



Eixo: Questão agrária, urbana, ambiental e serviço social.

Sub-eixo: Ênfase na questão urbana.

## ANÁLISE DE AÇÕES SOCIOAMBIENTAIS DE GRANDES PROJETOS URBANÍSTICOS: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROGRAMA LAGOAS DO NORTE EM TERESINA (PI)

EDMUNDO XIMENES RODRIGUES NETO<sup>1</sup>  
ANTÔNIA JESUÍTA DE LIMA<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo realiza uma análise das ações desenvolvidas pela Unidade de Projeto Socioambiental (UPS) do Programa Lagoas do Norte (PLN) em Teresina-PI visando compreender o caráter destas e suas possíveis implicações junto à população local. Ao apoiar-se em dados documentais e entrevistas com gestores, técnicos e lideranças locais constatou-se que o Programa privilegiou ações de mobilização da população local visando a legitimação da intervenção atendendo parcialmente suas demandas possibilitando efeitos contraditórios ao objetivo do programa, reiterando a desigualdade socioespacial.

**Palavras-chave:** Grandes projetos urbanos; Programa Lagoas do Norte; Trabalho Socioambiental.

**Abstract:** This article presents an analysis of the actions developed by the Socio-Environmental Project Unit (UPS) of the Lagoas do Norte (PLN) Program in Teresina-PI, aiming to understand the character of these and their possible implications to the local population. Based on documentary data and interviews with managers, technicians and local leaders, it was verified that the Program privileged actions to mobilize the local population aiming at legitimizing the intervention partially meeting their demands, allowing contradictory effects to the program objective, reiterating socio-spatial inequality.

**Keywords:** Large urban projects; Program Lagoas do Norte; Socio-environmental work.

### 1 INTRODUÇÃO

Teresina, capital do Piauí, vem sendo alvo de um grande projeto urbanístico desde 2008 a qual vem promovendo alterações socioespaciais substantivas numa extensa área da Zona Norte composta por 13 bairros. Trata-se do Programa Lagoas do Norte – PLN, uma intervenção do governo municipal

<sup>1</sup> Professor com formação em outras áreas. Universidade Estadual do Piauí. E-mail: <edmundouespi@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Piauí.

com o suporte financeiro e técnico do Banco Mundial (BIRD)<sup>3</sup>, que visa através de um conjunto de ações de caráter físico-urbanístico, ambiental, econômico e social, enfrentar os riscos socioambientais existentes nessa região, melhorando as condições urbanas e sociais da população mais pobre (TERESINA, 2008).

Como forma de mitigar e garantir o impacto positivo da intervenção foi elaborado um Plano de Gestão Ambiental – PGA reunindo instrumentos que no seu conjunto, incorporam o atendimento às salvaguardas da referida agência, quais sejam: a) Sistema de Gestão Ambiental – SGA; b) Programa de Comunicação Social - PCS; c) Programa de Educação Ambiental - PEA; d) Programa de Controle Ambiental de Obras; e) Programa de Capacitação e Fortalecimento Institucional em Meio Ambiente; f) Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas das Lagoas, da ETE Norte e do Rio Parnaíba; g) Programa de Reassentamento e Compensação da População Afetada - PRCPA; h) Programa de Monitoramento e Avaliação Ambiental (TERESINA, 2007; 2008).

Para apoiar e viabilizar as ações previstas, sobretudo às relativos a reassentamento involuntário e preservação do meio ambiente, foi instalada, em 2009, no bairro São Joaquim, um escritório de campo denominado Unidade de Projeto Socioambiental – UPS<sup>4</sup> (TERESINA, 2009). Com efeito, o presente artigo é uma reflexão sobre as ações desempenhadas por esta Unidade durante a primeira etapa do PLN baseada em estudo documental e entrevistas semiestruturadas realizadas com sujeitos qualificados (gestores, técnicos, lideranças e moradores).

## **2 DESENVOLVIMENTO**

O PLN se apresentou como uma estratégia para enfrentar vários problemas relativos ao saneamento 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. O discurso

---

<sup>3</sup> O custo da operação de crédito, levando em consideração as duas etapas do referido programa, equivale a US\$ 132.047.000,00 (cento e trinta e dois milhões e quarenta e sete mil dólares) (BRASIL, 2016; TERESINA, 2008).

<sup>4</sup> Composta por uma equipe interdisciplinar formada por assistentes sociais, engenheiro, arquiteto, advogado, educadores ambientais, instrutores sociais e técnicos de nível médio com conhecimento em informática (TERESINA, 2009).

centra-se no enfrentamento do risco social e ambiental associado à transformação da área em lócus de sustentabilidade, potencialidade turística e econômica (RODRIGUES NETO, LIMA, 2017).

Das ações executadas entre 2008 e 2014, que produziram alterações socioespaciais significativas na região, destaca-se as obras nas áreas de lagoas da Piçarreira, Cabrinha e Lourival, localizadas, ao longo do canal da Vila Padre Eduardo (TERESINA, 2014). Antes degradadas, poluídas, e ocupadas irregularmente, foram saneadas, urbanizadas e transformadas no Parque Linear, área de lazer conhecida como Parque Lagoas do Norte. Para esse projeto de urbanização se materializar, parte das famílias ali residentes, foi reassentada em outra área da mesma região<sup>5</sup>.

Análise do conteúdo dos instrumentos e mecanismos, definidos como Planos e Programas, em anexo ao Relatório de Avaliação Ambiental (TERESINA, 2007) revela que três tratam diretamente com as famílias atingidas pelas intervenções, são eles: o Programa de Comunicação Social, o Programa de Educação Ambiental e Programa de Reassentamento e Compensação da População Afetada.

O Programa de Comunicação Social desenvolveria estratégias e/ou mecanismos de participação para informar a comunidade sobre as ações do PLN, sendo que o envolvimento no processo de intervenção teria como foco administrar e reduzir conflitos para evitar constrangimentos ao empreendimento. O Programa de Educação Ambiental, tem relação com a preservação e a recuperação do meio ambiente. Já o Marco de Reassentamento Involuntário, corresponde as diretrizes para efetivação de remoções e compensação de perdas e estaria limitada a critérios definidos pelos técnicos, gestores e consultores contratados como resultado de diagnóstico socioeconômico e habitacional produzido para esse fim. Para cada área de intervenção estava previsto Planos de Reassentamos específicos (TERESINA, 2007).

Em 2009, foi elaborado pelos técnicos da UPS 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

---

<sup>5</sup> Em 2010, das 493 famílias removidas do bairro São Joaquim, 327 foram reassentadas no Residencial Zilda Arns, localizado no Bairro Nova Brasília. (TERESINA, 2014a).

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).

O quadro 1 sintetiza as ações realizadas pela UPS entre 2009 e 2014, as quais, de modo geral, se caracterizam, ancorando-se em Ivo (2001), pelas referências sociais que consideram os pobres como sujeitos potencialmente capazes de mobilizarem-se e empreenderem ações consideradas rentáveis e não prejudiciais ao meio ambiente.

No entanto, a participação da população na execução do programa, não se configura como poder de decisão e deliberação. No que se refere às ações de geração de renda, as capacitações executadas, estas se caracterizam como pontuais e, ao visarem a transformação da população envolvida, em empreendedores individuais, baseiam-se no ideário da responsabilização individual do enfrentamento da questão social.

**Quadro 1- Atividades realizadas pela equipe da UPS – PLN – Teresina-PI. 2009-2014.**

<p><b>Atividades socioambientais</b></p>	<p>Cursos de Educação Ambiental e Sanitária com lideranças locais e agentes comunitários de saúde da área 01 do PLN; Arborização do Residencial Zilda Arns em parceria com os moradores recém- assentados; Coleta para análise e monitoramento da qualidade da água e elaboração de Relatórios da coleta; Elaboração do Plano Ambiental; Arborização do Ecoponto ou Estação de Transbordo de Resíduos Sólidos do Parque Lagoas do Norte; Licença para supressão de vegetação; Palestra sobre a importância da despoluição das lagoas e a adequada utilização e manutenção do Parque Lagoas do Norte; Panfletagens de sensibilização e orientação do público-alvo, acerca das intervenções físicas implementadas pelo PLN (ciclo faixa, rede de esgoto, Parque Linear), e dos possíveis transtornos delas decorrentes Supervisão do Monitoramento e Resgate da Fauna nas Lagoas do Lourival e do Cabrinha; Licenciamento Ambiental do Programa Lagoas do Norte.</p>
<p><b>Atividades educativas sanitárias</b></p>	<p>Palestras de sensibilização sobre o uso racional de água, uso adequado da rede de esgoto e acondicionamento e destino adequado do lixo na área 01 do PLN; Campanha de orientação e adesão à rede de esgoto junto aos moradores do Residencial Zilda Arns.</p>
<p><b>Atividades culturais</b></p>	<p>Festas, enquetes teatrais, torneios esportivos, e outros eventos culturais com a participação de grupos folclóricos regionais.</p>
<p><b>Cursos de capacitação para trabalho e renda</b></p>	<p>Com as famílias reassentadas no Residencial Zilda Arns na área de empreendedorismo (comerciantes), corte e costura em malha, corte de cabelo e escova e bijuterias; Construção do Plano de Organização das atividades comerciais do Parque Lagoas do Norte e implantação deste junto a 68 ambulantes cadastrados.</p>
<p><b>Reassentamento Involuntário das Famílias da Área 1</b></p>	<p>Reassentamento Involuntário das Famílias da Área 1 com o trabalho social feito com 327 famílias reassentadas no Residencial Zilda Arns; Acompanhamento da Pesquisa de avaliação dos resultados e impactos da ação de reassentamento das famílias no Residencial 1 – Zilda Arns</p>

Fonte: Teresina (2014)

As ações socioambientais apontam para uma estratégia de capacitação da população para ser corresponsável pela preservação do meio ambiente, orientando-se pelos princípios de sensibilização e conscientização, próprios de uma governança urbana de caráter gerencial, baseada na participação colaborativa (FREY, 2007). Conforme este autor, tal modelo foi adotado em Curitiba, mas ali, a integração da população, sobretudo nas ações relativas aos resíduos sólidos, se deu principalmente através de estímulos materiais, como a compra de resíduos já selecionados (FREY, 2007). No caso de Teresina, os estímulos pedagógicos, definidos como capacitações, trilhas, palestras, ações

de arborização e distribuição de informativos foram os que tiveram mais destaque.

Referindo-se às atividades sobre educação ambiental, o coordenador da UPS relata a dificuldade na execução de algumas ações e receia a falta de sustentabilidade destas quando o Programa finalizar.

Para você ter uma ideia, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano, ela tem o programa dela, inclusive tem o Consórcio Teresina Sustentável que faz a coleta seletiva, palestras sobre isto, mas não há um entrosamento com a gente, é como se dissesse assim: “O Lagoas do Norte não precisa, se resolve por si só. O Lagoa tem dinheiro, tem não sei quanto para investir”. Nós temos aqui a possibilidade de apresentar os projetos, mas a sustentabilidade de um projeto desse, tem que ter a SDU para tomar de conta, nós somos temporários, não é nossa política, ela tem que adentrar, conversar, é uma coisa que não está legal (Coordenador da UPS)<sup>6</sup>.

Verificar-se, no caso das ações educativas, um distanciamento entre equipes da Superintendência de Desenvolvimento Urbano, responsável pela coleta de lixo, e a UPS, contrariando a perspectiva de intersectorialidade, prevista, inclusive, no desenho do PLN.

A avaliação de Resultados e Impactos da Ação de Reassentamento de Famílias do Programa Lagoas do Norte – ÁREA 1 foi realizado 2011, um ano após a execução do reassentamento pela empresa WR Consultoria e Planejamento Ltda. Nela, as ações de educação ambiental e sanitária e capacitação para trabalho e renda foram definidas como não satisfatórias e/ou insuficientes, “[...] precisando ser enfatizadas, posto que aparecem em desvantagem proporcional, frente, por exemplo, ao gigantismo das atividades de “suporte ao reassentamento e remanejamento de famílias” (TERESINA, 2014a, p.14).

No relatório sobre a política de reconversão laboral dos trabalhadores da atividade oleira do bairro Poti Velho (donos de barreiros e trabalhadores), em razão da interrupção da exploração das jazidas de argilas pelas obras de saneamento da Área II do Programa, registrado no Marco de Reassentamento da segunda etapa (TERESINA, 2014a) constam poucas informações sobre os efeitos das ações de reposição das perdas econômicas e sociais, particularmente em temas de renda. Apenas diz que,

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018

[...] as formas de atendimento adotadas foram: (i) indenização de 62 oleiros donos de barreiros; (ii) pagamento de bolsa desemprego para 191 trabalhadores no valor de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais), salário mínimo da época, por um período de 04 meses (TERESINA, 2014, p.15).

Relata também que como apoio a reinserção em outras atividades produtivas, 105 oleiros foram capacitados através de 5 cursos, dentre os quais, cabelereiro, corte e costura, pedreiro e informática. Conforme depoimentos, infere-se que a reconversão laboral e a indenização pelas perdas econômicas deve ser melhor analisada, pois parece que o modo sob o qual foi conduzido este processo, não teve efeitos positivos para parte dos trabalhadores das olarias.

Os primeiros que foram vítimas foram os oleiros. Os oleiros eles saíram de lá e aí deram uma indenização pequena para eles. Muito oleiro na drogadição. Teve um que chegou lá em casa de manhã pedindo: “me ajuda”, com a boca toda queimada, passou a noite no crack no dia que veio esse dinheiro para eles, dois mil reais. Depois consegui internar ela lá na Fazenda da Paz, para fazer tratamento. (Liderança comunitária do Bairro São Joaquim).<sup>7</sup>

Assim a gente acompanhou apenas vendo assim essa mudança dos oleiros. Primeira a Prefeitura fez um cadastramento e uma entrevista com eles, chamaram cada um dos oleiros e perguntaram se eles queriam continuar com essa atividade deles, terreno né, ou se eles queriam ser indenizado e vir receber essa capacitação para ser outra atividade né. E essas outras atividades foram oferecidas, artesanato, bombeiro hidráulico. Mas a maioria infelizmente optou pelo dinheiro, receberam o dinheiro e aí foi um desastre sabe. A verdade foi essa, pegaram o dinheiro compraram moto, acabou, tomaram umas, mais dívida, poucos deles aplicaram bem. Teve Dona Devilta que era uma mulher que era oleira. Ela fez um bom negócio. Teve uma pessoa que abriu mão da loja aqui e ela comprou essa luva como a gente chama, e hoje ela tira sua sobrevivência da loja aqui. É artesã e tem as meninas lá da Boa Esperança que eram oleiras, é oito, delas, que eram aqui da Cooperativa de Artesanato. Elas conseguiram lojas delas também. Tem dois pontos, conseguiram dois pontos, a família toda trabalhando e vivem disso. E teve o Preto também botou a loja dele. Então, teve alguns que viraram artesão, agora a maioria desistiu da atividade (representante da Associação de Mulheres Artesãs do Polo Cerâmico do Poti Velho)<sup>8</sup>.

Membros do Comitê Lagoas do Norte<sup>9</sup> avaliam que a resistência por parte da Associação dos Oleiros em recusar o seu apoio e/ou acompanhamento na

---

<sup>7</sup> Depoimento aos defensores públicos em reunião no dia 01 de fevereiro de 2017.

<sup>8</sup> Depoimento concedido em 30 de julho de 2016.

<sup>9</sup> Entidade criada por um grupo de lideranças comunitárias de diversos bairros da região, com o objetivo de mobilizar os moradores das áreas afetadas para exigir participação durante a implementação do Programa. Foi formalizada em 2011 e seus representantes fazem parte do Fórum Lagoas do Norte.

mediação com a Prefeitura implicou na fragilidade das negociações, resultando em perdas, não devidamente compensadas, para parte dos trabalhadores.

Problema dos oleiros foi eles não querer o Comitê junto, por que lá sempre teve uma associação. A associação de lá tem um presidente, e o presidente que não quis ouvir outras pessoas, só ele. Eles sozinhos, entraram em negociação com a Prefeitura. A Prefeitura fez tudo certo, do jeito que eles quiseram, pagaram, tanto que achou que deveria, quer dizer, teve gente que levou muito dinheiro, teve gente que levou pouco. Aqueles que ganhou pouco pegou o dinheiro e gastou, a maioria hoje tudo desempregado [...] (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante da comunidade Lagoa Azul)<sup>10</sup>.

Acompanhei, sim, assim acompanhei assim, por que na época a pessoa que era presidente da associação lá na época das Olarias mesmo, seu Joaquim das Olarias, ele, me lembro que o Jairo, coordenador do Comitê, chamava demais ele, a gente chamava demais para ele vir para reuniões. E ele não vinha. Aí o que aconteceu: muita gente vendeu seu lote, aceitou a indenização, uma indenização irrisória, depois não tinha onde trabalhar mais, não sei nem onde é que esse povo está (Membro do Comitê Lagoas do Norte, representante comunitária do Mocambinho)<sup>11</sup>.

Destarte, o problema da reconversão laboral torna-se complexo em função do baixo valor de indenizações, impedindo a retomada mais sustentável das famílias que tiveram seu sustento afetado, fato que gerou dificuldades e/ou aprofundou as já existentes. Ademais, como concluiu Santos Junior (2015) sobre remoções promovidas pelo poder público em cidades que tiveram grandes investimentos, o baixo envolvimento das comunidades na discussão dos projetos definidos como de “requalificação ambiental ou renovação urbana” promovido pelas prefeituras e a adoção de processos de negociação individualizados com as famílias, tendem ao enfraquecimento da capacidade da população afetada em negociar de forma horizontal com os representantes dos governos municipais.

No que se refere à remoção e o reassentamento involuntário de famílias, foi estimado a afetação de um total de 1.588 imóveis, ou por estarem em áreas com risco de inundação ou residirem no território requerido pelas obras (BIRD, 2007). Estavam previstos a elaboração de quatro Planos de Reassentamento Involuntários - PRI's, um para cada área do Programa, entretanto, foi elaborado e executado apenas um, correspondendo a residentes nos bairros São Joaquim,

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida em 20 de setembro de 2017.

<sup>11</sup> Entrevista concedida em 21 de novembro de 2017.



Matadouro e Parque Alvorada, nas vilas Bom Jesus, Carlos Feitosa e Padre Eduardo e no canal Padre Eduardo (TERESINA, 2014a).

Dentre as causas para as remoções destacadas no quadro 2, 257 imóveis têm como justificativa para remoção as inundações, perfazendo um total de 50.09% do total. Chama atenção que em 26,12% dos imóveis, a justificativa principal era a adequação e melhoria do sistema viário, representando a dimensão urbanística criticada por Lefebvre (1999), ou seja, aquela que valoriza o lugar do não encontro, da passagem, do fluxo, em detrimento da dimensão social representada pelo cotidiano da moradia, da sociabilidade.

**Quadro 2 – Causas para remoção e Nº de Imóveis Atingidos segundo o PRI – Área 1 – PLN. Teresina-PI. 2008.**

<b>Causas para Remoção</b>	<b>Número de Imóveis</b>
Imóveis situados em áreas de inundações frequentes e de proteção ambiental	257
Imóveis situados em território requerido para a implantação das obras urbanização e/ou área de proteção ambiental	104
Imóveis situados em território requerido para a implantação do Canal da Lagoa do São Joaquim, urbanização e área de proteção ambiental	18
Imóveis situados na Av. Campo Maior, em território requerido para a adequação e melhoria do sistema viário	134
<b>TOTAL</b>	<b>513</b>

Fonte: Plano de Reassentamento Involuntário – Área 1 (TERESINA, 2008a)

Segundo avaliação no Marco de Reassentamento Involuntário elaborado para a etapa 2 (TERESINA, 2014a), mediante a necessidade de novas obras e o adiamento de outras, foi necessário um replanejamento das ações, inclusive, do quadro de remoção previsto, implicando a necessidade de retirada de outros imóveis na área 1. Depoimento da Assistente Social<sup>12</sup>, que participou do processo de remoção de famílias na primeira fase e está na equipe da segunda, há pouco espaço para alterar o planejado, pois as normas da agência devem ser seguidas.

A equipe técnica do qual o Social faz parte, segue todo procedimento metodológico, é tudo direcionado, por isso que eu digo, nós recebemos um Plano de Reassentamento, e temos que bater as metas. Tem toda a normativa, de como proceder em cada caso, a gente pode até mudar um pouquinho, ou adaptar, mas já tem a normativa de como proceder, e toda a orientação metodológica mesmo, tem que seguir a política do Banco, suas normativas, ele já direciona.

A participação da população se registra nos Marcos de Reassentamento (2007a; 2014a) como base das intervenções, levando em consideração três momentos: o antes, o durante e o depois da remoção. A comunicação, a transparência nas negociações são fundamentos e diretrizes adotados contemplando o que diz o Direito nacional e internacional que trata das remoções.

<sup>12</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

Entretanto, no âmbito da “Política de Atendimento” para às famílias afetadas prevista nos Marcos de Reassentamento (TERESINA, 2007b;2014c) e no Plano de Reassentamento Involuntário para a Área 1 (TERESINA, 2008d), verifica-se uma participação restrita da população, haja vista que as opções apresentadas pela Prefeitura às famílias, restam limitadas ao previsto.

A Política de Atendimento adotada pela Prefeitura Municipal de Teresina está fundamentada em duas linhas básicas de compensação:

- Indenização
- Reassentamento

Para o Reassentamento serão oferecidas a seguintes opções:

**Reassentamento em Residenciais** – Relocação em unidades habitacionais construídas com a finalidade única de reassentar as famílias do Programa, sem ônus para as mesmas. No residencial será construída uma escola / creche na área ao lado.

**Reassentamento Cruzado** – em situações bastante específicas, podendo haver negociação entre famílias, onde a família afetada passa a residir na moradia da não afetada e está se engaja no Programa.

**Reassentamento monitorado ou Auto reassentamento** – com comprovação de aquisição da moradia, isto é a família procura sua moradia no mercado imobiliário, em locais de sua preferência, que será adquirida com base nos valores estabelecidos pelos laudos de avaliação e pelo estudo do mercado imobiliário (TERESINA, 2007a, p.27).

Desse modo, dentre as opções de atendimento, 66,8% optaram pelo reassentamento em conjuntos habitacionais, 29,4% pela indenização e 3,9% pelo reassentamento monitorado (quadro 3). Das famílias reassentadas, 327 foram instaladas no Residencial Zilda Arns, construído exclusivamente para atender aquelas famílias.

**Quadro 3 - Tipo de Atendimento, nº de famílias atendidas e recursos gastos – PRI 1 – PLN. Teresina. 2009-2014**

Tipo de Atendimento	Número de Famílias Atendidas	%	Valor R\$
Reassentamento em Residencial:			
• Residencial Zilda Arns	327	66,4	8.114.422,14
• Residencial Portal da Alegria	2	0,4	-
Reassentamento monitorado	19	3,8	1.102.902,97
Indenizações	145	29,4	4.445.711,22
Total	493	100	13.663.036,33

Teresina (2014a, p.12).

Segundo a Prefeitura (TERESINA, 2014a), a localização do terreno para a construção do Residencial Zilda Arns foi um dos aspectos facilitadores do processo de negociação com as famílias. Ressalta-se que a escolha do local levou em consideração também a disponibilidade de um imóvel do município na própria região, deduzindo-se, daí, o critério do custo mais baixo. A Assistente

Social da UPS<sup>13</sup> que participou deste processo, confirma que a proximidade do terreno facilitou a negociação com as famílias:

Era uma área de usina de asfalto do município, ela foi toda requalificada. Para tirar toda contaminação do solo, para despoluir. Mas como era uma área que a Prefeitura dispunha próximo e que atendia todas as condições lá que foi escolhida. Tanto é que foi pensado na época até em fazer prédios para acomodar mais pessoas, mas como a quantidade de unidades habitacionais, que era 327, correspondiam a quantidade que a gente reassentaria, então a gente faz essa experiência aqui. Se funcionar, aí a gente vai para outras áreas né!? Então este foi o aspecto facilitador

Não obstante, outras medidas necessárias não foram tomadas pela Prefeitura Municipal para evitar a captura pelo setor privado dos investimentos públicos na região de abrangência do programa ou em bairros do seu entorno. Imóveis privados localizados em bairros próximos da área de abrangência, disponíveis para aquisição no primeiro Marco de Reassentamento (2007a), não constaram no subsequente. Sobre isto, posicionou-se um técnico da UGP<sup>14</sup>:

Não dá para congelar a terra, não tinha dinheiro para comprar, para formar esse banco de terras. Não houve a negociação para comprar estas terras. A Prefeitura nunca adquiriu uma gleba para abrigar ou para fazer a remoção dessas famílias, isso não...isso nunca foi feito. Isso é (nós aqui) na nossa realidade a Prefeitura chegar e comprar uma terra, que está sendo vendida, olha, isso aqui eu vou deixar guardado, não existe.

Nesse sentido, o caso do Residencial Zilda Arns reproduz estratégias de remoção historicamente adotadas no município. A percepção de cidadania e participação das famílias envolvidas evidencia a continuidade de um perfil colaborativo, próprio de um modelo de gestão concebido como corresponsável, na execução. Distancia-se, portanto, de uma partilha no ciclo de todo o projeto, sobretudo em regras definidas como inexoráveis, como aquelas sujeitas a dinâmica do mercado, que influenciam valores baixos de indenização, não compensando perdas sociais, afetivas e econômicas das famílias afetadas, como menciona uma técnica da UPS<sup>15</sup>,

É regra baseada no valor de troca, eu digo assim, até mesmo por questão jurídica, você não pode superfaturar o valor do imóvel...quando a pessoa diz assim: Doutora, a senhora não sabe quantos anos de suor tem enterrado ali, aí eu digo: gente isso aí eu não vou nem imaginar, que eu não sou audaciosa de querer calcular

---

<sup>13</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>14</sup> Entrevista concedida em 23 de fevereiro de 2017.

<sup>15</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

quanto tempo de suor tem uma casa. [...] até mesmo para a prestação de contas, você tem que prestar contas também com a questão fiscal, né!? Tem uma questão fiscal que tem todo um compromisso da Prefeitura que é tão criteriosa nessas coisas, e a gente não pode passar nem centavos, entendeu, nem centavos na avaliação de um imóvel

As normas de indenização, por exemplo, como se pode notar, levam em conta, ancorando-se em Lefebvre (1999) o espaço concebido, imaginado e criado para a troca, isto é, conforme as regras do mercado imobiliário, o que vai contrário a um espaço vivido fruto da experiência e do uso. A posse da terra e o período que os moradores residem na moradia e o acesso (mobilidade e uso) dos meios de sobrevivência na região não são considerados como indicadores relevantes que impactariam significativamente e positivamente o valor do imóvel. As opções de indenização apresentadas pela Prefeitura foram as seguintes:

**Indenização para os proprietários com imóveis alugados** – pagamento dos créditos indenizatórios, com base no laudo de avaliação ao proprietário do imóvel que mora em outras áreas da cidade e alugam ou cedem suas casas na área de risco e indenização de terrenos. Neste caso (aluguel) o inquilino terá direito a um imóvel em Residencial. Os imóveis alugados, segundo declaração das famílias residentes, no momento do cadastro, correspondem a 3%, ou seja, 15 imóveis.

**Indenização em espécie** - pagamento dos créditos indenizatórios, com base no laudo de avaliação, assegurando à família adquirir um imóvel semelhante. Trata-se um direito garantido pela Constituição Brasileira, embora não seja recomendado para a população mais vulnerável e com o imóvel avaliado menor do que a casa oferecida pelo programa (TERESIMA, 2008a, p. 29).

A tentativa de materializar princípios previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) construindo normas e instrumentos flexíveis que condicionassem a indenização para servir aos interesses sociais, a função social da propriedade, se constitui como um dos desafios do qual recorrendo ao estudo de Martins (2013), se revela na dificuldade dos que defendem o direito à cidade como dimensão coletiva em transformar princípios e instrumentos legais em projetos políticos concretos, democratizando o acesso à terra urbana.

Não, tempo de utilização do imóvel não. Não. E nem agora. Isso a gente sabe que já impacta negativamente em qualquer tipo de reassentamento. Quando você vai retirar a família do tempo que ela mora naquela casa, tem agregado o valor sentimental né!? Uma pessoa que mora há um ano, ela pouco criou vínculo, mas a pessoa que mora há 20 anos, ela já tem um vínculo agregado. A gente parte do pressuposto que a gente vai ter que trabalhar com essa fragilidade, ou seja com essa necessidade de compensar inclusive assim, de tentar

recompor sua moradia, sua habitação, que ela recomponha no próprio bairro (Assistente Social da UPS)<sup>16</sup>.

Na primeira etapa, a despeito de 145 famílias terem feito a opção pela indenização, o depoimento da Assistente Social que acompanhava o processo de negociação com as famílias diz que um dos dificultadores da negociação com as famílias estava no laudo de avaliação baixa do preço dos imóveis.

Outro dificultador é a questão da avaliação das unidades habitacionais. Na época a área era muito precária, as casas aqui não tinham valor. Determinadas áreas do São Joaquim, era aquele lugar que ninguém queria ir. Então isso não tinha como fazer uma avaliação superior (Assistente Social da UPS)<sup>17</sup>.

Com a implantação do Programa, segundo avaliação da Prefeitura (TERESINA, 2014b) e do Banco (BIRD, 2016), a área intervenção sofreu uma valorização imobiliária.

O aumento de preço é cerca de três vezes o preço do imóvel antes da intervenção. A razão para este preço elevado é que a área foi sujeita a uma melhoria abrangente em serviços que não estavam disponíveis antes da sua implementação, tais como: coleta de esgoto, redução de riscos de inundações, melhoria de estradas, instalações recreativas, centros de treinamento, eliminação de odores ruins, Eliminação da poluição, boa vista da lagoa, agradáveis espaços de lazer e de encontro, integração com as áreas urbanas de Teresina, que se tornaram uma fonte de orgulho para a população da região, entre outros. Os avaliadores deste estado percebem que o impacto do projeto será visto em uma área ampliada maior e o valor das propriedades pode aumentar além das Áreas 2 e 3. Além disso, os habitantes de outros bairros apreciarão as áreas recreativas que serão disponibilizadas para o público em geral (BIRD, 2016, p. 38-39)

A valorização, segundo a técnica social e o ex-secretário de planejamento, teve um efeito positivo, pois estaria “facilitando a negociação com as famílias” removidas da região na etapa 2, que residiam ao longo do canal do Matadouro<sup>18</sup>, e significava a melhora individual das condições urbanas, propostas e efetivadas pelo programa.

Automaticamente impactou positivamente no argumento da negociação. A pessoa nem usa mais esse argumento de que morou tantos anos, se ela sabe que a casa dela tá sendo valorizada e que ela vai poder comprar uma outra na mesma comunidade, próxima de onde ela já morava né, sem prejuízo pra ela, ou seja ela vai ficar numa condição melhor de habitabilidade, moradia, no mesmo local onde ela viveu, não digo físico, mas na mesma comunidade, no mesmo entorno. Pronto, agora a família não usa mais esse argumento. Ela usa quando

---

<sup>16</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>17</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>18</sup> Segundo dados da UPS (TERESINA, 2018), de 33 famílias em processo de negociação, 22 já tinham optado pela indenização.

o dinheiro é insuficiente. O valor reduzido ou menor na primeira fase contribuiu para criar esse tipo de argumento na família, você está entendendo? Eles dizem assim: ah, vocês não tão valorizando meu suor. [...] pois é, mas o que eu estou te dizendo, é o fato das avaliações contemplarem melhor as questões mesmo de mercado, por que a área valorizou e, isso aí tudo foi incorporado nessa segunda fase, pois na primeira era depreciado demais. Você queria vender uma casa aqui por 100 mil, ninguém queria, mesmo a casa sendo boa, ninguém comprava. Hoje 100 mil é um casebre (Assistente Social da UPS)<sup>19</sup>.

O mercado imobiliário da região mudou muito, tanto é que o segundo projeto é mais caro por conta do primeiro, né? Ficou mais difícil reassentar, ficou mais difícil desapropriar porque existe uma valorização de imóveis na área. E isso significa uma valorização do patrimônio individual das pessoas que ali residem. Então isso é um benefício indireto que muito pouca gente fala, mas que é muito importante, né? (ex-Secretário de Planejamento)<sup>20</sup>

Nota-se assim, que a dinâmica do valor de troca é que vai tornando-se indicador central para a compensação as famílias total e/ou parcialmente afetadas pela intervenção, o que se ancorando em Harvey (2006), o fato de ainda existirem ainda extensas áreas com precariedade urbanística, pode acabar servindo como áreas de reserva para o mercado, nas quais as populações pobres permanecem enquanto a valorização do seu entorno não justifica sua remoção. Santos Júnior (2015), constatou este processo em cidades-sede que receberam investimentos com a realização da Copa do mundo no Brasil. O forte investimento em regiões definidas como estratégicas para a criação de áreas de expansão imobiliária ou de centros econômicos dinâmicos produziram a realocação dos pobres como parte de um processo de “elitização da cidade”:

Com efeito, se, por um lado, o propalado discurso do progresso econômico e social representado, por exemplo, pela valorização da área tem efeitos imediatos, avaliados, como positivos, pela Prefeitura e o Banco Mundial, do outro, a médio e longo prazo, pode ocorrer um processo de gentrificação similar ao que outras cidades do mundo, segundo Arantes (2002) experimentaram. Depoimento de uma representante local deixa visível a absorção do discurso empreendedorista difundido pelo Programa, assim como elementos desse processo mencionado:

Aqui, em frente à praça do Poty, construíram uma pousada (...) pousada para um turista. Foi recente. Está com 2 anos que eles

---

<sup>19</sup> Entrevista concedida em 29 de janeiro de 2018.

<sup>20</sup> Entrevista concedida em 12 de dezembro de 2017.

compraram já. E a gente está vendo pessoas de fora comprando. Tem um terreno aqui que o artesão vendeu, ele já foi embora. A que comprou, ela é empresária, quer fazer um restaurante grande. [...] Firmino disse para a gente não abrir mão dos terrenos da gente, por que aqui vai se transformar uma área nova de Teresina. Tem uma menina que entrou agora no grupo nosso aqui, que ela também não era do ramo (artesanato), depois da inauguração do Polo ela alugou um espaço e depois comprou. Mas não parou aí, ela foi comprando, comprando. Ela já tem não sei quantas lojas. Então as pessoas de fora já está tendo essa visão sabe, muitas vezes até maior que alguns de nossos colegas que não conseguimos abrir a mente, a gente vê que aqui é uma transformação boa... entendeu, pode demorar, mas vai acontecer [...] (representante da Associação de Mulheres Artesãs do Polo Cerâmico do Poti Velho).<sup>21</sup>

Outras lideranças da região, como a coordenadora do Centro de Defesa Ferreirade Sousa<sup>22</sup> têm opinião distinta sobre a condução da intervenção, afirma que esta se baseia numa divulgação ilusória e segregativa, questiona se a intervenção traz benefícios para toda a população local, sobretudo os mais pobres.

Até então, a imagem que se passava era que esse projeto era a coisa mais linda do mundo. Todo mundo achava que era a coisa mais importante do mundo. A coisa mais bonita. Só que na primeira etapa teve muita gente que foi prejudicada, aí começou a abrir os olhos, porque a Prefeitura dizia que no projeto, na remoção a gente vai ser beneficiado. Aí uns diziam eu quero mesmo é sair daqui, porque esse lugar é ruim é isso e aquilo. Aí quando a Prefeitura começou a tirar todo mundo, inclusive tirou gente que mandou para a Santa Maria dando só uma carrada de barro e uns paus para as pessoas fazerem uma casa lá, aí as pessoas começaram a se tocar. [...] Eles querem tirar toda uma história da gente pra trazer coisas que não é da nossa gente, que não faz parte da nossa vivência daquilo que a gente tem costume e se essa área aqui é nobre com certeza a gente contribuiu (Coordenadora do Centro de Ferreira de Souza)<sup>23</sup>.

Destarte, a ausência do uso de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para evitar a especulação imobiliária advinda com os investimentos do programa incorre no risco de não sustentar a estratégia adotada no caso do Residencial Zilda Arns. É que além da valorização imobiliária na região, o número de famílias aumentou significativamente. A recomendação do Banco Mundial para a segunda etapa, foi “[...] construir 1.760 unidades habitacionais” (TERESINA, 2014, p.16). A própria avaliação do Banco admite

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017.

<sup>22</sup> Entidade criada em 2008. O nome é uma homenagem a um dos primeiros residentes da comunidade Boa Esperança localizado no bairro São Joaquim. Os membros dessa organização são moradores de áreas que estão sendo afetadas com o Programa Lagoas do Norte.

<sup>23</sup> Entrevista concedida em 30 de julho de 2016.

resistências para a etapa 2, devido ao volume de imóveis a serem desapropriados, ao tempo que continua recomendando a necessidade da remoção alegada devido aos riscos e a ocupação irregular.

Sob o financiamento adicional proposto, estima-se que 2.206 famílias terão de ser reassentadas, a maioria das quais em áreas de risco ou áreas de preservação ambiental. Dado o maior número de famílias afetadas, é possível que a PMT encontre resistência por parte da população local em seus esforços de reassentamento (BIRD, 2016).

A adoção de regras e estratégias, sujeitas apenas a dinâmica do mercado, ou orientadas exclusivamente pelo discurso legal e tecnocrático do risco, inexoravelmente leva a processos segregativos, como ocorridos em outras partes do país, como revelam estudos de Cruz (2012) sobre grandes projetos urbanísticos com concepção similar em Belém e Manaus e de Gonçalves (2013) sobre casos no Rio de Janeiro.

Ademais, ainda como adverte Ivo (2001), a centralidade nas ações privadas, como o empresariamento, tende a imputar a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres, desenhando políticas restritas a comunidades e/ou grupos específicos, reforçando a segregação (devido a competitividade) e a segmentação (restrição espacial e social do atendimento). Tais medidas, podem desimpedir o Estado de ampliar os direitos sociais e da responsabilização social, não atingindo, assim, um dos objetivos centrais do Programa, que é melhorar a qualidade de vida da população local..

### **3 CONCLUSÃO**

Não obstante o conteúdo do Programa atribuir grande relevância à superação da pobreza, reconhecendo-a como parte do processo e da estratégia de desenvolvimento, as ações desenvolvidas durante a primeira etapa do PLN teve como foco central a melhoria do bem-estar individual, competitividade e a valorização da área, o que pode reforçar desigualdades já existentes no seio da própria população local ou desta com novos residentes e/ou empreendedores que desejam instalar-se na área. O caráter de participação e mobilização adotados como mecanismo de produção de insumo e legitimação de processos tecnocráticos compromete a incorporação de demandas e necessidades locais, produzindo efeitos contraditórios da intervenção. Para evitar tais impactos



negativos, é preciso pois, materializar princípios que valorizem a função social da cidade, democratizando-a e desmercantilizando-a.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: \_\_\_\_\_; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 75-103.

BANCO MUNDIAL. BIRD. **Project information document (pid) appraisal stage**. BR Municipal APL: Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life Project ('Programa Lagoas do Norte'). Report N°. AB2479. BIRD, November 13, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/539781468743767776/pdf/Teresina0PID010appraisal0stage.pdf>>. Acesso: 18 maio 2016.

\_\_\_\_\_. BIRD 2016. **Relatório PAD1136**. Documento do Projeto com proposta adicional do montante de U\$ 88 milhões ao município de Teresina. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

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

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_629.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf)> Acesso: 12 out. 2015.

GONÇALVES, R. S. O espetáculo da paisagem carioca. In: GOMES, M. de F. C. M. et.al. (Org.). **Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades sociais**. Rio de Janeiro: Muad X: 2013. p.193-208

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza**. CLACSO, Consejo Latino-americano de Ciências Sociales, Buenos Aires: Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI, 2001. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ivo/ivo.html>> Acesso: 3 mai. 2016.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARTINS, M. L. R. Novos instrumentos de regulação e os limites da política urbana. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 15, 2013. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013. v. 1. p. 1-15.

SANTOS JÚNIOR, O.A. S. Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil In: SANTOS, O.A.S; GAFFNEY, C; RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Observatório das Metrôpoles: Rio de Janeiro, 2015, p.21-40. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/livro\\_megaeventos\\_2015.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/livro_megaeventos_2015.pdf)>. Acesso: 1 maio 2016.

TERESINA. 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 2007.

\_\_\_\_\_. 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, 2007<sup>a</sup>.

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

\_\_\_\_\_. Plano de Reassentamento Involuntário – área 1, 13 de abril de 2008a

\_\_\_\_\_. SEMPLAN. **Projeto Socioambiental**. Unidade de Gerenciamento do Programa Lagoas do Norte. Teresina, janeiro de 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Avaliação ambiental do Programa Lagoas do Norte, fase 2**. Teresina, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Programa Lagoas do Norte – Marco de Reassentamento Involuntário das famílias e imóveis afetados pela implantação da 2ª fase do PLN – versão após audiência pública**. PMT: Teresina, novembro de 2014a

\_\_\_\_\_. Relatório da UPS sobre as mediações com as famílias do Canal do Matadouro. 20 de janeiro de 2018.