração do planejamento anual, ou seja, ele não possui base legal para exercer poder de veto sobre as questões postas em debate. Em outras palavras, sua principal função é auxiliar na supervisão de obras, serviços e cronograma definidos no contrato. Caracteriza-se, portanto, como espaço de cooperação entre Estado e sociedade civil, consistindo em recurso mais técnico do que político para solucionar problemas e administrar os bens públicos.

Como visto, a área de intervenção foi dividida em quatro subáreas (TERESINA, 2008), presumindo-se que existiriam quatro Fóruns, o que não ocorreu, registrando-se tão somente a criação de um, mesmo assim, após três anos de instituição do Programa. Segundo o modelo normativo do Fórum, sua composição é constituída por até 20 membros: três representantes do Governo Municipal e 17 representantes das comunidades (TERESINA, 2011). Em 2014, mediante o Decreto n. 13.840 (TERESINA, 2014b), esse modelo sofreu alteração em sua estrutura de funcionamento, com redução do número de participantes de 20 membros para 13; e com decréscimo de 17 para 10 membros, no caso da sociedade civil.

No que se refere à efetividade do Fórum, não se encontram muitos registros formais, como atas de reuniões, inferindo-se, então, segundo declarações de lideranças e de técnicos, que há certa irregularidade em seu funcionamento. Quer dizer, a despeito de o Fórum Comunitário do Lagoas do Norte constar como relevante nos relatórios do BIRD (2016, 2017) e da Prefeitura Municipal (TERESINA, 2007a, 2014a, 2017), na prática, não vem assumindo papel de destaque, sobretudo na resolução de conflitos nas áreas sob intervenção.

Na realidade, a complexidade de grandes projetos urbanísticos exige vários ambientes de interação, de diálogo e de linguagens na relação com os distintos atores. No âmbito de um projeto, conforme Souza (2013) acresce, se o planejamento não leva em conta a dimensão participativa, com caráter deliberativo, a legitimidade da intervenção tende a ser questionada e a se fragilizar. Logo, a qualidade do diálogo é relevante e influencia, de forma decisiva, na implementação e no alcance dos objetivos propostos. Ao conceber um desenho de gestão fechado e focado em respostas técnicas, a PMT buscou minimizar custos políticos, mas não foi capaz de evitar ou reduzir conflitos no curso da intervenção; ao contrário, acirrou posições e confrontos.

4 IMPASSES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA LAGOAS DO NORTE: vozes dissonantes

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: *Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí*

Em 2015, famílias residentes na área de abrangência do PLN expressaram insatisfação diante da ameaça de remoção após cadastramento realizado pela PMT para execução da segunda etapa do PLN. Sob o argumento de violação de direitos, falta de transparência e de diálogo, o grupo passou a se organizar para reverter a medida, mediante o apoio do Centro de Defesa Ferreira de Sousa (CDFS), criado em 2008. Consoante Rodrigues Neto e Lima (2017), o nome do Centro é uma homenagem a um dos primeiros residentes da Avenida Boa Esperança, localizada no bairro São Joaquim, e o mesmo agrega moradores afetadas pelo PLN.

De acordo com a Prefeitura, está prevista a desapropriação de 2.180 famílias, o que corresponde a cerca de 1.730 imóveis. Uma das áreas mais afetadas é a Avenida Boa Esperança, exatamente onde nasceu a onda de contestações às remoções. Esta via margeia o Rio Parnaíba e atravessa os bairros Matadouro, São Joaquim, Olarias e Poti Velho. O motivo que consta no marco de reassentamento para a remoção de 210 famílias é o alargamento da avenida, sob a justificativa central de que a duplicação da via favorecerá a mobilidade para futuros empreendimentos (Teresina, 2007b; 2014c). De fato, a obra mantém relação direta com outra: a construção de um centro turístico, no local em que, atualmente, está o Parque Ambiental Encontro dos Rios, criado graças à Lei n. 2.262 / 1993, e situado no Bairro Poti Velho, no ponto de encontro entre os rios Poti e Parnaíba (TERESINA, 2014a).

Não obstante a comunicação ser considerada como essencial para a condução e o êxito do PLN (TERESINA, 2007a; 2007b; 2014c), a forma de condução do cadastramento constituiu objeto de conflito, contradizendo a própria estratégia anunciada, uma vez que as informações sobre os motivos do levantamento de dados de famílias e imóveis não convenceram a comunidade afetada. Ao contrário, a ação foi recebida pelos cidadãos como agressiva e violadora de direitos, haja vista que os cadastradores contratados pela Prefeitura selaram residências sem reuniões prévias, apenas informando-lhes que seriam removidos. Eis trecho do testemunho de Jocielson Costa, morador do bairro São Joaquim e frequentador do terreiro Nossa Senhora das Graças, ano 2017:

Simplemente eles chegaram sem nenhuma comunicação prévia e simplesmente selaram as casas e disseram que as casas tinham que sair. Os terreiros e as casas tinham que sair porque era área de risco e eles tinham outras prioridades para fazer ali. E aí não perguntaram o que os moradores achavam. Na verdade, o Projeto Lagoas do Norte foi construído com as mãos não sei nem de quem, de todo mundo, menos dos moradores que seriam beneficiados. Foi construído com várias mãos, menos com os mais interessados, que eram os moradores ali da comunidade [...]. E aí simplesmente chegaram e disseram que ali não dava mais para pessoas que moram há 50 anos, terreiros que existem há 30 anos, por exemplo (COLETIVO DE COMUNICAÇÃO “FloresSer”, 2017a, não paginado).

Com efeito, as famílias passaram a resistir à desapropriação, questionando os motivos e os procedimentos adotados pela PMT e, por conseguinte, exigindo a abertura de canais de diálogo com

os gestores para alteração do desenho do Programa. Várias foram as manifestações públicas em frente à Prefeitura e na área de abrangência do PLN, em especial na Avenida Boa Esperança e no Parque Lagoas do Norte. O parque consiste em área urbanizada pelo Programa, localizada à margem direita da Avenida Boa Esperança, próxima a lagoas existentes nos bairros Matadouro e São Joaquim. Foi inaugurada em 2012 e denominada Parque Ambiental Lagoas do Norte em face da promulgação da Lei n. 4476, de 25 de novembro de 2013. Tais manifestações, organizadas pelo CDFS com o apoio de outras organizações sociais e ativistas, contestaram tanto a duplicação da avenida e as obras daí decorrentes, quanto o discurso da Prefeitura, quando afirma que o lugar onde os habitantes residem constitui área de risco (RODRIGUES NETO; LIMA, 2018).

Os manifestantes lançaram mão de diversas formas de expressão e de linguagem: exposição de cartazes em eventos organizados pela Prefeitura e em audiências públicas; faixas e pichações com frases de efeito nos muros de residências; produção de vídeos e curtas-metragens; arte de rua, representando moradores em seu cotidiano. Grande parte dessas expressões públicas e coletivas ocupou páginas de redes sociais, como o *Facebook*, projetando a Região das Lagoas, mais particularmente a Avenida Boa Esperança, como espaço de resistência, sob o título “Atingidos pelo Programa Lagoas do Norte”³.

Com base na análise de documentos produzidos pelo Movimento (panfletos, atas, ofícios, relatórios, *posts* no *Facebook*) e pelo Ministério Público Estadual (MPE), sobretudo o Processo n. 000010-205 / 2015 (PIAUÍ, 2015), que visa resguardar os direitos das famílias, foi possível identificar uma diversidade de estratégias e de espaços de interação criados pelo Movimento em torno do conflito.

A organização de oficinas e palestras com as famílias pelo CDFS, em parceria com ativistas culturais, coletivos e ONGs na área de abrangência do PLN, particularmente nos bairros São Joaquim, Mafrense, Matadouro, Olarias e Poti Velho, serviu como momentos de planejamento das ações. As temáticas tratadas nesses encontros diziam respeito a questões voltadas ao direito à cidade, sobretudo, às relações de posse da área para além da dimensão individual e escriturada, configurando-se como expressão de convivência, sobrevivência, manutenção das tradições e da memória coletiva do lugar. Os ministrantes e os coordenadores das atividades, quase sempre, eram estudantes, professores, profissionais e ativistas culturais. Destaque-se aqui a parceria com o Corpo de Assessoria Jurídica Estudantil da Universidade Estadual do Piauí (CORAJE/UESPI); com o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular do Instituto Camilo Filho (NAJUC/IC) e com o Centro Acadêmico de Arquitetura (UFPI).

³ Endereço em [https:// www.facebook.com/groups/8397071627553075](https://www.facebook.com/groups/8397071627553075).

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: *Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí*

Como antes citado, foram também produzidos conteúdos e imagens via vídeos-documentários e notas sobre as famílias e o Movimento disseminados tanto no meio digital e eletrônico quanto na mídia convencional, graças à ação persistente de ativistas e moradores. Dentre as iniciativas, registra-se o Projeto de Comunicação Popular “Mulheres nos Terreiros da Esperança”, desenvolvido com o Coletivo de Comunicação “FloresSer”, financiado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE) e pelo SOS Corpo – Instituto Feminista para Democracia, entre março e novembro de 2017, com o intuito de discutir medidas relativas aos direitos das mulheres, aos direitos humanos, à memória, ao patrimônio e à ancestralidade. Um trecho de depoimento de uma “Mãe de Santo” evidencia o uso das redes sociais como canal de resistência à desapropriação de terreiros de umbanda:

Sou Mãe Alice [...]. Já estou com quatro anos que estou no lugar da minha avó, que já faleceu, mas a Tenda já existe há mais de 30 anos e assim, esse projeto Lagoas do Norte veio como uma bomba, até porque a gente achou que o fato daqui ser um Centro Espírita, uma Tenda Espírita, a gente iria ficar. A gente mostrou que aqui era um terreiro e, mesmo assim, eles selaram como se fosse só uma casa mesmo. Mesmo assim, Deus é tão bom que me trouxeram as duas ali: a Lúcia e a Dani. Então, pelos nossos terreiros, que não só o meu foi selado [...], como várias outras comunidades que foram seladas, que hoje estão passando pelos mesmos problemas que estamos passando, mas assim, eu tenho muita fé que a gente vai conseguir vencer essa batalha (COLETIVO DE COMUNICAÇÃO “FloresSer”, 2017b, não paginado).

É mister ressaltar que as ações previstas no PLN para a preservação do patrimônio cultural local incluíam, de início, apenas a reforma do Teatro do Boi, melhorias no Parque Ambiental Encontro dos Rios e o Programa de “Salvamento ao acaso”, no sentido de identificar e preservar descobertas arqueológicas. Práticas e manifestações culturais e tradicionais, como as dos vazanteiros, dos pescadores e de religiões afro-brasileiras, representadas por terreiros de umbanda e candomblé não foram, a princípio, incluídas.

Paralelo a essas múltiplas atividades, foram feitas interpelações junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), para acompanhar o impacto do PLN no patrimônio sociocultural das famílias envolvidas, e ao Ministério Público do Estado do Piauí (MP-PI), denunciando a violação de direitos e solicitando o apoio das instituições para resguardar os direitos dos cidadãos (IPHAN/PI, 2015). Foi entregue também, em 2015, aos representantes do BIRD, um dossiê intitulado “PLN: a verdade que a Prefeitura quer esconder”, contendo documentos, imagens e cartas dos moradores solicitando reformulações no PLN para evitar desapropriações consideradas desnecessárias pelas famílias. Trecho de uma das cartas, escrita por uma partícipe do Centro de Defesa Ferreira de Sousa (2015, não paginado), Isabel Pereira Campos, 88 anos, representa bem o sentimento popular:

Moro aqui na Boa Esperança com filhos, netos e bisnetos há 36 anos neste lugar. Venho desmentir a Prefeitura junto ao Banco Mundial de que minha casa é área de risco. Minha casa nunca foi alagada e a Prefeitura quer dar nossas casas para empresários, como um [...] que já possui quatro hotéis ao longo da Avenida Boa Esperança e está construindo um *resort* à margem do Parnaíba, também localizado na mesma via. Tenho o direito de ficar na minha casa. Venham conhecer nossa realidade.

No referido dossiê, registra-se, ainda, o uso da área como residencial e local seguro (livre de enchentes), onde os moradores constroem laços e convivem harmonicamente com a natureza, conservando-a. As famílias contrapõem-se ao discurso da PMT, quando divulga imagens da região, associando-a com moradias precárias e situadas em áreas vulneráveis aos riscos de enchentes e ambientalmente degradadas. Assim, como fruto das mobilizações e do apoio político, jurídico e acadêmico emergentes, as famílias realizaram importantes atividades em torno de suas lutas, como:

1. Reunião com o Coordenador do PLN e do Secretário de Planejamento no escritório local do Programa, onde está instalada a Unidade do Projeto Socioambiental (UPS), bairro São Joaquim, 23 de janeiro de 2015;
2. Três reuniões, no ano de 2015, com o MP-PI e representantes do Governo Municipal, do Movimento e apoiadores: 23 de fevereiro; 17 de março; e 23 de março;
3. Audiência Pública realizada na esfera da Câmara de Vereadores de Teresina (Câmara Municipal), em 23 de maio de 2016 (CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA, CDFS, 2016), com a presença de parlamentares, representantes do Governo Municipal, de entidades comunitárias, núcleos familiares, terreiros de umbanda, ativistas, representantes do Comitê Lagoas do Norte, dentre outros;
4. Quatro reuniões, intermediadas pela Comissão Arquidiocesana de Direitos Humanos de Teresina. Três delas – 11 de março de 2016; 16 de outubro de 2017 e 11 de dezembro de 2017 – contaram com a presença de gestores, representantes do Governo Municipal, do MP-PI e das famílias. O quarto encontro, dia 28 de novembro de 2016, reuniu representantes do BIRD e, novamente, do MP-PI e das famílias;
5. Reunião com a Defensoria Pública do Estado do Piauí, em 1 de fevereiro de 2017;
6. Reunião com a Defensoria Pública do Estado do Piauí, da União e do Ministério Público Estadual, em 6 de setembro de 2017;
7. Reunião com o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PI) sobre as negociações realizadas entre a PMT e as famílias moradoras do bairro Matadouro, em 15 de novembro de 2017.

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

Diante das ações e interpelações do Movimento, pressionando a Prefeitura para reformular o desenho do PLN e evitar as pretendidas remoções, em visível tentativa de correção da estratégia adotada até então, a PMT 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, 2015, p. 5). Quer dizer, a remoção passou a ser justificada pelos governantes tanto pela ocupação irregular em áreas de preservação ambiental quanto pelo risco de enchentes ou alagamentos. A duplicação da Avenida não impactaria o dique, mas seria uma das formas de evitar um desastre socioambiental na região (TERESINA, 2009).

Em contraposição, o Ministério Público (PIAÚÍ, 2015) argumentava que a Lei também garantia a possibilidade de as famílias residirem em área de proteção ambiental, pois há décadas ali habitavam, exigindo, por conseguinte, a suspensão dos cadastros e a inclusão dos representantes das famílias em projetos executivos de obras e em estudos que viabilizassem sua permanência no espaço em discussão. Naquele momento, simultaneamente ao conflito contra o deslocamento das famílias, a Prefeitura inaugurou, no dia 9 de novembro de 2017, a Praça dos Orixás, construída em homenagem às religiões de matrizes africanas, como umbanda e candomblé, no bairro São Joaquim. Seria sua “resposta democrática” à reivindicação de ativistas e representantes religiosos da região e da capital, como símbolo de uma gestão que incorporava propostas da população e cumpria o papel democrático de preservar as tradições locais. Embora a Praça resultasse em demanda da coletividade, para ativistas culturais e membros do CDFS, sua instalação não compensaria a intenção em remover os terreiros, o que revelava divergência de interesses e vozes dissidentes entre as lideranças locais (TERESINA, 2014c). Declarações ao longo da reunião com representante da Defensoria Pública, em fevereiro de 2017 (não paginado), registram o pensamento das lideranças, a exemplo da fala que diz:

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 não podem ser retirados, porque eles têm (uma Lei) que não podem ser arrancados do lugar, sem levar em conta a nossa história.

Nesse processo, as lideranças do CDFS passaram a questionar a representatividade do Comitê Lagoas do Norte como mediadores na relação com a Prefeitura e, ao mesmo tempo, a reivindicar o reconhecimento oficial da entidade como a principal interlocutora das famílias atingidas pelo Programa. Trechos ora transcritos da audiência pública realizada na Câmara Municipal de Teresina, em 23 de maio de 2016, para tratar da segunda etapa do PLN, revelam nítidos impasses e

flagrante tensão na execução do Programa, como demonstra parte da fala de Fátima Zumbi, Coordenadora do Grupo Afrocondarte e também Coordenadora do Comitê Lagoas do Norte, à época:

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 outro discurso, mas quando se está disposto a conversar, dá certo (TERESINA, 2016, p. 15).

Na mesma ocasião, ou seja, na mesma audiência pública, Cláudio Lima, morador da Avenida Boa Esperança e membro do CDFS complementa:

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 [Firmino da Silveira Soares Filho]. O Prefeito fala e eles dizem amém (TERESINA, 2016, p. 17).

Do outro lado, gestores e técnicos da PMT, tomando como referência o chamado III Painel de Segurança do Dique do Parnaíba (TERESINA, 2017), argumentam que o impasse com os cidadãos residentes na área vem sendo politizado, de modo a se contrapor aos benefícios do Programa e à segurança da população mais vulnerável. Declaram ter apresentado todos os estudos técnicos exigidos pelo Movimento e pela Promotoria, os quais confirmariam a necessidade de remoção descrita no referido Painel e justificariam o teor parcial da entrevista do Prefeito Municipal Firmino da Silveira Soares Filho, naquela ocasião:

De nossa parte, temos buscado mostrar toda a parte técnica e aberto sempre ao diálogo. Mas a gente entende que é muito mais um movimento político do que comunitário [...] 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. De nossa parte, temos um problema que é de natureza técnica que é o fato de que a zona Norte fica, nos períodos de inverno, abaixo dos níveis dos rios, sob risco permanente de inundação. Exatamente por isso que foi feito o dique na década de 80 e que as lagoas estão sendo drenadas. Agora, esse dique não é eterno. Sem manutenção, as barragens apresentam 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 (TERESINA, 2017, não paginado).

Percebe-se que a Prefeitura visualiza toda a problemática como questão meramente técnica. Tal prática, como Rodrigues Neto (2005) analisou, remonta a antigas estratégias, marcadas pela tentativa de descaracterizar a fala do interlocutor, ou, simplesmente, de fugir do enfrentamento político da questão fundiária. Ademais, quanto aos estudos técnicos realizados ou subcontratados pela PMT, o Movimento argumenta que eles são restritos, contêm contradições e não são transparentes, além de desconsiderarem as dimensões socioeconômica e cultural da população. Para os ativistas, a

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

metodologia também foi equivocada, pois privilegia a dimensão física em detrimento do aspecto humano. Defendem que a decisão técnica deve adequar-se aos interesses dos moradores, cujas demandas não estão sendo contempladas durante os processos decisórios, tal como afirma a professora Lucineide Barros, apoiadora do Movimento, em audiência pública, realizada em 11 de dezembro de 2017 (não paginado), na Casa Episcopal da Arquidiocese de Teresina.

É uma abordagem que não aposta na sabedoria das pessoas, que não aposta no conhecimento das pessoas, que não aposta na cidadania das pessoas. Tanto é que para que hoje ocorresse este momento de socialização de um estudo, foi necessário fazer pressão para que os técnicos viessem aqui dizer o que fizeram com os recursos públicos [...]. A população precisaria estar nesse processo desde o início, e não apenas no resultado do estudo.

Sob essa ótica, enquanto a PMT busca, através de estudos geológicos e de engenharia, comprovar que a área é de risco para moradia devido a possíveis enchentes, as famílias ameaçadas sustentam que é preciso eliminar, sim, o risco, preservando-se, porém, o *modus vivendi* e a história de vida dos indivíduos, mantendo-os em seu local de origem.

Indo além, os moradores insistem em afirmar que o Programa vem sendo conduzido de forma a atingi-los negativamente. Citam, com frequência, em depoimentos dados em audiências públicas e constantes em documentos, as seguintes variáveis: i) enfermidades de numerosos habitantes diante da ameaça da remoção, com denúncia da morte de uma idosa; ii) desamparo de ex-trabalhadores das olarias por parte da Prefeitura, com alguns se tornando dependentes químicos; iii) arrependimento de moradores, seja dos 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 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), agora, com sérias dificuldades de sobreviver, em face da distância de suas novas casas até as áreas de serviço, do comércio e da perda ou distanciamento de laços comunitários; iv) precariedade da moradia diante da má qualidade do residencial construído na mesma região das lagoas (RODRIGUES NETO; LIMA, 2018).

As duas partes do conflito (gestores e Movimento), em lados opostos, agem, manifestam-se, buscam conquistar a opinião pública, disputando não apenas sentidos da participação, mas a forma como se deve conduzir o processo de transferência 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 consenso.

De fato, ao subjugar, na prática, a discussão política à dimensão técnica, as autoridades públicas descaracterizam a própria dimensão política como espaço de conflito, negociação,

divergência, construção de dissensos e consensos, o que conduz à possibilidade de exclusão de parcela considerável da população, sobretudo os mais carentes ante os benefícios diretos da urbanização. Logo, o padrão de governança adotado pela PMT na condução das ações como forma de responder aos problemas urbanos, ao se delinear como modelo gerencial, que minimiza a dimensão política, incorre no risco de não atender, efetivamente, à diversidade das demandas da população local. Além do mais, uma realidade urbana com problemas mais e mais complexos requer uma governança que envolva não apenas a dimensão cooperativa, mas, também, a construção de espaços que traduzam as distintas expressões e interesses diversificados dos atores sociais.

Ordenar e regularizar territorialmente uma área, cuja meta prioritária é a preservação e a recuperação dos recursos naturais, torna-se, assim, um desafio para os agentes, que anseiam por uma convivência democrática e sustentável com o meio ambiente. Como Harvey (2013) descreve, quando se trata do direito à cidade, a disputa por ela precisa ser resolvida quanto a seu significado que, longe de se limitar a um arranjo discursivo e tecnocrático, é implantado em formas opostas de compreensão da participação, produção de espaço urbano e capacidade de experimentar acordos mais justos.

5 CONCLUSÕES

Como previsto em estudos que envolvem grandes projetos urbanísticos no Brasil e em outras nações, é evidente que tendem a manter efeitos não consensuais, devido à diversidade de interesse entre os atores sociais envolvidos, incluindo o Estado e cidadãos, portadores de singularidades de diferentes naturezas. No caso do PLN, em face do histórico de uso e de ocupação da região, os representantes da Prefeitura e do BIRD, amparados no discurso de proteção à população diante da existência de riscos de alagamentos e enchentes, apresentam a remoção das famílias como uma das soluções, a qual é rejeitada por parte da população local. Daí emergem práticas sociais e contradiscursos produzidos a partir de uma teia de agentes sociais (lideranças, moradores, pesquisadores, ativistas) que buscam valorizar, legitimar e regularizar a permanência de moradores, considerados atingidos em seus direitos à cidade.

Ao conceber um desenho de gestão relativamente fechado e focado em respostas técnico-científicas para problemas socioambientais, a PMT, na realidade, buscou minimizar custos políticos, mas a pesquisa constatou que tal estratégia não foi capaz de evitar ou eliminar divergências e conflitos no curso da intervenção. Ao contrário, suscitou acirramentos e impasses com vistas à abertura de canais de diálogo para o atendimento às demandas específicas locais. Destarte, enquanto o Governo Municipal mobiliza a população visando participação colaborativa mediante discurso técnico, o

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

Movimento dos atingidos diretamente pelo PLN cria canais de diálogo, provoca reuniões e audiências públicas, exigindo, através de meios jurídicos, técnicos, sociais e manifestações públicas, a alteração do desenho do PLN de modo a garantir sua permanência na área.

Em suma, a análise efetivada, com base em estudos da literatura e em documentos, permite inferir que o padrão de governança que orienta o PLN é de caráter técnico-gerencial. A partilha das decisões estruturais está concentrada no diálogo entre o Prefeito, os representantes do BIRD, implicando uma incorporação seletiva e pontual das demandas da população local, sobretudo em face da proposta de remoções involuntárias previstas em seu desenho.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (BIRD). **Relatório PAD 1136**. Documento do Projeto com proposta adicional do montante de US\$ 88 milhões ao município de Teresina, 1 de fevereiro de 2016. Teresina, 2016.

_____. **Sistemas de ciudades**: la urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza. Washington, D.C., 2009

_____. **The world development report 2017**: governance and the law concept note. Washington, D.C., 2017.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, Brasília, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CASTRO, C. Y. S. de F. **O corredor cultural**: espaço de materialização da exclusão social em Mossoró – RN. 2012. 156 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2012.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA (CDFS). **Dossiê Projeto Lagoas do Norte**: a verdade que a prefeitura quer esconder. Teresina, 2015.

_____. **Relatoria sobre as atividades do Movimento dos Atingidos pelo PLN do ano de 2016**. Teresina, 2016.

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**, Belo Horizonte, v. 27, p. 159-188, 2017.

COLETIVO DE COMUNICAÇÃO “FloresSer.” **Vídeo-documentário “A voz da esperança.”** 25 set. 2017a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q3o2Gr5uTO0>. Acesso em: 12 maio 2018. (Trecho de Jocielson Costa).

_____. **Vídeo-documentário “Religando vivências.”** 26 jun. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kjEU0OnjlgY>. Acesso em: 2 fev. 2018.

CRUZ, S. H. R. **Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas**: segregação social e moradia em Belém e Manaus. 2012. 317 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

GAGLIARDI, C. M. R. **Intervenções urbanas e dinâmica local**: o processo de requalificação do centro histórico de Gênova, Itália. 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 27-34.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006. 251p.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/l/article/view/18497/13692>. Acesso em: 3 mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br>. Acesso em: 4 jun. 2016.

_____. **Cidades**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/teresina/panorama>. Acesso em: 15 dez. 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN / PI). Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) / PI. **Informação Técnica n. 68 / 15**: manifestação sobre a segunda etapa do PLN, atendendo a Ofício encaminhado pela comunidade impactada. Teresina, 2015.

LE GALÈS. Quem governa, quando o Estado não governa. **Novos Estudos CEBRAP**, Brasília, n. 102, p. 27-40, jul., 2015.

LIMA, A. J. de. **Gestão urbana e políticas de habitação social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010. 224p.

_____. **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 – etapa). Teresina: UFPI/FAPEPI/CNPQ, 2015.

LIMA, I. M. de M. F. Teresina: urbanização e meio-ambiente. **Scientia et Spes**, Teresina, v. 1, n. 2, p. 181-206, 2002.

MARQUES, E. C. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. **Centro de Estudos da Metrópole. Textos para Discussão**, São Paulo, n. 18, p. 1-54, 2016.

PIAUÍ. Ministério Público. **Procedimento Preparatório n. 15**. Assunto: Possíveis irregularidades no reassentamento das famílias e imóveis da segunda fase do Programa Lagoas do Norte. Data de autuação: 9 de outubro de 2015. Teresina, 2015.

GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS E PADRÃO DE GOVERNANÇA: Programa Lagoas do Norte em Teresina – Piauí

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. 148f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2005.

RODRIGUES NETO, E. X.; LIMA, A. J. Grandes projetos urbanísticos e participação política: análise do Programa Lagoas do Norte em Teresina. In: SILVA, M. do R. de F. e S. *et al.* (Org.). **Questão social e políticas públicas na atualidade**. Teresina: EDUFPI, 2017. p. 255-269.

_____. Representações socioespaciais sobre áreas de intervenção de grandes projetos urbanísticos: diferentes modos de apropriação e relação de agentes sociais sobre a área do Programa Lagoas do Norte em Teresina – PI. **Geografia em Questão**, [S. l.], v 11, n. 1, p. 106-30, Marechal Cândido Rondon, 2018. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/17897>. Acesso em: 5 dez. 2018.

SILVA, M. M. A. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. 2013. 273f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/biblioteca_novo_2/arquivos/agua_em_meio_urbano_favelas_nas_cabeceiras_silva_margarete4.pdf. Acesso em: 8 ago. 2018.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 556p.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN). **Avaliação ambiental do programa de melhoria da qualidade ambiental de Teresina**: Programa Lagoas do Norte. Relatório de Avaliação Ambiental. Teresina, 2007a.

_____. _____. **Programa Lagoas do Norte**: marco de reassentamento involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação do PLN. Teresina, 2007b.

_____. _____. **Programa Lagoas do Norte**: acordo de empréstimo BIRD LN 7523. Manual Operacional. Teresina, 2008.

_____. _____. **Projeto socioambiental**. Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte. Teresina, 2009.

_____. _____. Decreto n. 11.300, de 9 junho de 2011. Cria o Fórum Lagoas do Norte. **Diário Oficial do Município de Teresina**, Teresina, 9 de junho de 2011.

_____. _____. **Avaliação ambiental do programa de melhoria da qualidade ambiental de Teresina**: Programa Lagoas do Norte. Relatório de Avaliação Ambiental. Fase 2. Teresina, 2014a.

_____. _____. Decreto n. 13.840, de 23 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Fórum Lagoas do Norte. **Diário Oficial do Município de Teresina**, Teresina, 23 de janeiro de 2014b.

_____. _____. **Programa Lagoas do Norte**: marco de reassentamento involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação da 2ª fase do PLN: versão após audiência pública. Teresina, 2014c.

_____. _____. **Nota à audiência pública.** Teresina, 17 de março de 2015.

_____. _____. **Avaliação das condições de segurança e estabilidade do dique Parnaíba.**

Relatório técnico elaborado pelos consultores: José Roberto Thedim Brandt; Mário Cicareli Pinheiro e Ronei Vieira de Carvalho. Contrato PMT / SEMPLAN /UGP Lagoas do Norte n. 15/2016 - Teresina, 2017.