



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.1.28296

Grandes Projetos Urbanísticos e Governança Urbana: análise do Programa Lagoas do Norte (PLN), em Teresina-PI

Great Urban Projects and Urban Governance: analysis of the Programa Lagoas do Norte (PLN), in Teresina-PI

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO*

ANTÔNIA JESUITA LIMA**



RESUMO - O presente artigo analisa o padrão de governança que orienta um grande projeto urbano em Teresina-PI, o Projeto Lagoas do Norte (PLN). Apóia-se em dados documentais (da Prefeitura Municipal de Teresina e da agência financiadora do projeto, o BIRD) e numa discussão teórica sobre governança urbana. O estudo constatou que os processos decisórios que consolidaram a estruturação da intervenção foram relativamente fechados, restritos ao governo municipal e ao BIRD. Constatou, ainda, que o caráter das instâncias e mecanismos de coordenação do programa se aproxima de um padrão gerencial com participação social, de perfil colaborativo, direcionada para a eficácia, sustentação e legitimação da intervenção.

Palavras-chave - Grandes projetos urbanos. Governança e participação política.

ABSTRACT - This article analyzes the governance pattern that guides a great urban project in Teresina-PI, Projeto Lagoas do Norte (PLN). It is supported by documentary data (from the Prefecture of Teresina and the project funding agency, BIRD) and a discussion about urban governance. The study verified that the decision-making processes that consolidated a structuring of the intervention were relatively closed, restricted to the municipal government and BIRD. It also verified that the character of the instances and mechanisms of the program coordination approximates a managerial standard with social participation, with a collaborative profile, targeted to effectiveness, support and legitimization of the intervention.

Keywords - Great urban projects. Governance and political participation.

* Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), atualmente é professor da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Teresina - PI/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/7739832437174733>. E-mail: edmundouespi@hotmail.com.

** Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), é professora titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina - PI/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/6361954897566500>. E-mail: a.je.l@uol.com.br.

Submetido em: julho/2017. Aprovado em: abril/2018.

Em um contexto globalizado de fluxos de pessoas, investimentos e informações, conforme Vainer, Oliveira e Lima Júnior (2015), os grandes projetos urbanos constituem a materialização das concepções competitivas orientadas por estratégias de *marketing urbano*. Geralmente promovidas pelos governos (locais e estaduais), tais artifícios servem para atrair investimentos do mercado e auxílios logísticos (recursos financeiros e técnicos) das agências internacionais, bem como buscam convencer a população a aceitar os empreendimentos e a colaborar com eles. Harvey (2006) argumenta que tal estratégia transforma a cidade em mercadoria. Por seu turno, Castells e Borja (1996) defendem o modelo como uma ferramenta inovadora para articulação entre agentes públicos e privados, visando à melhoria socioeconômica das cidades e ao conseqüente interesse coletivo.

Pesquisas empíricas (CASTRO, 2012; CRUZ, 2012; SILVA, 2013) constataam que grandes projetos urbanísticos no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, 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, dentre os quais, destaca-se a segregação socioespacial.

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 intervenções desta natureza. Caracterizar, portanto, o padrão de governança que as sustentam, verificando em que medida incorpora os interesses locais torna-se fator central para compreender as razões de seus resultados positivos e/ou negativos.

A fim de contribuir com os estudos nesse campo temático, o presente artigo pretende refletir sobre a experiência do Programa Lagoas do Norte, que vem promovendo, desde 2008, alterações socioespaciais substantivas numa extensa área da Zona Norte de Teresina, capital do Piauí. Essa intervenção compreende um conjunto de ações de caráter físico-urbanístico, ambiental, econômico e social e se propõe a equacionar os riscos socioambientais existentes nessa região, melhorando as condições urbanas e sociais da população mais pobre (TERESINA, 2008).

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, principal financiador do Programa¹, 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 o Relatório de Avaliação Ambiental (TERESINA, 2007a), o Marco Operacional (TERESINA, 2008) e o Projeto Socioambiental (TERESINA, 2009). Os dois últimos correspondem, respectivamente, ao marco de referência para execução do programa e ao trabalho técnico-social.

Na primeira parte do artigo realizam-se aproximações conceituais sobre governança urbana, focalizando o debate em torno do modelo de governança empreendedorista que orienta grandes projetos urbanos e discute estudos que se apresentam como alternativos.

Na sessão seguinte, analisa-se a fase de preparação e consolidação do desenho do Programa Lagoas do Norte, seus principais protagonistas e os espaços de discussão adotados. Nas últimas seções, examina-se o escopo definitivo do PLN, sobretudo, a estrutura de gestão, os mecanismos de participação e controle social propostos e consubstanciados no marco de referência, no plano de gestão ambiental e no projeto socioambiental.

Governança urbana: aproximações conceituais

No início da década de 1990, o Banco Mundial (BIRD) passou a adotar a concepção de governança para avaliar não apenas os resultados das políticas governamentais, mas também a forma como o governo exerce seu poder. Para isso, define governança como o modo pelo qual o poder é exercido na

administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento econômico (MANCINI, 2014).

Nesse sentido, a abordagem de governança adotada pelo BIRD aproxima-se da perspectiva normativa de *good governance* – bom governo, que enfatiza a regulação social e a governabilidade com vistas ao aumento da eficiência e efetividade. Tendo em vista 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 controle social (ARANTES, 2006; MANCINI, 2014).

Em 2015, justificando a necessidade de abordagens que permitam o melhor entendimento das dinâmicas de governança para desenvolver políticas eficazes, o BIRD amplia sua definição, construída em 1992². No documento *The World Development Report 2017: governance and the law*, a instituição passa a conceber a governança como “[...] processos através dos quais os atores estatais e não estatais interagem dentro de um determinado conjunto de regras formais e informais, que moldam e são moldados por normas e poder” (BIRD, 2015, p.1).

A despeito de, nesse documento, o BIRD adotar uma concepção de governança distinguindo-a de governo e se aproximando mais da ideia de tomada de decisões coletivas, com normas e processos relativos ao fornecimento de bens públicos, a agência continua centrando-se na *good governance*, associando-a à capacidade do Estado de exercer determinadas funções na relação com os agentes não estatais.

À medida que a discussão sobre governança foi introduzida pelas agências multilaterais na América Latina, na década de 1990, diferentes atores sociais e políticos foram se reapropriando do termo e ampliando seu sentido. Segundo Ivo (2001), os movimentos sociais, intelectuais e gestões locais passaram também a enfatizar a dimensão política e social, colocando em segundo plano as dimensões técnico-institucional e de ajuste econômico recomendadas pelas agências.

Assim é que, no lugar de uma participação social restrita, de caráter colaborativo e legitimador das ações governamentais, focada na inclusão econômica dos pobres no livre mercado, a expressão *good governance* é ressignificada e associada com a construção de espaços públicos ampliados de participação política promotora da redistribuição de renda e dos direitos sociais (ARANTES, 2006; IVO, 2001). Tal concepção de governança, orientada para a democratização das decisões e de seus resultados, vai ao encontro das abordagens da literatura norte-americana descritas por Frey (2007), entre as quais destacam-se os tipos participativa, negociada e interativa.

No que se refere à governança participativa e à negociada, ambas se caracterizam 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).

Quanto à governança interativa significa a capacidade de os governos criarem situações favoráveis para interconexão 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. Destarte, governar significa gerir uma rede de relações sociais com vistas tanto a melhorar o desempenho das políticas quanto a democratizar a sociedade (FREY, 2007).

Nesse sentido, as abordagens examinadas – *good governance*, governança democrática, participativa, negociada e interativa – associam a governança a resultados positivos, ou seja, a um governo bom, eficiente, democrático e horizontal. Contudo, o modo como esses elementos são definidos, sobretudo os significados dos termos democracia e participação social, é distinto, mas não necessariamente são inconciliáveis entre estas abordagens.

Desse modo, a abordagem *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, racionalizando e fiscalizando a gestão, buscando superar práticas de corrupção e clientelismo. A concepção de desenvolvimento priorizaria o bem-estar individual, através de ações pedagógicas, pontuais e inclusivas dos pobres, introduzindo-os no mercado de trabalho ou transformando-os em empreendedores.

Por outro lado, a governança democrático-participativa e/ou interativa dá ênfase à 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.

Não obstante as diferenças (estratégias e mecanismos) que conduzem a bons resultados (eficácia e/ou democratização), Frey (2007) constata que as gestões (sejam elas mais ideologicamente de esquerda ou de direita), em face dos contextos, relações, conflitos, pressões sociais e/ou econômicas, podem incorporar características tanto do modelo gerencial, próximo do que o BIRD define como governança, quanto do modelo democrático-participativo.

Por seu turno, Marques (2013) argumenta que não se deve definir a governança somente como concepções e processos políticos que conduzam a bons resultados, seja ele delineado como eficiência ou participação social, pois se assim for o foco, se limitam as possibilidades de descobrir como os resultados são produzidos, sejam eles bons ou maus. Nem entender os efeitos somente se incluídos casos com e sem participação, pois a previsão e/ou promoção da participação social na gestão, não significa mais democracia. 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.

Segundo Teixeira (2002), a participação social, vista como um processo que abrange várias modalidades de ser, tomar e fazer parte de algo como a cidade, pode ser objeto de confluências, mas também de disputas. Analisar essa participação dentro das dimensões da governança significa entender seu sentido, seus mecanismos e seu grau de influência no plano-discurso (concepção) e na implementação da intervenção (execução, controle e avaliação). Inclusive, sobre esse aspecto discutem vários autores, entre eles Souza (2013) e Dagnino, Oliveira e Panchifi (2006).

Em suma, a análise de padrão de governança urbana corresponde não apenas à identificação ou caracterização dos tipos ou modelos, mas da 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 no plano-discurso e implementadas, sejam elas formais e/ou informais, legais e/ou ilegais.

Com efeito, é forçoso analisar o desenho político, sobretudo, o modelo de gestão proposto, pois este vai importar no direcionamento da intervenção. Por outro lado, cabe observar no processo, principalmente no contexto onde acontecem as interações, os atores e suas estratégias e recursos usados para influenciar os resultados da política, no caso, aqui em análise, a implantação de um grande projeto urbanístico.

Grandes projetos urbanos e a governança empreendedorista

O modelo de gestão e planejamento estratégico e gestão, associado a grandes projetos urbanos, tornou-se objeto de grandes debates. Entre os defensores desse modelo destaca-se Manuel Castells. Segundo Vainer, Oliveira e Lima Júnior (2015), a partir da década de 1990, Castells se afasta do estruturalismo marxista francês e passa a reconhecer virtudes no mercado, propondo um modelo de gerir a urbe orientado pela implantação de uma infraestrutura urbana, com o objetivo de transformar as cidades em centros urbanos de serviços e consumo.

Contraditoriamente, Harvey (2006) argumenta serem as melhorias e a infraestrutura urbana derivada dessas intervenções, muitas delas definidas como renovação urbana, promotoras de exclusão e despossessão das classes populares. Nesse sentido, a forma como as intervenções são definidas e executadas e sua posição diante dos problemas urbanos (enfrentamento ou reiteração) são aspectos que constituem a base da discussão entre perspectivas diferentes sobre tal fenômeno.

Castells e Borja (1996) recomendam que as cidades devem promover mudanças institucionais, de infraestrutura, assim como empreender grandes projetos, megaeventos de imagem positiva, adequando-se às novas demandas da economia global e da competitividade internacional. Desse modo, os cidadãos poderão se firmar como atores capazes de superar crises, mantendo sua autonomia política, preservando e valorizando particularidades locais.

A estratégia urbana do BIRD³ para o período 2010-2020, continua recomendando às cidades o modelo de gestão gerencial ou empresarial urbano⁴, incorporado pela agência desde a década de 1980. Seu foco está no desenvolvimento institucional da gestão urbana para tornar a cidade competitiva. O BIRD (2009, p.12), ao recomendar o incentivo ao crescimento econômico para reduzir a pobreza, reforça a “velha” concepção da cidade como “[...] motor do crescimento”, como lugar para produção de riquezas e poder, sendo esta a lógica que preside os projetos urbanos orientados para isso.

Harvey (2006; 2012), crítico desse modelo de governança, levanta elementos que o configuram: a coalizão 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. Com efeito, o crescimento da desigualdade urbana seria seu principal impacto.

Sob tais pressupostos, a cidade se transforma 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, por exemplo, os valores e tradições culturais locais, o meio-ambiente e os megaeventos esportivos.

Nesse contexto, o direito à cidade passa a ser concebido apenas como direito individual. A lei e as parcerias público-privadas se realizam sem transparência. A dinâmica de um mercado sem controle substitui as capacidades deliberativas fundamentadas em solidariedades sociais. Culturas oposicionistas têm se adequado ao empreendedorismo urbano, inserindo-se nas estruturas de sua governança e encontrando alternativas para desafiar a hegemonia da ordem vigente (HARVEY, 2013).

Harvey (2013, p. 29) ressalta ainda que o direito à cidade é “[...] um direito ativo de fazer a cidade diferente”, de moldar o processo de urbanização, e isso não se dá sem conflito. Tal argumentação vai ao encontro do pensamento de Lefebvre (2006), quando destaca 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.

Assim, sob o ponto de vista de Harvey (2013), a radicalidade da participação democrática é caracterizada pelo reconhecimento dos conflitos e das diferenças, de modo que desprivatiza a cidade, criando espaços públicos de caráter deliberativo e voltado às necessidades coletivas.

Segundo Vainer (2002), o empreendedorismo urbano (ou empresariamento das cidades) ocorridos nos países desenvolvidos tem se difundido 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. Este modelo, conforme seus defensores, substituiria o tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário.

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. Tal padrão de governança empreendedorista faz das intervenções urbanas, sobretudo as definidas como grandes operações de renovação e requalificação urbana, instrumentos de adequação das cidades às demandas do capital para sua reprodução, sendo a gentrificação e a segregação socioespacial seus principais efeitos (VAINER, 2002).

Glagliardi (2011), por sua vez, parte da ideia de que não há um modelo prefixado ou predeterminado de grandes projetos urbanos, pois se constituem num produto da ação social em contextos temporais e espaciais diversos.

Ademais, conforme constatou 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. Defende, portanto, que, entre outras variáveis, 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, constituem elementos relevantes para o alcance de bons ou maus 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).

O desenho desses grandes projetos, ao tornar-se assim produto destas interações, influencia o padrão de gestão e os resultados. Com base nessas discussões, verificar-se-á a perspectiva de governança que orientou a consolidação do desenho do Programa Lagoas do Norte em Teresina-PI na sua fase de conceptualização.

A formulação do programa e a participação dos atores: o protagonismo da agência multilateral

O Programa Lagoas do Norte foi idealizado, especificamente, no Plano de Governo do Prefeito Firmino Filho (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 cidade⁵ 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). Em 2003, a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) recebeu autorização do governo federal para contrair financiamento junto ao Banco Mundial (BIRD, 2008). Foi quando se iniciaram as negociações para obtenção do apoio técnico e financeiro da agência (BIRD, 2008).

Para fins de liberação do empréstimo, o BIRD define várias condicionalidades,⁶ 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) alinhamento dos documentos do Banco com os do mutuário.

Ao estudar a política das agências multilaterais para as cidades, Arantes (2006, p.69) afirma que, como o caráter do empréstimo não é “[...] *stricto sensu*”, mas inclui exigências e restrições a serem aceitas e consideradas pelo tomador, evidencia-se a pretensão do credor em influenciar substancialmente o uso do recurso público e da organização política estatal. Em outros termos, há o interesse da agência no sentido de implantar sua agenda afirmativa impactando a governança, com o objetivo de tornar a gestão municipal empreendedorista.

Nesse contexto, uma análise do documento de *Appraisal* do projeto, que reúne avaliações, informações específicas e orientações do BIRD 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 região 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.

Desse modo, o Documento Conceitual do Programa (*Project Concept Notes*) foi aprovado pela agência em 2004, contemplando a estratégia do BIRD para as cidades brasileiras (BIRD, 2008), a qual é sustentada na modernização do aparelho estatal. Tal estratégia prevê a transformação das cidades sob os seguintes aspectos: I) competitivas (capazes de promover ambientes de negócios e atrair capitais); II) solventes (financeiramente ajustadas e capazes de obter créditos); III) parceiras (capazes de articular outros entes federativos e a iniciativa privada para desenvolver políticas públicas); e IV) eficazes (capazes de melhorar a gestão e prestação de serviços básicos).

De acordo com análise do 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, os representantes da agência, como é praxe, realizaram missões⁷, apresentando recomendações e restrições ao tomador (município). Além disso, o governo municipal precisou contratar consultorias com a finalidade de prestar assistência aos gestores e técnicos, através de treinamentos (oficinas, palestras e reuniões), bem como elaborar diagnósticos e projetos (TERESINA, 2007a; BIRD, 2008). No conjunto de medidas requisitadas pelo BIRD, destaca-se, aqui, a participação social, pois segundo a Norma Operacional OP/BP 4.01, a análise da 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 PMT realizou, entre 2005 e 2006, quatorze reuniões, denominadas no Relatório de Avaliação Ambiental de consultas públicas (TERESINA, 2007a).

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 diverso, foram realizadas diversas reuniões na etapa de preparação do Programa [...] (TERESINA, 2007a, p.111).

O formato dessas reuniões constava da exibição de um vídeo que descrevia a área de abrangência e os componentes do PLN, além de pormenorizar obras e atividades a serem implementadas, seguindo-se de uma exposição das dúvidas, demandas e proposições das pessoas presentes (TERESINA, 2007a). Dessa forma, a Prefeitura permitia o acesso às informações que considerava relevantes ao público-alvo, entretanto as demandas e proposições surgidas poderiam ser incorporadas ou não ao projeto.

As consultas públicas tiveram, assim, um papel de recurso técnico de natureza colaborativa e legitimadora das ações já executadas pela PMT com auxílio e anuência do BIRD. A comunicação tem papel central nesse formato de consulta, à medida que incentiva os indivíduos a contribuir 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 (FREY, 2007).

O Quadro 1 detalha os eventos realizados e revela tanto a diversidade de seus perfis quanto do público-alvo atingido, contudo, o que chama mais atenção, é que a consulta direcionada aos diretamente afetados e/ou beneficiários resumiu-se a uma única reunião com a presença de 26 lideranças. Assinale-se, ainda, a ausência de reuniões com os empreendedores locais e/ou seus representantes (formais e informais).

Quadro 1 – Consultas públicas realizadas entre 2005 e 2006. Programa Lagoas do Norte

	DATA	PÚBLICO-ALVO	PARTICIPANTES
1	02.12.05	Lideranças comunitárias Lagoas do Norte	26
2	15.02.05	Conselho de Economia e Professores da Universidade Federal do Piauí – UFPI	90
3	16.12.05	Instituições intervenientes no Programa Lagoas do Norte	14
4	19.12.05	Representantes políticos do Estado	15
5	19.01.06	Conselho Estadual de Cultura	09
6	30.01.06	Curadoria do Meio Ambiente	03
7	02.01.06	Encontro de Contadores	68
8	08.01.06	Representantes de Núcleos Financeiros da Prefeitura de Teresina	26
9	09.02.06	Seminário do Projeto Vila-Bairro	66
10	10.02.06	Reunião para funcionários do Governo do Estado	30
11	15.02.06	Evento no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA – Dia da água e proteção de recursos hídricos	Sem informação precisa
12	10.04.06	Reunião para órgãos federais	15
13	11.04.06	Reunião extraordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – CONDEMA, aberta ao público	80
14	12.04.06	Palestra sobre Impactos do Programa na UFPI, Mestrado de Ciências Ambientais	14
Total de Participantes			456

Fonte: Teresina (2007a)

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

Quanto “[...] às questões mais frequentes observadas durante a discussão do Programa [...]” nessas consultas, segundo a prefeitura (TERESINA, 2007a, p.114), 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.

Conforme o exposto, a manifestação dos presentes nesses eventos concentrou-se nas expectativas e dúvidas sobre o cronograma, qualidade e efetividade do programa, sinalizando certo interesse em discutir quando, como e que tipo de benefícios e serviços seriam ofertados à comunidade. Por seu lado, os gestores elegeram como principal critério a dimensão técnica, 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.

A respeito das “[...] questões incorporadas [...]” ao desenho do programa (TERESINA, 2007a, p.114), a Prefeitura citou apenas as suscitadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, destacando a preocupação desse colegiado com: I) o monitoramento permanente da água das lagoas; II) a regulamentação e gestão de serviços nos parques ambientais; e III) as medidas para compensar a desativação de atividades oleiras nas lagoas da região. Não obstante o cuidado da gestão municipal em registrar que foram consideradas tais observações, isso se deu com base em soluções já prescritas, pois, como visto, as consultas tinham como objetivo divulgar as ações já planejadas.

Com a finalidade de responder “[...] aos impactos identificados e às demandas decorrentes do processo de consulta pública [...], (TERESINA, 2007a, p.114), a PMT apresentou um Plano de Gestão Ambiental contendo 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.

A elaboração de tal 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 BIRD, conforme descreve o próprio documento da Prefeitura:

A identificação das intervenções do Projeto, enquanto baseada 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 multilateral 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 PMT.

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, 2008, 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 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 mesma conquistar centralidade na relação com a Prefeitura.

O plano-discurso do Programa Lagoas do Norte

A concepção emergencial-modernizadora e empreendedorista do programa

O Programa Lagoas do Norte 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 12 lagoas existentes na região 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, 2008, p.8).

Seguindo o modelo de outras intervenções (financiadas pelo BIRD) que fazem uso de abordagens integradas e multissetoriais para lidar com problemas relacionados à urbanização, serviços básicos e recuperação ambiental, o Programa traz, no seu desenho, um conjunto de ações agrupadas em três componentes, resumidas no Quadro 2: a) modernização da gestão municipal, desenvolvimento da cidade e gerenciamento do projeto; b) desenvolvimento urbano-ambiental; e c) desenvolvimento econômico e social.

Quadro 2 - Componentes e ações previstas no PLN. Teresina-PI

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.

<i>Cont.</i>	
Desenvolvimento urbano-ambiental integrado nas Lagoas do Norte	Saneamento e urbanização das margens das lagoas nos 13 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 de 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, 2008)

Conforme o exposto no referido quadro, essas são ações de caráter emergencial porque buscam eliminar o risco socioambiental, mas sinalizam, ao mesmo tempo, para um padrão de caráter redistributivo. 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 pelos 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.

No plano-discurso do Programa Lagoas do Norte, o uso de matrizes de referência relativas à sustentabilidade ambiental e requalificação se alinha com o 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)⁸ 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 BIRD (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 desdobramentos na vida socioeconômica e cultural da população local.

O caráter gerencial e a participação colaborativa

Seguindo a orientação do BIRD para as cidades brasileiras⁹, 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;
- De execução a cargo do Secretário da SEMPLAN, com o suporte dos responsáveis pelos órgãos coexecutores discriminados na matriz de órgãos envolvidos (TERESINA, 2008, 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); aprovar os Relatórios de Execução e os Relatórios de Supervisão Financeira (IFR), a serem enviados ao BIRD; tomar decisões estratégicas referentes à condução do PLN; e liberar recursos do orçamento municipal (TERESINA, 2008).

Já o Fórum Comunitário, composto por representantes do governo e das comunidades, tem o objetivo de “[...] facilitar a corresponsabilidade dos partícipes necessária ao êxito do Programa e permitirá o efetivo controle social sobre a atuação da administração local”. No âmbito do Fórum, foram antevistos “[...] eventos de monitoria participativa” para subsidiar a elaboração do Plano Operativo Anual (TERESINA, 2008, p. 22).

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. Quanto ao Fórum, sua intencionalidade 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. Tal instância têm como principal função auxiliar a supervisão das obras, serviços e cronograma já definidos.

Em 2008, diante das expectativas quanto ao início das obras e incertezas sobre seus prováveis impactos, um grupo de lideranças comunitárias da região se articulou e organizou o Comitê Lagoas do Norte¹⁰, com o objetivo de mobilizar os moradores das áreas afetadas, defender seus direitos e exigir participação durante a implementação do Programa.

Dentre as várias demandas e reivindicações apresentadas pelo Comitê estava a criação do Fórum Lagoas do Norte, que, embora previsto no escopo do programa, só foi criado após pressão e denúncia 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. O Decreto, ao explicitar o objetivo do Fórum, reforça o caráter do mecanismo, estritamente relativo ao controle da execução de ações, ou seja,

[...] acompanhar a execução do Programa Lagoas do Norte (PLN), em cumprimento às diretrizes do Acordo de Empréstimo 7523-BR, firmado entre a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) (TERESINA, 2011).

Isso 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 cooptação, submissão 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, também importa.

Oportunamente, Frey (2007) lembra que as pressões sofridas pelos gestores por parte das comunidades representam mais um dos desafios da gestão local, pois estas são sujeitas aos efeitos nocivos do crescimento econômico e da globalização, tais como desemprego, violência urbana, degradação ambiental e do padrão de subsistência em geral.

O Programa Lagoas do Norte, ao ser elaborado como instrumento para dar conta desses desafios em uma região social e ambientalmente vulnerável em Teresina, como visto, reúne programas e projetos que, dentre vários objetivos, pretendem enfrentar tanto os efeitos colaterais da apropriação desigual do espaço urbano, quanto os da própria intervenção, contemplados no Plano de Gestão Ambiental (TERESINA, 2007a) e no Projeto Socioambiental (TERESINA, 2009).

Participação social no Plano de Gestão Ambiental e no Projeto Socioambiental: a legitimação e a eficácia da intervenção

Uma análise dos oito programas (TERESINA, 2007a), integrantes do Plano de Gestão Ambiental, revela que três deles envolvem diretamente as famílias: o Programa de Comunicação Social, o Programa de Educação Ambiental e o Programa de Reassentamento e Compensação da População Afetada. Os objetivos previstos no escopo destes programas reforçam a lógica de mobilizar a população para fazê-la reconhecer a relevância da intervenção, envolvendo-a para cooperar com as ações.

Com efeito, o Programa de Comunicação Social 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, tem relação com a preservação e a recuperação do meio ambiente. E a livre escolha no âmbito do Programa de Reassentamento Involuntário, estaria limitada a critérios definidos pelos técnicos, gestores e consultores contratados como resultado de diagnóstico socioeconômico e habitacional produzido para esse fim. Ainda sobre o reassentamento, a participação das famílias possivelmente restringe-se a alternativas apresentadas pela Prefeitura, estando condicionada aos recursos próprios, captados e/ou disponibilizados junto ao governo federal e ao BIRD.

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 – UPS¹¹ (TERESINA, 2009).

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, 2009, 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, 2009, p.10).

Percebe-se, assim, um deslocamento do conceito de participação de um caráter mormente fiscalizador (TERESINA, 2008) para um de ação partilhada entre governo e 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 à 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, 2009, p.10).

Uma análise das atividades previstas no Projeto Socioambiental para os bairros Matadouro, Acarape, São Joaquim e Olarias 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 do padrão gerencial.

Além da função fiscalizadora das ações previstas (obras e serviços), a participação comunitária 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 da concepção 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 é próprio da concepção produzida pelo BIRD (2009) sobre o envolvimento dos pobres nos programas sociais. De acordo com a agência, a participação deve centrar-se, ao mesmo tempo, na otimização dos recursos do Estado (evitando desperdícios e desvios causados pelo clientelismo, corrupção e/ou ineficiência) e na prática de incentivo ao empresariamento.

Como advertiu Ivo (2007), 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.

Com efeito, se de um lado, o plano-discurso do PLN reconhece as famílias afetadas e/ou beneficiadas pela intervenção como sujeitos capazes de reconverter 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 e de desresponsabilização do Estado na ampliação dos direitos sociais.

Conclusão

As reflexões realizadas permitem concluir que o padrão de governança que vem orientando o Programa Lagoas do Norte é de caráter gerencial. As decisões estruturantes que consolidaram seu desenho resultaram principalmente das relações entre governo municipal e BIRD. A Agência, ao exercer um papel de principal provedor das ações, exerce também uma 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.

A relação do governo municipal com a população se caracteriza por um perfil verticalizado resultante de ações já planejadas, não implicando, assim, partilha das decisões. As consultas públicas apontam nessa direção, contribuindo para dar mais transparência ao processo, 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 da intervenção com pouco espaço para discutir a possibilidade de seu (re) direcionamento.

Destarte, o programa segue uma lógica emergencial, modernizadora, empreendedorista, com foco na sustentabilidade ambiental. Seus componentes apresentam um conjunto de ações com destaque para as de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas), paisagismo (embelezamento urbano), habitação (melhoria e reassentamento), mobilidade urbana, modernização da gestão e apoio à economia popular para a região. 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 na valorização da área.

Os mecanismos e ações de participação e mobilização social previstos no desenho do programa pretendem otimizar a rentabilidade da intervenção, ou seja, maximizar os resultados, com menores custos, inclusive de natureza política. Merecem especial atenção os efeitos dos 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. Sob uma outra perspectiva, o uso desses mecanismos pode incorrer no risco de arrefecimento da politização do processo local.

Não obstante o formato concebido no desenho apresentar caráter relativamente fechado, quando busca a minimização de custos políticos, isso não é impeditivo da insurgência de divergências e conflitos no curso da intervenção. Inclusive, poderá suscitar acirramentos e impasses, com vistas a abrir canais de diálogos para que se atendam demandas específicas não previstas no desenho.

Referências

- 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, n. 20, p.60-75, dez. 2006.
- BIRD. 1999. **Manual Operacional do Banco**: avaliação ambiental – OP/BP 4.01., janeiro de 1999.
- _____. **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 em: 10 mai. 2016.
- BIRD. 2008. **Relatório nº 42668-BR**. Documento de Appraisal 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.
- _____. 2009. **Sistemas de cidades**: la urbanización, 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 em: 18 maio 2016.
- _____. 2015. **The world development report 2017**: governance and the law concept note. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/661001468327643596/The-world-development-report-2017-governance-and-the-law-concept-note>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- BRASIL. **IBGE. Censo 2010**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD77>. Acesso em : 4 jun. 2014.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. Trad. Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos** CEBRAP, 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) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal, 2012.
- CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- COMITÊ LAGOAS DO NORTE. **Regimento do Comitê de Mobilização Permanente das comunidades envolvidas no Programa Lagoas do Norte**, 2011. Disponível em: <https://comitelagoasdonorte.wordpress.com/regimento/>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- CRUZ, S. H. R. **Grandes projetos urbanos em metrópoles amazônicas**: segregação social e moradia em Belém e Manaus. 2012. 317f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido, Belém, 2012.
- DAGNINO, E.; 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. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2006, p. 13-91.
- 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. Acesso em: 12 out. 2015.
- GARGLIARDI, C.M.R. **Intervenções urbanas e dinâmica local**: o processo de requalificação do Centro Histórico de Gênova, Itália. 2011, 233f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. PUC-SP, 2011.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- _____. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013, p. 27-34.
- IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ivo/ivo.html>. Acesso em: 3 maio 2016.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006a.
- MANCINI, L.M. **A participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro**: a experiência do Projeto Reconstrução Rio. 2014, 274f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/RJ, 2014.
- MARQUES, E. C. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, 2013.
- _____. De volta às capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**. CEBRAP. São Paulo, n.105, p.15-33, julho de 2016. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1634/file_1634.pdf. Acesso em: 17 set. 2016.
- PAIVA, E. K. G. de. **A cidade para o cidadão**: o legado urbano dos jogos olímpicos. 2013. 340f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília/UNB, Brasília, 2013.
- PEREIRA, L. C.; 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. In: Encontro Nacional de História Oral, XII, 6 a 9 de maio de 2014, **Anais...** Teresina-PI, 2014.

Disponível em: http://www.encontro2014.historiaoral.org.br/resources/anais/8/1397482587_ARQUIVO_Artigo_ABH_O_Pereira_Moraes_2014.pdf. Acesso em: 15 mar.2016.

SCHWARTZ, 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.

SILVA, M..M. A. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2013.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador, UFBA, 2002.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Plano de Desenvolvimento Integrado (1997-2000)**. Teresina, 1997.

_____. 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.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte: Acordo de empréstimo BIRD LN 7523. Manual Operacional**. Teresina, 2008.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Projeto Socioambiental. Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte**. Teresina, 2009.

_____. **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/portalpmt/admin/upload/documentos/ac11d14e98.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

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.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_projetosmetropolitanos.pdf. Acesso: 12 ago. 2016.

¹ 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 inicial de execução.

² O conceito tradicional de governança a que se refere o documento corresponde à definição contida no relatório de 1992, que significava “a forma pela qual o poder e autoridade são derivados e exercidos” (BIRD, 2015, p.1).

³ Relatório da agência contendo uma agenda de auxílio com recomendações às cidades (BIRD, 2009).

⁴ 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 as mesmas condições e desafios que as empresas (VAINER, 2002).

⁵ Atualmente a zona norte é composta de 25 bairros (TERESINA, 2013), dos quais 13 são áreas de abrangência do Programa Lagoas do Norte (TERESINA, 2008), reunindo o total de 92.016 habitantes (BRASIL, 2010).

⁶ Mais sobre o assunto, consultar: website de salvaguardas: www.worldbank.org/safeguard.

⁷ Visitas dos representantes do BIRD para reuniões com gestores, consultores contratados e técnicos. Foram também realizadas incursões na área de abrangência da intervenção, onde tiveram oportunidade de conhecer as comunidades, mesmo que seletiva e superficialmente, e contatar com suas lideranças. Do ponto de vista da agência (BIRD, 1999), são reuniões e incursões que possuem um caráter de alinhamento técnico com os mutuários (no caso em análise, o governo municipal) e supervisão das atividades (planejamento), serviços e obras programadas.

⁸ Referente à memória e às discursividades sobre o bairro Poti Velho, ver Pereira e Moraes (2014).

⁹ Para o 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”.

¹⁰ O Comitê Lagoas do Norte foi formalizado em 2011 com a aprovação de um regimento interno, no qual destacam-se os seguintes objetivos: mobilizar, informar, estimular, aperfeiçoar a participação efetiva da população afetada para defender seus interesses, monitorando e exigindo eficiência do Programa e reivindicando prioridades (COMITÊ LAGOAS DO NORTE, 2011).

¹¹ É uma equipe interdisciplinar composta 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).